



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL DO TRÓPICO ÚMIDO

**YGOR DE SIQUEIRA MENDES MENDONÇA**

**CONSULTA PRÉVIA NO ESTADO DO PARÁ:**  
Um Estudo sob a Perspectiva Interdisciplinar da Participação

Belém  
2019

**YGOR DE SIQUEIRA MENDES MENDONÇA**

**CONSULTA PRÉVIA NO ESTADO DO PARÁ:**  
Um Estudo sob a Perspectiva Interdisciplinar da Participação

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico úmido do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Ligia T. L. Simonian.

Belém  
2019

Dados Internacionais de Catalogação na publicação (CIP)

---

Mendonça, Ygor de Siqueira Mendes.

Consulta prévia no estado do Pará: um estudo sob a perspectiva interdisciplinar da partic. / Ygor de Siqueira Mendes Mendonça; Orientadora Ligia T. L. Simonian. – 2019.

144 f. : il. ; 29 cm

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2019.

1. Organização Internacional do trabalho. 2. Convenção 169. 3. Consulta prévia. 4. Participação. Interdisciplinaridade. I. Simonian, Lig, Orieia T. L. Orientadora. II. Título.

CDD. 22. 307. 1416098115

---

Elaborada por Rosângela Caldas Mourão – CRB – 2/888

**YGOR DE SIQUEIRA MENDES MENDONÇA**

**CONSULTA PRÉVIA NO ESTADO DO PARÁ:**  
Um Estudo sob a Perspectiva Interdisciplinar da Participação

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico úmido do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre.

Data de aprovação: 11 / 6 / 2019.

.

**Banca examinadora:**

Profa. Dra. Ligia T. L. Simonian  
Orientadora – NAEA/UFPA

Profa. Dra. Rosa Elizabeth Acevedo Marin  
Examinadora Interna – NAEA/UFPA

Profa. Dra. Luciana Costa da Fonseca  
Examinadora Externa – CESUPA

## AGRADECIMENTOS

Há tempos eu penso no que escrever para, fielmente, agradecer. Agradecer, sim, pois não há como deixar passar o sentimento de gratidão por esses dois últimos anos e, especialmente, pelas pessoas que me deram a mão e confortaram esse meu caminhar.

À minha família – desde sempre e para sempre – pelo apoio e amor incondicionais.

À minha mãe, exemplo de mulher e "pãe". A tua trajetória e a tua força são inspiração de vida para mim. Minha gratidão pelo teu amor é "[...] do tamanho do universo!".

À minha "vozinha", pelo coração ímpar que me acalenta nas tormentas da vida. Gratidão pela paixão que tens por mim e pelo colo das tuas palavras e do teu abraço.

Ao meu "tio bi", Fabrício, meu primeiro grande Mestre. Um dia espero ser ao menos metade do profissional que tu és.

Ao meu avô, por toda dedicação, investimento, cuidado e sabedoria.

Ao meu tio Sandro pela torcida. És exemplo de perseverança e persistência. Que os nossos sonhos se realizem!

Aos meus amigos – em especial à Aninha, Mauro, Beatriz e Jamilly –, grato por toda compreensão e torcida. A amizade e o carinho de vocês tornam essa jornada mais leve. Obrigado a todos pelas palavras de incentivo e por compreenderem a minha ausência e as minhas responsabilidades.

Ao Allan, meu melhor amigo e companheiro. Obrigado pela calma e pela paz que foste e és nessa caminhada da vida e do Mestrado. Gratidão pela parceria, atenção, torcida e por compartilhar comigo dos anseios, dos choros e dos momentos de felicidade.

Às queridas Helena Dóris e Rosângela Mourão pela amizade e por toda ajuda prestada nesse período do Mestrado.

Às Professoras Dras. Eliane Moreira e Luciana Fonseca pelas palavras e atitudes de ternura, solidariedade e carinho. Vocês foram – e continuam sendo – luz na minha vida.

À Emanuela Cardoso e Mydjere Kayapó, obrigado por mostrarem o lado mais forte e mais bonito da resistência. Essa pesquisa é para vocês!

À minha orientadora, Dra. Ligia Terezinha L. Simonian, por construir esse trabalho junto comigo e por toda orientação prestada e conhecimentos compartilhados.

Por fim, agradeço ao corpo docente do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará e aos colaboradores do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, em especial à querida e paciente Josi.

*Tem que ter essa questão de não ser só a gente passando informação pra outras pessoas. Não é esse o objetivo. Tem que ser respeitado. Assim como nossos irmãozinhos, nós de comunidade tradicional também queremos o direito de ficar lá, com nossas culturas, com nossos hábitos, então não é só a gente passar informação. Não é isso que a gente quer. Esse é o grande desafio.*

*(Emanuela Cardoso, Informação verbal, 2019)*

## RESUMO

O processo histórico de luta e mobilização em favor dos direitos de povos e comunidades tradicionais percorre desde o período da Revolução Industrial às relações assimétricas de poder da atualidade. Neste contexto, a criação da Convenção 169 (C169) da Organização Internacional do Trabalho (OIT) buscou romper com o caráter integracionista e assimilacionista desses grupos humanitários à sociedade nacional e promover, sobretudo, a autonomia e autodeterminação de seus sujeitos. Ao instituir o direito à Consulta Prévia, Livre e Informada (CPLI) sempre que medidas administrativas ou legislativas afetarem seus modos de vida, desenvolvimento e subsistência, a C169 buscou garantir também a plena participação desses atores às tomadas de decisão, especialmente por meio do diálogo intercultural e do agir comunicativo entre os interessados na construção das medidas. No entanto, em virtude das lacunas normativas existentes sobre os efeitos imediatos e dos meios através dos quais a consulta deverá ser realizada, os caminhos traçados até o presente momento estão direcionados à própria ineficácia desse direito. Por este motivo, cabe aos governos a promoção de instrumentos adequados de promoção da consulta e de legitimação da participação, sob pena de incidir no próprio participacionismo, que limita a consulta a um mero espaço de troca de informações e que limita a força do poder ascendente. Assim, no intuito de resolver os entraves da consulta em um contexto regional, o governo do estado do Pará promulgou os Decretos Executivos 1.969/2018 e 2.061/2018. O resultado da conduta estatal veio com o fortalecimento da autoaplicação do direito à CPLI e da oposição a violação explícita do direito de participação. Deste modo, e tendo em vista a necessidade de se promover um olhar atualizado sobre o direito de consulta, constitui o objetivo geral da presente dissertação a análise da conduta governamental em contraposição ao direito à CPLI e, principalmente, da participação. Para tanto, a partir de uma abordagem interdisciplinar, os procedimentos metodológicos estão pautados em uma pesquisa de natureza qualitativa e construídos através do método hipotético-dedutivo. O procedimento de pesquisa adotado foi o estudo de caso, e as técnicas de investigação se concentraram no levantamento de dados documentais, bibliográficos e na realização de entrevistas com dois representantes de comunidades tradicionais paraenses. A partir dessa estrutura metodológica, pôde-se concluir pela conduta desacertada e contraditória do governo paraense, visto que a violação da C169 se mostrou incontroversa, especialmente à luz do caráter prévio e adequado da participação. Além do mais, concluiu-se que em alternativa às tentativas de regulamentação do direito de consulta, os Protocolos de Consulta vêm ganhando espaço e força normativa como instrumento de fortalecimento e autogoverno dos povos e comunidades tradicionais. Isso de modo a possibilitar a formalização das suas respectivas aspirações, cosmovisões e demandas internas. Nesta direção, cabe aos estados o fomento da conscientização, da viabilidade e, sobretudo, da plena eficácia desses instrumentos, assim como a criação de espaços efetivamente participativos que consolidem o crescimento do poder ascendente para além da exigência ou não do consentimento, ou das tentativas na sua uniformização.

**Palavras-chave:** Organização Internacional do Trabalho. Convenção 169. Consulta Prévia, Livre e Informada. Participação. Interdisciplinaridade.

## ABSTRACT

The historical process in favor of the rights of traditional peoples and communities runs from the period of the Industrial Revolution to the current hierarchical relations of power in society. In this context, the creation of Convention 169 (C169) of the International Labour Organization (ILO) aimed to break the integrationist character of these humanitarian groups into national society and to promote, above all, the autonomy and self-determination of its subjects. By establishing the right to the Free, Prior and Informed Consent (FPIC) whenever administrative or legislative laws affect their way of life, development and subsistence, C169 has also sought to ensure the full participation of these actors in making decisions, especially through intercultural dialogue and communicative actions among those interested in the construction of laws. However, because of the existing regulatory shortcomings in the immediate effects and the means by which the consultation has been realized, the paths traced to the present moment are directed at the ineffectiveness in guarantee the traditional communities rights. For this reason, it is incumbent upon governments to promote adequate instruments to guarantee consultation and legitimize participation, to focus on participation itself, which limits consultation to a mere space for the exchange of information and limits the hierarchical power. Thus, in order to resolve the obstacles of the Free and Informed Consent in a regional context, the state government of Pará promulgated Executive Decrees 1.969/2018 and 2.061/2018. The result of the state's conduct came with the strengthening of the self-enforceability of FPIC's right, which opposed to an explicit violation of the right to participate. Thus, and in view of the need to promote an up-to-date look at the Free and Informed Consent right, it is the general objective of this dissertation to analyze government conduct in contraposition to the right to FPIC, specially participation. Therefore, from an interdisciplinary approach, the methodological procedures are based on a research of a qualitative nature and constructed through the hypothetical-deductive method. The research procedure adopted was the study case and the research techniques were focused on the collection of documentary, bibliographic data and interviews with two representatives of traditional communities of Para. From this methodological structure, it was possible to conclude by the misguided and contradictory conduct of the Para government, that the violation of the C169 proved to be uncontroversial, especially in light of the prior and proper participation. In addition, it was concluded that, as an alternative to attempts to regulate the right of Free and Informed Consent, the Consultative Protocols have gained space and normative force as an instrument of empowerment and self-government of traditional peoples and communities, in order to allow the formalization of their respective aspirations, worldviews and internal demands. In this direction, it is incumbent upon the State to promote awareness, feasibility and, above all, the full effectiveness of these instruments, as well as the creation of effective participatory spaces that consolidate the growth of ascendant power beyond the requirement of consent or attempts in their standardization.

**Keywords:** International Labour Organization. Convention 169. Free, Prior and Informed Consultation. Participation. Interdisciplinarity.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AMPQUA	Associação de Moradores e Produtores de Abacatal e Aurá
APIB	Associação dos Povos Indígenas do Brasil
C169	Convenção 169
CEACR	Comissão de Especialistas em Aplicações de Convenções e Recomendações
CESUPA	Centro Universitário do estado do Pará
CFR	Constituição Federal da República
CIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CIT	Código Internacional do Trabalho
CN	Congresso Nacional
CPLI	Consulta Prévia, Livre e Informada
CUT	Central única dos Trabalhadores
CV	Convenção de Viena
DIP	Direito Internacional Público
DPE	Defensoria Pública do estado
DPU	Defensoria Pública da União
DUDH	Declaração Universal de Direitos Humanos
EC	Emenda Constitucional
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IN	Instrução Normativa
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ISA	Instituto Socioambiental
ITERPA	Instituto de Terras do Pará
MPE	Ministério Público do estado
MPF	Ministério Público Federal
NAEA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PI	Portaria Interministerial
PPGD	Programa de Pós Graduação em Direito
RCA	Rede de Cooperação Amazônica
SEDUC	Secretaria de Educação
SNUC	Sistema Nacional de Unidade de Conservação
STF	Supremo Tribunal Federal
TI	Terra Indígena
UC	Unidade de Conservação
UFPA	Universidade Federal do Pará

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>1.1</b>	<b>Delineando o problema de pesquisa</b> .....	15
<b>1.2</b>	<b>Metodologia</b> .....	18
1.2.1	Abordagem teórico-metodológica.....	18
1.2.2	Procedimentos Metodológicos.....	21
<b>1.3</b>	<b>Breves considerações sobre a área de pesquisa</b> .....	24
1.3.1	A comunidade indígena Kayapó.....	28
1.3.2	A comunidade quilombola do Abacatal.....	31
<b>2</b>	<b>A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO E O IMPACTO DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL</b> .....	35
<b>2.1</b>	<b>Perspectiva Histórica - A OIT e a Universalização dos Direitos Humanos</b>	35
<b>2.2</b>	<b>Instrumentos Normativos da OIT – A Natureza Jurídica das Convenções e a Proteção dos Direitos Humanos</b> .....	39
<b>2.3</b>	<b>A Incorporação das Convenções de Direitos Humanos da OIT e o Posicionamento Hierárquico conforme a jurisprudência do STF</b> .....	42
<b>3</b>	<b>A CONVENÇÃO 169 DA OIT E O DIREITO À CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA</b> .....	49
<b>3.1</b>	<b>"Essa lei de consulta... e aí?" - Considerações Gerais sobre a C169 da OIT</b> .....	49
<b>3.2</b>	<b>Consulta e Participação: "não, não, não, não, não é a mesma coisa não"...</b>	53
<b>3.3</b>	<b>Reflexões Teóricas sobre a Participação: "essa questão de participação, nós estamos batendo nessa tecla. Vamos participar, vamos ser ouvidos e vamos fazer respeitar a nossa decisão".....</b>	56
<b>3.4</b>	<b>Participação versus Consentimento: "a aceitação do não é algo muito difícil pra algumas pessoas. Eu não consigo entender".....</b>	61
<b>4</b>	<b>A TENTATIVA DE REGULAMENTAÇÃO DO DIREITO À CPLI E A UNIFORMIZAÇÃO DO PODER ASCENDENTE</b> .....	69
<b>4.1</b>	<b>Regulamentação da CPLI no Brasil: "estamos lutando contra isso, porque eles já querem vir com um modelo pronto e não é assim".....</b>	69
<b>4.2</b>	<b>A tentativa de Regulamentação da CPLI no estado do Pará: do Decreto 1.969/2018 ao Decreto 2.061/2018.....</b>	74
<b>4.3</b>	<b>O Protocolo de Consulta e o fortalecimento do Poder Ascendente: "Vamos participar, vamos ser ouvidos e vamos fazer respeitar a nossa decisão. Não estamos pra brincadeira".....</b>	83
<b>5</b>	<b>CONCLUSÕES</b> .....	89
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	98
	<b>ANEXOS</b> .....	113

## 1 INTRODUÇÃO

O processo histórico de luta por direitos constrói todo o arcabouço político, institucional e jurídico da atualidade, consolidando o ideal de Direitos Humanos como um sistema universal de proteção da dignidade humana. Inicialmente, este contexto emergiu junto a necessidade de se estabelecer diretrizes internacionais para uma base normativa de proteção aos trabalhadores, especialmente após as violações oriundas da Revolução Industrial, a partir do século XIX, e da Primeira Guerra Mundial. A promoção de garantias básicas nas relações de trabalho e dos direitos sociais serviu como uma conquista precursora de reafirmação de direitos e liberdades fundamentais.

Para além da preocupação em garantir apenas um viés dos direitos de Segunda Dimensão<sup>1</sup> (SARLET, 2007), compreendeu-se a importância da criação de um aparato organizacional voltado principalmente aos direitos dos grupos minoritários, como as mulheres, as crianças e os negros. Afinal, o reconhecimento das diferenças também constitui elemento central da proteção humana, na medida em que os Direitos Humanos não são universais na sua aplicação (SANTOS, 2001). Com efeito, em 1919, na parte XIII do Tratado de Versalhes, surge a Organização Internacional do Trabalho, considerada como uma manifestação ímpar na legítima proteção da dignidade humana.

A OIT possui como premissa a paz mundial e a justiça social, propondo que desigualdades sociais promovem um desequilíbrio universal nas relações sociais e trabalhistas (ORGANIZAÇÃO, 2011). Porém, foi somente em 1944, com a adoção da Declaração da Filadélfia, que a relação entre os Direitos Humanos e a proteção dos trabalhadores se tornou nítida, quando da fixação do direito de todos os seres humanos perseguirem seu progresso e desenvolvimento conforme seus próprios interesses e prioridades (BORGES, 2009). Já em 1945, com a criação da Declaração da Organização das Nações Unidas, a OIT passou a ser um organismo internacional associado às Nações Unidas, superando a ideia de Direitos Humanos vinculada apenas às questões sociais.

Neste viés de garantias trabalhistas e, sobretudo, à uma vida digna, os instrumentos adotados pela OIT passaram a influenciar diretamente no surgimento de inúmeras normas e tratados internacionais, como mesmo se depreende da criação da Declaração Universal dos

---

<sup>1</sup> De acordo com Sarlet (2007, p. 57-58), os direitos de Segunda Dimensão "podem ser considerados uma densificação do princípio da justiça social, além de corresponderem a reivindicações das classes menos favorecidas, de modo especial da classe operária, a título de compensação, em virtude da extrema desigualdade que caracterizava (e, de certa forma, ainda caracteriza) as relações com a classe empregadora, notadamente detentora de um maior ou menor grau de poder econômico".

Direitos Humanos (DUDH) de 1948 que, conforme Piovesan (2018), introduziu a universalidade e a indivisibilidade dos Direitos Humanos. Os direitos sociais e trabalhistas, a partir desse contexto, conjugaram-se ao catálogo dos direitos econômicos, políticos, civis e culturais, delineando a ordem pública mundial de direitos inerentes à condição humana.

Em suma, na construção do exercício pleno dos Direitos Humanos, conjugou-se o valor da liberdade com o valor da igualdade, consolidando-os como uma unidade interdependente (PIOVESAN, 2018). Porém, a participação dos sujeitos interessados na consolidação desses direitos se mostra essencial na sua legitimação, pois a capacidade de influir nos processos decisórios constitui instrumento fundamental de oposição às condutas estatais homogeneizantes e que integram nos ordenamentos jurídicos internos práticas impositivas e paternalistas. Por isso, após o reconhecimento e a positivação do Direito, as lutas passaram a ser contra as assimetrias existentes nas relações de poder.

Atualmente, o conjunto de normas<sup>2</sup> da OIT possui expressiva relevância na harmonização dos Direitos Humanos com temáticas universais, a exemplo da criação da Convenção 29<sup>3</sup> e da Convenção 169, também objeto de estudo da presente dissertação. A respeito do cumprimento dessas diretrizes no âmbito nacional, não há, ainda, um posicionamento uniforme, uma vez que a relação hierárquica entre o Direito Internacional e o Direito Interno é controversa. Por este motivo, o fomento de espaços dialógicos e participativos dos povos da nação por parte dos Estados podem suprir essas incertezas, de modo a atender as demandas de uma democracia que vai além da conquista do sufrágio universal.

De fato, a conduta estatal tem sido influenciada pelas históricas mobilizações de diversos atores sociais, no intuito de repaginar o cenário normativo de opressão e invisibilização dos segmentos sociais minoritários (MOREIRA, 2017; QUARESMA, 2003). A exemplo, destaca-se a própria C169, que surgiu em virtude das manifestações culturais e sociais das décadas de 1960 e 1970 e, principalmente, em substituição à Convenção 107 vigente à época. A adequação quase compulsória das normas da Organização à perspectiva de proteção dos Direitos Humanos se mostrou indispensável para desassociar a ideia de desenvolvimento às demandas da sociedade nacional.

---

<sup>2</sup> Apesar de ser controversa a utilização e direcionamento desta nomenclatura à todas as diretrizes normativas da OIT, uma vez que as Recomendações, em si, não possuem força vinculante perante os Estados-membros, adotou-se a expressão "norma", inclusive para as Recomendações, por ser expressão utilizada amplamente pela OIT (HUSEK, 2017; ZAPATA, 2016).

<sup>3</sup> A Convenção 29 da OIT, concernente ao Trabalho Forçado ou Obrigatório, foi promulgada no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto 41.721, de 25/06/1957.

Oportunamente, destaca-se que embora a C169 trate de seus sujeitos como povos indígenas e tribais (BRASIL, 2004), compartilha-se o entendimento que "[...] reunir coletividades tão diversas do ponto de vista sócio-cultural é problemático e, em verdade, nem uma categoria pode pretender agregar todos esses povos impunemente" (MOREIRA, 2006, p. 45). Assim, ao reconhecer a existência de diversos agrupamentos humanos que possuem relações específicas com o meio ambiente (SIMONIAN, 2005), optou-se por adotar o previsto no Decreto 6.040/2004<sup>4</sup>. Deste modo, utiliza-se o termo 'povos e comunidades tradicionais' na presente pesquisa, inclusive porque, segundo Mydjere Kayapó (Informação verbal, 2019), "[...] essa palavra tradicional agloba a família tudinho".

No Brasil, após a promulgação da Constituição Federal da República de 1988 (CFR/88), a constitucionalização pluriétnica e multicultural do Estado positivou o postulado fundamental da democracia (DINO, 2014) ao reconhecer os diferentes modos de vida<sup>5</sup> existentes no país. Este progresso constitucional certifica o interesse do Estado em legitimar as diferentes formas de organização política, social e institucional, assim como a promoção de um desenvolvimento pautado na sustentabilidade (SACHS, 2004). Neste raciocínio, defende-se que os discursos de desenvolvimento da sociedade nacional sem recorte étnico terão como resultado a insustentabilidade.

Além disso, ainda que a C169 tenha consagrado grandes avanços normativos, a garantia de espaços participativos na consolidação desses direitos tem sido alvo de muitas controversas, sobretudo à luz do direito à Consulta Prévia, Livre e Informada. O direito à CPLI prevê que os povos e comunidades tradicionais deverão ser consultados sempre que medidas administrativas ou legislativas os afetarem. No entanto, os entraves que giram em torno dos debates sobre a simples consulta *versus* consentimento e da existência ou não do poder de veto confluem diretamente para a ineficácia dos processos consultivos, pois como se depreende de Gohn (2001), limitam-se à uma discussão sem considerar a real participação.

De igual modo, frente a inexistência de dispositivos que estabeleçam os meios a partir dos quais os estados deverão promover o direito à CPLI, a controversa necessidade de regulamentação desse direito constitui as arenas políticas de consulta (GARCIA, 2015) da

---

<sup>4</sup> O Decreto 6.040/2004 institui a Política Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT) e dispõe, no inciso I do seu artigo 3º, que "Para os fins deste Decreto e do seu Anexo, compreende-se por: I - Povos e Comunidades Tradicionais: 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". (BRASIL, 2004, não paginado).

<sup>5</sup> De acordo com Wagley (1957, p. 8-38 *apud* QUARESMA, 2003, p. 36), o conceito de modos de vida pode ser considerado como "[...] a forma pela qual o homem se adapta ao ambiente, com base em seus antecedentes históricos e no conhecimento gerado pelos antepassados, fruto da relação indivíduos x natureza".

atualidade. Sendo assim, foi o fio condutor desta pesquisa o interesse em saber se a tentativa de regulamentação do direito à CPLI pelo governo do estado do Pará buscou romper com o confronto sobre os efeitos imediatos da consulta, assim como se houve a promoção da participação ativa dos reais interessados na construção das medidas. Afinal, os governos devem desenvolver instrumentos de consolidação do poder ascendente.

Esse poder ascendente corresponde exatamente à oportunidade e à capacidade dos povos e comunidades tradicionais influírem nos processos decisórios, de modo que o direito à consulta não se limite a um mero espaço de troca de informações. Com isso, o objetivo é o de se estabelecer mecanismos que possibilitem a internalização das demandas locais por parte dos governos, a fim de promover o agir comunicativo (HABERMAS, 1995) e o diálogo intercultural (SANTOS, 2004). É dizer, pois, que os governos deverão garantir o pleno exercício do direito à CPLI pelos sujeitos da C169, mediante o fomento da participação nas tomadas de decisão.

Pelo exposto, a presente pesquisa se iniciou com a análise do contexto histórico da OIT, especificamente acerca da hierarquia normativa e da incorporação dos tratados internacionais de Direitos Humanos no ordenamento jurídico brasileiro. Posteriormente, realizou-se um estudo sobre os aspectos teóricos e interdisciplinares da participação, no intuito de evidenciar a sua importância na legitimação do direito à CPLI. Por fim, analisou-se os Decretos Executivos 1.969/2018 e o 2.061/2018, promulgados pelo governo do estado do Pará, em contraposição ao direito de consulta e de participação previsto na C169 da OIT.

À vista disso, as reflexões realizadas visaram responder o seguinte questionamento: nos termos da Convenção 169 da OIT, a conduta governamental promoveu a participação e o fortalecimento do poder ascendente dos povos e comunidades tradicionais paraenses? Para uma resposta que albergue o problema de pesquisa exposto, foi o desafio e objetivo geral da pesquisa analisar a medida governamental em contraposição ao direito de consulta e de participação, de modo que participação seja entendida como instrumento de legitimação do próprio direito à CPLI e, ainda, de fortalecimento do poder ascendente, em que pese as tentativas de sua regulamentação.

Os objetivos específicos, por sua vez, foram os seguintes:

- i) identificar de que maneira o direito a participação legitima o direito à CPLI, de modo a afastar o caráter meramente informativo da medida;
- ii) analisar a relação da participação com o diálogo intercultural como instrumentos de legitimação do direito a CPLI e de fortalecimento do poder ascendente;

- iii) demonstrar de que maneira a participação ativa dos povos e comunidades tradicionais promove o poder ascendente nos processos consultivos e decisórios;
- iv) promover a reflexão acerca da limitação dos debates da consulta *versus* consentimento e da existência ou não do poder de veto no direito à consulta como instrumento de inviabilização desse direito;
- v) evidenciar os Protocolos de Consulta como instrumento de promoção à máxima participação dos povos e comunidades tradicionais e consolidação do poder ascendente nos processos consultivos, em que pese as tentativas de regulamentação do direito à CPLI.

Com base nos dados levantados, percebe-se uma tendência estatal em inviabilizar espaços de participação efetivos nos processos consultivos, sobretudo frente a ausência da promoção do diálogo intercultural e do caráter prévio da medida.

A participação dos reais interessados na elaboração das medidas, além de eventualmente promover o consenso ou até mesmo o consentimento, consolida a expansão do poder ascendente nas tomadas de decisões. Em uma análise local, concluiu-se que embora o governo paraense tenha realizado duas tentativas de regulamentar o direito à CPLI, há uma clara dificuldade estatal em obter um posicionamento coeso acerca da implementação do direito à consulta e, principalmente, do direito a participação.

Por fim, a dissertação está estruturada em quatro capítulos, incluindo esta introdução e as conclusões. Sequencialmente, estão organizados em: introdução, que constitui o primeiro capítulo. Nesta parte inicial da pesquisa estão presentes o problema de pesquisa, as questões metodológicas e a caracterização da área estudada.

O segundo capítulo, intitulado "Organização Internacional do Trabalho e o Impacto dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos no Brasil", está dividido em três partes. O terceiro capítulo apresenta "A Convenção 169 da OIT e o Direito à Consulta Prévia, Livre e Informada", e está organizado em quatro partes. O quarto e último capítulo, por sua vez, intitula-se "A Tentativa de Regulamentação do Direito À CPLI e a Uniformização do Poder Ascendente", dividido igualmente em três partes. As conclusões encerram a análise proposta pela pesquisa.

## 1.1 Delineando o problema de pesquisa

A C169 determina que os Estados deverão promover a plena efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais de seus sujeitos, respeitando suas identidades sociais e culturais, assim como os seus costumes, tradições e instituições (BRASIL, 2004). Para tanto, constitui dever estatal a realização de consultas aos povos interessados mediante procedimentos apropriados, além da definição de mecanismos através dos quais esses sujeitos poderão participar na adoção de decisões que lhes sejam concernentes. É a partir dessa previsão normativa que o princípio da consulta e da participação é reconhecido, segundo Yamada e Oliveira (2013), como o "coração da Convenção".

As consultas realizadas deverão ser efetuadas, de acordo com o artigo 6, item 2, da C169, com boa fé e de modo apropriado às circunstâncias. Porém, ao estabelecer obrigações genéricas, a Convenção não define os efeitos práticos da consulta (como, por exemplo, a existência do poder de veto), tampouco os meios pelos quais esse direito deverá ser realizado, deixando à margem da discricionariedade dos estados a sua efetivação. Como se depreende de Bim (2014), Dino (2014) e Oliveira e Aleixo (2014), essas lacunas normativas fortalecem o debate acerca da simples consulta *versus* consentimento, como também, conforme propõem Garzón, Yamada e Oliveira (2016), Garcia (2015) e Wagner (2014), da necessidade ou não de regulamentação desse direito.

A respeito da dialética entre a simples consulta e o consentimento, embora no âmbito internacional seja perceptível uma certa tendência a ampliação de casos nos quais os povos e comunidades tradicionais intervêm ativamente nas decisões, mediante o seu expresso consentimento – a exemplo do caso *Saramaká vs Suriname*<sup>6</sup> –, no plano doméstico a situação é controversa. No julgamento dos Embargos de Declaração apresentados no emblemático caso *Raposa Serra do Sol* (Petição 3388), o STF se manifestou destacando que o consentimento das comunidades afetadas não é requisito de validade da consulta. Contudo, há o entendimento doutrinário, a exemplo de Moreira (2017), de que o mais adequado é compreender o consentimento como condição importante e sempre exigível.

No referido julgado, proferido no ano de 2013, o ministro Luis Alberto Barroso proferiu as seguintes considerações:

---

<sup>6</sup> Para maiores informações, ver sentença na íntegra no site: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/04/cc1a1e511769096f84fb5effe768fe8c.pdf>

[...] conforme observado pelo Ministro Gilmar Mendes, a relevância da consulta às comunidades indígenas 'não significa que as decisões dependam formalmente da aceitação das comunidades indígenas como requisito de validade' (fl. 799). Os índios devem ser ouvidos e seus interesses devem ser honesta e seriamente considerados. Disso não se extrai, porém, que a deliberação tomada, ao final, só possa valer se contar com a sua aquiescência. Em uma democracia, as divergências são normais e esperadas. Nenhum indivíduo ou grupo social tem o direito subjetivo de determinar sozinho a decisão do Estado. (BRASIL, 2010, não paginado).

À vista do exposto, o que se observa é a limitação do poder ascendente nos processos consultórios, sob a justificativa de que a democracia é baseada no dissenso. Contudo, não há, ainda, alternativa suficientemente capaz de solucionar a problemática oriunda da impossibilidade do consenso.

Neste contexto, apesar do interesse crescente nos estudos sobre a CPLI, é surpreendente que as pesquisas tenham deixado de lado o seu valor empírico, especialmente sob a perspectiva e importância do direito de participação nos processos consultivos. A pesquisa, quando desenvolvida no cerne da C169, dificilmente se concentra em analisar os aspectos interdisciplinares da participação como instrumento de consolidação e legitimação do direito de consulta. Assim, a partir de estudos correlatos (MARSHALL; ROSSMAN, 1999), a promoção de espaços participativos deve ser vista como meio eficaz de legitimação do direito à consulta, independentemente da existência do dissenso.

Sobre o assunto, destaca-se que no julgamento do caso Povo indígena *Kichwa de Saraku vs Equador*<sup>7</sup>, a própria Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) já reconheceu o direito de consulta como meio de garantir a participação. Deste modo, pode-se afirmar que o caráter meramente informativo da consulta além de inviabilizar a participação, serve apenas para legitimar as decisões estatais já tomadas. Neste cenário, o que ocorre é a realização de espaços que visam discutir apenas os reflexos, e não a viabilidade ou a concepção das medidas administrativas ou legislativas suscetíveis de afetar os povos e comunidades tradicionais.

Observa-se, portanto, a necessidade de criação de espaços que promovam sobretudo processos dialógicos, mas também a própria redistribuição de poder (ARNSTEIN, 1969) na elaboração das medidas. Por esta razão, tratar dos entraves obsoletos sobre a consulta é propagar a ineficácia desse direito. Afinal, limitar as discussões aos efeitos da consulta ou à sua regulamentação é olvidar-se dos propósitos do direito à CPLI, que são, segundo Brasil

---

<sup>7</sup> Para maiores informações, ver sentença na íntegra no site da Corte Interamericana de Direitos Humanos: [http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_245\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf)

(2004), o de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

Sendo assim, os debates devem ser direcionados aos mecanismos de validação dos processos dialógicos e participativos dos interessados, a exemplo do próprio fortalecimento do poder ascendente da participação, de modo a inviabilizar o participacionismo (STEINBRENNER *et al.*, 2007) e a pseudoparticipação (PATEMAN, 1992) dos povos interessados. Ademais, conforme relata a liderança Kayapó, Mydjere Kayapó (Informação verbal, 2019) em entrevista ao autor, "[...] eu preciso de um espaço de fala. Eu preciso ter o direito de voz".

Oportunamente, é certo que muitas vezes o acordo ou o consentimento não é alcançado, o que gera questionamentos acerca do caráter vinculativo da consulta, já que neste cenário o que prevalece é o discurso do desenvolvimento nacional em detrimento da autonomia privada (HABERMAS, 2011). Esta disparidade de poder fortalece a relação paradoxal de proteção e violação de direitos (FERNANDES, 2014). Desta maneira, para além do consenso ou do consentimento como resultado imediato da consulta, deve-se atentar para a participação na construção das medidas, inclusive porque, conforme Bobbio (2018, p. 101), "[...] um consenso obtido pela força pode ser considerado consenso?"

Essa interrogação direciona a análise aos significados históricos de democracia, conjugados hoje na extensão do poder ascendente em combate aos dois grandes blocos de poder descendente: a grande empresa e a administração pública (BOBBIO, 2018). Esta perspectiva proporciona um olhar avançado a respeito dos entraves da consulta, na qual a liberdade do dissenso proposta por Bobbio (2018) não pode ser considerada como uma variável de destruição das sociedades, mas, sim, como fator estimulante nas tentativas dialógicas que visam o consenso. Assim, é inevitável aceitar que a possibilidade do dissenso existe, razão pela qual a efetividade na participação é o ponto principal a ser discutido atualmente no contexto da CPLI.

A consulta deve ser então vista como um instrumento de promoção do diálogo intercultural – independentemente da dialética consulta *vs* consentimento – promovido pela efetiva participação nas tomadas de decisões. Desta feita, a tarefa a ser realizada é a de analisar e validar as consultas aos povos e comunidades tradicionais mediante a existência da real participação desses povos nos processos consultivos e decisórios, pois só assim o acordo poderá transcender a simples aceitação passiva do comando mais forte (BOBBIO, 2018). Contudo, há de se admitir que este trabalho, conforme propõe Bim (2015, p. 216), "[...] é um

processo contínuo que pode demorar um pouco até se alcançar a consulta ideal – se é que ela existe".

Além do mais, a respeito das tentativas de regulamentação do direito à CPLI, há que se considerar que o direito de participação, por si só, constitui a mesma dimensão dúplice do direito à democracia, pois constitui direito fundamental em si e é também elementar na garantia de outros direitos fundamentais (DINO, 2014). Este viés dúplice da participação legitima as diferenças de um estado multicultural, a exemplo do Brasil. É por este motivo que malgrado as controvérsias teóricas sobre o assunto, pensar em alternativas empíricas a regulamentação da consulta, como o fortalecimento do poder ascendente na participação, é promover a própria aplicabilidade imediata da Convenção.

Por isso, o direito de consulta precisa ser analisado como meio de promoção da participação ativa dos povos e comunidades tradicionais e do fortalecimento do poder ascendente nas tomadas de decisão. Somente assim é que o direito a CPLI poderá se tornar eficaz – e eficaz porque legítimo e legítimo porque participativo –, afinal, segundo Dussel (2011, p. 119), a "[...] essência da legitimidade do exercício do poder estaria a participação". Deste modo, ao analisar os aspectos teóricos e interdisciplinares da participação em comparação aos Decretos Executivos 1.969/2018 e 2.061/2018, este estudo apresenta alternativas à dialética atual, porém ultrapassada, aos entraves do pleno exercício do direito à consulta.

## **1.2 Metodologia**

### **1.2.1 Abordagem teórico-metodológica**

Em uma linha atual de progressão à pesquisa e, conseqüentemente, de pesquisadores em diversas áreas do saber, Gusdorf (1976, p. 14 *apud* ANGEL, 2017) determina que "[...] a multiplicação dos cientistas, muito longe de ser o sinal de um progresso do conhecimento, constituiria, antes, o sintoma mórbido de uma regressão". Isso porque a monopolização da verdade (MORIN, 2007) proposta por um conhecimento unidimensional de grande parte dos cientistas gera uma certa incapacidade de solucionar os problemas da modernidade. As promessas da modernidade, para Santos (2002, p. 29), "[...] por não terem sido cumpridas, transformaram-se em problemas para os quais parece não haver solução".

Essa aparente inércia quanto a solução dos problemas atuais se deve especialmente pelo "[...] progresso dos conhecimentos especializados, que não podem se comunicar uns com

outros" (MORIN, 2005, p. 99), provocando uma limitação no conhecimento holístico do saber científico (BITTAR, 2016). Essa lógica individualista na ciência dificulta a (in)capacidade "[...] de responderem a questões que não surgem da sua própria disciplina [...] de integrarem dentro de seus modelos explicativos informações alheias a seu próprio universo científico" (RAYNAUL, 2014, p. 13). Esta perspectiva, ao invés de apresentar soluções, constitui o que Leff (2011) e Thiesen (2008) entendem pelo fenômeno do fracionamento e da hiperespecialização do conhecimento.

Para Moraes (2002), se a realidade é complexa – e assim o são os problemas da modernidade –, é necessário um pensamento igualmente complexo, capaz de desenvolver uma reflexão multidimensional que leve em conta essa complexidade. Significa dizer, pois, que, segundo Thiesen (2008, p. 9), "[...] apenas o pensamento complexo sobre uma realidade também complexa pode fazer avançar a reforma do pensamento na direção da contextualização, da articulação e da interdisciplinarização do conhecimento produzido pela humanidade".

Nas palavras de Morin (2005, p. 23),

[...] a reforma necessária do pensamento é aquela que gera um pensamento do contexto e do complexo. O pensamento contextual busca sempre a relação de inseparabilidade e as interretroações entre qualquer fenômeno e seu contexto, e deste com o contexto planetário. O complexo requer um pensamento que capte relações, interrelações, implicações mútuas, fenômenos multidimensionais, realidades que são simultaneamente solidárias e conflitivas (como a própria democracia, que é o sistema que se nutre de antagonismos e que, simultaneamente, os regula), que respeite a diversidade, ao mesmo tempo que a unidade, um pensamento organizador que conceba a relação recíproca entre todas as partes.

Nesta ótica, o conhecimento da ciência individualizado não é capaz de responder aos conflitos das demandas universais na perspectiva da proteção da dignidade humana.

Nesse contexto, a institucionalização generalizada de atividade científica (POMBO, 1993) leva à necessidade de uma reflexão crítica sobre as bases epistemológicas e a via hermenêutica que impulsionam a monopolização da verdade e inviabilizam o diálogo de saberes (LEFF, 2011). O entendimento de que o conhecimento das partes, individualizadas, geram o conhecimento do todo através do que Domingues (2005) entende como o saber especialista, já não pode mais ser sustentado como assim o era na ciência clássica (BICALHO; OLIVEIRA, 2011). Por este motivo, conforme Morin (2007), o paradigma científico vigente à época sofreu significativas transformações.

Algumas estratégias metodológicas surgem como alternativa à essa patologia geral do saber (JAPIASSU, 1976). O objetivo atual está na construção de mecanismos de

entendimento mútuo dos problemas atuais, os quais poderão ser explicados através de um pensamento mais holístico. A interdisciplinaridade surge então como o confronto dialogal, crítico e interpretativo (NUNES, 2012) do conhecimento científico. Essa unidade do saber, segundo Gusdorf (2006, p. 56), "[...] ao mesmo tempo que aprofunda a inteligibilidade deste ou daquele domínio do conhecimento, é capaz de situar o seu saber na totalidade do saber, isto é, no horizonte global da realidade humana".

A interdisciplinaridade, segundo Martins, Soldá e Pereira (2017, p. 10), "[...] é uma necessidade e uma forma de superar a visão fragmentada nos processos de produção e socialização de conhecimentos na perspectiva da totalidade". É a colaboração, por assim dizer, que implica na existência da interrelação dos conhecimentos, superando a ideia da fragmentação do saber e da individualização científica na tentativa de solucionar os problemas, especialmente os da modernidade. No entanto, buscar uma definição conceitual de interdisciplinaridade parece ainda ser muito precário, tendo em vista o momento de construção desse conceito.

Para Thiesen (2008, p. 3),

[...] qualquer demanda por uma definição unívoca e definitiva deve ser a princípio rejeitada, por tratar-se de proposta que inevitavelmente está sendo construída a partir das culturas disciplinares existentes e porque encontrar o limite objetivo de sua abrangência conceitual significa concebê-la numa óptica também disciplinar. Ou, como afirma Leis (2005, p. 7), "a tarefa de procurar definições para a interdisciplinaridade não seria algo propriamente interdisciplinar, senão disciplinar".

Assim, para além dos conceitos que visam definir a interdisciplinaridade, o que se pode afirmar é que independentemente da forma que assuma, ainda conforme Thiesen (2008, p. 3), "[...] a interdisciplinaridade está sempre situada no campo onde se pensa a possibilidade de superar a fragmentação das ciências e dos conhecimentos produzidos por elas e onde simultaneamente se exprime a resistência sobre um saber parcelado".

O grande problema, na verdade, está na dificuldade de encontrar a "[...] via de interarticulação entre as ciências, que têm, cada uma delas, não apenas sua linguagem própria, mas também conceitos fundamentais que não podem ser transferidos de uma linguagem à outra" (MORIN, 2002, p. 113). Essa dificuldade solidifica a complexidade do próprio saber. Assim, apesar da complexidade do conhecimento científico, sobretudo à luz da fragmentação do conhecimento, buscou-se na presente pesquisa uma abordagem interdisciplinar, a fim de, consoante Angel (2017, p. 27), favorecer "[...] uma convergência de olhares, e proporcionando a aprendizagem de práticas e instrumentos concretos".

Desta maneira, a partir de abordagens interdisciplinares, foram utilizados teóricos como Gohn (2001, 2003) para discutir a participação, Bobbio (2018) para discutir a (re)democratização do estado, com base inclusive na ideia de globalização de "cima para baixo" proposta por Santos (2001), e Piovesan (2010, 2018) para consolidar a eficácia dos Direitos Humanos no plano do ordenamento jurídico brasileiro. A interpretação holística do problema de pesquisa e da base epistemológica utilizada visa combater a ausência de respostas aos problemas da atualidade, especialmente à luz do direito de consulta como instrumento de promoção da participação e consolidação do poder ascendente de povos e comunidades tradicionais nas tomadas de decisão.

Para tanto, desenvolveu-se um pensamento multidimensional, pautado sobretudo em teorias decoloniais com o objetivo de promover, segundo Gómez e Orrico (2004, p. 11), o "[...] direcionamento dos olhares para um mesmo objeto por intermédio de diferentes concepções teóricas e metodológicas". Já como abordagem secundária, mas ainda dentro da interdisciplinaridade do saber, utilizou-se a perspectiva da evolução histórica-normativa dos tratados internacionais de Direitos Humanos, especialmente da Convenção 169 da OIT. Afinal, conforme propõe Thiesen (2008, p. 2), "[...] embora delimitado o problema a ser estudado, não podemos abandonar as múltiplas determinações e mediações históricas que o constituem".

## 1.2.2 Procedimentos metodológicos

O modelo de conhecimento científico denominado positivista – aqui também compreendido como aquele que possui natureza quantitativa (SEVERINO, 2016) – não é capaz de responder às especificidades do mundo humano, especialmente porque o seu método experimental-matemático deixa "[...] escapar importantes aspectos relacionados com sua condição específica de sujeito" (SEVERINO, 2016, p. 126). Sendo assim, a presente pesquisa possui natureza qualitativa, pois buscou analisar a complexidade de fenômenos sociais e culturais emergentes relacionados a sujeitos pré-determinados. O que se propôs foi, de acordo com Günther (2006, p. 202), o estudo de "[...] relações complexas ao invés de explicá-las por meio do isolamento de variáveis".

Para Günther (2006, p. 203), "[...] no processo de pesquisa, há de se constatar um envolvimento emocional do pesquisador com o seu tema de investigação". Neste sentido, não há que se afastar a preocupação e o interesse em promover, através da presente dissertação, um instrumento de intervenção e de reflexão de cunho relevantemente social acerca da

temática escolhida. A questão valorativa do pesquisador no desenvolvimento da pesquisa qualitativa constitui ainda uma postura ativista, conforme Günther (2006, p. 204), na qual "[...] a finalidade da ciência seria a de ajudar as pessoas (participantes da pesquisa) a obter autodeterminação".

Por sua vez, o procedimento de pesquisa adotado foi o estudo de caso, uma vez que se buscou explorar um fato somado às cosmovisões dos participantes, mediante uma variedade de procedimentos de coletas de dados (CRESWELL, 2007; STAKE, 1995). Segundo Yin (2001, p. 21), "[...] o estudo de caso contribui, de forma inigualável, para a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos". Com isso, a ideia é atribuir a representatividade proposta por Severino (2016, p. 128) no tema escolhido, "[...] de modo a ser apto a fundamentar uma generalização para situações análogas, autorizando inferências".

Para Michel (2009, p. 54), "[...] a vantagem do estudo de caso reside na possibilidade de penetração na realidade social", além de possibilitar a participação dos interessados na pesquisa, de modo a dar uma explicação sistemática dos fatos que ocorrem em um determinado contexto social (FACHIN, 2006). A partir de Godoy (1995, p. 21), pôde-se contribuir de maneira assertiva "[...] às várias possibilidades de se estudar os fenômenos que envolvem os seres humanos e suas intrincadas relações sociais, estabelecidas em diversos ambientes". Buscou-se, então, alcançar o que Michel (2009, p. 54) propõe como "[...] uma referência de atuação, um modelo a ser seguido em situações futuras".

Além do mais, para ligar o subjetivismo ao saber científico, promovendo o "[...] abandono do estado de ignorância e na aproximação do estado de conhecimento" (BITTAR, 2016, p. 27), o método utilizado foi o hipotético-dedutivo. Sob esta óptica, propôs-se consolidar uma alternativa às discussões ultrapassadas que inviabilizam (ou, ao menos, não promovem) a execução plena do direito de participação nos processos consultivos. Afinal, conforme Fachin (2006, p. 33), "[...] nas pesquisas científicas, as compreensões, além de importantes, são, acima de tudo, indispensáveis para se comprovar as pressuposições teóricas e se chegar a uma conclusão com certo teor de confiabilidade sobre o fato pesquisado".

Essas pressuposições teóricas, por sua vez, constituem as hipóteses da presente pesquisa. De acordo com Fachin (2006, p. 61), a hipótese "[...] tem como fim de utilidade propor explicações a todo o processo da investigação". São elas:

- i) o direito à consulta como mero canal de informação inviabiliza a plena eficácia desse direito, uma vez que não garante a participação dos sujeitos nos processos consultivos e decisórios;

- ii) o direito à consulta tem como objetivo imediato o consentimento, de modo que as discussões sobre consulta *vs* consentimento não interferem na eficácia do direito de participação;
- iii) a regulamentação do direito a consulta, desde que pautada na participação dos reais interessados na medida, pode constituir instrumento formal e político de garantia de direitos, desde que feitos a partir do poder ascendente da participação, a exemplo dos protocolos de consulta;
- iv) o direito à CPLI, nos termos da C169, não constitui um fim em si mesmo, pois representa, na verdade, um instrumento de promoção e consolidação do direito a participação.

Em relação às técnicas de investigação, inicialmente se fez uso do levantamento bibliográfico, realizado especialmente nas esferas das bibliotecas do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) e do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD), ambos da Universidade Federal do Pará (UFPA), bem como do Centro Universitário do Pará (CESUPA) e da Faculdade Metropolitana de Paragominas. Segundo Gil (1999, p. 65), "[...] a principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente".

Em um segundo momento, a análise documental se fez presente para compreender o conteúdo dos Decretos 1.969/2018 e 2.061/2018, especialmente sob a ótica do direito de consulta e participação nos termos da Convenção 169 da OIT. "Nestes casos, os conteúdos dos textos ainda não tiveram nenhum tratamento analítico, são ainda matéria-prima, a partir da qual o pesquisador vai desenvolver sua investigação e análise" (SEVERINO, 2016, p. 131). Ademais, de acordo com Michel (2009, p. 65), a análise documental "[...] faz parte do processo de conhecimento e identificação do problema, sem o qual a busca da solução será inócua e sem eficácia".

Na coleta de dados, a utilização de dados diversos "[...] revela a autonomia didática e a independência conceitual" (BITTAR, 2016, p. 25) da pesquisa. Neste sentido, foram utilizadas fontes documentais, que representam os dados secundários da pesquisa; e entrevistas não estruturadas, realizadas com os principais interessados na delimitação do problema, constituindo, assim, os dados primários da dissertação. A escolha dos participantes está diretamente vinculada com a capacidade e a legitimidade de preencher o espaço de fala proposto na pesquisa, na medida em que se propõe o afastamento da pseudoparticipação nos processos consultivos e decisórios.

A respeito do que se trata, foram escolhidas duas representatividades tradicionais paraenses, uma indígena e uma quilombola. Mydjere Kayapó – liderança indígena kayapó – foi escolhido por ser, à época da realização das entrevistas, coordenador de educação indígena na Secretaria de Educação do Estado do Pará (SEDUC), o que demonstra grande poder deliberativo nas demandas indígenas voltadas a educação. Emanuela Cardoso – quilombola do Abacatal e membro da Associação de Moradores e Produtores de Abacatal e Aurá (AMPQUA) – foi escolhida pela grande representação que os quilombolas do Abacatal possuem hoje nas lutas pelas garantias de direitos, em especial ao direito à CPLI.

Por meio das entrevistas realizadas na sede da SEDUC e da UFPA, respectivamente, foram realizados registros fonográficos, buscando enfatizar e fortalecer o espaço de fala e voz dos sujeitos. Deste modo, buscou-se colher informações diretamente sob a perspectiva dos sujeitos a partir de um discurso livre e longe de qualquer estigma ou discriminação a respeito do direito à CPLI e aos entraves a participação, especialmente no estado do Pará.

### **1.3 Breves considerações sobre a área de pesquisa**

O estado do Pará fica localizado na região Norte do Brasil. De acordo com dados atualizados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Pará é o segundo maior estado do País em extensão territorial, possuindo uma área de 1.247.955,238 km<sup>2</sup> (IBGE, 2017). A sua população está estimada em 8.513.497 pessoas e assume, atualmente, a 9<sup>a</sup> posição no ranking de população residente, sendo considerado o estado mais povoado da região Norte (IBGE, 2018). É formado por 144 municípios e a sua capital é a cidade de Belém, que, segundo IBGE (2018), reúne em sua região metropolitana atual aproximadamente 1.485.732 pessoas.

Entre o período de 1989 a 2017, o estado do Pará foi dividido geograficamente em 06 (seis) mesorregiões e em 22 (vinte e duas) microrregiões, conforme quadro anexo A. No entanto, no ano de 2017 o IBGE realizou uma revisão no quadro regional vigente desde a década de 1990, quando da última versão da Divisão Regional do Brasil publicada. As novas dimensões geográficas são denominadas, respectivamente, de Regiões Geográficas Intermediárias e Regiões Geográficas Imediatas<sup>8</sup> (IBGE, 2018) e podem ser visualizadas através do quadro I abaixo.

---

<sup>8</sup> Conforme IBGE (2018, não paginado), "[...] o recorte das Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias de 2017 incorpora as mudanças ocorridas no Brasil ao longo das últimas três décadas [...] As Regiões Geográficas Imediatas têm na rede urbana o seu principal elemento de referência. Essas regiões são estruturas a partir de

**Quadro 1 – Divisão Regional do Estado do Pará atualizada (2017)**

REGIÃO GEOGRÁFICA INTERMEDIÁRIA	LOCALIZAÇÃO	REGIÃO GEOGRÁFICA IMEDIATA	ÁREA (KM2)	NÚMERO DE MUNICÍPIOS POR REGIÃO
BELÉM		Belém	1.059,458 km <sup>2</sup>	Acará, Ananindeua, Barcarena, Belém, Benevides, Bujaru, Colares, Concórdia do Pará, Marituba, Santa Bárbara do Pará, Santa Izabel do Pará, Santo Antônio do Tauá, São Caetano de Olvidelas, Tomé-Açu, Vigia
		Cametá	3.081,367 km <sup>2</sup>	Cameta, Limoeiro do Ajuru, Mocajuba, Oeiras do Pará
		Abaetetuba	1.610,404 km <sup>2</sup>	Abaetetuba, Igarapé-Miri, Moju, Tailândia
CASTANHAL		Castanhall	1.028,889 km <sup>2</sup>	Castanhall, Curuçá, Igarapé-Açu, Inhangapi, Irituia, Magalhães Barata, Maracanã, Marapanim, Santa Maria do Pará, São Domingos do Campim, São Francisco do Pará, São João da ponta, São Miguel do Guamá, Terra Alta
		Bragança	2.091,930 km <sup>2</sup>	Augusto Corrêa, Bragança, Cachoeira do Piriá, Santa Luzia do Pará, Tracuateua, Viseu
		Capanema	614,693 km <sup>2</sup>	Bonito, Capanema, Nova Timboteua, Peixe-Boi, Primavera, Quatipuru, Salinópolis, Santarém Novo, São João de Pirabas
		Paragominas	19.342,254 km <sup>2</sup>	Aurora do Pará, Dom Eliseu, Ipixuna do Pará, Mãe do Rio, Paragominas, Ulianópolis
		Capitão Poço	2.899,553 km <sup>2</sup>	Capitão Poço, Garrafão do Norte, Nova Esperança do Piriá, Ourém
		Marabá	15.128,058 km <sup>2</sup>	Abel Figueiredo, Bom Jesus do Tocantins, Brejo Grande do Araguaia, Itupiranga, Jacundá, Marabá, Nova Ipixuna, Palestina do Pará, Piçarra, Rondon do Pará, São Domingos do Araguaia, São

centros urbanos próximos para a satisfação das necessidades imediatas das populações, tais como: compras de bens de consumo duráveis e não duráveis; busca de trabalho; procura por serviços de saúde e educação; e prestação de serviços públicos, como postos de atendimento do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, do Ministério do Trabalho e de serviços judiciários, entre outros. As Regiões Geográficas Intermediárias correspondem a uma escala intermediária entre as Unidades da Federação e as Regiões Geográficas Imediatas [...] organizam o território, articulando as Regiões Geográficas Imediatas por meio de um polo de hierarquia superior diferenciado a partir dos fluxos de gestão privado e público e da existência de funções urbanas de maior complexidade."

<b>MARABÁ</b>				Geraldo do Araguaia, São João do Araguaia
		Parauapebas	6.886,208 km <sup>2</sup>	Canaã dos Carajás, Curionópolis, Eldorado do Carajás, Parauapebas
		Tucuruí	2.086,189 km <sup>2</sup>	Baião, Breu Branco, Goianésia do Pará, Novo Repartimento, Pacajá, Tucuruí
<b>REDENÇÃO</b>		Redenção	3.823,809 km <sup>2</sup>	Bannach, Conceição do Araguaia, Cumarú do Norte, Floresta do Araguaia, Pau-D'Arco, Redenção, Santa Maria das Barreiras, Santana do Araguaia
		Tucumã-São Félix do Xingu	2.512,594 km <sup>2</sup>	Ourlândia do Norte, São Félix do Xingu, Tucumã
		Xinguara	3.779,348 km <sup>2</sup>	Água Azul do Norte, Rio Maria, Supacaia, Xinguara
<b>SANTARÉM</b>		Santarém	17.898,389 km <sup>2</sup>	Alenquer, Belterra, Mojuí dos Campos, Monte Alegre, Prainha, Santarém
		Itaituba	62.042,472 km <sup>2</sup>	Aveiro, Itaituba, Jacareacanga, Novo Progresso, Placas, Rurópolis, Trairão
		Oriximiná	107.603,661 km <sup>2</sup>	Curuá, Faro, Juruti, Óbidos, Oriximiná, Terra Santa
<b>ALTAMIRA</b>		Altamira	159.533,328 km <sup>2</sup>	Altamira, Anapu, Brasil Novo, Medicilândia, Senador José Porfírio, Uruará, Vitória do Xingu
		Almeirim-Porto de Moz	72.954,798 km <sup>2</sup>	Almeirim, Porto de Moz
<b>BREVES</b>		Breves	9.563,007 km <sup>2</sup>	Afuá, Anajás, Bagre, Breves, Chaves, Curralinho, Gurupá, Melgaço, Portel, São Sebastião da Boa Vista
		Soure-Salvaterra	3.517,318 km <sup>2</sup>	Cachoeira do Arari, Muaná, Ponta de Pedras, Salvaterra, Santa Cruz do Arari, Soure

Fonte: IBGE (2017); IBGE (2018); Google (2019).

Como pode-se perceber, a mudança proposta pôde estabelecer escalas que oferecem um retrato mais detalhado do território paraense, sobretudo frente as alterações de natureza político-administrativas ocorridas durante o final do século XX e o início do século XXI.

Em conformidade com IBGE (2018, não paginado) estas mudanças estão vinculadas ao "[...] intenso processo de ocupação e ampliação dos espaços produtivos que, aliado ao acelerado movimento de criação de municípios, a partir da Constituição Federal do Brasil de 1988", colocam novos desafios a serem revistos e identificados. Nesta perspectiva, as especificidades dos territórios existentes no Pará colaboram para uma não uniformização de atributos, fortalecendo o seu vasto reconhecimento pela diversidade ambiental, social e cultural. Do mesmo modo, ressalta-se a ampla extensão de áreas protegidas no estado.

As áreas protegidas são asseguradas pela Lei 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e regulamentou os incisos I, II, III e VII do parágrafo 1º do artigo 225 da CRF/88. Pela atual leitura constitucional, é dever do poder público a criação de espaços territoriais especialmente protegidos, cujo objetivo é a manutenção da diversidade biológica e dos recursos naturais no território brasileiro (BRASIL, 1988; MELO, 2017), com destaque às Unidades de Conservação (UC). No entanto, conforme as assertivas de Simonian e Baptista (2015, p. 406), "[...] as populações tradicionais indígenas e não indígenas amazônicas e paraenses vem revelando a importância de seus conhecimentos para a proteção e conservação da biodiversidade".

Sobre o assunto, o estado paraense é "[...] responsável pela população aproximada de 34.000 (trinta e quatro mil) indígenas e cerca de 420 (quatrocentas e vinte) comunidades quilombolas identificadas" (PARÁ, 2018a, p. 5). Por este motivo, em que pese a amplitude do território paraense e as suas especificidades regionais, valorizar a existência da territorialidade (LITTLE, 2002; SANTOS, 2014; MOREIRA, 2017) paraense é dar espaço aos saberes endógenos muitas vezes invisibilizados e estigmatizados. Inclusive porque, consoante Pinheiro (2010, p. 35) "[...] em uma única terra indígena podem existir diversos povos com diferentes línguas, lógicas próprias, diferentes formas de interação com o meio ambiente, de ocupação e de contato com a sociedade envolvente".

Desta feita, tendo em vista que "[...] a história de ocupação do território paraense é marcada por processos que invisibilizaram o contexto regional e local, onde a presença do capital internacional fez recrudescer e degradar ainda mais o contexto biossocioeconômico" (SIMONIAN; BAPTISTA, 2015, p. 440), optou-se por centralizar o estudo em algumas das áreas especiais (LUZ *et al.*, 2013) existentes no estado do Pará. Ademais, não obstante coadunar-se com o grande número de comunidades tradicionais paraenses existentes no

território paraense, frisa-se que esta pesquisa se limitou à perspectiva de apenas duas comunidades tradicionais, a comunidade indígena Kayapó e a quilombola do Abacatal.

### 1.3.1 A comunidade indígena Kayapó

O povo indígena Kayapó é um dos povos indígenas mais estudados pela etnologia Amazônica (TURNER, 1987). O termo "Kayapó" tem origem tupi, desde meados do século XIX, e significa, na sua literalidade, "como macaco", devido a um ritual de dança no qual os indígenas utilizam máscaras de macacos. Internamente, porém, os Kayapó se autodenominam como "*Mebêngokre*", também da língua tupi, que significa "os homens do buraco" ou "lugar d'água". Segundo Turner (1992, p. 311), "[...] os Kayapó são um entre vários grupos intimamente correlacionados do tronco linguístico Jê setentrional".

Sobre o assunto – e ainda nas palavras de Turner (1992) –, um mito histórico explica a importância do Tronco Macro-Jê para os Kayapó, como é o caso do Mydjere, responsável pela educação de mais 55 povos indígenas diferentes no estado paraense. Para Turner (1992, p. 313),

[...] segundo um mito, os ancestrais dos Jê viviam juntos como um só grupo nessa área até descobrirem uma grande árvore da qual nasciam espigas de milho. Derrubaram a árvore, obtendo assim o milho como planta de cultivo, mas, à medida que recolhiam as sementes, começaram a falar línguas diferentes, e se separaram nos diversos grupos Jê atuais.

É a partir do acontecimento relatado que surgem as várias famílias do tronco Jê.

Nas palavras de Mydjere (informação verbal, 2019),

Quando derrubaram o pé de milho [...] as pessoas escolhia aqueles galho pra coletar semente, então cada galho que o pessoal escolhia, foi ali que o pessoal começou a falar em línguas diferentes. E aí que um cacique deles reuniu todo mundo e começou a falar: vocês que são desse galho aqui, vamos nos dividir, porque a gente não tá entendendo um ao outro. Então foi ali que começou a divisão, foi ali que começou a nascer o povo Xicrin, o povo canela, o povo gavião [...].

Com isso, nasce a história dos diferentes indígenas Kayapó.

Não obstante, embora as cisões oriundas das diferenças dialéticas existentes, o tronco linguístico Jê representa o traço de maior abrangência étnica, reconhecendo aqueles que possuem entre si uma cultura e identidade comum (VERSWIJVER; GORDON, 2002), além de instituir a família linguística dos Kayapó. Portanto, é um aspecto – dentre tantos outros – de extrema importância na organização cultural dos Kayapó. Por este motivo, ainda segundo

Turner (1992, p. 311), "[...] as estruturas sociais, políticas e culturais kayapó só são compreensíveis em seu contexto histórico".

De acordo com o censo realizado em 2010 pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI), a população Kayapó contava com cerca de 4.166 indígenas à época. E, justamente por ser "[...] difícil dizer com precisão quantos índios Kayapó vivem nesse território imenso" (VERSWIJVER; GORDON, 2002, não paginado), não foi possível a coleta de dados atualizados sobre a população residente atualmente nas comunidades. Pode-se afirmar ao menos que, segundo Pequeno (2004, p. 252), "[...] o procedimento administrativo de regularização fundiária da terra indígena (TI) Kayapó está devidamente concluído, ou seja, encontra-se homologada através do Decreto de Homologação n. 319, de 29 de outubro de 1991".

Ademais, segundo o Instituto Socioambiental (ISA) (INSTITUTO, 2018, não paginado), "[...] os dados mais antigos claramente estabelecidos sobre os Kayapó datam do fim do século XIX e são utilizados como base para estabelecer laços de parentesco entre as diferentes aldeias existentes". Desde esse período, várias transformações foram trazidas pela crescente integração com a sociedade nacional, mas que ao contrário de terem constituído um processo puro de erosão cultural, consolidou ainda mais o controle interno e a reprodução de valores sociais desse povo (TURNER, 1992; PHILLIPS, 2014). Neste ponto, percebe-se uma intensa mobilização em prol de direitos e garantias políticas locais.

No curso dessa mobilização, especialmente nos anos 1980 e 1990, os Kayapó ganharam uma visibilidade mundial, especialmente através de lideranças como Raoni, que auxiliou no processo de demarcação da TI Kayapó (RABBEN, 2004) e da indígena Tuíra Kayapó, mundialmente conhecida por defender seu povo das ameaças da construção de Belo Monte sobre o Rio Xingu. Para Verswijver e Gordon (2002, não paginado), esse contato com o mundo exógeno "[...] faz igualmente parte de suas estratégias de relacionamento com o mundo dos brancos e parte do seu modo de enfrentar as novas condições históricas que se lhes apresentam".

Em relação à organização política dos Kayapó, não há um chefe que administre e comande toda a aldeia. Nas assertivas de Verswijver e Gordon (2002, não paginado), "[...] esse contato com o mundo exógeno para cada associação possui um ou dois chefes, que exercem jurisdição sobre seu próprio grupo". Interessante destacar ainda que o chefe não pode tomar uma decisão no sentido literal da palavra, tendo em vista não possuir poder para tanto. Sobre este assunto, os autores asseveram o seguinte:

[...] ninguém dá atenção a um chefe que impõe sua própria vontade e, caso ele queira fazê-lo, poderá ser até mesmo banido. É conveniente que o chefe esteja atento às ideias que circulam no interior do seu grupo de discípulos e, se um consenso se encaminhar, ele deve formulá-lo rapidamente, de tal maneira que os outros se alinhem unanimemente à ideia ou ação, na qual ele aparece como proponente. É, aliás, nesse estágio que os discursos se tornam decisivos: eles dão frequentemente a impressão de que o chefe propõe algo, o que é falso. Ele apenas formula de maneira hábil uma ideia pela qual um consenso estava para culminar. No caso de uma discordância, o chefe consulta geralmente os membros mais velhos da associação. (VERSWIJVER; GORDON, 2002, não paginado).

Essa virtude do chefe das aldeias pode ser considerada como fonte de conciliação e indispensável para promover a unidade da comunidade.

Ademais, para além do caráter combativo da chefia – característica também essencial no que se espera de um chefe Kayapó –, essa capacidade apaziguadora pode inclusive auxiliar no contato da comunidade com o mundo dos brancos, na missão de encontrar uma solução que possa validar os interesses de ambos os lados dos conflitos. Com este ofício, para Verswijver e Gordon (2002, não paginado), "[...] os chefes devem colocar os interesses do grupo em primeiro plano, em detrimento dos interesses individuais, tendo na generosidade uma prova manifesta desse sentimento de solidariedade".

Os Kayapó também são conhecidos pelo seu artesanato, difundidos hoje em acessórios, enfeites, pulseiras e pinturas corporais. Antigamente, os homens utilizavam um disco de madeira no lábio inferior, de até 10 centímetros de diâmetro, o que pode ser visto ainda nos dias atuais. Para Banner (1939), um traço distintivo dos homens e mulheres Kayapó está no fato de rasparem o cabelo na frente da cabeça. No entanto, é na pintura corporal que a arte se mistura à vida cotidiana, tornando-se um aspecto forte da cultura dos Kayapó (PAGANO, 2015) ao despertar a criatividade nos indígenas e especialmente nas mães, que, segundo Phillips (2014), inventam desenhos próprios nos seus filhos.

A organização social das aldeias Kayapó tradicionais pode ser resumida segundo o padrão ideal (PHILLIPS, 2014), composto por um círculo de casas de palha construídas ao redor de uma praça ou pátio. No meio, encontra-se a casa dos homens, que se reúnem através de associações masculinas para discutirem os negócios da comunidade e iniciar os meninos na vida cultural, além de promoverem a fabricação de instrumentos de caça, como o arco e a flecha. Segundo Verswijver e Gordon (2002, não paginado), "[...] esse centro é um lugar simbólico, origem e coração da organização social e ritual dos Kayapó, célebre por sua complexidade [...]", e na qual a entrada da mulher é proibida.

Por sua vez, Mydjere afirma que quando os homens saem "para a conquista", ou seja, em busca da caça, de novos territórios, as mulheres ficam nas aldeias. Quando o homem traz a

caça, ele entrega à sua esposa e depois uma parte à sua mãe (LEA, 1995). Para Phillips (2014), essa relação é oriunda da relação dos homens tanto com as casas das suas mães, quanto com a casa das suas esposas, onde são criados seus filhos. Além disso, na linha da organização social Kayapó, Phillips também (2014, não paginado) aduz que "[...] pode-se dizer que o homem é um convidado habitual na casa da esposa, mas o seu lar é a casa da mãe e suas irmãs".

### 1.3.2 A comunidade quilombola do Abacatal

Bacabal – como antigamente era chamada – é considerada uma região especial na luta pelo fortalecimento da memória e na consolidação de processos endógenos de afirmação étnica e política (ACEVEDO MARIN; CASTRO, 2004). Situada na Região Metropolitana de Belém (RMB), a uma distância de 16 km da capital paraense, a comunidade quilombola do Abacatal está localizada à margem esquerda do rio Uriboquinha, no município de Ananindeua. Segundo dados do Instituto de Terras do Pará (ITERPA) (2018) e do Título de Reconhecimento de Domínio (anexo B), em 1999 a comunidade foi devidamente titulada.

Faz-se oportuno destacar, desde já, que embora a conquista pelo reconhecimento do domínio tenha sido resultado de resistência sobretudo às opressões históricas sofridas (BRASIL, 2003), o documento entregue à comunidade de Abacatal em 13 de maio de 1999 representava apenas 15% do que possuíam por herança (FURTADO, 2011). Para Acevedo Marin e Castro (2004), o legado, na verdade, foi de uma sesmaria equivalente a 2.100 ha, ainda que tenha sido reconhecido, à época, apenas 308,1991ha (PARÁ, 1999). No entanto, em 2006, por iniciativa da AMPQUA, foi lavrado, pelo ITERPA, Termo de Retificação da área para 317,9366 ha (anexo C).

Atualmente, e de acordo com a Comissão Pró-Índio de São Paulo, a comunidade quilombola de Abacatal possui dois títulos outorgados, todos em favor da AMPQUA (2018, não paginado). Isso porque no ano de 2003 o ITERPA concedeu a abertura de novo processo para a ampliação da área, o que resultou, cinco anos depois, no reconhecimento de mais 265,3472 ha (anexo D) em favor da comunidade quilombola de Abacatal. Desta maneira, segundo dados da Comissão Pró-Índio (2018, não paginado), afirma-se que a comunidade conta hoje com uma dimensão total e titulada de 583,2838 ha.

De acordo com Acevedo Marin e Castro (2004, p. 21),

[...] escrever sobre Abacatal permite descobrir ângulos múltiplos do conhecimento, tanto histórico quanto antropológico. Apreende-se um capítulo da história da escravidão e das relações sociais que se estabeleceram com a sociedade envolvente, os conflitos e as negociações, espacialmente traduzidos na questão da herança da terra. (ACEVEDO MARIN; CASTRO, 2004, p. 21).

Essa perspectiva consolida a importância da comunidade para os processos históricos e culturais no estado do Pará.

A respeito da organização social da comunidade, uma história se sustenta e explica via relatos de seus membros o processo de ocupação ocorrido nos séculos XVIII e XIX, e em especial as relações de parentesco existentes na atualidade. Sobre este último ponto, Acevedo Marin e Castro (2004, p. 50) afirmam que "[...] é possível identificar em Abacatal quatro famílias-tronco, com maior número de unidades – Rosa, Conceição, Seabra e Santos. As novas filiações indicam cruzamento com as primeiras. Há, ainda, troncos menores, como os Lima, Barbosa Silva, Sodré Lima e Cardoso". Essa genealogia é fruto da relação entre o Conde Coma Mello e a escrava Olímpia, que deixaram três filhas – as três Marias – e, como herança, as terras do Abacatal.

As "terras de herança", como assim são conhecidas, constituem o objeto mais precioso da história das famílias quilombolas em Abacatal, a qual é transmitida aos seus descendentes como meio de manter viva a memória ascendente. O "caminho das pedras", segundo Furtado (2011, não paginado), "[...] tornou-se o símbolo da escravidão e do território, fato este que comprovava na ausência de documentos a existência das terras herdadas pelas três Marias". Juntos, esses dois elementos simultaneamente materiais e imateriais exprimem a força da história oral, que, segundo Acevedo Marin e Castro (2002, p. 41), "[...] faz da história o próprio documento".

A memória dos que residem em Abacatal é o que ampara todo o processo de luta e militância contra as ameaças oriundas inclusive da expansão urbana, a exemplo da construção da Estrada de Ferro de Bragança e a construção de vários empreendimentos habitacionais (FURTADO, 2011; ACEVEDO MARIN; CASTRO, 2002; ACEVEDO MARIN; SABINO, 2015), além dos projetos ainda não implantados. A agricultura familiar também constitui fruto da força dos modos de vida local, consolidando uma identidade e uma cultura comum entre os que residem na comunidade. Além disso, para Emanuela Cardoso (Informação verbal, 2019), nascida e criada na comunidade, a "[...] base da nossa união maior é e sempre será" a comunidade católica.

Para a entrevistada,

[...] antes, os mais velhos se reuniam pra rezar na igreja e tal. Daí veio a necessidade de fazer uma associação, sofrendo já aquelas questões de ser expulso [...] veio as primeiras lutas, que foi em 1986, 1987, por aí assim. Então a comunidade católica orientou que tivéssemos que fazer uma associação regulamentada para poder termos força. Então foi fundada a associação (Informação verbal, 2019).

A AMPQUA surge, assim, apenas em 1988 para "caminhar ao lado da comunidade".

Sobre o assunto, conforme estudo realizado em 2014 (ARAÚJO *et al.*, 2017), a religião católica na comunidade representava, à época, 92,2% da comunidade, ao passo que apenas 7,7% se identificavam pertencentes a outras religiões, tais como a evangélica e a religião afrodescendente. Nas palavras de Emanuela, essa diversidade religiosa, em que pese a prevalência nítida do catolicismo na comunidade, "[...] nunca foi problema pra ninguém, desde que não nos cause problemas". Para além do caráter religioso do associativismo, a criação da AMPQUA surgiu então como uma representação legal da comunidade perante órgãos públicos e a sociedade em geral.

Contudo, segundo Araújo *et al.* (2017, p. 35), "[...] no conjunto de entrevistados, 84,6% estão associados. Apesar dessa representatividade, ainda se observa que nem todos participam das reuniões mensais, sendo a frequência média de apenas 41% e 38,5% apenas esporadicamente, e 5,1% anualmente". Essa ausência de participação integral dos quilombolas nos encontros e reuniões pode acentuar, de acordo com Acevedo Marin e Sabino (2015), as dificuldades decorrentes dos conflitos ambientais e socioambientais em Abacatal.

Além disso, é de importante destaque a presença feminina na liderança da AMPQUA, presidida hoje por Vívica Cardoso, que possui papel essencial na luta e garantia de direitos, sobretudo na proteção da comunidade frente a interesses exógenos e alheios à vontade da comunidade. Foi ela quem presidiu a elaboração do Protocolo de Consulta Prévia do Abacatal, "[...] elaborado pelos moradores e moradoras da Comunidade Quilombola Abacatal e aprovado na Assembleia Geral do dia 10 de julho de 2017" (ASSOCIAÇÃO, 2017, p. 1). Consta no documento que

Nós, da Comunidade Quilombola Abacatal, no município de Ananindeua – PA, estamos nesse território desde 1710 e, ao longo desses três séculos conseguimos resistir a toda sorte de ataques ao nosso território. Nós somos uma comunidade e essa comunhão, essa força solidária que nos habita, vem dos nossos antepassados. Para nós, a terra que nos dá morada e alimento é nossa mãe. Os igarapés, a floresta e todos os animais com os quais compartilhamos nossa história não são mercadorias, para nós são parte que não podem ser separadas. Vivíamos em paz, mas eis que chega o “progresso”, a urbanização que exclui, e com isso sofremos toda sorte de mazelas e de ameaças à nossa comunidade. Nossas terras já foram invadidas, vendidas e nossas casas derrubadas. Lutamos, resistimos, vencemos. Agora nossos igarapés e o ar que respiramos estão poluídos pelo aterro sanitário (que para nós é um lixão) e pelo despejo de esgotos de condomínios. Na estrada que

dá acesso à nossa comunidade retiram aterro e depositam lixo às suas margens. Estamos resistindo e não iremos ser derrotados. Agora o ataque e as ameaças só aumentam. Há previsão de diversos projetos sobre os quais nem sequer somos consultados, mas que podem atingir seriamente nosso território, como rodovias, instalação de indústrias, entre outros. Esses tipos de empreendimentos geram uma série de impactos à nossa identidade, que nos foi repassada pelos nossos ancestrais, através de memória e oralidade, e que é uma das nossas maiores riquezas. A perda da nossa cultura pode nos colocar numa situação de vulnerabilidade social, ambiental, cultural e econômica. Por isso decidimos fazer este PROTOCOLO DE CONSULTA, que agora apresentamos. Ele está baseado na Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho, que nos assegura o direito de sermos consultados previamente à instalação desses projetos. Nele estamos dizendo como devemos ser consultados. (ASSOCIAÇÃO, 2017, p. 2)

O protocolo de consulta de Abacatal representou uma alternativa frente a ausência de regulamentação do direito à consulta no Brasil, conforme foi posteriormente analisado.

Infelizmente, com base nos relatos de Emanuela Cardoso (Informação verbal, 2019), a comunidade ainda vem enfrentando sérios entraves na sua execução e, sobretudo, no respeito às suas disposições. "[...] foi um trabalho árduo, fizemos as reuniões, montamos nosso protocolo, ficamos disponíveis para receber a consulta com todos os empreendimentos que estão sendo propostos para a nossa área, só que ele não foi respeitado". No entanto, na grandeza das palavras da entrevistada, "[...] Abacatal resiste e nunca desiste".

Por fim, os Abacataenses – como assim se autodenominam – "[...] são majoritariamente negros, com traços fortes, principalmente na sua oralidade" (ARAÚJO *et al.*, 2017, p. 31). Para Emanuela, sobre a descendência negra, "[...] ninguém faz questão de esconder. Não é uma questão de esconder. Não, somos descendentes e pronto. Tá na nossa cor, no nosso hábito, no nossos dia a dia". Atualmente, a comunidade possui aproximadamente 500 habitantes, conforme relatado pela entrevistada, dentre jovens e idosos, homens e mulheres, que propagam a força da oralidade, da memória e da história da comunidade quilombola de Abacatal.

## **2 A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO E O IMPACTO DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL**

Inicialmente, este capítulo apresenta um panorama histórico sobre a OIT, bem como seus principais aspectos normativos e a construção da sua relação com os Direitos Humanos. Em seguida, apresenta-se um estudo acerca da incorporação e hierarquia dos tratados internacionais no plano doméstico, com base, principalmente, no entendimento sedimentado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto. Neste momento, pretende-se apresentar uma contextualização atualizada dos pontos mais relevantes sobre o tratamento da Convenção 169 da OIT no ordenamento jurídico brasileiro, tais como: a natureza jurídica deste documento, seu posicionamento hierárquico em relação à outras normas e, ainda, a perspectiva da aplicabilidade imediata dos tratados internacionais que versam sobre Direitos Humanos, como é o caso da respectiva Convenção.

### **2.1 Perspectiva Histórica - A OIT e a Universalização dos Direitos Humanos**

A Revolução Industrial iniciou em meados do século XVII, na Inglaterra, e foi marcada, principalmente, pelas mudanças no sistema de produção e pela consequente imposição das mais vis condições de vida e de trabalho aos trabalhadores. Esse período – que contribuiu para o aumento dos problemas sociais (como a miséria, a fome, o desemprego, entre outros) à época – eclodiu em um sistema de relações de emprego sem a mínima garantia de direitos. A vigência da liberdade contratual e do Estado liberal, fruto de uma sociedade que consolidaria o capitalismo como modo de produção dominante, marcou uma fase histórica que propiciava o fortalecimento da empresa em detrimento das condições dignas no trabalho.

As violações oriundas das relações de trabalho e das grandes implicações da Primeira Guerra Mundial (1914 – 1918), entretanto, trouxeram subsídios para uma mudança política e normativa da sociedade, pois vislumbraram a urgência na implementação de instrumentos normativos internacionais que defendessem amplas reformas sociais e trabalhistas. Os argumentos para tanto foram políticos, econômicos e humanitários (HUSEK, 2017), sustentando-se no aparato político-estatal como meio de garantir o Bem Estar Social<sup>9</sup> dos trabalhadores. A partir desta perspectiva, novos acordos surgiram, a princípio, para proteger

---

<sup>9</sup> Segundo Alveranga (2007, p. 3), o Estado de Bem-estar Social surgiu "da eclosão das reivindicações e dos movimentos sociais dos trabalhadores por melhores condições de trabalho e de subsistência. Isso levou o Estado a interferir diretamente nas relações privadas para regulamentar a relação de trabalho e dar proteção social aos indivíduos alijados do mercado de trabalho".

especialmente a classe trabalhadora.

Com efeito, Cavalcante (2007, p. 114) aduz que

[...] a chamada questão social, evidenciada no século XIX, representava a situação lamentável em que se encontravam os trabalhadores no alvorecer da sociedade industrial, sobretudo em razão dos salários insuficientes, das condições penosas de trabalho e de moradia, das jornadas extenuantes, dos riscos trazidos pelos trabalhos nas máquinas, [...] além do abuso aos trabalhos das mulheres e das crianças, que eram pagos com salários ainda menores.

A resposta dada a questão social vivida pela classe trabalhadora se estabeleceu a partir da conscientização da população acerca da situação.

A respeito do que se trata, Alvarenga (2007, p. 2) afirma que o surgimento dos direitos sociais, "[...] por meio da luta dos proletariados por melhores condições de vida e trabalho e pelas regras de justiça retributiva" resultaram em novas demandas político-normativas, bem como no conseqüente avanço na proposta de regulamentação de uma legislação trabalhista em âmbito internacional. Valticos (1977, *apud* SÜSSEKIND, 1987, p. 52) afirma que

A Primeira Guerra Mundial produziu profundas modificações na posição e no peso da classe trabalhadora das potências aliadas: a trégua social e cooperação que se estabeleceu na Europa ocidental entre dirigentes sindicais e governantes; os grandes sacrifícios suportados especialmente pelos trabalhadores e o papel que desempenharam no desenlace do conflito; [...] as preocupações suscitadas pela agitação social e as situações revolucionárias existentes em vários países; a influência exercida pela Revolução foram fatores que deram peso especial às reivindicações do mundo do trabalho no momento das negociações do tratado de paz".

Essa tomada de consciência, então, instituiu um novo horizonte no tratamento à dignidade das relações de trabalho, de modo a fomentar novas perspectivas aos meios de vida e trabalho dos trabalhadores.

Neste segmento, e no intuito de assegurar sobretudo a paz universal, tem-se a necessidade da criação de um Organismo vinculado à Sociedade das Nações<sup>10</sup> que pudesse instituir obrigações fundamentais a todos os Estados-membros, de modo a tornar efetivo o compromisso desses para com a classe trabalhadora. A ideia pressupunha a criação de um Organismo internacional que vinculasse a garantia mínima dos direitos sociais à intervenção dos Estados nas relações sociopolíticas e econômicas dos indivíduos. Assim, alicerçada por

---

<sup>10</sup> A Sociedade Das Nações (SDN), também conhecida como Liga das Nações, foi criada em 1919, constituindo a I parte do Tratado de Versalhes. Foi considerada, à época, "[...] uma tentativa ambiciosa de se criar uma associação permanente de Estados, de escopo universal, destinada a preservar a paz e a assegurar o cumprimento das normas de direito internacional" (GARCIA, 2000, p. 3).

um novo cenário de proteção às demandas sociais e trabalhistas, surge a OIT, instituída em 1919, especificamente na parte XIII do Tratado de Versalhes.

A OIT foi criada "[...] para cumprir um propósito ambicioso: realizar a justiça social e assegurar aos indivíduos um regime de trabalho realmente humano" (ZAPATA, 2016, p. 17). Além disso, de acordo com o preâmbulo da sua Carta Constitutiva, três são as premissas essenciais na sua constituição, tais quais a associação do alcance da paz mundial à justiça social, a urgência na melhoria de vida e condições de trabalho, e a promoção de esforços para melhorar o futuro dos trabalhadores. Desta maneira, nos termos da OIT (ORGANIZAÇÃO, 2019, não paginado), "[...] había un verdadero reconocimiento a la importancia de la justicia social para el logro de la paz, en contraste con un pasado de explotación de los trabajadores en los países industrializados de ese momento".

Ancorada nos seus propósitos, especialmente no que diz respeito à dignidade humana do trabalhador, a OIT surge também, ainda segundo Zapata (2016, p. 38), como uma das "[...] manifestações pioneiras na ordem jurídica internacional da proteção da dignidade humana". Isso porque, segundo Alvarenga (2007, p. 2), a sua criação se baseia fundamentalmente em "[...] argumentos humanitários e políticos, que fundamentaram a formação da justiça social no âmbito internacional do trabalho". No entanto, há de se destacar que a sua missão não constitui tarefa voltada apenas a proteção das relações trabalhistas e das questões sociais, já que com base no que Husek (2017, p. 115) determina, a vocação da OIT "[...] é muito maior do que simplesmente reger o trabalho subordinado".

Para Zapata (2017, p. 42), "[...] as primeiras duas décadas de funcionamento representaram um momento de afirmação e consolidação do papel exercido pela OIT", embora nos primeiros anos de sua criação não houvesse entendimento uniforme acerca dos conteúdos tratados pela Organização. Contudo, em 1944, a tese de restrição das competências foi ampliada para além de questões trabalhistas e sociais, quando da assinatura da Declaração da Filadélfia, assinada na 26<sup>a</sup> Conferência da OIT. A partir de então, a relação entre a proteção dos trabalhadores e os Direitos Humanos pôde se tornar perceptível, na medida em que buscou consolidar, nos termos da Declaração (1944, não paginado), o "[...] direito de todos os seres humanos de perseguir seu progresso e desenvolvimento espiritual na liberdade e na dignidade, na segurança econômica e com chances iguais".

Na esteira de cognição de Zapata (2016), a Declaração da Filadélfia foi de grande relevância na consagração e amplitude das próprias finalidades da OIT, uma vez que ampliou seus objetivos, reafirmou princípios e proclamou diretrizes sociais voltadas a proteção do ser humano. Diante da crescente diversidade temática das normas da Organização, esta acabou

por consolidar a necessidade de regulamentação de direitos universais, passando a coincidir, em 1945, com os propósitos do que iria se tornar a Organização das Nações Unidas (ONU). Sob este cenário, fortaleceu-se a ideia de que a proteção dos Direitos Humanos não devia se limitar apenas às garantias e direitos trabalhistas, em que pese a sua essencialidade na promoção da justiça social.

Consequentemente, no intuito de consolidar a afirmação de uma ética universal<sup>11</sup>, adotou-se em 1948 a DUDH que, de acordo com Piovesan (2018, p. 62), pôde introduzir a "[...] concepção contemporânea de direitos humanos, marcada pela universalidade e indivisibilidade desses direitos". Para Bonavides (2004, p. 574), a DUDH tem sido, desde a sua aprovação, uma espécie de "[...] carta de alforria para os povos que a subscrevem, após as guerras de extermínio dos anos 30 e 40, que foi considerado como um dos mais graves duelos de liberdade com a servidão em todos os tempos". Principalmente por ter declarado o regime democrático como o único regime compatível com o alcance e proteção dos Direitos Humanos, a DUDH também ganhou força normativa ao conciliar o discurso liberal de cidadania com o discurso social.

Além do mais, considerando que os objetivos e propósitos da OIT guardam similaridade com os próprios fundamentos da ONU, e tendo em vista que a OIT, conforme Husek (2017, p. 115) é, na verdade,

[...] um veículo de calibragem da comunidade internacional, o que explica a sua durabilidade, porquanto nasceu após a Primeira Guerra Mundial, sob a égide da Sociedade das Nações, e permaneceu, ultrapassando o conflito da Segunda Guerra Mundial, com outra novel organização mundial, que, de certa forma, buscou impor um novo sistema internacional,

entende-se pela necessidade de integrar a OIT à ONU. Afinal, a Declaração da Filadélfia e a consequente criação da ONU, conforme Husek (2017, p. 116), "[...] firmaram o papel que a OIT poderia desempenhar no pós-Guerra”.

Por este motivo, e frente ao novo conflito mundial, em 1946 a ONU reconhece oficialmente a OIT como seu Organismo, compatibilizando definitivamente a proteção dos direitos trabalhistas à perspectiva dos Direitos Humanos. Por este motivo, de acordo com Sussekind (2000, p. 122), a OIT pode ser considerada uma pessoa jurídica de direito público internacional, "[...] de caráter permanente, constituída de Estados, que assumem, soberanamente, a obrigação de observar as normas constitucionais da entidade e das

---

<sup>11</sup> Conforme Eduardo Antunes, “[...] a Declaração Universal dos Direitos Humanos se impõe com o valor da afirmação de uma ética universal e conservará sempre seu lugar de símbolo e ideal” (ANTUNES, 1972, p. 35).

convenções que ratificam, integrando o sistema das Nações Unidas como uma das suas agências especializadas".

Há de se destacar, ainda, que a OIT é a única entidade do sistema das Nações Unidas que possui estrutura tripartite. Essa característica, marcada pela participação de representantes das organizações sindicais, patronais e dos governos de todos os países membros, configura, para Alvarenga (2007, p. 4) "[...] um traço distintivo da OIT em relação aos demais organismos da ONU", pois visa fortalecer o diálogo social<sup>12</sup> e a formulação da normas pautadas em situações de igualdade. Para Giglio (1973, p. 31 *apud* ZAPATA, 2016, p. 66), o tripartismo, além de constituir um elemento singular da OIT, na medida em que promove a necessária cooperação entre os governos, os trabalhadores e os empregados, assegura

[...] a participação dos governos, [...] pois sem eles as resoluções de empregados e empregadores não obteriam força vinculativa interna nos diversos Estados. Em contrapartida, a ausência da participação das classes diretamente interessadas na regulação, [...] além de ensejar soluções diplomáticas alheadas da realidade, acarretaria a desconfiança de empresários e trabalhadores e a ineficiência de tratados meramente programáticos.

A partir dessas premissas, percebe-se a importância do papel da OIT do ponto de vista político, jurídico e institucional na (nova) perspectiva da proteção da dignidade humana.

Desta maneira, observa-se que a incipiente necessidade de se garantir aos trabalhadores uma legislação internacional trabalhista, pautada, sobretudo, na justiça social, direcionou-se a noção contemporânea dos Direitos Humanos, que entende pela universalização e indivisibilidade da dignidade humana. Do mesmo modo, especialmente pela criação da ONU e a conseqüentemente incorporação da OIT às diretrizes das Nações Unidas, ampliou-se, também, a própria esfera de competência da Organização, conforme se verá adiante. A partir desse contexto, o desafio atual é o cumprimento efetivo por parte dos Estados dos tratados internacionais no plano doméstico, de modo a afastar os entraves na consolidação e no pleno exercício de um Estado Democrático de direito.

## **2.2 Instrumentos Normativos da OIT – A Natureza Jurídica das Convenções e a Proteção dos Direitos Humanos**

Atualmente, a OIT é uma entidade internacionalmente consolidada, composta por 187 Estados-membros, possuindo, até maio de 2019, 189 Convenções e 205 Recomendações

---

<sup>12</sup> Formalmente, o diálogo social é definido pelo OIT como “[...] todo tipo de negociação, conversa e troca de informação entre representantes dos governos e parceiros sociais, ou entre os parceiros sociais em assuntos de interesse comum relativos à política econômica e social” (MINET, 2008, p. 3).

(ORGANIZAÇÃO, 2019). No Brasil, foram 97 Convenções e 26 Recomendações até então ratificadas, evidenciando uma vasta atividade normativa da Organização. Isto posto, a relação da OIT com os Direitos Humanos pode ser claramente visualizada, conforme propõe Zapata (2017, p. 20), a partir de uma “[...] operação hermenêutica de apreciação e relevância de seus conteúdos”, afinal, como já visto, a esfera de competência da OIT, especialmente com o surgimento da DUDH, transcende a esfera das demandas sociais e trabalhistas.

As Convenções Internacionais do Trabalho, segundo Husek (2018, p. 141), “[...] juntamente com as Recomendações, fazem parte do que chamamos de Código Internacional do Trabalho” (CIT). Os efeitos e a natureza jurídica dessas normas, por sua vez, podem ser diferenciados mediante algumas breves considerações. Isso porque, em geral, as Recomendações constituem acordos celebrados entre os Estados e servem apenas para orientar as ações governamentais, ao passo que as Convenções são consideradas tratados internacionais, conforme definição de tratado prevista na Convenção de Viena (CV) sobre o Direito dos Tratados de 1969<sup>13</sup>.

A respeito das Recomendações, Valticos (1977, p. 234-235 *apud* MAZZUOLI, 2013, p. 249) propõe que estas possuem, essencialmente, três objetivos:

[...] a) regulamentar certo assunto ainda não suficientemente discutido para ser versado numa convenção; b) servir de complemento a uma convenção, sendo útil como inspiração aos governos sobre determinado tema; e c) auxiliar as administrações nacionais na elaboração de legislação uniforme sobre a matéria (deixando-as, porém, à vontade para implementar as adaptações que sejam necessárias de acordo com o Direito local).

Em suma, o que se busca com a adoção de uma Recomendação é a promoção de diretrizes que visem auxiliar os Estados-membros no cumprimento dos propósitos da OIT.

Além disso, a Conferência Internacional do Trabalho faz uso das Recomendações objetivando, segundo Sussekind (2000, p. 89),

[...] disciplinar um tema sobre o qual o direito comparado ainda não revela soluções largamente aceitas; enunciar regras ainda avançadas para grande número dos Estados-membros, mas cuja universalização a Conferência deseja promover; regulamentar a aplicação de princípios inseridos em muitas Convenções, possibilitando aos diversos países ampla flexibilidade para aplicá-los mediante regulamentação adequada às condições nacionais, ainda que inseridas no texto recomendado.

---

<sup>13</sup> Conforme Piovesan (2018, p. 167), “[...] a necessidade de disciplinar e regular o processo de formação dos tratados internacionais estimulou a celebração da Convenção de Viena, que teve como finalidade servir como a 'Lei dos Tratados' [...]. O Brasil assinou a Convenção em 23 de Maio de 1969, ratificando-a apenas em 25 de outubro de 2009”.

Assim sendo, a partir de Zapata (2016, p. 87), pode-se afirmar que as Recomendações "[...] não têm o condão de criar obrigações para os Estados [...] embora busque implantá-las no seu território porque será cobrado pela Organização”.

Para Mazzuoli (2015, p. 1.143), "[...] as Recomendações distinguem-se das Convenções internacionais do trabalho apenas sob o aspecto formal, e não do ponto de vista material". Esta assertiva corresponde à similaridade existente quanto ao aspecto material do CIT, muito embora a diferença entre as normas da OIT se funde, principalmente, na natureza e incorporação das Convenções no direito interno, já que, por serem consideradas tratados internacionais, submetem-se ao regime geral dos tratados no Direito Internacional. De modo geral, conclui-se então que as Recomendações são apenas orientações normativas direcionadas ao direito interno de cada Estado-membro.

A respeito dos tratados internacionais, faz-se oportuno destacar, inicialmente, que o termo "tratado" é uma expressão genérica, utilizada para abarcar os acordos internacionais concluídos entre os Estados, a exemplo das Convenções. Accioly (2000, p. 23-24) aduz que

[...] a palavra 'tratado' se refere a um acordo regido pelo direito internacional, qualquer que seja a sua denominação. Em outras palavras, tratado é a expressão genérica. São inúmeras as denominações utilizadas conforme a sua forma, seu conteúdo, o seu objeto ou o seu fim, citando-se as seguintes: convenções, protocolo, convênio, declaração, *modus vivendi*, protocolo, ajuste, compromisso, etc.

Por sua vez, Piovesan (2018, p. 167) estabelece que "[...] os tratados internacionais, enquanto acordos internacionais juridicamente obrigatórios e vinculantes, constituem a principal fonte de obrigação do Direito Internacional".

Essa força vinculante dos tratados internacionais corresponde ao que o Direito Internacional Público determina como força *hard law*, ao contrário das Recomendações, que possuem força *soft law*<sup>14</sup>. Para Maia (2016, p. 31),

A *hard law* é um termo que contempla o direito rígido “duro”, dentro do qual se reputam inseridas sanções contra as infringências perpetradas, e possuem força vinculativa. São normas oriundas das fontes clássicas do Direito Internacional e os princípios gerais do direito. Entre elas, encontramos as Convenções Internacionais, os princípios gerais do direito, as decisões judiciais e as doutrinas, os atos unilaterais e as decisões normativas das Organizações Internacionais.

---

<sup>14</sup> Para Ferreira (2016, p. 138), "O *soft law* não é considerada norma jurídica por ser desprovida de coercibilidade, assumindo um caráter menos imperativo que a *hard law*, por não ser uma norma jurídica ou mesmo por não criar obrigações em determinadas situações".

Nos termos de Machado (2013) e Borges (2015), isso significa dizer que as Convenções possuem força de norma imperativa, cogente<sup>15</sup>.

Não obstante a essas considerações, destaca-se também que os tratados internacionais são obrigatórios somente para aqueles Estados-membros que expressamente consentiram a sua adoção, conforme dispõe o artigo 26 da CV<sup>16</sup>. A necessidade de aceitação por parte dos Estados-membros acerca da incorporação dos tratados (e, conseqüentemente, das Convenções) no ordenamento jurídico nacional consolida o respeito e a proteção da soberania e independência dos Estados. Desta maneira, compreender a força *hard law* dos tratados internacionais é dar espaço à uma melhor interpretação dos efeitos das Convenções da OIT, sobretudo a respeito do caráter imediato da sua aplicação.

Por fim, nas palavras de Husek (2017, p. 118), "[...] embora a OIT se preocupe, basicamente, com as relações de trabalho, porque tais relações impõem grande parte da essência dos relacionamentos sociais, a promoção dos Direitos Humanos, na sua expressão amplamente considerada, é a finalidade maior". Por este motivo, a fim de fomentar uma compreensão mais ampla sobre as finalidades e exequibilidade das Convenções da OIT, buscou-se uma síntese do estudo da incorporação, hierarquia e aplicabilidade dessas no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente à luz da jurisprudência do STF sobre os tratados internacionais de Direitos Humanos, a exemplo da Convenção 169 da Organização.

### **2.3 A Incorporação das Convenções de Direitos Humanos da OIT e o Posicionamento Hierárquico conforme a jurisprudência do STF**

Inicialmente, compartilha-se dos ensinamentos de Piovesan (2018) ao destacar que são os atos de negociação, conclusão e assinatura que dão início ao processo construtivo dos tratados no âmbito internacional. Nessas etapas, a negociação deve ser feita, obrigatoriamente, mediante a boa-fé dos Estados, de modo que a assinatura do tratado, por sua vez, deve traduzir o aceite provisório do acordo internacionalmente, declarando a aquiescência do Estado quanto a forma e ao seu conteúdo final. Esses atos iniciais, porém, e de acordo com Piovesan (2018), Zapata (2016) e Mazzuoli (2015), não irradiam efeitos jurídicos vinculantes, pois apenas indicam que o tratado é autêntico e definitivo.

---

<sup>15</sup> Segundo Machado (2013, p. 103) as normas imperativas ou cogentes possuem força vinculante em relação ao seu cumprimento. Informa, ainda, que essas normas "[...] surgem geralmente associadas à proteção dos Direitos Humanos e de interesses fundamentais da comunidade internacional no seu todo".

<sup>16</sup> De acordo com o artigo 26 da CV, "todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa fé" (CONVENÇÃO, 2009, não paginado).

Após essa fase inicial, cuja competência é do Poder Executivo, conforme se depreende da própria CFR/88, artigo 84, inciso VIII<sup>17</sup>, o segundo passo é a apreciação e aprovação do acordo internacional pelo Poder Legislativo que, no caso do Brasil, está representado pelo Congresso Nacional (CN). O artigo 49, inciso I, também da Carta Magna, estabelece que "[...] é da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional" (BRASIL, 1988, não paginado). Esta alçada, de acordo com Zapata (2016, p. 188), "[...] trata-se de procedimento estabelecido pela Constituição que vale para todos os tratados internacionais de que o Brasil pretende ser parte, sejam eles tratados comuns ou de direitos humanos".

Em âmbito nacional, embora a formação dos tratados internacionais cumpra uma sucessão de atos políticos e institucionais, não há previsão expressa quanto ao prazo para que o Presidente da República os encaminhe ao Congresso, assim como também não há prazo para que sejam apreciados pelo Poder Legislativo. Por esta razão, Piovesan (2018, p. 172) indica que "[...] a Constituição, ao estabelecer apenas esses dois dispositivos supracitados (os artigos 49, I e 84, VIII), traz uma sistemática lacunosa, falha e imperfeita". A exemplo do que se trata, cita-se o emblemático caso da CV, assinada pelo Estado brasileiro em 1969 e encaminhada para apreciação do CN somente em 1992, onde foi aprovada dezessete anos depois pelo Decreto Legislativo n. 496/2009<sup>18</sup>.

Por seu turno, a terceira fase na formação dos tratados internacionais é marcada pelo ato de ratificação pelo Poder Executivo. De acordo com Accioly (2000, p. 28), a ratificação é definida como o "[...] ato administrativo mediante o qual o chefe de Estado confirma um tratado firmado em seu nome ou em nome do Estado, declarando o que foi convencionado pelo agente signatário". Neste sentido, a ratificação pode ser considerada a confirmação formal por um Estado de que este está obrigado aos termos de um acordo internacional. Significa dizer, com isso, que é a fase do aceite definitivo do acordo, de modo a irradiar efeitos jurídicos vinculantes no plano internacional e a consolidar a sua eficácia no âmbito nacional.

Além dessas etapas, discute-se ainda a existência de uma quarta e última fase, que resulta no questionamento acerca da incorporação e aplicabilidade automática dos tratados

---

<sup>17</sup> Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; (BRASIL, 1988, não paginado).

<sup>18</sup> O Decreto Legislativo n. 496, de 2009, segundo Brasil (2009, não paginado), "aprova o texto da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em Viena, em 23 de maio de 1969, ressalvados os artigos. 25 e 66".

internacionais no ordenamento jurídico doméstico. É questionar, pois, se há ou não a necessidade de um ato normativo interno, após a fase de ratificação, que "transporte" o conteúdo do tratado para o âmbito normativo nacional. Esse debate direciona a reflexão às correntes dualista e monista existentes no Direito Internacional Público (DIP) que defendem, respectivamente, que o DIP e o Direito Interno são dois sistemas igualmente válidos, porém distintos e independentes; e que os dois ramos do Direito fazem parte de um só sistema jurídico.

Segundo os dualistas, para que um compromisso assumido internacionalmente passe a ter validade executória em determinado Estado, é necessário que as normas do Direito Internacional sejam transformadas em normas do Direito Interno por meio de uma Lei, um Decreto, uma Emenda Constitucional, *etc.* Em outras palavras, para a vertente teórica em análise, os acordos assumidos no plano internacional "[...] não têm potencialidade de gerar efeitos automáticos na ordem jurídica interna" (MAZZUOLI, 2012, p. 79), se não por meio da edição de uma norma distinta que objetive a incorporação do tratado à ordem jurídica nacional. Nesse caso, o primado normativo é o da lei interna de cada Estado, e não a do Direito Internacional.

Ao revés, os seguidores da teoria monista defendem que não há dualidade de sistemas entre o DIP e o Direito Interno, mas, sim, uma só fonte e, portanto, uma unicidade dos conjuntos das normas jurídicas. Para Accioly (2010, p. 231), esta corrente "[...] não parte do princípio da vontade dos estados, mas sim de norma superior, pois o direito é um só, quer se apresente nas relações de estado, quer nas relações internacionais". Deste modo, não haveria necessidade de transformação dos acordos em norma interna, em razão da incorporação automática dos tratados no plano doméstico, corroborando com o que afirma Zapata (2016, p. 161) ao dispor "[...] que uma norma internacional, quando ratificada por um Estado, já possui aptidão para ser aplicada no plano do seu Direito interno, sem a necessidade de ser 'transformada' em norma interna".

Esse debate teórico acerca da incorporação automática dos tratados internacionais no campo do ordenamento jurídico nacional, no entanto, gera efeitos negativos quando da sua execução, uma vez que a lacuna normativa sobre essa questão pode contribuir para a ineficácia na garantia dos direitos. Ademais, levando em consideração que o reconhecimento dos tratados internacionais é fruto da colaboração entre os Poderes Executivo e Legislativo (PIOVESAN, 2018), a ratificação do acordo pelos Estados pode ser interpretada como a consolidação do interesse estatal em ampliar o rol de direitos fundamentais previstos na CFR/88. Afinal, conforme propõe Courtis (2009, p. 54) "[...] a ratificação de tratados

internacionais deve ser entendida como a confirmação da confiança no sistema internacional de direitos humanos".

Não obstante, em que pese as divergências teórico-doutrinárias apresentadas, e de acordo com Zapata (2016, p. 176), "[...] o fato é que as correntes monista e dualista já não são mais aplicadas nas suas modalidades originais (radicais)". A tendência promovida pelas conquistas de direitos oriundas do processo histórico de luta e de democratização do Estado é mais no sentido de procurar respostas sólidas para os entraves existentes na atualidade, e não mais continuar o debate teórico já ultrapassado acerca dos adeptos à uma ou outra percepção. Além disso, Magalhães (2015, p. 93) ressalva que "[...] enquanto teorias abrangentes, o monismo e o dualismo são insatisfatórios, na medida em que não conseguem dar conta dos problemas que surgem hoje em dia nas questões internacionais e constitucionais".

Neste sentido, para por fim ao debate existente entre o monismo e dualismo, a Suprema Corte brasileira tem exigido após a fase de ratificação dos tratados internacionais, apenas a promulgação do acordo, a ser realizada através de um Decreto de execução presidencial. Isso não significa dizer que será necessária a recepção do acordo internacional no âmbito interno mediante a criação de uma nova Lei que reproduza, na íntegra, o conteúdo do tratado internacional, conforme pressupõem os adeptos à corrente dualista extremada. Sob esta ótica, o objetivo é a facilitação do pleno reconhecimento e consolidação da ampliação dos direitos constitucionais ratificados pelo Estado brasileiro.

Com efeito, o ministro Celso de Mello, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1.480<sup>19</sup>, realizado em 1997, explicita a adoção de um dualismo moderado, no qual

[...] o sistema constitucional brasileiro – que não exige a edição de lei para efeito de incorporação do ato internacional ao direito interno (visão dualista extremada) – satisfaz-se, para efeito de exequibilidade doméstica dos tratados internacionais, com a adoção do *iter* procedimental que compreende a aprovação congressional e a promulgação executiva do texto convencional (visão dualista moderada) (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Processo n. ADI 1480 MC/DF., não paginado).

Deste modo, para fins de dar exequibilidade ao conteúdo dos tratados internacionais, basta apenas a promulgação do acordo no âmbito do ordenamento jurídico interno.

---

<sup>19</sup> Brasil. *Supremo Tribunal Federal*: Processo n. ADI 1480 MC/DF. Distrito Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade, Relator(a): Min. Celso de Mello, Julgamento: 04/09/1997, Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação, DJ 18-5-2001, Partes(s): REQTE.: Confederação Nacional do Transporte (CNT), RQTE.: Confederação Nacional da Indústria (CNI), REQDO.: Presidente da República, REQDO.: Congresso Nacional. Voto. Ministro Celso de Mello.

Além disso, à luz do atual modelo adotado, Magalhães (2015, p. 88) brilhantemente consolida o entendimento do STF evidenciando que

[...] a despeito da inexistência de um regramento expressamente positivado, a Constituição exigiria a edição do Decreto Executivo para fins de aplicação (promulgação, publicação e exequibilidade) do tratado no ordenamento jurídico interno, não obstante o tratado ter sido ratificado pelo Presidente após referendo Congressional. A ratificação executiva não garante, por si só, a incorporação do tratado ao sistema normativo brasileiro.

Deste modo, a última fase de formação e, conseqüentemente, de incorporação dos tratados internacionais no ordenamento jurídico brasileiro, pode então ser considerada a de promulgação<sup>20</sup> e publicação<sup>21</sup> dos acordos, a ser realizada também pelo Poder Executivo.

Superado este debate, a maior dificuldade passa a ser a de uniformizar e, sobretudo, respeitar o entendimento acerca da hierarquia normativa dos tratados de Direitos Humanos promulgados no Brasil, como é o caso da aludida C169, já ratificada pelo Estado brasileiro no ano de 2002 e promulgada no ano de 2004. Sobre o assunto, não que a CF/88 não tenha consagrado um tratamento diferenciado aos tratados internacionais que verse sobre a proteção da dignidade humana (MAUÉS, 2004; PIOVESAN, 2018; ZAPATA, 2016), tendo em vista o teor do parágrafo 2º do seu artigo 5º<sup>22</sup>. O tratamento previsto constitucionalmente, segundo Maués (2004) e Piovesan (2018), é no sentido de lhes atribuir, no mínimo, natureza material constitucional.

Isso significa dizer que os tratados internacionais que versam sobre Direitos Humanos terão – independentemente do cumprimento formal na sua recepção – conteúdo constitucional, uma vez que dispõem sobre questões voltadas à proteção da dignidade da pessoa humana. Esse entendimento fortalece o proposto por Courtis (2009, p. 55) ao prever que "[...] os tratados de direitos humanos devidamente ratificados pelo Brasil também fazem parte do direito interno e à lista expandida de direitos fundamentais consagrados pela CF/88". Assim, a promulgação dos acordos internacionais assegura a inclusão do conteúdo dos tratados à perspectiva constitucional das normativas brasileiras.

---

<sup>20</sup> Para Accioly (2009, p. 209), "a promulgação é o ato jurídico, de natureza interna, pelo qual o governo de um estado afirma ou atesta a existência de um tratado por ele celebrado" [...] além de ordenar a sua execução dentro dos limites da competência estatal.

<sup>21</sup> Para Albuquerque (2000, p. 228) a publicação "é condição essencial para que o tratado internacional seja aplicado no âmbito interno".

<sup>22</sup> O artigo 5º, parágrafo 2º da CF estabelece que "os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte". (BRASIL, 1988, não paginado).

Na verdade, o que restou controverso foi o tratamento formal dado aos respectivos tratados internacionais, especialmente após o advento da EC 45/2004, que incluiu no artigo 5º da Carta Magna o emblemático parágrafo 3º<sup>23</sup>. A razão disso é porque não há, até o momento, norma expressa que determine a força hierárquica dos tratados ratificados e promulgados anteriormente à vigência da então EC 45. No entanto, para além dos conflitos acerca do juízo formal dos acordos internacionais de Direitos Humanos adotados pelo Brasil, a jurisprudência do STF, após longo debate acerca da hierarquia material<sup>24</sup> desses acordos, posicionou-se em 2008, no julgamento do RE 466.343/SP<sup>25</sup>, pela tese da supralegalidade dos acordos internacionais não aprovados pelo quórum constitucional.

Para Caldas, Dilva e Costa essa decisão corresponde à teoria do duplo estatuto dos tratados internacionais de Direitos Humanos, porque "[...] possuem natureza constitucional para os aprovados pelo rito do art. 5º, §3º, da CF/88 e natureza supralegal para todos os demais, quer sejam anteriores ou posteriores à EC/45" (BRASIL, 2018, p. 19). Além disso, de acordo com Zapata (2016, p. 220),

[...] à luz da atual jurisprudência, os tratados de direitos humanos já existentes e os novos, se não forem aprovados nos termos do parágrafo 3º do artigo 5º da CF/88, desfrutam minimamente de status normativo supralegal, pois estão acima das leis comuns, mas abaixo da CF/88. Já os tratados internacionais que foram aprovados pelo quórum qualificado do artigo 5º, parágrafo 3º da CF/88, por serem equivalentes à Emenda Constitucional, possuem hierarquia constitucional.

Sendo assim, verifica-se que o posicionamento do STF representou uma significativa progressão jurisprudencial na proteção dos Direitos Humanos, na medida em que promoveu uma atual e efetiva interpretação da relação do DIP com o Direito interno.

Deste modo, embora inexista norma expressa acerca da hierarquia formal dos tratados ratificados antes da EC 45, os tratados internacionais de Direitos Humanos que não foram aprovados pelo quórum constitucional possuem força supralegal na hierarquia normativa interna, estando abaixo da Constituição, porém acima das leis infraconstitucionais (OIT, 2013; RAMOS, 2017). Com isso, revela-se o compromisso do Estado com a compatibilização dos Direitos Humanos e os direitos constitucionais quando da promulgação e publicação dos

---

<sup>23</sup> O texto do parágrafo 3º, artigo 5º da CFR/88 prevê que "tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais" (BRASIL, 1988, não paginado).

<sup>24</sup> As teses da hierarquia material dos tratados internacionais de direitos humanos não aprovados pelo quórum constitucional proposto pela EC 45/2004 são divididas em constitucional (DINO, 2014; TRINDADE, 2003; PIOVESAN, 2010; MAZZUOLI, 2012), supraconstitucional (CAMPOS, 1989; MELLO, 2000), legal (vide ADI 1.480-3, HC 72.13, RHC 79.785) e supralegal (vide RE 466.343/SP; GARCIA, 2015).

<sup>25</sup> Para maiores informações, ver julgado na íntegra: <http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/re466343.pdf>

tratados internacionais. Por este motivo, compreender o processo de formação, incorporação e hierarquia dos tratados internacionais no Brasil é compreender sobretudo o caráter imediato da sua execução.

Em suma, os acordos internacionais que versam sobre Direitos Humanos promulgados e publicados no ordenamento jurídico interno possuem força material constitucional, independentemente do seus status formal. Aqueles que por ventura passarem pelo rito previsto no parágrafo 3º, do artigo 5º da CF/88, terão, também, força normativa constitucional, pois passarão a integrar a Constituição por meio de Emenda Constitucional. E, seguindo a jurisprudência do STF sobre o assunto, não há que se falar em criação de nova Lei para fins de tornar exequível o conteúdo dos acordos, concluindo-se pela aplicabilidade imediata a partir dos atos de promulgação e publicação.

Isto exposto, e levando em consideração que a Convenção 169 foi promulgada e publicada pelo Estado brasileiro através do Decreto Executivo 5.501/04, não restam dúvidas acerca do caráter imediato da sua aplicação. Ademais, por trazer a contemporaneidade da proteção à dignidade humana, consolidando, assim, o seu conteúdo material constitucional, a C169 está hierarquicamente abaixo apenas da CF/88 e acima de todas as outras leis infraconstitucionais. Portanto, isso significa dizer que no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, resta incontroversa a força constitucional da Convenção e a obrigatoriedade do seu cumprimento imediato por parte dos estados, de modo a consolidá-la como instrumento jurídico e legítimo de garantia e fomento do pleno exercício dos direitos de seus sujeitos.

### **3 A CONVENÇÃO 169 DA OIT E O DIREITO À CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA**

O presente capítulo tem como cerne a Convenção 169 da OIT como tratado internacional de Direitos Humanos e, sobretudo, o direito à CPLI como instrumento de promoção do exercício da participação dos povos e comunidades tradicionais nos processos consultivos e nas tomadas de decisão. Foram evidenciadas, ainda, a consulta e a participação como elementos centrais do tratado, além das discussões acerca dos entraves na execução do direito à CPLI no ordenamento jurídico interno, especialmente à luz da dialética existente entre a simples consulta e o consentimento, e a consequente exigência do poder de veto, que fomentam a ineficácia do direito de participação. Por fim, a partir das reflexões teóricas e interdisciplinares sobre a participação, apresenta-se o diálogo intercultural e o agir comunicativo como instrumentos de legitimação e de fortalecimento do poder ascendente.

#### **3.1 "Essa lei de consulta... e aí?" - Considerações Gerais sobre a C169 da OIT**

Inicialmente, faz-se de suma relevância evidenciar o caráter de Direitos Humanos da C169 da OIT (ORGANIZAÇÃO, 2011; QUEIROZ, 2009; GARCIA, 2015; ZAPATA, 2016). Segundo Silva Júnior (2010, p. 89), "[...] juntamente com a CF/88, esse diploma internacional privilegia a diversidade e os direitos das comunidades de desenvolverem a própria cultura", corroborando com o que a própria OIT (2011, p. 9) entende pelo caráter "[...] de igualdade de tratamento e de oportunidades no pleno exercício dos direitos humanos e liberdades fundamentais, sem obstáculos ou discriminação e nas mesmas condições e garantias aos demais povos" da Convenção. Por compatibilizar e promover os propósitos da OIT e da ONU no sistema internacional de proteção da dignidade humana, a C169 se destaca como um tratado paradigmático de atenção às transformações sociais do mundo atual.

Desde a sua criação, a OIT tem apontado como uma de suas principais preocupações a situação dos povos autóctones, pois estes representavam, à época, parte da força de trabalho nos domínios coloniais (ORGANIZAÇÃO, 2013; SILVA, 2012). Por este motivo, em 1926, a Organização instituiu a Comissão de Perito em Trabalho Indígena para realizar estudos sobre as condições de trabalho das chamadas "populações indígenas" (ORGANIZAÇÃO, 2011, p. 5), bem como para emitir Recomendações aos Estados-membros a respeito da matéria. Desses

estudos, diversas normativas foram emitidas, a exemplo da Convenção n<sup>o</sup> 29<sup>26</sup>. Porém, foi em 1957, através da Convenção 107, que a questão das "populações indígenas, tribais e semi tribais" [sic] foi, enfim, regulamentada.

A Convenção sobre a "Proteção e Integração das Populações Indígenas e de Outras Populações Tribais e Semi tribais nos Países Independentes" – também conhecida como Convenção 107 – foi o primeiro tratado internacional a tratar dos direitos dessas "populações". No âmbito nacional, o referido diploma foi aprovado através do Decreto Legislativo n<sup>o</sup> 20, de 30 de abril de 1965, e promulgado pelo Decreto Executivo n<sup>o</sup> 58.824, de 14 de julho de 1995. No entanto, embora tenha consagrado um grande avanço no processo de emancipação social de seus sujeitos, na medida em que formalizou a tentativa de regulamentação da proteção e reconheceu a existência de coletividades distintas da sociedade nacional, a referida Convenção estava impregnada, essencialmente, conforme propõem Oliveira e Aleixo (2014), pela chamada "doutrina da integração".

De acordo com sua própria denominação, identifica-se que o postulado da Convenção 107 era pautado, sobretudo, na proteção e integração das populações indígenas, tribais e semi tribais [sic]. Essa pretensão integracionista, segundo Wagner. (2014, p. 6),

[...] refletia o entendimento vigente naquele momento histórico de que os povos indígenas eram atrasados em relação aos demais membros da comunidade nacional e deveriam, na medida que fossem aprendendo sobre a sociedade envolvente, integrar-se a ela, e abandonar seu modo de viver.

A ideia vigente era a de que os sujeitos da Convenção deveriam gradualmente abandonar seus modos de vida e se adequarem aos ditames do restante da sociedade, constituindo o que Oliveira e Aleixo (2014, p. 7) definiram como o discurso do "[...] 'desenvolvimento social' das populações, que parecia significar deixar de ser quem são para 'transformarem-se' em cidadãos 'comuns', como se sua identidade pudesse ser esquecida".

Contudo, segundo Ramos e Abramo (2011, p. 6),

No bojo da revolução social e cultural que ocorreu em quase todo o mundo nas décadas de 1960 e 1970, os povos indígenas e tribais também despertaram para a realidade de suas origens étnicas e culturais e, conseqüentemente, para seu direito de serem diferentes sem deixarem de ser iguais. Conscientes de sua importância e sob a orientação de sólidas organizações de promoção de seus interesses e proteção de seus direitos, esses povos passaram a assumir, eles próprios, o direito de reivindicar, acima de tudo, sua identidade étnica, cultural, econômica e social, rejeitando, inclusive, serem chamados de "populações".

---

<sup>26</sup> Promulgada pelo Decreto n. 41.721, de 25 de junho de 1957, a Convenção 29 da OIT trata sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório.

A tomada de consciência acerca da situação vivenciada trouxe uma nova perspectiva para o tratamento e relações com esses sujeitos, assim como à época do surgimento dos direitos sociais e trabalhistas e da noção contemporânea dos Direitos Humanos.

Esse despertar deu espaço à diversas manifestações e críticas cada vez mais contundentes em favor da promoção da diversidade étnica e cultural, fazendo com que em 1986 o Comitê de Peritos<sup>27</sup> da OIT considerasse a Convenção 107 ultrapassada e a sua aplicação incompatível com as demandas do mundo moderno. A partir disso, surgiu a necessidade de revisar os termos do tratado, como propôs a OIT (2011, p. 6), "[...] com vistas a garantir a preservação e sobrevivência dos sistemas de vida dos povos indígenas e tribais e sua ativa e efetiva participação no planejamento e execução de projetos que lhes dissessem respeito". Esta revisão ocorreu, efetivamente, na 76ª Conferência Internacional do Trabalho, em 1989, com o advento da Convenção 169 da OIT.

A "Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais" (BRASIL, 2004) – também conhecida como Convenção 169 ou C169 – repaginou o cenário assimilacionista promovido pela Convenção 107 ao se consolidar, conforme propõe Araújo (2006, não paginado), como o "[...] primeiro diploma internacional que trata dignamente os direitos dos povos indígenas". Esta característica se justifica, principalmente, pelo reconhecimento da autonomia e da auto determinação<sup>28</sup> dos seus sujeitos, assim como pela substituição do termo "populações" por "povos"<sup>29</sup> indígenas e tribais. Esta modificação, segundo Castro (2000, p. 165), expressa "[...] elementos de identidade política e reafirmação de direitos".

Além disso, embora muito se discuta acerca da denominação adequada a ser dada aos povos indígenas, quilombolas e comunidades locais<sup>30</sup>, a opção feita, conforme informado

---

<sup>27</sup> Segundo Ackerman (2010, p. 45), "a Comissão de Peritos está composta por um grupo de juristas independentes designados pelo Conselho de Administração como proposta do Diretor-Geral da OIT [...] A Comissão funciona internamente, basicamente, com a análise da memória. Cada país tem um arquivo; esse arquivo é gerado e, nele, tudo está incluído: a memória do governo, os comentários das organizações e o que o escritório internacional do trabalho foi compilando de legislação, de informações da internet, as jurisprudências etc. Há também a história dessa convenção, as observações anteriores, as solicitações anteriores, enfim, tudo isso é considerado a partir do tratamento dos peritos em sessão plenária".

<sup>28</sup> Conforme prevê o artigo 1º da Convenção 169, a auto identificação como indígena ou tribal deverá ser considerada um critério fundamental para a definição dos grupos aos quais se aplicam as disposições da presente Convenção (BRASIL, 2004).

<sup>29</sup> Para OIT (2011, p. 8), o termo "populações", denota transitoriedade e contingencialidade, e o termo "povos", caracteriza segmentos nacionais com identidade e organização próprias, cosmovisão específica e relação especial com a terra que habitam.

<sup>30</sup> "As comunidades locais, em geral, chamadas de 'camponesas', resultam de uma intensa miscigenação entre os diversos povos que compõe a identidade do povo brasileiro, são os caiçaras, caipiras, comunidades pantaneiras, ribeirinhas, pescadores artesanais, pequenos produtores litorâneos e assim por diante, mas que, em certa medida guardam um isolamento geográfico relativo e um modo de vida particularizado pela dependência dos ciclos naturais" (DIEGUES *apud* QUEIROZ, 1998, p. 14).

anteriormente, foi a de não enfrentar as divergências semânticas existentes. Por esta razão, ao optar pela utilização do termo "povos e comunidades tradicionais" previsto no Decreto 6.040/07, ratifica-se o entender de Almeida (2007, p. 14) ao estabelecer que

[...] o 'tradicional' como operativo e como reivindicação do presente ganhou força no discurso oficial, enquanto o termo 'populações', denotando certo agastamento, tem sido substituído por 'comunidades', as quais aparecem revestidas de uma dinâmica de mobilização, aproximando-se por este viés da categoria povos".

Assim, justifica-se, mais uma vez, a substituição do termo "populações tradicionais" por "comunidades tradicionais".

No mesmo segmento, Moreira (2017, p. 41) declara que

[...] o dinamismo e a construção do conceito de 'comunidades tradicionais' enquanto superação do termo 'populações tradicionais' possuem como importante marco a Convenção 169 da OIT e a mobilização local destes atores, que passam a sintonizar o termo 'comunidade' com o termo 'povos tradicionais'.

O que ocorre, com isso, e com a opção realizada, é o reconhecimento a nível internacional de diversas realidades étnicas e culturais, cada uma com sua própria trajetória e estratégias de resistência próprias, que evidenciam a necessidade proposta por Cañete (2012, p. 12) "[...] de um caráter amplo para tal termo, não reduzindo o debate ao cenário político ou mesmo aos movimentos sociais".

No Brasil, a Convenção 169 foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 143/02 e promulgada pelo Decreto Executivo nº 5.051/04. Ao promulgar a ratificação do referido tratado no ordenamento jurídico nacional, o Estado brasileiro reconhece a necessidade de compatibilizar o ideal de Direitos Humanos com as diferentes formas de organização política, social e cultural da atualidade, reconhecendo, inclusive, a diversidade cultural como valor constitucional<sup>31</sup> (OLIVERA; ALEIXO, 2014; WAGNER, 2014). Para Santos (2001), a tarefa central dessa política emancipatória atual consiste em transformar o conceito e a prática dos Direitos Humanos de um localismo globalizado em uma concepção pluriétnica e multicultural.

Desta maneira, afirma-se que a superação do paradigma que vigorava na Convenção

---

<sup>31</sup> A Constituição Federal de 1988, no *caput* do seu artigo 215, assegura que "o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais". Ademais, prevê, ainda, no *caput* do artigo 231, que "são reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens" (BRASIL, 1998, não paginado).

107 reside na consolidação da garantia dos povos e comunidades tradicionais como sujeitos de direitos (SANTILLI, 2005) e grupos diferenciados do restante da sociedade nacional, sem o ideal integracionista. A autonomia e a auto identificação desses sujeitos constituem os elementos basilares da C169, pois garantem sobretudo o direito à diferença (OIT, 2011) e à sensibilidade jurídica (GEERTZ, 1998). No entanto, em conforme a Comissão de Especialistas em Aplicações de Convenções e Recomendações (CEACR) (*apud* OLIVEIRA; ALEIXO, 2014, p. 4), "[...] el espíritu de consulta y participacion constituye la piedra angular del Convenio 169 en la que se fundamentam todas las disposiciones del mismo”.

Por este motivo, não há como tratar da C169 sem conceber, primeiramente, o direito à consulta e a participação como o “coração da Convenção” (YAMADA; OLIVEIRA, 2013). Assim, para que se possa compreender a importância e a aplicabilidade dos demais “órgãos” do tratado, faz-se de suma importância assimilar o direito à CPLI como instrumento de garantia do pleno exercício do direito à autonomia e a autodeterminação, desde que em respeito às regras da participação e de modo a propiciar a legitimação do poder ascendente nos processos consultivos e nas tomadas de decisão. Passa-se, oportunamente, ao estudo dos elementos centrais da Convenção 169 da OIT.

### **3.2 Consulta e Participação: "*não, não, não, não, não é a mesma coisa não*".**

A Convenção 169 da OIT, através do Decreto 5.051/04, é o diploma internacional vigente no ordenamento jurídico brasileiro que estabelece os mais importantes critérios interpretativos de emancipação das minorias étnicas<sup>32</sup> do postulado integracionista. Não somente porque reafirma o direito de participação, especialmente na garantia do direito à consulta; mas também porque estabelece, no seu artigo 1º, critérios subjetivos e objetivos de delimitação dos seus sujeitos. Para Dino (2014, p. 508), o interesse em ratificar tratados internacionais de Direitos Humanos, a exemplo da C169, “[...] pode ser analisado como uma forma de afirmação, perante o contexto político internacional, da superação dos regimes autoritários violadores de direitos humanos e do sucesso da transição democrática”.

Após um longo processo histórico (até então não superado) de práticas estatais coloniais, somadas a um modelo de desenvolvimento hegemônico, nos quais os processos

---

<sup>32</sup> Seyferth (2012 *apud* FERNANDES, 2014, p. 3) promove a noção de que as “minorias” não estão associadas à inferioridade numérica, “mas a desigualdade de status, que se faz por antagonismo à maioria (grupo dominante), com melhores indicadores de acesso à saúde, educação, moradia, entre outros. Para a autora, a noção de minoria abrange diversas situações e está associada ao racismo, ao etnocentrismo, ao preconceito e demais formas de discriminação e desqualificação social”.

consultivos não promovem espaços legítimos de diálogo com essas minorias, atenta-se que a democratização do Estado brasileiro ganhou força especialmente com o advento da CFR/88. É dizer, pois, que a constitucionalização do pluralismo étnico e cultural da nação, como também a promoção do direito de participação como forma de garantir a boa governança e a sustentabilidade nas ações voltadas ao desenvolvimento (BANDEIRA, 1999; ROUÉ, 1997; STEINBRENNER; HURTIENNE; POKORNY, 2007) assegura, em tese, o postulado democrático da atualidade.

Neste sentido, na promoção da atual conjectura democrática, o Brasil passa a reconhecer, nos termos da C169, que são sujeitos coletivos de direitos os:

[...] a) povos tribais em países independentes cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros segmentos da comunidade nacional e cuja situação seja regida, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por uma legislação ou regulações especiais; b) povos em países independentes considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que viviam no país ou região geográfica na qual o país estava inserido no momento da sua conquista ou colonização ou do estabelecimento de suas fronteiras atuais e que, independente de sua condição jurídica, mantêm algumas de suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas ou todas elas. (BRASIL, 2004, não paginado).

O reconhecimento desses sujeitos no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro como detentores exclusivos das garantias previstas na C169, consolida, enfim, o compromisso do Estado com o caráter pluriétnico e multicultural do país.

Deste modo, o firmamento da coexistência de grupos étnica e culturalmente diferenciados, que se reconhecem como tais e que possuem formas próprias de organização social, política e cultural, cumpre o proposto por Lopes (2013, p. 171) ao destacar que o "[...] direito de serem e de se conservarem como povos e comunidades tradicionais, expurga de vez do sistema jurídico brasileiro qualquer tentativa de integração desses à cultura hegemônica". A garantia dessa autonomia se concretiza principalmente com o direito à CPLI, na medida em que este, para Dino (2014) e Garzón, Yamada e Oliveira (2016), promove o direito à livre determinação dos povos e comunidades tradicionais na tomada de decisões.

O direito à CPLI está previsto, essencialmente, nos artigos 4, 6, 7, 15 e 17 da C169. Porém, é no artigo 6º do referido diploma internacional que a obrigação estatal em "[...] 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" (BRASIL, 2004, não paginado) está regulamentada. Ademais, embora neste dever de consulta esteja instituída a "pedra angular" da Convenção, a legitimação deste direito está diretamente ligada à efetividade da

participação, entendida como o exercício pleno do direito da autonomia e da autodeterminação dos povos e comunidades tradicionais, no qual, segundo Arnstein (1969), Gohn (2001) e Pateman (1992), os indivíduos contribuem ativamente na tomada de decisões.

Sobre o assunto, Yamada e Oliveira (2013, p. 7) afirmam que

O espírito da consulta e participação é o coração da Convenção, que prevê que povos indígenas e tribais sejam consultados sobre medidas que os afetem. Essa previsão requer a participação livre e informada em discussões específicas de projetos, mas também nas discussões mais amplas sobre políticas públicas e planos de desenvolvimento que os afetem.

Sendo assim, e especialmente pelas relações assimétricas de poder existentes na atualidade, afirma-se que o direito à consulta somente será legítimo mediante a plena participação dos povos tradicionais na elaboração das medidas capazes de afetá-los.

Nesta perspectiva, entende-se que a consulta e a participação não devem ser consideradas um direito só, uma vez que a consulta deve ser idealizada como instrumento de viabilização da participação, ao passo que o raciocínio inverso é suficiente para legitimar o direito à CPLI. Assim, se garantida a real participação dos povos e comunidades tradicionais nos processos de tomadas de decisão, legitima-se o próprio procedimento de consulta. Não obstante a isso, o descumprimento de qualquer um desses direitos pode promover a pseudoparticipação (PATEMAN, 1992; PORTELA; TRINDADE, 2015), que corresponde ao risco da participação acabar em participacionismo, isto é, conforme propõe Steinbrenner et al. (2007, p. 294), no "[...] próprio paradoxo da participação, que se revela meramente formal ou funcional".

A respeito do assunto, e ao diferenciar a consulta da participação, Mydjere Kayapó (Informação verbal, 2019) destaca: "[...] pra ti ver, pra você vir aqui você precisou me consultar pra saber se eu posso participar ou não. Então eu preciso ser consultado pra poder participar". E segue exemplificando:

[...] vamo falar da minha nomeação pra ser o líder. O meu avô que era o cacique geral me consultou: 'meu neto, quero conversar contigo, eu quero nomear você como cacique geral, posso nomear? Eu tenho filhos, mas eles não têm cabeça de ser líder como você, eu quero colocar você como cacique'. Eu falei 'não vô, mas eu posso ser liderança geral da minha reserva'. Ele me consultou e eu fui participar da nomeação onde eu fui nomeado como liderança. Agora se de repente ele diz Mydjere tu vai lá participar do evento, só que eu não fui consultado primeiro sobre o que que ia ser discutido. E aí, como ia ser? (informação verbal, 2019).

Essa fala reflete e reforça a necessidade de conceber a consulta como meio de fomento e viabilização da participação, sob pena de despertar o assimilacionismo já superado.

Para Emanuela Cardoso (Informação verbal, 2019), consulta e participação também são coisas diferentes.

A participação é nos fazer presentes nos eventos, nas tomadas de decisões, nas conversas que o governo possa vir propor ou não [...] mesmo que sejamos vistos como rebeldes, mas não é esse o intuito e nunca foi". A consulta já vem como uma coisa forçada, às pressas. Foi como nos soubemos da OIT, até porque nós não tínhamos nem conhecimento disso.

Desta maneira, pela necessidade de romper com a perspectiva da consulta como mero canal de informação e de promoção do participacionismo, buscou-se fazer um estudo mais aprofundado sobre os aspectos teóricos da participação, o que se faz a seguir e de modo interdisciplinar.

### **3.3 Reflexões Teóricas sobre a Participação: *"essa questão de participação, nós estamos batendo nessa tecla. Vamos participar, vamos ser ouvidos e vamos fazer respeitar a nossa decisão"***

Inicialmente, cumpre destacar que o conceito de participação perpassa por inúmeras áreas do saber, como a Sociologia, a Antropologia, o Direito, as Ciências Sociais e Políticas. Independentemente da moldura teórica utilizada, a participação busca, em geral, atender um anseio da população por integrar processos de tomadas de decisão mediante o exercício do diálogo (GOHN, 2001; SIMÕES; SIMÕES, 2015). Essa integração (STASSEN, 1999), ao contrário do que previa a Convenção 107, reconhece a pluralidade étnica e cultural da sociedade, promovendo um diálogo democrático com vistas a promoção do bem comum (MONTORO, 1992). Porém, o exercício autêntico desse direito encontra uma série de entraves, especialmente pelas assimetrias na relação paradoxal entre Estados e minorias étnicas, e garantia e violação de direitos.

Para Gohn (2001), o contexto histórico da participação encontra gênese na luta pela democracia, inclusive porque, conforme proposto por Fernandes (2014, p. 3), na 29ª Reunião Brasileira de Antropologia, "[...] a herança colonialista, escravocrata e racista da sociedade brasileira ainda tem se constituído empecilho para a efetividade das minorias étnicas". Isso leva à urgência do rompimento e, sobretudo, da democratização das práticas coloniais do Estado, a fim de promover uma redistribuição de poder (ARNSTEIN, 1969) nas esferas dos processos decisórios. Somente assim é que os povos e comunidades tradicionais, mediante o

exercício da liberdade de escolha e organização política, social e cultural, terão a capacidade de enfrentar e decidir o seu próprio destino.

Entendida como elemento fundamental para a diminuição das desigualdades sociais e como pré-condição para a definição de estratégias eficazes para um desenvolvimento pautado na sustentabilidade (BANDEIRA, 1999; BORDENAVE, 1982; SACHS, 2004; PORTELA; TRINDADE, 2015; STEINBRENNER, *et al.*, 2007), a participação pressupõe a ideia de empoderamento dos povos tradicionais no processo de transformação social que chega "de cima para baixo". Isso porque o que se busca é a promoção de um diálogo permanente, interétnico e cultural entre esses sujeitos e o Estado, a fim de reconhecer e consolidar a existência de demandas internas que são, muitas vezes, alheias à vontade estatal. Nas palavras de Streinbrenner et al. (2007), a validação desse direito compreende a comunicação entre os sujeitos acerca das propostas e o poder de intervir na decisão.

Sobre o grau de intervenção que o indivíduo possui nos processos decisórios, Arnstein (1969) o utiliza como meio de classificar os tipos de participação existentes, através do que a autora chama de "Escada da Participação" (quadro 1). Para ela, embora alguns processos participativos envolvam, de fato, a presença física dos indivíduos, há casos em que não há possibilidade alguma de contribuição destes na decisão final. Situações como essas, nas quais os indivíduos são incluídos apenas para serem consultados, mas sem qualquer poder de decisão, não correspondem à participação total (PATEMAN, 1992) dos interessados. A consulta participacionista assim, pode ser considerada apenas como instrumento de concessão mínima e, portanto, limitada de poder.

**Quadro 2** – Graus na "Escada da participação"

8	Controle Cidadão	Níveis de poder cidadão
7	Delegação de Poder	
6	Parceria	
5	Pacificação	Níveis de concessão mínima de poder
4	Consulta	
3	Informação	
2	Terapia	Não participação
1	Manipulação	

**Fonte:** Adaptado de Arnstein (1969)

Esse participacionismo da consulta apenas assevera que os sujeitos interessados poderão ouvir, mas sem a garantia de que suas perspectivas serão devidamente levadas em consideração.

Além do mais, ao defender as cinco históricas maneiras distintas de compreender o conceito de participação, Gohn (2003) declara que a participação liberal<sup>33</sup> dos indivíduos reflete o desejo pela mudança no modelo de participação representativa vigente atualmente no país. Esse modelo representativo, principalmente após as mudanças oriundas do processo de redemocratização do país na década de 1980, já não mais atende às experiências participativas e emancipatórias que floresceram na base da sociedade brasileira, como o advento da CFR/88 e do Decreto Presidencial n. 8.243/2014<sup>34</sup>. A alternativa, pautada sobretudo no ideal democrático (CICONELLO; MORONI, 2005), é o que Gohn (2003), Coto e Carvalho (2010) e Tenório (2012) estabelecem como o modelo de participação deliberativa.

Gohn (2003) ainda defende que esse modelo deliberativo de participação favorece, principalmente, os mecanismos de representação política das comunidades, atribuindo aos indivíduos um papel ativo na elaboração e realização de Políticas Públicas. Este modelo, entendido por Coto e Carvalho (2010) como modelo deliberativo plural, pressupõe a transparência da atuação do Estado, tornando mais fácil o alcance de interesses em comum e a interação social (STREINBRENNER et al., 2007) entre os atores. Porém, a realidade observável é que há um distanciamento, na prática, desse consenso teórico sobre o poder decisório da participação e a sua efetiva consolidação, especialmente através das consultas, que, nesse caso, além de reforçarem relações paternalistas, reforçam também o Galeano (2004) vê como a "situação da galinha".

Na metáfora criada por Galeano (2004), a participação de povos e comunidades tradicionais no exercício do direito de consulta e com vistas a discutir medidas que irão afetar suas formas de viver e se desenvolver não pode servir apenas para formalizar a “escolha do molho”. Para que a participação alcance a redução das incertezas nas tomadas de decisões (JARDIM; FONSECA, 1995), há de se viabilizar a inclusão das perspectivas, das cosmovisões, dos interesses e das prioridades dos povos na elaboração das medidas, ou seja, na realização ou não “do prato principal”, e não somente na escolha das formas mais apropriadas para a sua execução.

---

<sup>33</sup> Gohn (2003 *apud* SIMÕES; SIMÕES, 2015, p. 4), defende que "a *participação liberal* reflete o desejo de reformar a estrutura da democracia representativa ampliando os canais de informação aos cidadãos de forma que eles possam manifestar as preferências antes que as decisões sejam tomadas. Seria, portanto, um instrumento para buscar a satisfação das necessidades dessa sociedade de iguais".

<sup>34</sup> O Decreto n. 8.234, de 23 de maio de 2014 Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. (BRASIL, 2014, não paginado).

Segundo Galeano (2004, não paginado),

[...] eu simplesmente conto as coisas que vejo e que escuto. Outro dia escutei um cozinheiro que reuniu as aves: as galinhas, os gansos, os pavões, os faisões e os patos. E eu escutei um pouco o que o cozinheiro dizia para elas. Achei interessante e gostaria de lhes contar o que escutei. O cozinheiro perguntava com que molho elas queriam ser comidas. Uma das aves, uma humilde galinha disse: “Nós não queremos ser comidas de maneira nenhuma”. O cozinheiro esclareceu: “Isto está fora de questão”. [...] O mundo está organizado de uma tal forma que temos de escolher apenas o molho com que queremos ser comidos.

Com isso, afirma-se que discutir somente os resultados – e não a própria viabilidade das medidas – impossibilita qualquer postulado democrático, uma vez que neste cenário a participação serve apenas para legitimar decisões estatais já tomadas.

Com efeito, os caminhos trilhados para uma participação efetivamente participativa ganham cada vez mais espaço como mecanismos de transformação social (STEINBRENNER et al., 2007) e como processos de aprendizagem e alargamento do exercício da liberdade individual e coletiva em intervir pelos seus próprios modos de desenvolvimento. Assim, a impossibilidade de influência dos sujeitos da C169 nas tomadas de decisões relacionadas às medidas administrativas ou legislativas que os afetem tende a ser uma barreira vencida junto à herança das práticas coloniais. E, para tanto, as consultas devem servir verdadeiramente para a promoção de um diálogo intercultural (SANTOS, 1997) entre os sujeitos coletivos deste direito, e não apenas como canal de informação de decisões previamente já tomadas.

Neste sentido, levando em conta o contexto dos sujeitos da C169, o direito à consulta deve ser considerado como instrumento efetivo de entendimento, fala e comunicação entre os atores interessados na medida, sob pena de incorrer na pseudoparticipação. Logo, o que se busca é viabilizar a construção de estratégias equilibradas para a execução das propostas e romper com a lógica vertical da atuação estatal. Porém, os modelos assimétricos da atualidade oferecem resistência quanto a promoção desse cenário, razão pela qual o direito à consulta, por si só, não constitui mecanismo efetivo de garantia de direitos, em especial o da autonomia e o da autodeterminação. A participação ativa na consulta, ao revés, fornece instrumentos legítimos em combate ao que Verdum (2006) entende pelo vício tutelar do Estado.

Além do mais, Castro (2016) afirma que a autodeterminação se vê representada especificamente pelo princípio do autogoverno, pois através de mecanismos como a participação, promove-se a efetivação de uma série de outros direitos, como o território e a educação. Segundo a autora,

[...] o autogoverno incorpora-se em dois elementos distintos, embora relacionados. O primeiro deles reconhece a autonomia governamental ou administrativa; e o segundo tem por objetivo garantir a participação efetiva das comunidades dentro das instituições gerais. (CASTRO, 2016, p. 61).

Desta maneira, a capacidade organizativa das comunidades, somada ao poder de influir nas decisões para além do caráter informativo das consultas, conforme determina Ramos (2017), permeia a lógica do empoderamento dos povos tradicionais em nome da igualdade.

Essa igualdade, por sua vez, está relacionada ao equilíbrio e ao afastamento da verticalidade das relações de poder entre Estado e comunidades tradicionais. Todavia, a fim de garantir o que se entende caráter culturalmente apropriado das medidas, e com base no que afirma Brasil (2004, não paginado), "[...] os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual". Para Lopes (2013, p. 171), essa disposição estabelece que o "[...] reconhecimento dos modos de ser, fazer e viver dos diversos povos e comunidades que contribuíram no processo civilizatório nacional garante o direito à diferença, tanto aos povos indígenas", quanto aos demais povos tradicionais.

Na mesma direção, Garcia (2015, p. 93) afirma que o direito à autodeterminação decorre do reconhecimento dos povos e comunidades tradicionais como grupos "[...] que possuem suas próprias instituições, valores e práticas e que suas condições sociais, culturais e econômicas os distinguem de outros segmentos da sociedade". Cabe aos Estados, então, a garantia de espaços e mecanismos de promoção do rompimento de situações de opressão e discriminação que inviabilizam a prática dos processos de consulta e participação culturalmente apropriados. Estes últimos, segundo OIT (2011, p. 9), devem ser realizados com "[...] observância e respeito à igualdade de tratamento e de oportunidades no pleno exercício dos direitos humanos e liberdades fundamentais".

Não obstante, para que o espaço de fala seja devidamente construído de modo a levar em consideração as especificidades étnicas e culturais de cada comunidade, é necessário reconhecer as estratégias de empoderamento endógenas existentes (ORGANIZAÇÃO, 2004) e o reconhecimento da capacidade de organização política própria (GARCIA, 2015). Para que isso ocorra, o cumprimento do papel do Estado na promoção da plena efetividade dos direitos

sociais, econômicos e culturais é indispensável, com vistas a eliminar especialmente as diferenças socioeconômicas existentes, conforme determina o artigo 2<sup>o35</sup> da C169, OIT.

Portanto, o desafio atual é a institucionalização de mudanças ideológicas e político-administrativas do Estado, de maneira que o diálogo possa ser construído com base na perspectiva e na interação de ambos os lados da relação. Ademais, para Ciconello (2008), os desafios na consolidação da participação e, conseqüentemente, do modelo democrático e deliberativo da sociedade, vão desde o baixo interesse estatal em compartilhar o poder de decisão, à dificuldade na exigibilidade e implementação dos direitos historicamente conquistados.

Este último fator corrobora com o entendimento de Garcia (2015) ao destacar que as leis são simbólicas e retóricas, não representando, assim, possibilidades práticas. Aliado a isso, como prevê Ciconello (2008, p. 9), "[...] o Brasil ainda é um país comandado por uma elite política e econômica que se estrutura em torno de privilégios. É em grande parte por isso que as leis e os direitos são cumpridos parcialmente".

Desta maneira, embora a pressão da sociedade pela (re)democratização do Estado seja uma luta em constante movimentação, tendo em vista, inclusive, o contexto político atual vivenciado no Brasil, o que se confronta permanentemente, de acordo com Gohn (2008, p. 443), é a troca "[...] de identidades políticas construídas e tecidas em longas jornadas de lutas, por políticas de identidades construídas em gabinetes burocratizados". Neste sentido, a autodeterminação, a autonomia, e, conseqüentemente, o autogoverno, auxiliam na promoção de um diálogo entre atores legítimos que, através da real participação, poderão estabelecer estratégias e metas para um desenvolvimento sistematizado pelo bem comum.

### **3.4 Participação *versus* Consentimento: "a aceitação do não é algo muito difícil pra algumas pessoas. Eu não consigo entender"**

A primeira consulta realizada no Brasil, após a promulgação do Decreto Executivo 5.051/2004, foi promovida pelo Governo Federal entre os dias 15 a 17 de abril de 2008. O objeto da consulta foi a minuta de ato normativo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) destinado a regulamentar os procedimentos para titulação das

---

<sup>35</sup> O artigo 2º, itens 1 e 2, c, da Convenção 169 da OIT determina que "[...] 1. Os governos deverão assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade. 2. Essa ação deverá incluir medidas: [...] c) que ajudem os membros dos povos interessados a eliminar as diferenças sócio - econômicas que possam existir entre os membros indígenas e os demais membros da comunidade nacional, de maneira compatível com suas aspirações e formas de vida. (BRASIL, 2004, não paginado).

terras de quilombo em substituição a Instrução Normativa (IN) Incra n. 20/2005<sup>36</sup>. Porém, no dia 01 de setembro de 2008, por meio da Central Única dos Trabalhadores (CUT), 10 organizações quilombolas<sup>37</sup> e 12 organizações não governamentais<sup>38</sup> protocolaram perante a OIT uma comunicação internacional, com vistas a denunciar o procedimento realizado, sob o fundamento de que este não ocorreu conforme os termos da Convenção 169.

Segundo a literalidade do Tratado, a consulta deverá ser realizada mediante três requisitos essenciais: i) caráter prévio às medidas administrativas e legislativas; ii) livre de qualquer interferência externa, coercitiva e alheia aos interesses dos reais interessados na propositura das medidas; e iii) informada, na medida em que se torne viável aos sujeitos do tratado o amplo conhecimento do que está sendo proposto, além de fazê-los usufruir de tempo necessário para que as informações sejam compreendidas no interior das comunidades. O cumprimento desses elementos, somado à capacidade deliberativa nos processos consultivos, consolida a efetiva participação dos sujeitos da Convenção nas tomadas de decisão.

No entendimento de Garcia (2015, p. 234), a partir dessas condicionantes, tem-se a "[...] concordância entre os atores da consulta em relação à necessidade desse direito ser concretizado através de um processo de diálogo participativo, com regras estabelecidas previamente por meio da interação entre as partes". Neste viés, a realização da consulta pressupõe a construção de uma relação de confiança e respeito mútuo que suscite, consoante Dino (2014, p. 516), "[...] espaços em que os reais interessados possam se manifestar em defesa de seus direitos". Assim, a garantia dos requisitos da consulta, na verdade, e de acordo com Garzón, Yamada e Oliveira (2016, p. 23), promovem "[...] a diminuição do escopo da consulta para mera negociação de mitigações e compensações".

---

<sup>36</sup> "Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003". (BRASIL, 2005, não paginado).

<sup>37</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 - N'golo | 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. (ANDRADE, 2008).

<sup>38</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. (ANDRADE, 2008).

Neste sentido, embora a positivação do direito a CPLI constitua um grande avanço na extensão normativa dos direitos fundamentais de povos e comunidades tradicionais, a inexistência de mecanismos próprios de efetivação da participação desses sujeitos nos processos consultivos constitui um dos maiores entraves na execução desse direito. Isso porque o debate atual, como outrora mencionado, limita-se à dialética das noções de consulta e consentimento, assim como à existência ou não do poder de veto. A partir disso, Oliveira e Aleixo (2014), declaram que a C169 pode ser considerada um texto híbrido, pois não se posiciona claramente entre a simples participação – consulta – e o controle efetivo – consentimento.

No entanto, Dino (2014, p. 517) afirma que "[...] uma participação democrática vai muito além de vetar ou aquiescer: compreende ações propositivas, a argumentação sobre razões em defesa de interesses e ideias, o estabelecimento de negociações, a fixação de condicionantes, a realização de concessões mútuas, etc". Por esta razão, compreender os efeitos imediatos da consulta para além da exigência do consenso ou do consentimento e, conseqüentemente, do poder de veto, é dar espaço ao que Bobbio (2018) propõe ser a democracia dos modernos.

Sobre o assunto, Alberoni (1977, *apud* BOBBIO, 2018, p. 101) aduz que “[...] a democracia é um sistema político que pressupõe o dissenso. Ela requer o consenso apenas sobre um único ponto: sobre as regras da competição”. Essas regras, por sua vez, são os próprios requisitos essenciais da consulta, somados a participação dos interessados na medida. Deste modo, o dissenso deve ser interpretado como meio de afirmação da pluralidade étnica, cultural e política da atualidade. Afinal, de acordo com Bobbio (2018, p. 102) “[...] num regime que se apoia no consenso não imposto de cima para baixo, alguma forma de dissenso é inevitável e apenas onde o dissenso é livre para se manifestar o consenso é real”.

Essa interpretação pode ser considerada como a dimensão estratégia da consulta (GARCIA, 2015), uma vez que na existência do desacordo, a consulta tem o potencial de aprimorar, através da efetiva participação dos interessados, a elaboração e a construção das medidas. É o que propõe Garcia (2015, p. 255) ao afirmar que “[...] caso não seja possível se chegar a um acordo em relação à medida a ser tomada, os povos indígenas têm o direito de se posicionarem contrários à medida, cabendo aos Estados a reformulação de seus projetos para a obtenção do consentimento”. E, só assim, cumprir o previsto na C169 acerca do objetivo de ser chegar a um acordo e conseguir o consentimento.

Desta maneira, pensar na possibilidade de reformulação das medidas propostas é firmar o caráter prévio e informativo das consultas, invalidando todo e qualquer procedimento

que não se proponha a discutir a realização "do prato principal". Sob esta ótica, a consulta, compreendida como instrumento de construção de acordos e consentimentos, não deve se ater às controversas existentes acerca dos seus efeitos imediatos, especialmente pela atual conjuntura política do país que inviabiliza a execução do direito à CPLI como algo devidamente consolidado e de caráter imediato na sua aplicação. O que se deve buscar, para além do debate teórico, são os instrumentos de fomento e concretização da mudança nas estruturas de desigualdade e opressão, a exemplo da viabilização da participação.

Nesta perspectiva, limitar o debate sobre a legitimação do direito de consulta à dialética entre consulta e consentimento (e, conseqüentemente, entre consenso e dissenso) ou à existência do poder de veto, é limitar o ideal da consulta a espaços de participação proforma e meramente pontuais (GARCIA, 2015). Além disso, há que se destacar que esse contexto não atribui ao direito de consulta a noção habermasiana do agir comunicativo. Para Peruzzo (2016, p. 2.712), esse habermasianismo da participação "[...] trabalha com a proposta do entendimento nos processos de diálogo e negociação das regras que orientarão a convivência em um mesmo espaço geográfico e político".

A respeito do assunto, Bittar (2013, p. 244) esclarece que

O cerne da teoria do agir comunicativo não é a produção necessária do consenso. Haja ou não consenso, a busca do entendimento corresponde à característica própria do pensamento habermasiano. Existe agir comunicativo mesmo que o acordo não seja produzido, mas que a comunicação tenha se dado sob condições de busca de entendimento (ação comunicativa em sentido fraco), que é uma forma de expressão do caráter interativo da ação social.

Essa ação comunicativa ratifica a exigência do caráter deliberativo da consulta, no qual o espaço de fala e a necessidade do diálogo se fazem indispensáveis na compreensão das medidas, visto que, conforme Mydjere Kayapó (Informação verbal, 2019), "[...] nós indígenas nós nunca é consultado. Nós indígenas a gente não tem espaço de voz, de diálogo".

Neste contexto, Habermas (1995) propõe que a ideia de uma política deliberativa favorece a pluralidade nas formas de comunicação (e, conseqüentemente, a validação da pluralidade proposta pela democracia dos modernos) nos processos dialógicos. Esta perspectiva contribui para o entendimento de que as percepções pautadas em uma globalização "de cima para baixo" na tomada de decisões não compreende as mudanças oriundas do postulado democrático atual.

Ademais, conforme propõem Levy e Mendonça (2018, p. 210), há ainda de se atentar para "[...] a necessidade de desvincular os grupos étnicos minoritários de estigmas

relacionados à suposta necessidade constante de orientação por uma cultura dita como soberana, que não os permite ocupar, efetivamente, espaços públicos políticos e de participação.” Neste segmento, Peruzzo (2017, p. 2.725) afirma que a promoção do exercício da “[...] ideia de cidadania 'de baixo pra cima' exige a ação dos indivíduos e grupos que se comunicam e, por isso mesmo, buscam entendimento antes do consenso (ou do consentimento), que pode ou não acontecer”.

Assim, entende-se que o diálogo entre atores étnica e culturalmente diferenciados não pressupõe imediata e obrigatoriamente o consentimento ou o consenso, mas, essencialmente, o agir comunicativo nos processos consultivos e decisórios. Contudo, ainda que o diálogo intercultural seja considerado instrumento de legitimação das diferenças (PERUZZO, 2017), reconhece-se que há muitos desafios ainda a serem superados.

A exemplo do que se trata,

[...] uma concepção idealista de diálogo intercultural poderá esquecer facilmente que tal diálogo só é possível através da simultaneidade temporária de duas ou mais contemporaneidades diferentes. Os parceiros no diálogo são apenas superficialmente contemporâneos; na verdade, cada um deles sente-se apenas contemporâneo da tradição histórica da sua cultura. É assim sobretudo quando as diferentes culturas envolvidas no diálogo partilham um passado de sucessivas trocas desiguais. Que possibilidades existem para um diálogo intercultural se uma das culturas em presença foi moldada por maciças e prolongadas violações dos direitos humanos perpetradas em nome da outra cultura? Quando as culturas partilham tal passado, o presente que partilham no momento de iniciarem o diálogo é, no melhor dos casos, um *quid pro quo* e, no pior dos casos, uma fraude. O dilema cultural que se levanta é o seguinte: dado que, no passado, a cultura dominante tornou impronunciáveis algumas das aspirações à dignidade humana por parte da cultura subordinada, será agora possível pronunciar-las no diálogo intercultural sem, ao fazê-lo, justificar e mesmo reforçar a sua impronunciabilidade? (SANTOS, 1997, p. 29).

Sob esta ótica, Bobbio (2018, p. 102) questiona “[...] se o consenso não é livre, que diferença existe entre o consenso e a obediência ao superior tal qual prescrita por todos os ordenamentos hierárquicos?”. É a partir da aceitação da relação necessária entre democracia e dissenso que a participação ganha força na legitimação do direito à CPLI.

À luz do que se afirma, é essencial compreender o direito à CPLI como uma ferramenta de promoção do direito de participação, legitimada pelo diálogo intercultural entre os atores interessados nas medidas, sejam elas administrativas ou legislativas. O objetivo diante deste novo cenário é o de promover a internalização das externalidades subjetivas dos sujeitos da C169, devendo o consentimento e, conseqüentemente o poder de veto, serem vistos como um possível resultado, e não mais como uma condicionante de validade jurídica do direito à consulta. Até mesmo porque, consoante Dino (2014, p. 512) o objetivo da

consulta "[...] é a realização de um diálogo 'franco, aberto e significativo' com os povos interessados, e não um mero referendo, em que só haja duas respostas possíveis: sim ou não".

Além do mais, pensar no consentimento sem o processo construtivo do agir comunicativo é aceitar a lógica das sociedades permanentemente contra os seus Estados (CLASTRES, 2012). Por este motivo, as discussões relacionadas à problemática da existência ou não do consentimento ou do consenso no direito à consulta merecem um olhar novo para que essa questão seja, enfim, superada. E, segundo Dino (2014, p. 486), deve-se superá-la pelo viés da exigência e do fomento da participação, uma vez que "[...] o direito à participação adquire uma conotação de direito fundamental em si, estritamente relacionado à preservação de outros direitos fundamentais desses povos".

À vista disso, a garantia da CPLI merece destaque para além da formalização de um encontro informativo sobre medidas já adotadas, porém pendentes do caráter procedimental da consulta. Com isso, o que se propõe é a ação, a corresponsabilidade e a interação entre diferentes sujeitos na construção de acordos horizontais e simétricos, mediante o externar de subjetividades, a fim de, segundo Ciconello (2008, p. 9), "[...] consolidar uma institucionalidade de exigibilidade dos direitos". É oportunar, pois, a efetiva participação na própria viabilidade das medidas, e não somente nas discussões sobre os seus reflexos.

Para tanto, a participação nas consultas aqui proposta apresenta caráter fundamental na garantia do almejado consentimento, se for o caso; mas, sobretudo, na construção de diálogos que busquem o reestabelecimento das relações (GARCIA, 2017), com ações voltadas à descolonização das práticas estatais. Assim sendo, afirma-se novamente que o direito à CPLI, por si só, não é o suficiente para garantir direitos fundamentais como a autonomia e a autodeterminação.

A exigibilidade da consulta prevista na C169 há de ser considerada como um canal de promoção do exercício pleno da participação dos povos e comunidades tradicionais nas tomadas de decisões que possam afetar suas formas de vida, desenvolvimento e existência. Junto a isso, reforçar o diálogo intercultural nas consultas, conforme Dino (2014, p. 486) "[...] vai além do direito de assumir uma posição passiva de mero oferecimento de consentimento", afastando a ideia dos sujeitos da C169 como meros receptores de informações.

Além do mais, nas palavras de Emanuela Cardoso,

O ponto do não, ao ponto da gente chegar pra dizer não é justamente essa questão de não nos avisar, de não nos procurarem pra conversar e dizer olha tem esses projetos e tal. Se tivessem nos procurado antes, nós teríamos feito a questão da consulta prévia, o protocolo de consulta teria sido feito muito antes, então talvez chegaríamos no 'não'. Até porque temos consciência que somos minoria, embora tenhamos nossos

parceiros, nossos amigos, temos clareza que somos poucos. Mas há momentos que tem que se impor, porque senão eles passam por cima. (informação verbal, 2019).

Logo, o que precisa ficar claro é que o "não", neste cenário de respeito às normas da C169, é para a ausência de participação na construção das medidas, e não para a possibilidade de se chegar a um acordo ou a um consentimento.

Até mesmo porque, a exemplo do que se trata, Emanuela relata que

A gente tem um TAC assinado com o MP de Ananindeua e prefeituras e isso não foi respeitado. Nós pedimos porque nós não temos a condição de impor nada, nós pedimos para que fossem respeitadas uma certa quilometragem pra que não tivesse mais empreendimento perto da nossa área. Nós pedimos 3km, mas as empresas e a prefeitura acharam que era muito longe, aí morreu em 2. Negociamos, negociamos. Não é da nossa questão dizer aquela questão fechada: 'é 3km e pronto, ninguém faz nada'. Até porque eles não iriam respeitar sempre. (informação verbal, 2019).

Desta maneira, a lógica das sociedades contra os seus Estados, especialmente sob o argumento do caráter político das decisões, não corresponde à realidade dos fatos quando da realização de espaços participativos que efetivamente promovam o diálogo intercultural.

Nesta perspectiva, Mydjere Kayapó (Informação verbal, 2019) afirma que o que se postula é "[...] o que realmente tá na lei, que tá na constituição, se quiser mexer, peraí, bora ver o artigo". Para ele,

Falando do acordo, tu acha que eu vou negociar a minha reserva? Eu não quero negociar. Eu não quero chegar num acordo, porque eu quero que eles obedeça a manifestação. Olha, a demarcação das terras indígenas. Nós queremos que ele demarca as terras indígenas, aí vem o ministro e quer chegar num acordo pra diminui. Isso quer dizer que eu estou abrindo mão da parte da historia daquele povo. Eu não quero acordo. Agora se for um acordo bom que venha beneficiar a comunidade indígena, que realmente esse acordo ampara a gente, aí sim, vamos sentar na mesa, conversar e chegar num acordo. (informação verbal, 2019).

O que se percebe a partir da fala de Mydjere é a força da C169 como tratado de Direitos Humanos. Isso porque, a partir da previsão normativa de caráter materialmente constitucional, há a possibilidade de exigir direitos, como é o caso da demarcação das terras indígenas. O acordo, nesta ótica, e como consequência do diálogo, é então apenas uma das possibilidades ofertadas pela consulta.

Deste modo, é certo que consolidar o raciocínio ora apresentado não parece tão fácil quando presentes os fatores externos e o (des)interesse político, sobretudo mediante o discurso do "desenvolvimento nacional". Porém, propõe-se a ampliação dos debates acerca do direito a CPLI e, conseqüentemente, das possibilidades de promoção desse direito para além

dos entraves irresolúveis acerca da consulta e consentimento, como também da existência ou não do poder de veto. Assim, a participação há de ser enfrentada como uma alternativa nova ao ideal democrático da atualidade, isso na medida em que garante o poder ascendente nas tomadas de decisão, assim como os Protocolos de Consulta têm que ser vistos como uma alternativa viável às tentativas de regulamentação desse direito, conforme se verá adiante.

## **4 A TENTATIVA DE REGULAMENTAÇÃO DO DIREITO À CPLI E A UNIFORMIZAÇÃO DO PODER ASCENDENTE**

Este capítulo tem como cerne a tentativa de regulamentação do direito à CPLI no Brasil, especialmente no estado do Pará, à luz da promulgação dos Decretos Executivos 1.969/2018 e 2.061/2018. Além do mais, buscou-se demonstrar que a justificativa dessa sistematização está pautada sobretudo no dever dos estados em promover os processos consultivos, tendo como fundamento para tanto a inexistência de dispositivo legal ou administrativo que defina os modos pelos quais a consulta deverá ser realizada. Assim, propôs-se demonstrar que as tentativas realizadas no âmbito estatal buscam afastar a ideia de aplicabilidade imediata da natureza de tratado internacional de Direitos Humanos da Convenção 169 da OIT, assim como buscam uniformizar o direito de participação, de modo a afastar o reconhecimento e a legitimação de instrumentos endógenos e políticos que viabilizam a consolidação do poder ascendente.

### **4.1 Regulamentação da CPLI no Brasil: "[...] estamos lutando contra isso, porque eles já querem vir com um modelo pronto e não é assim"**

A Convenção 169 da OIT e mais precisamente o reconhecimento do direito à CPLI representam grandes avanços jurídicos, políticos e institucionais na garantia e reafirmação de direitos de povos e comunidades tradicionais, especialmente à luz do ideal participativo defendido na presente dissertação. No entanto, como visto anteriormente, a Convenção não traz em seu texto normativo os meios através dos quais os processos consultivos deverão ser colocados em prática. Essa lacuna normativa, segundo Garcia (2015), representa um dos marcadores das arenas políticas de consulta da atualidade, que constituem os debates atuais sobre a consulta.

De acordo com o artigo 2º da Convenção, "[...] os governos deverão estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente" (BRASIL, 2004, não paginado). Assim, cabe aos Estados, mediante a boa-fé estatal e a própria participação dos interessados, a elaboração de instrumentos que viabilizem a execução dos processos consultivos, de modo a garantir a livre participação dos povos e comunidades tradicionais nas tomadas de decisão. Esse compromisso corresponde, para muitos, à necessidade de regulamentar a aplicação do direito à CPLI.

Em suma, regulamentar a aplicação do direito à CPLI significa estabelecer diretrizes que sistematizem os mecanismos de implementação dos processos consultivos, a fim de

tornar clara a conduta estatal em relação aos meios de promoção e efetivação da participação dos sujeitos da C169 nas tomadas de decisão. Nesta ótica, a regulamentação se torna algo viável e até positiva, pois, buscaria, em tese, afastar os discursos que inviabilizam a realização da consulta sob o argumento de inexistir dispositivos eficazes para tanto. Porém, na prática, os próprios processos de regulamentação são controversos, visto que a idealização dessas tentativas é feita mediante o interesse estatal e, principalmente, "de cima para baixo".

A respeito do que se trata, muito se discute acerca do real interesse estatal em realizar essa sistematização nos moldes da C169, tendo em vista as relações assimétricas de poder existentes e o escasso desejo político na efetiva promoção do gozo de direitos de minorias étnicas, como os povos e comunidades tradicionais. Garcia (2015, p. 135-136) afirma que as críticas à tentativa de regulamentar o direito à CPLI, na verdade,

[...] são direcionadas às limitações que os textos tentam estabelecer em relação aos alcances e resultados da consulta, o que leva muitos atores das arenas a afirmarem que se tratam de tentativas estatais de simplificá-la de tal forma que a descaracterizaria em sua dimensão complexa de construção participativa de decisões.

Desta maneira, a ausência de clareza sobre o propósito da conduta estatal pode ser considerada um dos maiores entraves na operacionalização do direito à consulta. Então, questiona-se, se, de fato, os estados buscariam viabilizar e criar espaços dialógicos e participativos, ou se a regulamentação da consulta, na verdade, serviria apenas para legitimar decisões previamente tomadas, mas sem a garantia da participação de seus reais interessados.

Mydjere Kayapó assegura que o que acontece na prática está diretamente ligado com o fato do "governo só quer aprovar uma coisa sobre os indígenas e depois mostrar para os indígenas. Nós não vamos poder fazer nada porque já tá aprovado" (informação verbal, 2019). Essa conduta – que inviabiliza o pleno gozo da participação – consolida as inseguranças existentes sobre a efetividade do direito à CPLI, bem como a necessidade de se estabelecer, no mínimo, alternativas que legitimem "a escolha do prato principal". Além disso, há de se considerar que o direito à consulta, por si só, é um direito autoaplicável, o que afastaria a necessidade dessa regulamentação.

Sobre o assunto, o STF reconheceu, no julgamento do precursor Recurso Extraordinário 466.343/SP<sup>39</sup>, a aplicabilidade imediata de tratados internacionais que versam sobre Direitos Humanos, como é o caso da C169. No mesmo segmento e através de uma interpretação evolutiva do artigo 21 da CADH (GARZÓN; YAMADA; OLIVEIRA, 2016), a

---

<sup>39</sup> Para maiores informações, ver decisão na íntegra: <http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/re466343.pdf>.

Corte IDH reconheceu o direito à CPLI como princípio geral do Direito Internacional, o que gera a responsabilidade dos estados perante os organismos internacionais. Deste modo, com base nessas premissas, tratar da obrigatoriedade da regulamentação do direito à CPLI como condicionante para a sua efetivação é tornar ineficaz a plena eficácia desse direito.

Ainda assim, há quem reconheça que para as decisões que afetem os modos de viver dos sujeitos da Convenção 169 e "[...] o sistema jurídico que a elas correspondem possuam legitimidade, é necessário, no mínimo, o estabelecimento de um arranjo procedimental que lhes permita exercer a sua autonomia e comunicar as suas razões" (DINO, 2014, p. 500). Este arranjo procedimental corresponde exatamente a regulamentação do direito à CPLI. Por este motivo, Wagner (2014, p. 8) prevê que o direito à consulta no âmbito nacional ainda carece de mecanismo permanente para torná-la efetiva, pois "[...] não há ainda norma que estabeleça como ela deve ocorrer e quais os procedimentos a serem adotados para tanto".

No Brasil, oito anos após a promulgação do Decreto nº 5.051/2004, que promulgou a C169, foi publicada, em 30 de janeiro de 2012, a Portaria Interministerial (PI) nº 35, de 27 de janeiro de 2012, que instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI). A sua finalidade, conforme os termos do documento, baseava-se em "[...] estudar, avaliar e apresentar proposta de regulamentação da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais" (BRASIL, 2012, não paginado). A razão de ser do GTI, segundo Garzón, Yamada e Oliveira (2016, p. 14), justificou-se nos argumentos do governo para o não cumprimento adequado do direito à consulta estarem vinculados "[...] à falta de uniformização de procedimentos e orientações que traduzissem administrativamente o direito normatizado na Convenção 169 da OIT".

Na verdade, a criação do GTI, segundo Ferreira de Souza (2017), veio em resposta à uma denúncia realizada em 2008 pela CUT perante a Organização. Pyl (2013, não paginado) explica que "[...] o Brasil foi incluído em lista provisória de casos cuja análise ocorreria na Comissão de Aplicação de Normas da 100ª Conferência Internacional do Trabalho em julho de 2011" por estar descumprindo o compromisso assumido com a promulgação da C169. Nesta linha de raciocínio, Garzón, Yamada e Oliveira (2016, p. 14) justificam que "[...] foi em meio às pressões da sociedade civil e à inclusão do Brasil na lista preliminar da OIT, que o governo brasileiro tomou a iniciativa de constituir" o GTI.

Acontece que ao contrário do que esperava o governo federal, a tentativa de regulamentar a CPLI restou infrutífera. A atuação do grupo resultou, em termos práticos, apenas na elaboração da "Minuta de Portaria Interministerial" que tinha como objetivo "[...] regulamentar a atuação dos órgãos da Administração Pública Federal na concretização da

consulta prévia às comunidades tradicionais" (FERREIRA, 2017, p. 67). Contudo, levando em consideração que a iniciativa federal adveio apenas da tentativa de evitar a sua responsabilização perante as organizações internacionais, a Associação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), em Carta Pública (APIB, 2013, não paginado) ao país considerou "[...] vergonhosa essa conduta contraditória do governo".

Além disso,

[...] à época, a atuação do GTI sofreu diversas críticas e organizações e grupos de proteção dos direitos humanos e dos direitos indígenas. A Organização de Direitos Humanos Conectas, por exemplo, expôs sua preocupação de que possam ser apresentadas distorções e distanciamentos dos objetivos da Convenção 169 da OIT, e que a regulamentação signifique um retrocesso aos direitos internacionalmente consagrados. (RIBEIRO, 2016, p. 53).

Garzón, Yamada e Oliveira (2016, p. 14) declaram ainda que em resposta à Minuta de Portaria Interministerial elaborada, representantes de comunidades tradicionais, "[...] juristas e representantes do Ministério Público Federal já haviam se posicionado pela aplicabilidade imediata da CCPLI, independentemente de regulamentação, visto que a C169 trata de direitos fundamentais autoaplicáveis".

Diante desta conduta controversa do governo federal, Garcia se posiciona de maneira significativa ao dispor que "[...] para aplicar a consulta é preciso regulamentar? Em termos legais não é, e a falta de regulamentação não é um argumento válido para desrespeitar esse princípio" (GARCIA, 2016, p. 137). Isso porque segundo Mydjere Kayapó, as leis estão positivadas para serem cumpridas, afinal, "[...] o que tá lá, que tá garantido, que ampara a gente, deve permanecer" (Informação verbal, 2019). E é por esta razão que o falta, segundo Emanuela Cardoso (Informação verbal, 2019), é o interesse e a vontade estatal, "[...] porque o governo vai sempre visar a questão do desenvolvimento e 'em nome do povo'".

Por seu turno, a OIT tem se manifestado de modo favorável aos processos de regulamentação (ORGANIZAÇÃO, 2003; DINO, 2014; GARCIA, 2013), desde que estes sejam construídos mediante a real participação dos povos interessados. Um dos problemas deste quadro, além do descaso estatal – como visto na razão de ser do GTI –, é a existência do dissenso, que é previsível e, nas palavras de Dino (2014, p. 514) é também "[...] natural e inclusive necessário, sob pena de o pluralismo almejado ser asfixiado". Foi o que ocorreu, inclusive, no decorrer das reuniões do respectivo GTI, no qual

[...] o movimento indígena se afastou das discussões em razão dos conflitos erigidos a partir da edição, pela Advocacia-Geral da União, de ato normativo (Portaria n.

303, de 16 de julho de 2012) que determinou a observância, pelos órgãos jurídicos da Administração Pública Federal, das condicionantes estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da PET 3388/RR (também conhecido como Caso Raposa Serra do Sol). (DINO, 2014, p. 511).

Dessa maneira, observa-se que a luta pelo consenso no cumprimento das normativas da C169 persiste, cabendo aos estados esforços ainda maiores para dirimir eventuais conflitos, de modo a viabilizar o diálogo intercultural e o agir comunicativo dos interessados.

Porém, as graves assimetrias de poder existentes entre os atores da consulta inviabilizam a promoção de alternativas viáveis e que não resultem "[...] na imposição da vontade de uma das partes à outra" (DINO, 2014, p. 514), especialmente porque não se contemplou, ainda, "[...] por exemplo, o que ocorre quando se interrompe a consulta e não se conclui, se aciona ao estado, ao funcionário, que se suspenda o projeto [...]" (GUTIERREZ, 2009, p. 214). Estes questionamentos relevam que limitar os debates sobre a realização da consulta estar condicionada ou não à sua regulamentação é se olvidar sobretudo da sua força de norma material constitucional. Afinal, como já visto, este fator promove também a aplicabilidade imediata da CPLI dos termos da C169.

Deste modo, cabe aos estados – dentro de suas respectivas competências – exercerem o encargo de promover mecanismos alternativos a regulamentação da CPLI, sob pena de retardar ou, no pior dos casos, desconsiderar na integralidade a plena eficácia deste direito. Mas há de se destacar, igualmente, a necessidade de se pensar nas demandas internas e particulares de cada comunidade, reconhecendo, neste sentido, a uniformização dos processos consultivos como o maior dos entraves na sistematização da CPLI. Isso se dá porque, segundo Organização (2013, p. 3), "[...] a uniformização dos processos de consulta exclui as especificidades e as peculiaridades de cada povo indígena ou tribal sujeitos e detentores de medidas especiais<sup>40</sup>".

Uniformizar, neste sentido, e de acordo com a PI nº 9, de 19 de Fevereiro de 2013, que alterou os artigos 1º e 2º da PI nº 35, está vinculada à ideia do processo de sistematização da conduta estatal que visa "[...] a construção de minuta de instrumento de regulamentação dos mecanismos de consulta prévia previstos na Convenção nº 169 da OIT" (BRASIL, 2013, não paginado). É dizer, pois, que a proposta pressupõe métodos gerais de elaboração e implantação da CPLI, e que a mesma fortalece, através de uma interpretação extensiva do

---

<sup>40</sup> Destaca-se que conforme Dino (2014) e Wagner (2014), as medidas especiais não conferem aos povos e comunidades tradicionais direitos especiais em si, mas, sim, um tratamento em conformidade com as suas respectivas individualidades e que se diferenciam dos demais segmentos da sociedade.

caráter integracionista da superada Convenção 107, a tentativa de integrar os povos e comunidades tradicionais aos interesses que vem “de cima para baixo”. Com isso, o risco que se corre é o descaso para com o postulado da pluriétnicidade, do multiculturalismo e da participação.

Por esta razão, não cabe mais insistir na execução das tentativas de regulamentação do direito à CPLI. A saída é no sentido de reconhecer alternativas que levem em conta as demandas internas e coletivas dos sujeitos da C169, especialmente diante do cenário pluriétnico do país. É afastar a ideia e a tentativa de uniformização da consulta como a única alternativa viável a concretizar e a legitimar os interesses e a participação dos povos e comunidades tradicionais nas tomadas de decisão, de maneira a desconsiderar outros instrumentos legítimos de promoção à democracia participativa emergente na atualidade, a exemplo dos Protocolos de Consulta.

Todavia, o governo do estado do Pará instituiu o Grupo de Estudos de Consultas Prévias, Livres e Informadas no ano de 2018, frente o compromisso do governo federal na promulgação do Decreto 5.051/2004. Em suma, o que se propôs foi a elaboração do Plano Estadual de Consultas Prévias, Livres e Informadas. Imediatamente, o resultado foi contrário ao que se esperava o governo paraense, especialmente porque as mobilizações e as lutas históricas tratadas do estado do Pará consolidaram a resistência dos povos e comunidades tradicionais da região.

#### **4.2 A tentativa de Regulamentação da CPLI no estado do Pará: do Decreto 1.969/2018 ao Decreto 2.061/2018**

Com o compromisso assumido pelo país na promulgação do Decreto 5.051/2004, “[...] os governos deverão assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade” (BRASIL, 2004, não paginado). Porém, as lacunas normativas existentes na C169 e as controversas doutrinárias e jurisprudenciais sobre o assunto não corroboram para o alcance de respostas sólidas aos conflitos obsoletos sobre a consulta. Por esta razão, o comprometimento e o interesse regional dos estados possui significativa relevância na preservação da pluriétnicidade da nação.

Não obstante a essa obrigação estatal, o que se observa, na prática, é a procrastinação do cumprimento integral do corpo normativo da Convenção por parte dos estados, sobretudo sob o discurso do desenvolvimento nacional que, por exemplo, “[...] permite que projetos mal

planejados se convertam em fatos consumados, sem a possibilidade de consulta” (GARZÓN; YAMADA; OLIVEIRA, 2016, p. 9). E, mesmo sendo crescente a luta pelo poder ascendente da participação nas tomadas de decisão, os instrumentos de inviabilização do direito à CPLI se mantêm estáveis. Assim, pela ausência de entendimento uniforme e, principalmente, consolidado sobre o assunto, o direito à CPLI acaba por se afirmar como mero procedimento de legitimação de decisões já tomadas.

Além disso, ainda que o direito à consulta seja considerado um direito autoaplicável e de aplicabilidade imediata, algumas alternativas a manutenção das arenas políticas de consulta surgem a partir da tentativa de regulamentação do direito à CPLI. Independentemente da vertente teórica adotada – se deve ou não haver essa sistematização –, o certo é que não há, no plano do ordenamento jurídico brasileiro e internacional, atualmente, dispositivo que defina os meios através dos quais as consultas deverão ser efetivamente realizadas e a participação legitimada. Desta maneira, os estados são os maiores responsáveis pela efetivação e legitimação dos processos consultivos e decisórios nos seus respectivos territórios, de modo a considerar as especificidades de cada região.

Neste sentido, faz-se oportuno destacar novamente que o estado do Pará, conforme declarado em 2018, era, à época, “[...] responsável pela população aproximada de 34.000 (trinta e quatro mil) indígenas e cerca de 420 (quatrocentas e vinte) comunidades quilombolas identificadas” (PARÁ, 2018a, p. 5). Esses dados evidenciam o múnus do governo paraense na proteção e na garantia dos direitos fundamentais dos povos e comunidades tradicionais paraenses, com destaque ao direito à CPLI e a participação pelos motivos já expostos. A partir desse recorte local, conforme propõe Simonian (1993, p. 120) tem-se um olhar mais detalhado e cauteloso à “[...] complexíssima realidade das populações tradicionais”.

Nesta perspectiva, e “[...] considerando a necessidade de se estabelecer normas aos procedimentos da realização das consultas” (PARÁ, 2018a, p. 5), o governo do estado do Pará instituiu o Grupo de Estudos de Consultas Prévias, Livres e Informadas, através da promulgação do Decreto n. 1.969/2018, de 24 de janeiro de 2018 (anexo E). Os seus objetivos, nos termos do artigo 1º do seu corpo normativo, foram os seguintes:

[...] I - reunir informações técnicas, jurídicas e metodológicas para subsidiar a elaboração do Plano Estadual de Consultas Prévias, Livres e Informadas, observando os termos da Convenção no 169 da OIT/2002, e demais regramentos legais; II - solicitar e reunir protocolos de consultas dos povos e populações tradicionais, para compor o Plano Estadual de Consultas Prévias, Livres e Informadas; III - propor ao Governador do Estado o Plano Estadual de Consultas Prévias, Livres e Informadas, que será aprovado por meio de Decreto; IV - sugerir e articular com a Secretaria de Estado de Comunicação (SECOM), mecanismos de

publicidade do Plano Estadual de Consultas Prévias, Livres e Informadas para a sociedade, de forma clara e acessível. (PARÁ, 2018a, p. 5).

De acordo com a leitura do item III é possível perceber que o principal escopo do Grupo é, na verdade, a propositura do Plano Estadual de Consultas Prévias, Livres e Informadas.

A razão de ser do Grupo de Estudos leva em consideração, principalmente, a "[...] necessidade de se estabelecer normas, no âmbito do Estado, aos procedimentos para a realização das consultas aos povos e populações tradicionais potencialmente atingidos por medidas administrativas ou atos legais" (PARÁ, 2018a, p. 5). É dizer, pois, que em razão da ausência de dispositivos que tratem a respeito da matéria, o governo paraense assumiu o compromisso de assegurar a participação aos seus conterrâneos através da instituição do Plano Estadual. No entanto, além de não deixar claro o verdadeiro propósito do referido Plano, a conduta estatal serviu apenas para discutir a "escolha do molho", e não para discutir a elaboração do "prato principal".

Nos termos da C169, o caráter prévio das medidas legislativas ou administrativas visa assegurar a própria legitimação do direito à consulta, desde que respeitados outros requisitos tais como o quesito livre e culturalmente informado da participação. No caso em questão, ou seja, na edição do Decreto 1.969/2018, o governo do estado do Pará não promoveu o diálogo intercultural a respeito da própria idealização do documento, e muito menos a respeito da sua viabilidade. A exemplo do que se trata, Mydjere Kayapó e Emanuela Cardoso declaram que somente tiveram conhecimento da conduta estatal, na íntegra, durante a realização das entrevistas para a presente dissertação, realizadas no mês de janeiro de 2019, um ano após a publicação do Decreto governamental.

Sob esta ótica, mesmo com a justificativa de inexistir dispositivos legais para a realização do direito à CPLI no estado do Pará, o governo paraense violou de maneira incontestável os dispositivos da C169 ao não consultar os reais interessados no ato da estruturação do Decreto. Isso porque a Convenção prevê que as consultas deverão ser realizadas em caráter prévio a própria execução das medidas que venham afetar os seus sujeitos. Qualquer conduta contrária a estes termos – como é o caso da promulgação do Decreto –, que apenas "[...] veio como uma coisa forçada, às pressas" (Informação verbal, 2019), inviabiliza a legitimação da atividade estatal, já que a pseudoparticipação dos povos e comunidades tradicionais na elaboração da medida é – ou deveria ser – suficiente para a sua invalidez.

Em suma, "[...] o procedimento previsto no Decreto inviabiliza a participação real, efetiva e culturalmente adequada dos povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e

comunidades tradicionais na construção do Plano Estadual de Consultas Prévias, Livres e Informadas" (PARÁ, 2018b, p. 5). A razão disso está na inexistência de qualquer dispositivo que condicione a aprovação do citado Plano Estadual a realização da consulta, além da ausência dos interessados na construção do Decreto. Por estes motivos, essa atuação do governo paraense pode ser considerada um reflexo do descaso do governo federal à época da criação do GTI, no qual, segundo Mydjere Kayapó (Informação verbal, 2019), fortalece o entendimento que "quando o governo ele aprova uma coisa, já ta tudo aprovado".

No mesmo segmento, há de se destacar ainda o artigo 2º da medida, que determina a composição dos membros do Grupo de Estudos sem honrar a participação de nenhum dos sujeitos da C169 ou daqueles que os representam jurídica ou administrativamente, como, por exemplo, a FUNAI.

[...] Art. 2º - O Grupo de Estudos das Consultas Prévias, Livres e Informadas, sob a coordenação da Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SEJUDH), será composto por 1 (um) representante e respectivo suplente, dos seguintes órgãos: I - Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SEJUDH); II - Secretaria Extraordinária de Estado de Integração de Políticas Sociais (SEEIPS); III - Procuradoria-Geral do Estado do Pará (PGE); IV - Secretaria de Estado Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia (SEDEME); V - Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS); VI – § 1º Os integrantes e respectivos suplentes serão indicados pelos titulares dos órgãos e designados por ato do Governador do Estado para o exercício das suas atribuições, podendo ser substituídos a qualquer tempo. § 2º É permitido o ingresso no Grupo de Estudos de representante de órgãos e entidades governamentais, não governamentais e da sociedade civil interessados em colaborar, desde que avaliada a pertinência entre as atividades desempenhadas e as finalidades do Grupo, mediante deliberação do Coordenador. § 3º O Grupo de Estudos poderá convidar outros técnicos pertencentes aos quadros da Administração Estadual, com conhecimento sobre as matérias objeto de estudo, que possam contribuir para a consecução de suas finalidades. (PARÁ, 2018a, p. 5)

Assim, é patente a conduta desacertada do governo paraense, pois ao dispor sobre questões voltadas aos interesses de povos e comunidades tradicionais, ignora que estes são os verdadeiros (e talvez únicos) interessados na propositura das medidas.

Somado a isso, o item III do artigo 3º do Decreto prevê que o Plano Estadual será elaborado "[...] em conjunto com os demais integrantes do Grupo e eventuais terceiros interessados ou convidados" (PARÁ, 2018a, p. 5). Conforme se depreende da leitura textual, esse dispositivo não assegura uma "[...] forma de participação culturalmente adequada, desrespeitando as tradicionais formas de representação e de organização social e política dos povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais" (PARÁ, 2018b, p. 5). Inclusive porque, nos termos do parágrafo 2º do Decreto, a participação de

qualquer outro interessado deverá ser condicionada à deliberação do Coordenador<sup>41</sup>, o que não coaduna com o caráter livre e apropriado da medida.

Considerando essas violações ao conteúdo da C169, em 19 de fevereiro de 2018, representantes do Ministério Público Federal (MPF), do Ministério Público do Estado do Pará (MPE), da Defensoria Pública da União (DPU) e da Defensoria Pública do Estado (DPE), manifestaram-se pela revogação imediata do Decreto 1.969/2018<sup>42</sup>. O argumento esteve pautado sobretudo na natureza de medida legislativa do Decreto que, por visar "[...] alterar o status jurídicos de direitos coletivos dos povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais, sua edição deveria ser precedida de consulta prévia, livre e informada a todos os grupos afetados" (PARÁ, 2018b, p. 6). O que deveria ser motivo de comemoração para o governo paraense, na verdade, resultou na mobilização de grandes atores em prol dos direitos das minorias étnicas.

A respeito do assunto, a assessoria de comunicação do MPF divulgou nota informativa declarando que o pedido de revogação ocorreu em razão de o Decreto

[...] violar a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho. É o que querem Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado do Pará, Defensoria Pública da União e Defensoria Pública do Estado em recomendação conjunta enviada hoje (19) ao Procurador-Geral do Estado. Entre promotores de Justiça, procuradores da República e defensores públicos, 18 autoridades assinaram a recomendação, que aponta irregularidades no decreto. O documento foi enviado ao governador Simão Jatene com prazo de cinco dias para a resposta. (MPF, 2018, não paginado).

Ainda segundo o documento, consoante MPF (2018, não paginado), o problema é que a C169 "[...] exige consulta também para medidas legislativas que afetem as comunidades, o que é o caso do decreto em questão, que prevê regulamentar um direito sem nenhuma forma de participação dos titulares desse direito".

Do mesmo modo, a nota de repúdio ao Decreto ratificou a rejeição e a intolerância à conduta estatal, a qual foi emitida e assinada por diversos interessados<sup>43</sup>:

<sup>41</sup> A respeito, corrobora-se com o disposto por Pará (2018) ao afirmar que a previsão do §2º do artigo 2º do Decreto, que permite o ingresso de outros interessados no Grupo – condicionado à aprovação do Coordenador –, não garante a inclusão dos povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais, uma vez que estes grupos não são contemplados pela expressão “órgãos e entidades públicas e privadas”.

<sup>42</sup> A manifestação ocorreu através da publicação da Recomendação Conjunta 007/2018.

<sup>43</sup> Associação Indígena Munduruku do Médio Tapajós – Pariri; Associação de Moradores e Pescadores de Pimental – Médio Tapajós; Federação das Organizações Quilombolas de Santarém; Colônia de pescadores Z.20-Santarém-PA; Conselho Indigenista Missionário – CIMI; Comissão Pastoral da Terra – CPT BR 163 prelazia de Itaituba; Terra de Direitos; Comissão Pastoral da Terra – Articulação das CPTs da Amazônia Legal; do Conselho de Pastoral de Pescadores (CPP) – Diocese de Santarém; Fórum da Amazônia Oriental – FAOR; do Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB; Confederação Nacional de Trabalhadores Rurais Agricultores Familiares – CONTAG; Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado do Pará –

Nós, indígenas, quilombolas, ribeirinhos, pescadores e pescadoras artesanais do Tapajós e representantes das organizações da sociedade civil do Estado do Pará denunciaremos e repudiamos veementemente a tentativa do governo do estado, de desrespeitar as legislações e convenções nacionais e internacionais que garantem aos povos e comunidades tradicionais o direito de Consulta Prévia, Livre e Informada. O Decreto 1.969, de 24 de janeiro de 2018, que “institui Grupo de Estudos incumbido de sugerir normas procedimentais voltadas à realização de consultas Prévias, Livres e Informadas aos povos e populações tradicionais”, é, pelos motivos citados a seguir, um desrespeito à Convenção 169 e aos protocolos de consulta elaborados por diversos povos indígenas e comunidades tradicionais do estado do Pará (PARÁ, 2018, não paginado).

O que se vê com isso é a continuidade do processo histórico de luta e resistência no estado do Pará, que visa afastar qualquer possibilidade de aceitação e perpetuação de condutas que são contrárias às garantias constitucionais dos povos e comunidades tradicionais paraenses.

O resultado das manifestações veio, enfim, com a revogação do Decreto 1.969/2018, quatro meses após a sua promulgação. Porém, o que não se esperava é que a almejada revogação viria acompanhada da edição de nova iniciativa governamental. Sobre o que se trata, “[...] considerando que o Estado tem o dever de elaborar, formular e executar, de forma sustentável, políticas de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos” (PARÁ, 2018c, p. 5), foi promulgado o Decreto n. 2.061/2018, de 02 de maio de 2018 (anexo F).

Segundo Pará (2018c), na promulgação do Decreto 2.061/2018, o governador do estado institui o “Grupo de Estudos incumbido de reunir informações técnicas e jurídicas sobre povos e populações tradicionais no Estado do Pará, a fim de receber, nivelar e organizar procedimentos administrativos das secretarias e órgãos do Estado” no que diz respeito às consultas. Os objetivos específicos do Grupo de Estudos, em conformidade com o disposto no artigo 2º do Decreto são os seguintes:

[...] I - reunir informações técnicas e jurídicas para subsidiar a elaboração de um Relatório de Informações Consolidadas sobre Consultas Prévias, Livres e Informadas, observando os termos da Convenção nº 169 da Organização

---

FETRAGRI-PA; Instituto Amazônia Solidária – IAMAS; Associação Mundial de Rádios Comunitárias – AMARC Brasil; Movimento Articulado de Mulheres da Amazônia – MAMA; da FASE Programa Amazônia; Comitê Nacional em Defesa dos Territórios frente à Mineração; Rede de Mulheres em Comunicação; Pastoral Social da Diocese de Santarém; Associação dos Agricultores Familiares do Igarapé Preto – AGFIP; Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas- IBASE; Fundação Luterana de Diaconia – FLD; Articulação Pacari; Comitê dos Povos e Comunidades Tradicionais do Pampa; Instituto Universidade Popular – UNIPOP; Rede Justiça nos trilhos – JNT; Rede Eclesial Pan-Amazônica – Repam; Movimento pela Soberania Popular na Mineração- MAM; Núcleo de assessoria jurídica popular – NAJUP Cabano; Grupo de Pesquisa e extensão política, economia, mineração, ambiente e sociedade - POEMAS; Comissão Pastoral de Pescadores – CPP; Movimento dos pequenos agricultores – MPA; Universidade Federal do Pará (UPFA).

Internacional do Trabalho (OIT), de 2002, e demais regramentos legais; II - elaborar o Relatório de Informações Consolidadas sobre Consultas Prévias, Livres e Informadas do Estado do Pará, com objetivo de orientar os setores do Poder Executivo Estadual na elaboração de instrumentos legais; III - elaborar instrumento de solicitação pública, a fim de recepcionar os protocolos de consultas dos povos e populações tradicionais, organizando a recepção destes no órgão de atribuição com referência no âmbito do Poder Executivo do Estado; IV - realizar ações que visem ao nivelamento e entendimentos sobre o tema com servidores do quadro do Poder Executivo do Estado. (PARÁ, 2018c, p. 5).

Em suma, percebe-se que em substituição ao Plano Estadual proposto pelo Decreto 1.969/2018, o atual Decreto visa elaborar o Relatório de Informações Consolidadas sobre o direito à CPLI.

De acordo com o teor do item II do artigo 2º, o propósito do Relatório de Informações será o de orientar os setores do Poder Executivo na criação de instrumentos legais. Entretanto, não há expressa previsão que indique quais instrumentos legais serão esses, tampouco se os mesmos estarão condicionados ou não à análise e à consulta dos povos e comunidades tradicionais paraenses. É dizer, com isso, que mais uma vez a conduta estatal, além de controversa, torna-se omissa em relação a efetiva participação dos reais interessados no teor e nos efeitos práticos do documento.

No mesmo sentido, também não há previsão que condicione a aprovação do Relatório de Informações a realização de consulta. Essa lacuna normativa fortalece a "[...] capacidade intrínseca de resistência das tradições que tende a ser vencida pelo poder abrangente da modernidade" (SIMONIAN, 2005, p. 122), tendo em vista que apenas os interesses e o entendimento estatal foram levados em consideração. Neste segmento, as violações à C169 caminham desde a construção do Decreto às atividades da medida, consolidando uma nova conduta reflexa às intenções da razão de ser do GTI criado no âmbito do governo federal.

Além disso, em uma análise detalhada do seu corpo normativo, observa-se também que a própria construção da medida sem a participação dos povos tradicionais paraenses contraria o caráter prévio da consulta, afinal,

[...] os Estados também têm a obrigação geral de consultar os povos indígenas sobre as medidas legislativas que possam afetá-los, particularmente com relação à regulamentação legal dos procedimentos de consulta. O cumprimento do dever de consultar os povos indígenas e tribais sobre a definição do marco legislativo e institucional da consulta prévia é uma das medidas especiais requeridas para promover sua participação na adoção de decisões que os afetem diretamente" (ONU – Consejo de Derechos Humanos – Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos y las libertades fundamentales de los indígena, James Anaya. Doc. ONU A/HRC/12/34, de 15 de julho de 2009, parágrafo 67 *apud* PARÁ, 2018, p. 5).

O exercício do direito à consulta na definição das medidas que fala o Relator Especial das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas, James Anaya, consolida o entendimento de que qualquer tentativa de regulamentação à CPLI deverá ser precedida, obrigatoriamente, da participação dos sujeitos da C169 afetados, o que, neste caso, não aconteceu.

No contexto do Decreto 2.061/2018, mesmo após todas as manifestações explícitas acerca da ausência do caráter prévio da consulta à época da promulgação do Decreto 1.969/2018, o governo paraense se manteve autocentrado e desconsiderou, mais uma vez, a participação dos povos e comunidades tradicionais na fase de idealização do documento, fortalecendo a ideia do participacionismo da consulta. Não obstante a alteração nos objetivos do dispositivo em vigor (quando comparados ao decreto revogado), a edição de nova medida legislativa sem a realização da consulta invalida a sua própria essência. Isso significa que a sua própria existência viola novamente os termos da C169.

Ainda, destaca-se que em relação aos membros que compõem o Grupo de Estudos instituído pelo Decreto, nos termos do seu artigo 2º, houve a manutenção da mesma composição do Decreto 1.969/2018, mesmo após todas as críticas recebidas pela ausência de representação direta, jurídica ou administrativa dos povos e comunidades tradicionais paraenses. Além disso, o ingresso de outro membro, para além dos já pré-estabelecidos, também se manteve condicionada à análise do coordenador do Grupo, o que insistentemente viola o caráter livre e culturalmente adequado da consulta.

[...] Art. 2º - O Grupo de Estudos das Consultas Prévias, Livres e Informadas, sob a coordenação da Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SEJUDH), será composto por 1 (um) representante e respectivo suplente dos seguintes órgãos: I - Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SEJUDH); II - Secretaria Extraordinária de Estado de Integração de Políticas Sociais (SEEIPS); III - Procuradoria-Geral do Estado do Pará (PGE); IV - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia (SEDEME); V - Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS); VI - Casa Civil da Governadoria do Estado; VII - outros integrantes que ingressarem na forma do § 2º desse artigo. § 1º Os integrantes e respectivos suplentes serão indicados pelos titulares dos órgãos e designados por ato do Governador do Estado para o exercício das suas atribuições, podendo ser substituídos a qualquer tempo. § 2º É permitido o ingresso no Grupo de Estudos de representante de órgãos e entidades governamentais, não governamentais e da sociedade civil interessados em colaborar, desde que avaliada a pertinência entre as atividades desempenhadas e as finalidades do Grupo, mediante deliberação do Coordenador. (PARÁ, 2018c, p. 5).

Novamente, a conduta desacertada demonstra o descaso do governo paraense em conciliar e, principalmente, compatibilizar a sua atuação às diretrizes previstas na C169.

Por outro lado, há de se destacar que o Decreto 2.061/2018 propôs sim uma nova abordagem governamental, uma vez que tenta promover, de maneira inédita, a

conscientização de seus servidores no que diz respeito ao direito à CPLI e à existência dos Protocolos de Consulta. No mesmo sentido, vislumbra-se uma tentativa de elaboração de instrumento público que facilite a recepção desses Protocolos por parte dos setores especializados no âmbito do Poder Executivo do estado. No entanto, há de se declarar que o reconhecimento da existência dos Protocolos de Consulta e da necessidade de se estabelecer recursos para o seu recebimento não validam a existência da medida governamental pelos motivos já expostos.

Por este motivo, em que pese a ausência de dispositivos que regulamenta os meios de realização do direito à CPLI, toda e qualquer tentativa de sistematizar e, principalmente, uniformizar os processos consultivos, sem recorte étnico, deverão ser precedidos obrigatoriamente da participação dos reais interessados nas medidas. No caso da conduta do governo paraense, a insistente violação dos termos da C169 e dos requisitos essenciais à consulta demonstra um posicionamento incoerente com o compromisso assumido no plano internacional, especialmente à luz da perspectiva dos Direitos Humanos. O que restou, ao menos, foi o pleno reconhecimento dos Protocolos de Consulta como alternativa política e legítima às tentativas de regulamentação da CPLI no estado do Pará.

Por fim, cabe mencionar que de maneira contrária às manifestações realizadas em virtude da promulgação do Decreto 1.9692/2018, o atual Decreto não recebeu críticas suficientes para resultar na sua revogação. Até o presente momento, a medida governamental continua em vigor, embora não se saiba ao certo quais medidas serão tomadas ou qual o rumo que o Relatório de Informações irá tomar. À vista do exposto, pode-se concluir que há uma urgência em encontrar respostas alternativas e, principalmente, viáveis a todo o descaso estatal para com o pleno gozo da participação dos povos e comunidades tradicionais paraenses nas tomadas de decisão, até mesmo porque as próprias mobilizações, embora eficientes em um primeiro momento, pareceram "cansar".

### **4.3 O Protocolo de Consulta e o fortalecimento do poder ascendente: "*Vamos participar, vamos ser ouvidos e vamos fazer respeitar a nossa decisão. Não estamos pra brincadeira*"**

O maior dos problemas dentre as disputas ideológicas sobre a exigência ou não do consentimento e da necessidade de regulamentação do direito à consulta, é a própria legitimação da participação e o fortalecimento do poder ascendente nos processos consultivos e decisórios. Ou seja, para além do poder de veto e das tentativas de uniformização da CPLI, a ausência de consolidação de instrumentos participativos que validem a autonomia e a autodeterminação dos povos e comunidades tradicionais constitui o maior dos entraves ao gozo da CPLI. Isso porque, embora a consulta seja um direito fundamental e de respeito à dignidade humana, não há esforços políticos na internalização das demandas dos sujeitos da C169 na elaboração de medidas administrativas e legislativas passíveis de afetá-los.

Em suma, a tentativa de uniformizar os modos através dos quais a consulta deverá ser realizada tende a afastar a autonomia e a própria relação de proporcionalidade entre as propostas e os interesses endógenos das comunidades (GARZÓN; YAMADA; OLIVEIRA, 2014), uma vez que afasta, sobretudo, o caráter apropriado da medida, de modo a desconsiderar as especificidades e a complexidade de seus sujeitos. Sendo assim, o exercício pleno da participação é substituído por processos cada vez mais politizados da consulta, nos quais não há espaço para o diálogo intercultural e o agir comunicativo. Por este motivo, merecem atenção as alternativas que viabilizem o externalizar da força política, cultural e social endógena, formalizada atualmente através dos Protocolos de Consulta.

De acordo com Garzón, Yamada e Oliveira (2014, p. 38), os Protocolos de Consulta são documentos nos quais os povos "[...] 'regulam' a consulta de maneira específica, de acordo com seus usos, costumes e tradições". Nesses documentos, os sujeitos da C169 possuem ampla discricionariedade para regulamentar e dispor sobre suas prioridades, suas maneiras de organização política, cultural, social e institucional, além de estabelecer diretrizes que fomentam a proteção de seu desenvolvimento e territórios. Para Emanuela Cardoso (Informação verbal, 2019), o objetivo "[...] não é ir contra o governo, mas mostrar pra ele que ele precisa procurar saber, estudar, sei lá, ver métodos de nos ouvir, porque é isso que nós queremos. Nós queremos sim ter os mesmos direitos perante a Constituição".

No Brasil, os indígenas Wajãpi do Amapá foram os primeiros a elaborarem um protocolo de consulta, denominado de *Wajãpi kô oôsâtamy wayvu oposikoa romô ma'ê* – Protocolo de Consulta e Consentimento Wajãpi, publicado em 2014, dez anos após a promulgação do Decreto 5.051/2004 e dois anos depois da iniciativa de regulamentação da

consulta proposta pelo GTI. Após essa precursora iniciativa, outros protocolos<sup>44</sup> foram surgindo, a exemplo do protocolo do povo indígena Munduruku e o da comunidade tradicional Montanha e Mangabal. Em 2017, no estado do Pará, a comunidade quilombola do Abacatal criou seu próprio Protocolo de Consulta (anexo G).

#### Segundo a Rede de Cooperação Amazônica (RCA),

[...] elaborar protocolos próprios de consulta implica em que cada povo indígena ou cada comunidade tradicional e quilombola pense em como devem ser consultados pelo governo, levando em consideração suas formas tradicionais de tomada de decisão, modos de construção de acordos internos, formas de se organizar politicamente e de se representar perante a sociedade nacional e perante o Estado. Ao serem formalizados, os protocolos são a definição explícita e pública de regras de representação, organização e acompanhamento de processos de tomada de decisões de cada povo, evidenciando os jeitos considerados adequados de dialogar com o Estado. (RCA, 2019, não paginado).

Em contraponto à iniciativa estatal de uniformizar o direito à CPLI, por exemplo, a elaboração desses protocolos constitui instrumento de fortalecimento legítimo do poder ascendente dos sujeitos da C169 nos processos consultivos, visto que, como afirmam Garzón, Yamada e Oliveira (2014, p. 38), "[...] constituem um marco de regras mínimas de interlocução entre o povo e o estado".

Segundo Emanuela Cardoso, a construção do Protocolo de Consulta consolida a própria capacidade da comunidade em "brigar" pelos seus direitos, tendo em vista a oportunidade de expressar formalmente as demandas internas dos abacataenses. Pode-se afirmar, à vista disso, que o documento constitui a própria Constituição dos seus sujeitos no que diz respeito às consultas, pois visa regulamentar seus deveres, seus direitos, suas limitações e, sobretudo, a obrigação no cumprimento das normas que correspondem a proteção da vida digna e culturalmente adequada dos interessados. É dizer, pois, e nas palavras de Mydjere, que representa a possibilidade de lutar pelo direito e "[...] de serem resistência".

De acordo com a RCA (2019, não paginado), a construção desses protocolos pode ser considerada também como "[...] um caminho para que os povos indígenas possam avançar no respeito aos seus direitos e obrigar o Estado a cumprir os compromissos assumidos internacionalmente de forma voluntária, tanto junto à ONU, quanto à OIT". O governo, nesse sentido, deveria não apenas respeitar, mas, principalmente, apoiar a elaboração dos protocolos mediante o fomento da participação e o fortalecimento do diálogo intercultural na troca dos

---

<sup>44</sup> Para acesso aos demais Protocolos de Consulta realizados, ver endereço eletrônico: <https://rca.org.br/consulta-previa-e-protocolo/>.

saberes. É por este motivo, inclusive, que se reconhece o ponto positivo do Decreto 2.061 ao reconhecer a existência formal desses instrumentos, embora a sua essência, como visto anteriormente, esteja eivada de inconstitucionalidades.

Neste sentido, uma conduta adequada do governo paraense seria a de tentar sistematizar orientações práticas para incentivar a elaboração dos protocolos em conjunto com as comunidades, ao invés de violar de imediato o caráter prévio da participação no direito à consulta. Do mesmo modo, poderia a conduta estatal ter instituído, no lugar do Relatório de Informações, Políticas Públicas participativas voltadas à própria conscientização dos povos e comunidades tradicionais paraenses a respeito da possibilidade e da viabilidade da construção e existência desses documentos. Na perspectiva dessas duas opções o objetivo seria o de promover a construção desses instrumentos de acordo com padrões e interesses internos, de maneira a evitar a violação recorrente do direito à CPLI.

Para Emanuela Cardoso,

É o que acontece realmente. Ele não é respeitado. A nossa comunidade é um caso claro [...] a gente fez o nosso protocolo de consulta, foi um trabalho árduo, fizemos as reuniões, montamos, logicamente com o apoio de amigos, de entidades. A UFPA também é parceira. Montamos nosso protocolo, ficamos disponíveis para receber a consulta com todos os empreendimentos que estão sendo propostos para a nossa área, só que ele não foi respeitado. Eles não querem a nossa consulta do jeito que a gente propõe, do jeito correto. Então fica difícil porque a gente é visto como uma comunidade rebelde. Não é isso. Nós temos nossos direitos assim como as empresas tem os direitos delas, então temos que chegar num consenso. Se o protocolo é pra consulta, então vamos respeitar e não é o que acontece. (informação verbal, 2019).

Esse "consenso" proposto por Emanuela corresponde à própria exigência da consulta, não admitindo mais a realização de processos consultivos que se limitem à "escola do molho" ou aos debates sobre os seus reflexos na implementação das medidas.

O Protocolo de Consulta da Comunidade Quilombola do Abacatal/Aurá foi criado especialmente em virtude das ameaças dos empreendimentos que geram "[...] uma série de impactos à nossa identidade, que nos foi repassada pelos nossos ancestrais, através de memória e oralidade, e que é uma das nossas maiores riquezas" (ASSOCIAÇÃO, 2017, p. 2). Estruturado em tópicos que determinam critérios tais como quem deve ser consultado e como será realizada a consulta, o Protocolo de Consulta, segundo Emanuela Cardoso (Informação verbal, 2019), "[...] foi uma alternativa ao direito de consulta, porque aqui no Brasil são várias as situações que mostram a dificuldade em sermos consultados, então temos que lutar com as armas que a gente tem".

A respeito do que se trata, o documento institui normas pautadas essencialmente nos dispositivos da Convenção 169, a fim de promover a participação livre dos seus sujeitos e de modo que esta seja culturalmente adequada às cosmovisões e historicidades da comunidade. Além disso, prevê o respectivo protocolo a criação do Plano de Consulta, que constitui, segundo Emanuela, "um segundo plano" (Informação verbal, 2019), no caso do descumprimento do respectivo documento. O protocolo também ressalta que todos os deveres previstos no seu corpo normativo são, na verdade, direitos, e não um favor.

Nesta linha de raciocínio, Mydjere afirma que "o protocolo de consulta é uma saída pra nós, pra poder colocar a nossa voz lá dentro" (Informação verbal, 2019). Oportunamente, destaca-se que à época da realização das entrevistas, em janeiro de 2019, a comunidade indígena Kayapó ainda não possuía seu próprio protocolo, embora o interesse na sua realização fosse cristalino e urgente. No entanto, em fevereiro de 2019, os indígenas Kayapó Menkrãgnoti divulgaram o *Pi'ók jakam dja ga me myjja kadjy me imari kumrēj me ibē Kayapó- Menkragnoti Instituto Kabu kut me ijo yrỹ ja* – Protocolo de Consulta dos Kayapó-Menkragnoti associados ao Instituto Kabu (anexo H).

De acordo com o MPF,

Esse é o 12º protocolo concluído por grupo indígena ou de comunidades tradicionais no território brasileiro. E é o 1º que, além de um livro, gerou também um vídeo, em que os Kayapó-Menkrãgnoti explicam aos kuben (brancos), na própria língua, quais as condições em que podem ser realizadas as consultas prévias, livres e informadas, um direito assegurado a todos os povos e comunidades tradicionais pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (PARÁ, 2018d, não paginado).

Ao receber o documento em mãos, o Procurador da República (PARÁ, 2018d, não paginado) afirmou que "[...] a gente sabe o trabalho que dá para construir um protocolo desse e com essa qualidade. É um instrumento muito importante para a defesa dos direitos dos povos. Esse protocolo além de ser conhecido, precisa ser respeitado".

O Protocolo de Consulta dos Kayapó-Menkragnoti é um documento no qual o povo, de maneira autônoma, determina de que modo a consulta deverá ser realizada, garantindo direitos como o momento certo para realização da consulta, os sujeitos a serem consultados, as regras estabelecidas pelos seus sujeitos e a relação dos *kuben* com os indígenas. De acordo com o documento, o objetivo maior é o de garantir a ampla participação de todas as aldeias das TI Menkragnoti e Baú nos processos consultivos. Nos termos do protocolo (INSTITUTO,

2019), os governos tem a obrigação de pensar junto com os povos interessados em planos para lutar contra os problemas causados na região<sup>45</sup>.

De acordo com o previsto no documento,

Queremos discutir com o governo sobre os planos para a região onde estão nossas terras. Não aceitamos apenas ser informados sobre decisões já tomadas, exigimos participar desde o início das decisões com o governo do município, do Estado do Pará e com o governo federal. (INSTITUTO, 2019, p. 31).

Neste sentido, a luta contra o participacionismo ou a pseudoparticipação é algo nítido e já devidamente formalizado.

Além do mais, também se observa na leitura do Protocolo indígena que o imediatismo do "não" está ligado ao não cumprimento da consulta ou, neste caso, do próprio documento. Conforme Instituto (2019, p. 8-9), "[...] antes de fazer projetos para nós, tem que comparecer nas nossas aldeias para nos consultar. Mandar mensagens para nos reunirmos e para nos decidirmos. Se você não consultar antes, nós não vamos deixar". Ao contrário do que prevê a perspectiva das sociedades permanentemente contra seus Estados, o que se recusa, de pronto, é a desobediência da consulta, e não a possibilidade de se chegar a um consenso ou, até mesmo, no consentimento acerca da viabilidade das medidas.

Assim como o proposto no documento elaborado pela comunidade Quilombola do Abacatal, o Protocolo de Consulta dos Kayapó-Menkragnoti prevê a construção de um Plano de Consulta. Esse Plano pode ser considerado como o ponto de interseção entre as propostas dos sujeitos da C169 e dos governos acerca da elaboração das medidas, uma vez que "[...] para trabalhar juntos precisamos, governo e Kayapó-Menkragnoti, fazer um Plano de Consulta" (INSTITUTO, 2019, p. 42). Com isso, pode-se concluir que o povo indígena não está impossibilitando o discurso do "desenvolvimento nacional", mas apenas exigindo que este seja construído em respeito aos Direitos Humanos e fundamentais dos seus sujeitos.

Sendo assim, a partir dos Protocolos de Consulta analisados, observa-se o que Emanuela entende como a "força da comunidade". Essa força – que é sobretudo política – advém de um processo histórico de mobilização pelo reconhecimento e garantias de direitos, e é consolidada cada vez mais mediante a participação dos reais interessados nos processos consultivos e decisórios. Ademais, ressalta-se que conforme Instituto (2019, 36), "[...] as leis que já existem e que foram conquistadas com nossa participação, como é o caso da Constituição Federal, devem ser sempre observadas nas consultas".

---

<sup>45</sup> "Nossas terras estão no meio de uma região com muitos problemas. Crimes como grilagem, roubo de madeira, pesca ilegal e garimpo ameaçam nossas terras e nossas vidas" (INSTITUTO, 2019, p. 31).

Deste modo, o reconhecimento e a construção dos Protocolos de Consulta representam uma alternativa legítima e eficaz aos entraves oriundos da inexistência de regulamentação do direito à CPLI. Isso porque esses documentos podem ser considerados como instrumentos de fomento e consolidação da participação dos seus sujeitos nos processos consultivos, promovendo uma sistematização autônoma da realização e garantia de direitos de cada comunidade, de modo que a tentativa de uniformização do direito à CPLI não terá forças frente a formalização dos interesses, costumes e demandas próprias das comunidades. Com isso, viabiliza-se o alcance do postulado democrático da atualidade, que se pauta na capacidade (e possibilidade) dos povos em externar sua autonomia nas tomadas de decisão.

Sendo assim, para além das discussões acerca da construção de um Relatório de Informações sobre a regulamentação generalizada da consulta, deve o governo paraense fomentar espaços participativos para a conscientização dos seus agentes e dos povos tradicionais paraenses a respeito da existência, construção e eficácia dos Protocolos de Consulta. É dizer, pois, que não há mais razão para os debates sobre a consulta persistirem no plano teórico e doutrinário, tendo em vista a possibilidade de se atribuir aos reais interessados, sujeitos da C169, a capacidade de construir alternativas viáveis à ineficácia desse direito. Pelo que se vê, somente assim é que os termos da Convenção e os aspectos interdisciplinares da participação poderão ser, enfim, devidamente respeitados e, sobretudo, garantidos.

## 5 CONCLUSÕES

O processo histórico de mobilização e luta pela garantia de direitos das minorias étnicas – como os povos e comunidades tradicionais – percorre desde o período da Revolução Industrial até os dias atuais. As reivindicações pelas condições dignas de vida e de trabalho oriundas das violações da Primeira Guerra Mundial, sobretudo da classe trabalhadora, resultaram no novel reconhecimento de direitos sociais e trabalhistas, que deram início a uma trajetória inédita ao fortalecimento da proteção à dignidade humana. A partir deste cenário, a ordem jurídica internacional instituiu a OIT, a fim de estabelecer obrigações a todos os Estados-membros no sentido de assegurar aos indivíduos um regime de trabalho realmente humano.

Criada em 1919, especificamente na parte XIII do Tratado de Versalhes, a OIT tinha, à época da sua criação, o objetivo principal de promover a justiça social e a paz mundial. Para Alvarenga (2007), a OIT se fundamentava basicamente em argumentos humanitários e políticos, pois as desigualdades sociais acarretavam um desequilíbrio universal nas relações humanas. Sobre o assunto, Husek (2017, p. 112) complementa que, na verdade, "[...] os argumentos políticos promoviam a manutenção da paz, ao passo que os argumentos econômicos e humanitários embasavam os discursos pautados nas melhores condições de trabalho, com o afastamento das condições injustas e degradantes".

Com efeito, a OIT passou a desempenhar papel essencial na consolidação de matérias relacionadas às questões sociais e trabalhistas. No entanto, especialmente após a criação da Declaração da Filadélfia e da DUDH, a Organização passou a ampliar seus princípios e diretrizes à uma perspectiva universal e indivisível da dignidade humana, passando a introduzir, segundo Piovesan (2018), uma noção contemporânea dos Direitos Humanos. Em conformidade com Antunes (1972), essa nova ótica constitui uma ética universal, que coloca no mesmo grau de importância os direitos civis e políticos dos direitos sociais, econômicos e culturais, formando, assim, um sistema normativo global de proteção da vida humana.

Desta maneira, a OIT passou a ser reconhecida oficialmente como um Organismo Internacional vinculado à ONU, compatibilizando em caráter definitivo os direitos sociais e trabalhistas à perspectiva dos Direitos Humanos, indistintamente. Além do mais, a OIT se destacou como sendo a única entidade do sistema internacional que possui estrutura tripartite, buscando promover um diálogo entre os seus atores e a formulação de normas construídas em caráter de igualdade. Essa característica constitui, para muitos doutrinadores, a exemplo de Alvarenga (2007), Giglio (1973), Husek (2017) e Zapata (2016), um traço singular da OIT,

pois busca promover uma cooperação entre os governos, empregados e empregadores.

A OIT possui um conjunto de normas que se regulamenta através das Recomendações e das Convenções, as quais, em conjunto, constituem o CIT. As Recomendações possuem o condão apenas de orientar e auxiliar os Estados-membros a respeito do cumprimento das diretrizes da Organização, possuindo força vinculante *soft law*, e, portanto, sem cunho obrigatório. As Convenções, por sua vez, possuem força vinculante *hard law*, pois são reconhecidas como tratados internacionais de Direitos Humanos.

A formação desses tratados internacionais possui uma sucessão de atos políticos e institucionais, a exemplo da apreciação e aprovação dos termos do acordo pelo Poder Legislativo e a sua ratificação pelo Poder Executivo, inclusive nos termos da CFR/88. Essa ratificação, por sua vez, consolida o efeito vinculante do tratado no âmbito do ordenamento jurídico interno, sendo considerada a confirmação formal de que o Estado-membro signatário está obrigado ao que foi pactuado. Ademais, para além do debate teórico e ultrapassado sobre as correntes monista e dualista, que buscam explicar a relação do DIP com o Direito Interno, o STF já se manifestou pela necessidade apenas do iter procedimental de publicação e promulgação para fins de dar exequibilidade ao conteúdo dos tratados.

Não obstante esse avanço jurisprudencial, a problemática se direcionou à hierarquia normativa dos tratados internacionais de Direitos Humanos ratificados antes da EC 45/2004, como é o caso da própria C169, ratificada pelo Estado brasileiro em 2002 e promulgada em 2004. Isso porque, embora o tratamento constitucional dado a esses acordos seja diferenciado por força do parágrafo 2º da CF/88, não há, até o momento, norma expressa que determine a força hierárquica formal dos tratados ratificados e promulgados em período anterior à vigência da referida EC. O STF, todavia, após longo debate acerca da hierarquia material desses acordos, posicionou-se em 2008 pela tese da supralegalidade, vigente hoje no país.

A perspectiva da supralegalidade fortalece a hierarquia normativa e a importância no cumprimento dos termos dos acordos de Direitos Humanos diante de normas infraconstitucionais. O raciocínio, neste sentido, é a favor da aplicabilidade imediata dos acordos no âmbito interno – após os atos de publicação e promulgação –, principalmente por possuírem conteúdo materialmente constitucional e por estarem hierarquicamente abaixo apenas da CFR/88, porém acima de todas as outras leis infraconstitucionais. Esta lógica torna incontroversa a obrigatoriedade do compromisso para com o conteúdo dos acordos formalizados internacionalmente e recepcionados no Brasil, a exemplo da C169, que fortalece e pleno gozo dos direitos fundamentais dos seus sujeitos.

A Convenção 169 da OIT foi criada em 1989, após a revolução social e cultural nas

décadas de 1960 e 1970. A sua criação se deu a partir da tomada de consciência dos povos originários sobre os modos através dos quais os seus direitos estavam sendo formalizados, especialmente à luz da doutrina da integração proposta pela Convenção 107, vigente até então. Por este motivo, a C169 é considerada o primeiro tratado internacional de Direitos Humanos a dispor dignamente dos direitos de povos e comunidades tradicionais.

Em suma, a C169 visa proteger a autonomia e a autodeterminação de seus sujeitos, de maneira que estes sejam os próprios protagonistas e responsáveis pelas diretrizes e normas relacionadas aos seus meios de vida, desenvolvimento e subsistência. Vale dizer, assim, que a Convenção repaginou o cenário assimilacionista promovido pela Convenção 107, pois reconheceu e formalizou a capacidade do autogoverno de povos e comunidades tradicionais diante dos discursos pautados no desenvolvimento nacional sem recorte étnico. Ademais, além de dispor sobre questões e direitos trabalhistas, territoriais, e entre outros, a C169 prevê essencialmente o direito à CPLI, conhecido também como o "coração" da Convenção.

A CPLI prevê que os sujeitos da C169 deverão ser consultados previamente e mediante procedimentos culturalmente adequados, sempre que medidas administrativas ou legislativas puderem afetar seus modos de viver. Fundamentado sobretudo na capacidade de organização política, social, cultural e institucional dos povos, esse direito visa promover e garantir a efetiva participação dos reais interessados na construção e idealização de projetos passíveis de afetá-los. Nesta perspectiva, o direito à CPLI deve ser concebido como instrumento de promoção da participação dos povos e comunidades tradicionais nos processos consultivos, a fim de tornar possível e legítima a contribuição desses sujeitos nas tomadas de decisão.

Essa participação deve ser pautada principalmente no agir comunicativo e no diálogo intercultural dos sujeitos interessados na execução das medidas, sejam ela administrativas ou legislativas. O objetivo, com isso, é afastar o participacionismo e a pseudoparticipação dos povos e comunidades tradicionais nas consultas, de modo a inviabilizar os processos consultivos como meros canais de informação, e que não promovem e nem garantem a capacidade deliberativa e o postulado democrático da atualidade nas decisões. Por este motivo, tem-se como o principal objetivo do direito à CPLI a garantia da participação nos procedimentos de consulta, contribuindo para o fortalecimento do poder ascendente na construção das medidas.

Por sua vez, o poder ascendente corresponde à capacidade deliberativa de povos e comunidades tradicionais nos processos consultivos e decisórios, fazendo levar em consideração suas perspectivas, cosmovisões e aspirações. Para tanto, é de suma importância

que o direito à CPLI não se limite apenas a legitimação de decisões já previamente tomadas e sem a real participação dos sujeitos afetados. Assim sendo, pensar no direito à CPLI, especialmente diante do cenário político atual vivenciado pelo país, é pensar no fortalecimento da democracia dos modernos nos processos decisórios.

No Brasil, a Convenção 169 foi aprovada pelo Decreto Legislativo n. 143/02 e promulgada pelo Decreto Executivo n. 5.051/04. A promulgação da medida executiva consolida de vez, e sob a ótica da jurisprudência do STF, o interesse materialmente constitucional do Estado em compatibilizar o ideal de Direitos Humanos com os diferentes modos de vida existentes, ampliando, assim, o rol de direitos fundamentais. A partir dessa interpretação, torna-se incontroversa a exequibilidade imediata da C169 no ordenamento jurídico interno e da natureza autoaplicável dos direitos previstos na Convenção, inclusive sob pena de responsabilização do Estado em âmbito internacional.

No entanto, embora seja obrigação dos estados a garantia do pleno gozo do direito à participação e da CPLI, muito se discute sobre os entraves à plena eficácia desses direitos, especialmente em virtude das lacunas normativas existentes no âmbito normativo. A respeito do que se trata, a dicotomia acerca dos efeitos práticos e imediatos da consulta, a exemplo do que a doutrina discute sobre o consenso *versus* consentimento, e à existência ou não do poder de veto nas decisões, inviabilizam a própria continuidade do direito, uma vez que tendem ao ideal das sociedades permanentemente contra seus Estados. Somado a isso, a inexistência de regulamentação dos meios através dos quais as consultas deverão ser realizadas torna inviável e controversa a conduta culturalmente adequada por parte dos governos.

Sobre a existência ou não do poder de veto, resultado da consulta diretamente vinculado ao debate sobre consenso ou consentimento, há de se compreender que o dissenso, em si, consolida a pluralidade étnica, cultural e política do país. Por este motivo, para além dos discursos sobre a essencialidade do consentimento nas tomadas de decisão, as regras da consulta é que precisam ser consentidas e, portanto, invioláveis. O que se há de buscar, nesta perspectiva, é o afastamento de espaços consultivos proforma e meramente pontuais, pois, na inexistência do diálogo entre os sujeitos interessados na proposição das medidas, o agir comunicativo estaria impossibilitado de produzir efeitos.

Assim sendo, a busca pelo entendimento na elaboração dos projetos deve se sobrepor à exigência ou não do poder de veto, uma vez que somente assim haverá uma cooperação mútua sobre as normas que orientarão o convívio em um mesmo espaço geográfico e político. Ademais, a partir das entrevistas realizadas, pôde-se concluir que o consentimento, na verdade, é apenas exigido para a realização da consulta em si, e não obrigatoriamente para os

seus efeitos, uma vez que os entrevistados demonstraram total compromisso com o diálogo e, se for o caso, com o acordo. Consentir, neste sentido, corresponde ao cumprimento das diretrizes dadas pela própria C169 na legitimação do direito à CPLI, como os critérios prévio, livre e informado da consulta e da participação.

Desta maneira, embora muitos desafios ainda precisem ser superados, a exemplo da própria viabilização de espaços participativos por parte dos governos, direcionar a problemática para a ineficácia dessa participação é propor um novo olhar para os entraves à consulta. Na perspectiva da aplicabilidade imediata da C169, tendo em vista a sua natureza de tratado internacional de Direitos Humanos, continuar insistindo nos debates teóricos que, até então, não apresentaram solução, é continuar inviabilizando o pleno gozo do direito à CPLI. Assim, o consentimento e, conseqüentemente, o poder de veto, devem ser direcionados para a construção do “prato principal” que, neste caso, é a própria legitimação da consulta através da participação.

Além disso, os debates sobre a necessidade de regulamentação ou não do direito à CPLI violam diretamente a força hierárquica materialmente constitucional da C169. Isso porque, como anteriormente firmado, a Convenção já foi promulgada no ordenamento jurídico brasileiro, não abrindo margem, portanto, para a necessidade de outro ato governamental que condicione a sua execução. Todavia, pela inexistência de regulamentação legal ou administrativa acerca dos procedimentos através dos quais os processos consultivos deverão ser devidamente realizados, as insistentes tentativas de regulamentar o direito à CPLI continuam causando vários conflitos entre os interessados nas medidas.

Sobre o assunto, em 2012, após oito anos a promulgação da C169 no país, o governo federal realizou a primeira tentativa de regulamentação da consulta. Porém, ao contrário do que parecia ser uma acertada conduta governamental, na verdade, foi uma resposta à denúncia realizada pela CUT em virtude do não cumprimento por parte do Estado do direito à CPLI nos termos da C169. Essa pressão da sociedade civil perante a OIT resultou na criação infrutífera do GTI, instituído pela PI nº 35, que visava, de modo geral, estudar, avaliar e apresentar proposta de regulamentação da Convenção.

O problema, em si, além da desnecessidade dessa regulamentação, estava pautado sobretudo na uniformização das consultas, sem considerar as perspectivas locais das comunidades tradicionais existentes no Estado. Em resposta à essa iniciativa estatal, vários segmentos da sociedade passaram a se manifestar pela aplicabilidade imediata da CPLI e da participação, uma vez que a tentativa de regulamentação violaria principalmente o caráter prévio e adequado da medida. No entanto, há quem entenda que para a devida efetivação dos

processos consultivos no território brasileiro é necessário um arranjo procedimental.

Neste segmento, e considerando a responsabilidade dos governos em desenvolver, com a participação dos povos interessados, ações que garantem o exercício dos direitos previstos na C169, o governo do estado do Pará promulgou o Decreto n. 1.969/2018, que instituiu o Grupo de Estudos sobre o direito à CPLI. O objetivo principal do referido Grupo foi propor o Plano Estadual de Consultas Prévias, Livres e Informadas. Porém, além da medida governamental não dispor sobre a realização de consultas no curso das atividades do Grupo, tampouco na propositura do Plano, a sua essência violou os pressupostos da CPLI, posto que não contou com a participação dos reais interessados na elaboração da medida.

Especialmente pela inexistência da participação em caráter prévio dos povos e comunidades tradicionais paraenses na própria idealização da conduta estatal, a promulgação do Decreto resultou em grandes mobilizações em favor da sua revogação imediata. Essas mobilizações contaram com a presença dos povos tradicionais paraenses, como também de suas representações jurídicas, tais como MPF, MPE, DPE, DPF. A base argumentativa estava concentrada na autoaplicabilidade dos direitos da C169, assim como na impossibilidade de se conceber o participacionismo na consulta.

Em virtude desse contexto de luta em favor da garantia de direitos fundamentais dos povos tradicionais paraenses, o Decreto 1.969/2018 foi, enfim, revogado. O que não se esperava, no entanto, é que o governo paraense continuaria com a conduta desacertada na violação e desrespeito explícito para com os termos da CPLI e da participação. Isso em razão da posterior promulgação do Decreto 2.061/2018, que instituiu novo Grupo de Estudos sobre o direito à CPLI no estado do Pará. O objetivo principal, dessa vez, foi a propositura do Relatório de Informações Consolidadas sobre a consulta Prévia, Livre e Informada.

Surpreendentemente, o governo paraense manteve a mesma conduta contraditória que gerou a revogação do Decreto antecedente, tendo em vista a promulgação da nova medida governamental não contar com a participação dos reais interessados no seu conteúdo. Além do mais, manteve-se a inexistência de qualquer menção à garantia da consulta na construção do Relatório, como também da participação dos povos tradicionais paraenses nas atividades do Grupo. Essa conduta governamental ratifica o descaso estatal em relação a consolidação do direito à CPLI, o que fortalece a ideia de que pensar na promoção de espaços efetivamente participativos é a alternativa mais eficaz, atualmente, para os entraves da consulta.

Há que se destacar, ainda, que o Decreto 2.061/2018 continua em vigor, embora as suas atividades não tenham avançado até o presente momento. O que se pode observar, com isso, é que o exercício do direito à CPLI dos povos e comunidades tradicionais no estado do

Pará está à margem da discricionabilidade do interesse estatal em tornar compatível a realização da consulta com os termos da C169, dado que, desta vez, as mobilizações (quase inexistentes) não foram suficientes para revogar a medida governamental. Deste modo, enquanto se esperava alcançar um patamar de igualdade nas relações de poder, espera-se, agora, e com muito temor, o futuro desse novo Grupo de Estudos.

Neste contexto, embora as pesquisas sobre a C169 e, mais precisamente, sobre a CPLI, tenham crescido, é surpreendente a ausência de análises precisas que tragam soluções para os debates ultrapassados a respeito da realização das consultas. As pesquisas, quando realizadas no cerne da CPLI, dificilmente se concentram em analisar os aspectos interdisciplinares da participação, especialmente sob a perspectiva desta como instrumento de legitimação e consolidação dos processos consultivos, limitando-se apenas a discutir insistentemente a existência ou não do poder de veto e/ou as tentativas de sistematizar os processos consultivos. Assim, para uma solução prática aos entraves da CPLI, espaços efetivamente participativos merecem atenção tanto do Poder Público, quanto dos pesquisadores.

Um exemplo fiel de consolidação da participação e do fortalecimento do poder ascendente nos processos consultivos é a criação dos Protocolos de Consulta. Esses documentos, que começaram a ganhar visibilidade em 2014 – partir da publicação do *Wajãpi kô oôsâtamy wayvu oposikoa romô má'ê* / Protocolo de Consulta e Consentimento Wajãpi – servem também como alternativa à tentativa de uniformização dos processos consultivos no Brasil. O objetivo na construção dos Protocolos é regulamentar, com base nas perspectivas locais, os procedimentos através dos quais as consultas deverão ser, enfim, realizadas.

Diferentemente das tentativas propostas pelo governo federal e o governo paraense, a construção dos Protocolos de Consulta visa formalizar os interesses dos povos e comunidades tradicionais diante do discurso do desenvolvimento nacional. É a maneira de tornar pública e explícita a capacidade de representação e organização sobretudo política dos sujeitos da C169, de modo que as suas formas tradicionais de tomadas de decisão sejam levadas em consideração nos processos consultivos. Devem ser considerados, também, como um mecanismo formal de diálogo com os estados, uma vez que oportuniza o estabelecimento de diretrizes, direitos e deveres a serem cumpridos no dinamismo das consultas.

De acordo com as entrevistas realizadas para a presente Dissertação, pôde-se perceber que a construção desses Protocolos é vista como uma saída aos entraves na realização da consulta no Brasil, especialmente no estado do Pará. Isso porque, segundo os entrevistados, esses documentos servem como meio de dar "voz" às comunidades, tendo em vista o descaso para com as demandas internas dos povos e comunidades tradicionais paraenses no momento

da implementação de projetos. Assim, esses documentos servem como ponto de interseção entre a perspectiva dos estados e dos sujeitos da C169, compatibilizando o ideal dos Direitos Humanos com o postulado democrático da atualidade.

Além do mais, os Protocolos de Consulta podem ser utilizados como instrumento de denúncia dos estados à ONU, por exemplo, quando desrespeitados por parte dos seus respectivos governos. As dificuldades no respeito aos termos do documento, no entanto, são crescentes, especialmente à luz da politização da consulta, que limitam os debates e a legitimação da consulta a espaços pontuais e de caráter meramente informativo. Por esta razão, a necessidade de se estabelecer mecanismos viáveis, eficazes e legítimos de proteção aos Protocolos se faz de suma importância para consolidar a força normativa desses documentos.

O que se pode fazer em termos teórico-práticos, para fins de avançar nas soluções e alternativas aos entraves na implementação do direito à CPLI, é trabalhar com conceitos e questões ainda pendentes, a exemplo dos aspectos interdisciplinares da participação. Até mesmo porque, como visto, manter os discursos voltados aos efeitos imediatos da consulta ou da exigência ou não de uniformização desse direito é se olvidar da aplicabilidade imediata da C169, além da necessidade do caráter culturalmente adequado dos processos consultivos, inviabilizado quando propostos pela iniciativa estatal. Assim, resta agora pensar em respostas que legitimem e consolidem de vez o poder ascendente e a participação no direito à CPLI.

Neste segmento, pode-se pensar em oficinas, debates, rodas de conversas, entre outras possibilidades de respostas/ações. A partir disso, visa-se conscientizar todos os segmentos da sociedade civil, em especial os povos tradicionais e os agentes dos estados, precisamente a respeito da necessidade da participação e do diálogo intercultural na idealização de projetos administrativos ou legislativos.

Do mesmo modo, a conscientização a respeito da existência, possibilidade e necessidade de criação dos Protocolos de Consulta incitaria cada vez mais a formalização das demandas internas, afastando em definitivo a imposição estatal na regulamentação da consulta. Sobre esses dois últimos pontos, faz-se oportuno destacar que o autor da presente dissertação já desenvolve esse projeto, pois coordena o Grupo de Pesquisa sobre C169 e CPLI do Núcleo de Povos e Comunidades Tradicionais da Liga Verde Cabanagem, que busca promover uma educação socioambiental sobre a problemática.

Além do mais, embora a C169 deva ser compreendida como norma autoaplicável e possuir hierarquia de norma supralegal no ordenamento jurídico brasileiro, estando abaixo apenas da CF/88, há de se pensar na construção de normativas complementares para a sua

execução. Não no sentido de tentar regulamentar o direito a CPLI (até porque, para isso, há que se promover a criação dos Protocolos de Consulta), mas no sentido de criar espaços legítimos e efetivamente participativos para os povos e comunidades tradicionais manifestarem seu autogoverno, autonomia e autodeterminação, de modo que a pseudoparticipação seja suficiente para invalidar e deslegitimar os processos consultivos e decisórios. É avançar para construir projetos de leis, resoluções, enunciados, entre outros, que fortaleçam o caráter participativo da consulta.

Assim, concluindo pela violação da participação e do poder ascendente nos processos consultivos no estado do Pará, especialmente no contexto da promulgação do Decreto 2.061/2018, pode-se afirmar que o direito à CPLI continua sendo compreendido e realizado como mecanismo de troca de informação. Nesta perspectiva, os povos e comunidades tradicionais são apenas receptores de decisões governamentais previamente estabelecidas. Na análise do caso concreto, por exemplo, os entrevistados sequer sabiam da existência da medida governamental, o que demonstra o incontroverso descaso do governo para com os interesses dos principais interessados na elaboração do Decreto.

Por este motivo, o direito à CPLI deve ser visto com "outros olhos", visando afastar esse direito como mero canal de informação e sem capacidade deliberativa no agir comunicativo e no diálogo intercultural entre os sujeitos. A partir de agora, há de se conduzir os estudos teóricos e empíricos para o prisma interdisciplinar da participação, de modo que a força do poder ascendente seja levada em consideração na concepção das propostas administrativas ou legislativas passíveis de afetar os povos e comunidades tradicionais. Em termos regionais, cabe ao governo do estado do Pará adotar medidas para promover a plena eficácia e garantia do direito à consulta, compreendido aqui como instrumento de promoção da real participação.

Aos sujeitos da C169, que a força e a resistência histórica nesse processo de luta e mobilização seja fonte de persistência e esperança na construção de um país horizontal e governos mais empáticos. Na conquista dos Protocolos de Consulta, que não faltem esforços para promover a expressão normativa desses documentos, assim como o externar da autonomia, da autodeterminação e do autogoverno na garantia e no respeito a direitos fundamentais de povos e comunidades tradicionais. O que resta, à vista do exposto, é juntar esforços para promover a criação de espaços legítimos que consolidem o caráter pluriétnico e multicultural do país, de modo a deixar claro que "ninguém solta a mão de ninguém".

## REFERÊNCIAS

ACEVEDO MARIN, Rosa Elizabeth; CASTRO, Edna Maria Ramos de. *No caminho das Pedras de Abacatal: experiência social de grupos negros no Pará*. 2. ed. Belém: NAEA/UFPA, 2004.

ACEVEDO MARIN, Rosa Elizabeth; SABINO, Thiago Alan Guedes Sabino. 2015. Quilombo de Abacatal, Ananindeua – Pará: Direitos territoriais e conflito socioambiental. *INFORMATIVO PNCISA, n 17. Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia*, Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos.

ACCIOLY, Hildebrando. *Tratado de direito internacional publico*. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

ACCIOLY, Hildebrando; CASELLA, Paulo Borba; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. *Manual de direito internacional público*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. *Manual do direito internacional publico*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. "Apresentação". In: SHIRAISHI NETO, Joaquim. *Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional*. Manaus: UEA, 2007.

ALVES, Josefa Cícera Martins. *A participação social a partir do Programa Federal Territórios da Cidadania: o caso do território do Cariri/CE*. 2013. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável, Juazeiro do norte, CE. Disponível em: [http://www.teses.ufc.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=9842](http://www.teses.ufc.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=9842). Acesso em: 14 fev. 2015.

ALVARENGA, Rúbia Zanotelli. *A organização internacional do trabalho e a proteção aos direitos humanos no Brasil*. 2007. Disponível em: [http://www.egov.ufsc.br:8080/sites/default/files/copia\\_de\\_vjklm-170407a.pdf](http://www.egov.ufsc.br:8080/sites/default/files/copia_de_vjklm-170407a.pdf). Acesso em: 10 set. 2018

ANDRADE, Lúcia Mendonça Morato de. *O direito à consulta livre, prévia e informada: os limites da “consulta aos quilombolas”*. Comissão Pró-Índio de São Paulo, 2008.

ANGEL, Alexis Rivera. *A pororoca da participação autêntica: estudo de caso dos orçamentos participativos de Belém e pasto*. 2018. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém.

ANTUNES, Eduardo Muylaert. Natureza jurídica da Declaração Universal de Direitos Humanos. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 446, p. 35, dez. 1972.

ARAÚJO, Ana Valéria (Org.). *Povos indígenas e a Lei dos 'brancos': o direito à diferença*. Brasília, DF: SECAD; LACED, 2006. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/EspacoAmerindio/article/view/5266/4570>. Acesso em: 13 abr. 2018.

ARAÚJO, Allyne dos Santos; ANJOS, Diana Rocha dos; SILVA, Renan da Silva e; SANTOS, Marcos Antônio Souza dos; MARTINS, Cyntia Meireles; ALMEIRA, Ruth Helena Cristo. 2017. *Análise socioeconômica de agricultores da comunidade quilombola do Abacatal, Ananindeua, estado do Pará, Brasil*. Macapá, v. 7, n. 1, p. 30-37, 2017. Disponível em: <http://periodicos.unifap.br/index.php/biota>. Acesso em: 25 abr. 2019.

ARNSTEIN, Sherry Phyllis. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, v. 35, n. 4, p. 216-224, jul. 1969.

ASSOCIAÇÃO. Quilombolas de Abacatal/Aurá. 2019. *Protocolo de Consulta da Comunidade Quilombola do Abacatal/Aurá*. Disponível em: [https://rca.org.br/wp-content/uploads/2018/07/PROTOABACATALarquFINAL2709\\_compressed.pdf](https://rca.org.br/wp-content/uploads/2018/07/PROTOABACATALarquFINAL2709_compressed.pdf). Acesso em: 14 maio, 2019.

APIB. *Carta Pública da APIB*. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/07/Carta-Pública-da-APIB.pdf>. Acesso em: 19 maio, 2018.

BANDEIRA, Pedro. *Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional*. Texto para discussão n. 630. Brasília, DF: IPEA, 1999.

BANNER, Horace. *On the trail of the three freds*. London: Marshall, Morgan & Scott, 1939.

BASSO, Maristela; POLIDO, Fabrício Bertini Pasquot. A Convenção da OIT sobre liberdade Sindical de 1948: recomendações para adequação do Direitos Interno Brasileiro aos princípios e regras internacionais do trabalho. *Revista do Tribunal do Trabalho*, São Paulo, v. 21, jul/set. 2012.

BICACLHO, Lucinéia Maria; OLIVEIRA, Marlene. Aspectos conceituais da multidisciplinaridade e da interdisciplinaridade e a pesquisa em ciência da informação. *Encontros Bibli: Revista Eletrônica de Biblioteconomia e Ciência da Informação*, v. 16, n. 32, p. 1-26.

BIM, Eduardo Fortunato. *A participação dos povos indígenas e tribais: Oitivas na Convenção 169 da OIT, Constituição Federal e Instrução Normativa n. 1 da Funai (IN FUNAI 01/2012, ano 51, n. 204, out./dez. 2014)*. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/204/ril\\_v51\\_n204\\_p203.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/204/ril_v51_n204_p203.pdf). Acesso em: 23 abr. 2018.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. *Democracia, justiça e emancipação: Reflexões jusfilosóficas a partir do pensamento de Jürgen Habermas*. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. *Metodologia da pesquisa jurídica. Teoria e prática da monografia para os cursos de Direito*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 15. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2018.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BORDENAVE, Juan Díaz. *O que é participação?* 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BORGES, Daniel Damasio. O direito ao trabalho: reflexões em torno da superação de uma clássica distinção entre direitos civil e políticos e direitos econômicos, sociais e culturais. In: Amaral Junior, Amaral do (org.). *O STF e o direito internacional dos direitos humanos*. São Paulo: Quartir Latin, 2009.

BORGES, Daniel Moura. *A declaração universal dos direitos dos animais: sua aplicação enquanto soft law e hard law*. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/18719/1/DANIEL%20MOURA%20BORGES.pdf>. Acesso em: 14 maio, 2019.

BRASIL. *Decreto nº 41.721, de 25 de junho de 1957*. Promulga as Convenções Internacionais do Trabalho de nº11,12,13,14,19,26,29,81,88,89,95,99,100 e 101, firmadas pelo Brasil e outros países em sessões da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D41721.htm#convencao29](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D41721.htm#convencao29). Acesso em: 19 maio, 2018.

BRASIL. *Constituição (1988) da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 25 abr. 2018.

BRASIL. *Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003*. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm). Acesso em: 19 maio, 2018.

BRASIL. *Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004*. Promulga a Convenção no 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm). Acesso em: 19 maio, 2018.

BRASIL. *Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007*. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm). Acesso em: 19 maio, 2018.

BRASIL. *Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009*. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm). Acesso em: 25 abr. 2018.

BRASIL. *Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014*. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm). Acesso em: 19 maio, 2018.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro 2004*. Altera dispositivos dos artigos nº 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal de 1988, e acrescenta os artigos 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm). Acesso em: 19 maio, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição n. 3.388/RR. Relator: Carlos Britto. DJ, 19 mar. 2009. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 1 jul. 2010.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Processo n. ADI 1480 MC/DF. Distrito Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade, Relator(a): Min. Celso de Mello, Julgamento: 04/09/1997, Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação, DJ 18-5-2001, Partes(s): REQTE.: Confederação Nacional do Transporte – CNT, RQTE.: Confederação Nacional da Indústria – CNI, REQDO.: Presidente da República, REQDO.: Congresso Nacional. Voto. Ministro Celso de Mello.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*: Processo n. HC 72.131/RJ – Rio de Janeiro. Habeas Corpus, Relator(a): Min. Marco Aurélio, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Moreira Alves. Julgamento: 23/11/1995. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJ 01-08-2003. Partes: PACTE.: Lairton Almagro Vitoriano da Cunha, IMPTE: Marcello Ferreira de Souza Granado, Coator: Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, INTDO.: Sateplan Consorcios Ltda, ADVDO: Vilmar José Arraval de Carvalho, ADVS.: José Eduardo Rangel de Alckimin e Outro.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*: Processo n. RHC 79.785/RJ – Rio de Janeiro. Recurso em Habeas Corpus, Relator(a): Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento: 29/03/2000. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJ 22-11-2002. Partes: RECTE.: Jorgina Maria de Freitas Fernandes. ADVDO.: Luiz Carlos de Andrade, ADVDOS.(A/S): Ana Nery de Freitas, advdos.(a/s): Francisco Antônio de Freitas Neto, RECD.: Ministério Público Federal. Voto. Ministro Sepúlveda Pertence.

CALDAS, Bárbara Araújo Barreto; SILVA, Heliton Nascimento; COSTA, Nayara Mota. *Natureza jurídica da oitiva das comunidades Indígenas: Uma discussão à luz do Estado democrático de direito*. Disponível em: [http://ufr.br/direito/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&download=299:natureza-juridica-da-oitiva-das-comunidades-indigenas-uma-discussao-a-luz-do-estado-democratico-de-direito-autores-barbara-araujo-barreto-caldas-heliton-do-nascimento-silva-e-nayara-mota-costa-coordenador-e-orientador-prof-msc-edival-braga&id=39:processo-constitucional&Itemid=314.>](http://ufr.br/direito/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=299:natureza-juridica-da-oitiva-das-comunidades-indigenas-uma-discussao-a-luz-do-estado-democratico-de-direito-autores-barbara-araujo-barreto-caldas-heliton-do-nascimento-silva-e-nayara-mota-costa-coordenador-e-orientador-prof-msc-edival-braga&id=39:processo-constitucional&Itemid=314.>). Acesso em: 10 abr. 2018.

CAMPOS, German José Bidart. *Teoria general de los Derechos Humanos*. México: Universidad Nacional Autónoma, Instituto de Investigaciones, 1989.

CAÑETE, Thales Maximiliano Ravena. *Direitos e populações/povos e comunidades tradicionais no Brasil: da revisão à crítica de aplicabilidades e definições acadêmicas/jurídicas/legais*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto de Ciências

CASTRO, Carla Judith Cetina *O direito de autodeterminação dos povos indígenas e a instrumentalização da consulta prévia, livre e informada, na Guatemala e no Brasil*. 2016. Dissertação (Mestrado) – Escola Superior de Ciências Sociais, Programa de pós-graduação em direito ambiental, Manaus.

CASTRO, Edna. Território, Biodiversidade e Saberes de Populações Tradicionais. In: DIEGUES, Antonio Carlos (org.). *Etnoconservação: novos rumos para a conservação da natureza*. São Paulo: Ed. HUCITEC, 2000.

CAVALCANTE, Lygia Maria Godoy Batista. A dignidade da pessoa humana como norma principiológica de aplicação no Direito do Trabalho. In : *Direitos Humanos. Essência do Direito do Trabalho*. (Colaboradores: Alessandro da Silva; Jorge Luiz Souto Maior; Kenarik Boujikian Felipe; Marcelo Semer). São Paulo: LTr, 2007.

CICONELLO, Alexandre. *A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil*. 2008. Disponível em: <http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2014/03/A-Participacao-Social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2019.

CICONELLO, Alexandre; MORONI, José Antônio. Participação social no governo Lula. Avançamos?. In: ABONG (ed.). *A Abong nas Conferências 2005: Criança e Adolescente – Assistência Social*. Brasília: ABONG.

CIDADE BRASIL. *Os municípios do estado do Pará*. Disponível em: <https://www.cidade-brasil.com.br/estado-para.html>. Acesso em: 6 fev. 2019.

COMISSÃO PRO INDIO. 2018. Disponível em: <http://cpisp.org.br/abacatal-aura/>. Acesso em: 19 maio, 2018.

COMISSÃO PRO INDIO. *Portaria Interministerial n.º 35, de 27 de Janeiro de 2012*. Disponível em: <http://cpisp.org.br/portaria-interministerial-no-35-de-27-de-janeiro-de-2012/>. Acesso em: 19 maio, 2018.

COURTIS, Christian. Anotações sobre a aplicação da convenção 169 da OIT sobre povos indígenas por tribunais da América Latina. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, n. 10, ano 6, jun. 2009.

CLASTRES, Pierre. *A sociedade contra o Estado — pesquisas de antropologia política*. São Paulo: Cosa Naifa, 2012.

COTO, Gabriela Cordioli; CARVALHO, Cristina Amélia Pereira. A participação e o discurso dominante. In: *III Congresso Internacional Red Pilares, 2014*, Porto Alegre. Anais del III Congresso Internacional Red Pilares. Porto Alegre: Red Pilares, 2014. v. 1. p. 1-15.

CRESWELL, John W. *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*; tradução Luciana de Oliveira da Rocha. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DECLARAÇÃO DA FILADÉLFIA. Disponível em: <https://www.ilo.org/public/portuguese/region/eurpro/lisbon/pdf/constitucao.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2018.

DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Ana. *Biodiversidade e Comunidades Tradicionais no Brasil*. São Paulo: NUPAUB-USP/PROBIO-MMA/CNPq, 1999.

DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Ana. *O Mito Moderno da Natureza Intocada*. São Paulo: Editora HUCITEC, 1998.

DINO, Natalia Albuquerque. Entre a constituição e a convenção n. 169 da OIT: Os direitos dos povos indígenas à participação social e à consulta prévia como uma exigência democrática. *Boletim Científico ESMPU*, Brasília, DF, v. 13, n. 42-43, jan./dez. 2014.

DOMINGUES, Ivan. Em busca do método. In: DOMINGUES, Ivan. (Org.) *Conhecimento e transdisciplinaridade II: aspectos metodológicos*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

DUSSEL, Enrique. Democracia participativa, disolución del Estado y liderazgo político (Primera Parte). *Comunicação & política*, v. 29, n. 3, 2011.

FACHIN, Odília. *Fundamentos de Metodologia*. 5. ed. São Paulo: 2006.

FERREIRA, Andyara Adna de Souza. *A regulamentação da consulta prévia no Brasil: efetivação ou desvirtuação de um direito fundamental?* 2017. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Maranhão, São Luis, Maranhão.

FERREIRA, Mariana Kawall Leal. *Da Origem dos Homens à Conquista da Escrita: um estudo sobre povos indígenas e educação escolar no Brasil*. 1992. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Universidade de São Paulo, São Paulo.

FERREIRA, Rafael Freire. Reflexões sobre o instituto da prova. In: *Novas dimensões do Direito: uma perspectiva Soft Law*. 1. ed. Lisboa: Editora Chiado, 2016.

FERNANDES, Rosani de Fátima. *Povos Indígenas, Convenção 169 da OIT e o direito à educação escolar indígena: desafios à autonomia, especificidade e qualidade no estado do Pará*. Trabalho apresentado na 29ª Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 03 e 06 de agosto de 2014, Natal/RN.

FLORES, Joaquín Herrera. Direitos Humanos, interculturalidade e racionalidade da resistência. In: WOLKMER, Antônio Carlos (Org.). *Direitos humanos e filosofia jurídica na América Latina*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

FUNAI. 2010. Disponível em: [http://www.funai.gov.br/terra\\_indigena\\_3/mapa/index.php?cod\\_ti=23001](http://www.funai.gov.br/terra_indigena_3/mapa/index.php?cod_ti=23001). Acesso em: 19 maio, 2018.

FURTADO, Adrielson. *Abacatal: Terras de Herança*. 2011. Disponível em: <http://adrielsonfurtado.blogspot.com/2011/01/abacatal-terras-de-heranca.html>. Acesso em: 19 maio, 2018.

GAGLEANO, Eduardo. *Verdades e Mentiras! Reflexões de Eduardo Galeano: Democracia, FMI, ONU, Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio*. 2004. Disponível em: [href=https://revoltatotalglobal.blogspot.com/2011/10/verdades-e-mentiras-reflexoes-de.html](https://revoltatotalglobal.blogspot.com/2011/10/verdades-e-mentiras-reflexoes-de.html). Acesso em: 12 jan. 2019.

GARCIA, Eugenio Varga. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926): vencer ou não perder*. Porto Alegre, Brasília: Editora da Universidade (UFRGS), 2000. p. 3.

HUSEK, Carlos Roberto. *Curso básico de direito internacional público e privado do trabalho*. 4. ed. Sao Paulo: Ltr, 2017.

GARCIA, Thiago Almeida. *Entre discursos e práticas: As relações entre estados (pluri) nacionais e povos indígenas no Brasil e na Bolívia a partir do direito de consulta*. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, UNB, Programa de Pós graduação em Estudo Comparados sobre as Américas, Brasília.

GARZÓN, Biviany Rojas; YAMADA, Erika M.; OLIVEIRA, Rodrigo. *Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais*. São Paulo: Rede de Cooperação Amazônica – RCA; Washington, DC: Due Process of Law Foundation, 2016.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

GEERTZ, Clifford. O saber local: fatos e leis em uma perspectiva comparativa. In: GEERTZ, Clifford. *O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2012. p. 169-238.

GIL, Antônio Carlos. *Método e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1999.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de administração de empresa*, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

GOHN, Maria da Glória. Abordagens Teóricas no Estudos dos Movimentos Sociais na América Latina. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 54, p. 439 – 455, Set./Dez., 2008.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e Participação Socio-política*. São Paulo: Cortez, 2001.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2003.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, Maria Nélide; ORRICO, Evelyn Goyannes Dill. As políticas institucionais das configurações interdisciplinares dos conhecimentos: repercussões nas políticas de informação e nas práticas de avaliação. *Datagramazero*, v. 5, n. 6, dez.2004.

GUNTHER, Hartmut. Pesquisa Qualitativa Versus Pesquisa Quantitativa: Esta É a Questão? *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, v. 22, n. 2, p. 201-210, maio/ago. 2006.

GUSDORF, Georges. Conhecimento interdisciplinar. In: POMBO, Olga; GUIMARAES, Henrique Manuel; LEVY, Teresa. *Interdisciplinaridade: antologia*. Porto/PT: Campo das Letras, 2006a. (Publicação original: *Connaissance interdisciplinaire*, Enciclopedia Universalis, v.8, 1986. p. 1086-1090).

GUTIERREZ, Marin Abadi. Propondo uma regulamentação integral do direito de consulta. O caso do Peru. In: GARZON, Biviany Rojas (org.). *Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais: oportunidades e desafios para sua implementação no Brasil*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009. (Série documentos do ISA ; 12).

HABERMAS, Jürgen. A Nova Intransparência: A crise do bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas. *Novos Estudos*, n. 18, set. 1987.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*, n. 36, 1995.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011.

IBGE. 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100600.pdf>. Acesso em: 19 maio, 2018.

IBGE. 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/>. Acesso em: 19 maio, 2018.

INCRA. *Colonização e Reforma Agrária*. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/institucional/legislacao-/atos-internos/instrucoes/file/176-instrucao-normativa-n-20-19092005>. Acesso em: 19 maio, 2018.

INSTITUTO. *Pi'ôk jakam dja ga me mÿjja kadjy me imari kumrěj me ibê Kayapó-Menkragnoti Instituto Kabu kut me ijo yry ja* – Protocolo de Consulta dos Kayapó-Menkragnoti associados ao Instituto Kabu. 2019. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1Piyg2qb5Zrxd9WRIGXM8SY6qPDXpfGGq/view>. Acesso em: 14 maio, 2019.

ISA, POVOS INDÍGENAS NO BRASIL. Mebêngôkre (Kayapó). 2018. Disponível em: [https://pib.socioambiental.org/pt/Povo:Mebêngôkre\\_\(Kayapó\)#Popula.C3.A7.C3.A3o](https://pib.socioambiental.org/pt/Povo:Mebêngôkre_(Kayapó)#Popula.C3.A7.C3.A3o). Acesso em: 19 maio, 2018.

ITERPA. Povos indígenas. Disponível em: <http://www.iterpa.pa.gov.br/content/povos-indigenas>. Acesso em: 19 maio, 2018.

ITERPA. Território Quilombolas. Disponível em: <http://www.iterpa.pa.gov.br/quilombolas>. Acesso em: 19 maio, 2018.

JARDIM, José Maria; FONSECA, Maria Odila. *A informação como campo interdisciplinar*. Departamento de Documentação da UFF-Neinfo, 1995. Disponível em: <http://uff.br/neinfo/artigoinfo.html>. Acesso em: 10 nov. 2019.

JAPIASSU, Hilton. *Interdisciplinaridade e patologia do saber*. Rio de Janeiro: Imago Editora Ltda, 1976.

LEA, Vanessa. 'The Houses of the Mēbengokre (Kayapó of Central Brazil – A new door to their social organization' em *About the House – Lévi-Strauss and beyond*. Ed: Janet Carsten & St

LEFF, Henrique. Complexidade, interdisciplinaridade e saber ambiental. Ponta Grossa, v. 14, n. 2, p. 309-335, 2011. Disponível em <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/olhardeprofessor>. Acesso em: 25 abr. 2019.

LEVY, Beatriz Figueiredo; MENDONÇA, Ygor de Siqueira Mendes. Meninas “Balseiras”: a mercantilização dos corpos femininos na ilha do Marajó. *Revista Gênero Amazônia*, Belém, n. 13, Jan./Jun. 2018.

LITTLE, Paul Elliot. Os conflitos socioambientais: um campo de estudo e de ação política. In: BURSZTYN, Marcel (org.). *A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais*.

LOPES, Sygla Rejane Magalhães. Povos e comunidades tradicionais: Direitos humanos e meio ambiente. *Lex Humana*, Petrópolis, v. 5, n. 1, p. 160-182, 2013.

LUZ, Luziane Mesquita da; RODRIGUES, José Edilson Cardoso; PONTE, Franciney Carvalho da; SILVA, Christian Nunes da. *Atlas Geográfico Escolar do Estado do Pará*. 1. ed. Belém: GAPTA/UFGA, 2013.

MACHADO, Jónatas; MENDES, Eduardo. *Direito internacional*. 4. ed. Coimbra: 2013.

MAGALHAES, Breno Baía. O sincretismo teórico na apropriação das teorias monista e dualista e sua questionável utilidade como critério para a classificação do modelo brasileiro de incorporação de normas internacionais. *Revista de Direito Internacional*, v. 2, n. 2, 2015.

MAIA, Anderson Menezes. A Soft Law e as normas internacionais de proteção ao meio ambiente. In: *Novas dimensões do Direito: uma perspectiva Soft Law*. 1. ed. Lisboa: Editora Chiado, 2016.

MATURANA, Humberto. Transdisciplinaridade e cognição. In: CETRANS; UNESCO. *Educação e transdisciplinaridade*. 1. ed. São Paulo: TRIOM, 1999. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127511por.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2017.

MAUÉS, Antonio Moreira. Suprallegalidade dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos e Interpretação Constitucional. *SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos*, Rede Universitária de Direitos Humanos, São Paulo, v.1, n.1, jan. 2004.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2012.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 9 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Integração das convenções e recomendações internacionais da OIT no Brasil e sua aplicação sob a perspectiva do princípio *pro homine*. *Rev. TST*, Brasília, v. 79, n. 3, jul./set. 2013.

MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de. *O poder de celebrar tratados: competência dos poderes constituídos para a celebração de tratados, à luz do direito internacional, do direito comparado e do direito constitucional brasileiro*. Porto Alegre: Serio Antonio Fabris, 1995.

MELO, Fabiano. *Direito Ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de direito internacional publico*. 12. ed. São Paulo: Renovar, 2000.

MICHEL, Maria Helena. *Metodologia e Pesquisa Científica em Ciências Sociais. Um guia prático para Acompanhamento da Disciplina e Elaboração de Trabalhos Monográficos*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MINET, Georges. *Some aspects of social dialogue from an ILO standpoint: Expert group meetind on economic and social councils*. 2008. p. 3.

MONTORO, André Franco. *Construir uma sociedade mais justa*. In: CHALITA, G. (Org.). *Vida para sempre jovem*. São Paulo: Siciliano, 1992.

MORAES, Maria Cândida. *O paradigma educacional emergente*. São Paulo: Papyrus, 2002.

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. *A proteção jurídica dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade: entre a garantia do direito e a efetividade das políticas públicas*. 2006. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, Pará.

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. *Justiça Socioambiental e Direitos Humanos: Uma análise a partir dos direitos territoriais de Povos e Comunidades Tradicionais*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MORIN, Edgar. *A cabeça bem-feita. repensar a reforma, reformar o pensamento*. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

MORIN, Edigar. *Ciência com consciência*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

MPF. *Governo do Pará deve revogar imediatamente decreto que viola direito de consulta prévia*. 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/governo-do-para-deve-revogar-imediatamente-decreto-que-viola-direito-de-consulta-previa>. Acesso em: 14 maio, 2019.

MPF. *MPF recebe protocolo de consulta do povo Kayapo menkragnoti*. 2019. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/mpf-recebe-protocolo-de-consulta-do-povo-kayapo-menkragnoti>. Acesso em: 14 maio, 2019.

NUNES, Benedito. *Universidade e Regionalismo*. In: \_\_\_\_\_. *Do Marajó ao arquivo, breve panorama da cultura no Pará*. Belém: SECULT; UFPA, 2012. p. 61-74.

OIT. *Comprender el convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*. Manual para los mandantes tripartitos de la OIT, 2013.

OIT. *Comprender el convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*. Manual para los mandantes tripartitos de la OIT, 2013.

OIT. *Convenção n° 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT*. Brasília: OIT, 2011.

OIT. *Convenções e Recomendações da OIT*. Disponível em: <<https://www.ilo.org/brasil/convencoes/lang--pt/index.htm>>. Acesso em: 1 maio, 2019.

OIT. *Convenio Número 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales: Un Manual*. 1. ed. 2003. Disponível em: <[http://util.socioambiental.org/inst/esp/consulta\\_previa/sites/util.socioambiental.org.inst.esp.consulta\\_previa/les/manual\\_oit169.pdf](http://util.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/sites/util.socioambiental.org.inst.esp.consulta_previa/les/manual_oit169.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2014.

OIT. Normas Internacionais de Trabalho. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/temas/normas/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 19 maio, 2018.

OIT. *OIT - Lisboa* Disponível em: <https://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/constitucao.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2018.

OLIVEIRA, Rodrigo Magalhães; ALEIXO, Mariah Torres. *Convenção 169 em disputa: consulta prévia, pensamento descolonial e autodeterminação dos povos indígenas*. Natal, 2014. Disponível em: [http://www.29rba.abant.org.br/resources/anais/1/1402003900\\_ARQUIVO\\_Oliveira&Aleixo29RBA-GT.48.pdf](http://www.29rba.abant.org.br/resources/anais/1/1402003900_ARQUIVO_Oliveira&Aleixo29RBA-GT.48.pdf). Acesso em: 10 abr. 2018.

OLIVEIRA, Rodrigo Magalhães de; ALEIXO, Mariah Torres. *Convenção 169 da OIT em disputa: consulta prévia, pensamento descolonial e autodeterminação dos povos indígenas*. Disponível em: <http://www.29rba.abant.org.br/trabalho/view?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNToiYToxOntzOjExOiJRRF9UukFCQUxITyI7czozOiIxNjEiO30iO3M6MT0iaCI7czozMjoiZTBINjIwMTY3N2VhYmRIMWY5MGZjYmFkYjFjMmJiZDYiO30%3D>. Acesso em: 25 abr. 2018.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE/ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Disponível em: [http://www.opas.org.br/promocao/temas.cfm?id=17&Area=Conceito&pag\\_atual=2&direcao=posterior](http://www.opas.org.br/promocao/temas.cfm?id=17&Area=Conceito&pag_atual=2&direcao=posterior). Acesso em: 10 nov. 2018.

PAGANO, Luiz. *Povos indígenas brasileiros*. 2015. Disponível em: <http://indigenasbrasileiros.blogspot.com/2015/12/kayapo.html>. Acesso em: 10 abr. 2018.

PARÁ. 2018a. *Decreto 1.969/2018, de 25 de janeiro de 2018*. Institui Grupo de Estudos incumbido de sugerir normas procedimentais voltadas à realização de consultas Prévias, Livres e Informadas aos povos e populações tradicionais. Disponível em: <http://www.ioepa.com.br/pages/2018/2018.01.25.DOE.pdf>. Acesso em: 19 maio, 2018.

PARÁ. 2018b. *Recomendação Conjunta*. 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2018/recomendacao-decreto-consulta-previa>. Acesso em: 19 maio, 2018.

PARÁ. 2018c. *Decreto n. 2.061/2018, de 03 de maio de 2018*. Institui Grupo de Estudos incumbido de reunir informações técnicas e jurídicas sobre povos e populações tradicionais no Estado do Pará, a fim de receber, nivelar e organizar procedimentos administrativos das secretarias e órgãos do Estado, referentes às Consultas Prévias, Livres e Informada. Disponível em: <http://www.ioepa.com.br/pages/2018/2018.05.03.DOE.pdf>. Acesso em: 19 maio, 2018.

PARÁ. 2018d. *Nota de repúdio*. 2018. Disponível em: <https://comitepampa.com.br/noticias/2018/organizacoes-exigem-revogacao-de-decreto-do-para-que-viola-direito-a-consulta-previa/>. Acesso em: 14 maio, 2019.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEQUENO, Eliane da Silva Souza. Trajetória da reivindicação Kayapó sobre a terra Indígena Badjônkorê. *Revista de Estudos e Pesquisas*, Brasília, v. 1, n. 2, p. 249-288, dez. 2004

PIERRÉ-CAPS, Stéphane. A questão das minorias no direito internacional. In: ROULAND, Norbert (Org.). *Direito das minorias e dos povos autóctones*. Brasília: Editora UnB, 2004. p. 169-211.

PERUZZO, Pedro Pulzatto. Direito à consulta prévia aos povos indígenas no Brasil. *Rev. Direito Práx.*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 2708-2740, 2017.

PHILLIPS, J. Phillips. *Indígenas do Brasil: Kayapó – Mebenkogra*. 2014. Disponível em: <https://brasil.antropos.org.uk/ethnic-profiles/profiles-k/82-155-kayapo.html>. Acesso em: 19 maio, 2018.

PINHEIRO, Marcos Roberto. (ORG). *Recomendações para reconhecimento e implementação de mosaicos de áreas protegidas*. Brasília: GTZ, 2010.

PIOVESAN, Flavia. *Temas de direitos humanos*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 48-52

PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

POMBO, Olga. A interdisciplinaridade como problema epistemológico e exigência curricular. *Revista Inovação*, v. 6, n. 2, p.173-180, 1993.

PORTELA, Roselene de Souza; TRINDADE, Saint-Clair. Participação popular no ideário da reforma urbana: possibilidades e limites para a adoção de novos paradigmas. In: CASTRO, Edna; HURTIENNE, Thomas; SIMONIAN, Ligia; FENZL, Norbert. *Atores sociais, trabalho e dinâmicas territoriais*. Belém: NAEA/UFPA, 2007.

PYL, Bianca. *Comissão Pró-Índio lança site sobre a consulta livre, prévia e informada*. 2017. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/node/13204/>. Acesso em: 19 maio, 2018.

QUEIROZ, Miron Tafuri. *A integração das convenções da organização internacional do trabalho à ordem jurídica*. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 129.

RABBEN, Linda. *Brazil's Indians and the Onslaught of Civilization*. Seattle: University of Washington Press, 2004.

RAMOS, Christian; ABRAMO, Laís. Introdução. In: *Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT / Organização Internacional do Trabalho*. Brasília: OIT, 2011.

RAMOS, André Carvalho. *Curso de direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2017.

RAYNAUT, Claude. Os desafios contemporâneos da produção do conhecimento: o apelo para interdisciplinaridade. *Interthesis*, v. 11, n. 1, p.1-22, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/interthesis/article/view/1807-1384.2014v11n1p1/26883>. Acesso em: 22 fev. 2017.

RCA. *Consulta Prévia, Livre e Informada*. Disponível em: <https://rca.org.br/consulta-previa-e-protocolo/>. Acesso em: 14 maio, 2019.

RIBBEIRO, Thayara Bosi Oliveira. A regulamentação do direito de consulta prévia no Brasil. In: SHIRAISHI NETO, Joaquim. (org.). *Novos direitos na américa latina: estudo comparativo como instrumento de reflexão do próprio direito*. São Luiz: EDUFMA, 2016.

RODRÍGUEZ GARAVITO, César. *Etnicidad gov. Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2012.

ROUÉ, Marie. Novas perspectivas em etnoecologia: saberes tradicionais e gestão dos recursos naturais. In: CASTRO, Edna; PINTON, Florence (org.). *Faces do Trópico úmido: conceitos e questões sobre desenvolvimento e meio ambiente*. Belém: cejup; NAEA; UFPA, 1997.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SANTILLI, Juliana. *Livro socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. Editora Peirópolis, Instituto Socioambiental e Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005.

SANTOS, Boaventura de Souza. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. *Revista crítica de ciências sociais*, n. 48, jun. 1997. Disponível em: [http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Concepcao\\_multicultural\\_direitos\\_humanos\\_RCCS48.PDF](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Concepcao_multicultural_direitos_humanos_RCCS48.PDF). Acesso em: 14 mar. 2018.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Para uma concepção multicultural de direitos humanos*. Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, jan./jun. 2001.

SANTOS, Boaventura de Souza. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Milton. *O brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2014.

SEVERINO, Antonio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. 24. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

SILVA JÚNIOR, Gladstone Leonel. *A luta por direito étnicos e coletivos frente à expansão do agronegócio: a experiência das comunidades tradicionais faxinalenses*. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca.

SIMÕES, Gabriel Lima; SIMÕES, Janaina Machado. *Reflexões sobre o conceito de participação no contexto brasileiro*. 2015. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo3/reflexoes-sobre-o-conceito-de-participacao-social-no-contexto-brasileiro.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2015.

SIMONIAN, Ligia Terezinha Lopes. Pesquisa em Ciências Humanas e Desenvolvimento entre as Populações Tradicionais Amazônicas. *Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi, sér. Ciências Humanas*, Belém, v. 1, n. 2, p. 119-134, maio/ago. 2005.

SIMONIAN, Ligia Terezinha Lopes.; BAPTISTA, Estér Roseli.; PINTO, Paulo Moreira.; SILVA, José Bittencourt da. Formação sociambiental do Pará. In: LOPES SIMONIAN, Ligia T.; BAPTISTA, Ester Roseli (org.). *Formação Socioambiental da Amazônia*. Belém: NAEA, 2015.

SOUZA, Nadialice Francischini de. A natureza jurídica “sui generis” do membro da EIRELI. *Seara Jurídica*, v. 1, n. 7, p. 29-33, jan./jun. 2012.

STAKE, Robert. *The art of case study research*. Thousand Oaks, CA: Sage. 1995.

STASSEN, Jean François. *Exclusion and participation: can the excluded become able to participate?* Belgium: Université de Liège, 1999.

STEINBRENNER, Rosane; HURTIENNE, Thomas; POKORNY, Benno. Participação e comunicação: dilemas e desafios ao desenvolvimento. In: CASTRO, Edna; HURTIENNE, Thomas; SIMONIAN, Ligia; FENZL, Norbert. *Atores sociais, trabalho e dinâmicas territoriais*. Belém: NAEA/UFPA, 2007.

SUSSEKIND, Arnaldo. *Direito Internacional do Trabalho*. 3. ed. São Paulo: Ltr, 2000.

TENÓRIO, Fernando. G. (org.). *Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

THIESEN, Juarez da Silva. A interdisciplinaridade como um movimento articulador no processo ensino-aprendizagem. 2008. *Sistema de Información Científica Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal*.

TURNER, Terence. Os Mebengokre Kayapó: história e mudança social, de comunidades autônomas para a coexistência interétnica. In: CUNHA, Manuela Carneiro da (org.). *História dos índios no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras: Secretaria Municipal de Cultura: FAPESP, 1992.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. 2. ed. Porto Alegre: Fabris, 2003.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1997.

TURNER, Terence. Da cosmologia à história : resistência, adaptação e consciência social entre os Kayapó. In: VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo; CUNHA, Manuela Carneiro da (org.). *Amazônia: etnologia e história indígena*. São Paulo: USP; NHII; FAPESP. 1987

VALTICOS, Nicolas. *Derecho Internacional del Trabajo*. Trad. José Ma. Treviño. Madrid: Tecnos, 1997.

VERDUM, Ricardo. *Etnodesenvolvimento: Nova/ Velha utopia do indigenismo*. Brasília: Universidade de Brasília; CEPPAC, 2006.

VERDUM, Ricardo. 2012. *Impasse na Regulamentação da Consulta Prévia – Convenção 169 da OIT*. Disponível em: [http://www.portal.abant.org.br/images/13\\_Relatório\\_-\\_Oficina\\_de\\_Diálogo-Regulamentação\\_dos\\_mecanismos\\_de\\_consulta\\_prévia\\_da\\_Convenção\\_169\\_da\\_OIT\\_-\\_Ellen\\_F.\\_Woortmann\\_e\\_Ricardo\\_Verdum\\_01-08-13.pdf](http://www.portal.abant.org.br/images/13_Relatório_-_Oficina_de_Diálogo-Regulamentação_dos_mecanismos_de_consulta_prévia_da_Convenção_169_da_OIT_-_Ellen_F._Woortmann_e_Ricardo_Verdum_01-08-13.pdf). Acesso em: 19 maio, 2018.

WAGNER, Fernanda Daize. *Dez anos após a entrada da Convenção 169 da OIT no Brasil: um olhar sob a perspectiva da efetividade*. 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=acf73df8e44ed30b>. Acesso em: 23 abr. 2018.

WIKIPÉDIA. *Lista de Mesorregiões e Microrregiões do Pará*. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista\\_de\\_mesorregiões\\_e\\_microrregiões\\_do\\_Pará](https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_mesorregiões_e_microrregiões_do_Pará). Acesso em: 19 maio, 2018.

YAMADA, Érika; OLIVEIRA, Lúcia Alberta Andrade. (org.). *A convenção 169 da OIT e o direito à consulta livre, prévia e informada*. Brasília: Funai/GIZ, 2013.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZAPATA, Sandor Ramiro Darn. *As convenções da OIT no ordenamento jurídico brasileiro*. Jundiaí: Paco Editorial, 2016. p. 38.

# **ANEXOS**

### ANEXO A - Divisão Geográfica do estado do Pará entre o período de 1989 a 2017

MESORREGIÃO	LOCALIZAÇÃO	MICRORREGIÃO	ÁREA (KM2)	MUNICÍPIOS
Baixo Amazonas		Óbitos	28.021,443 km <sup>2</sup>	Faro, Juruti, Óbidos, Oximiná, Terra Santa
		Santarém	17.898,389 km <sup>2</sup>	Alenquer, Belterra, Curuá, Mojuí dos Campos, Monte Alegre, Placas, Prainha, Santarém
		Almeirim	72.954,798 km <sup>2</sup>	Almeirim, Porto de Moz
Marajó		Arari	<b>28.949,830</b> km <sup>2</sup>	Cachoeira do Arari, Chaves, Muaná, Ponta de Pedras, Salvattera, Santa Cruz do Arari, Soure
		Furo de Breves	<b>30 094</b> km <sup>2</sup>	Afuá, Anajás, Breves, Curralinho, São Sebastião da Boa Vista
		Portel	25.384,960 km <sup>2</sup>	Bagre, Gurupá, Melgaço, Portel
Metropolitana de Belém		Belém	1.059,458 km <sup>2</sup>	Ananindeua, Barcarena, Belém, Benevides, Marituba, Santa Bárbara do Pará
		Castanhal	1.028,889 km <sup>2</sup>	Bujaru, Castanhal, Inhangapi, Santa Isabel do Pará, Santo Antônio do Pará
Nordeste Paraense		Cametá	3.081,367 km <sup>2</sup>	Abaetetuba, Baião, Cametá, Igarapé-Miri, Limoeiro do Ajuru, Mocajuba, Oeiras do Pará
		Salgado	<b>5.888</b> km <sup>2</sup>	Colares, Curuçá, Magalhães Barata, Maracanã, Marapanim, Salinópolis, São Caetano de Ovidelas, São João da Ponta, São João de Pirabas, Terra Alta, Vigia
				Aurora do Pará, Cachoeira do Piriá, Capitão Poço, Garrafão do Norte, Ipixuna do Pará, Mãe do Rio, Nova

		Guamá	28.267 km <sup>2</sup>	Esperança do Piriá, Ourém, Santa Luzia do Pará, São Domingos do Capim, São Miguel do Guamá, Viseu
		Tomé-Açu	5.145,361 km <sup>2</sup>	Acará, Concórdia do Pará, Moju, Tailândia, Tomé-Açu
		Bragantina	8.797 km <sup>2</sup>	Augusto Corrêa, Bonito, Braganá, Capanema, Igarapé-Açu, Nova Timboteua, Peixe-Boi, Primavera, Quatipuru, São Miguel do Guamá, Santarém Novo, São Francisco do Pará, Tracateua
Sudoeste Paraense		Altamira	159.533,328 km <sup>2</sup>	Altamira, Anapu, Brasil Novo, Medicilândia, Pacajá, Senador José Porfírio, Uruará, Vitória do Xingu
		Itaituba	62.042,472 km <sup>2</sup>	Aveiro, Itaituba, Jacareacanga, Novo Progresso, Rurópolis, Trairão
Sudeste Paraense		Conceição do Araguaia	5.829,482 km <sup>2</sup>	Conceição do Araguaia, Floresta do Araguaia, Santa Maria do Araguaia
		Marabá	15.128,058 km <sup>2</sup>	Brejo Grande do Araguaia, Marabá, Palestina do Pará, São Domingos do Araguaia, São João do Araguaia
		Paragominas	19.342,254 km <sup>2</sup>	Abel Figueiredo, Bom Jesus do Tocantins, Dom Eliseu, Goianésia do Pará, Paragominas, Rondon do Pará, Ulianópolis
		Parauapebas	6.886,208 km <sup>2</sup>	Água Azul do Norte, Canaã dos Carajás, Curionópolis, Eldorado do Carajás, Parauapebas
		Redenção	3.823,809 km <sup>2</sup>	Pau D'Arco, Piçarra, Rio Maria, São Geraldo do Araguaia, Sapucaia, Xinguara
		São Félix do Xingu	84.212,847 km <sup>2</sup>	Bannach, Cumarú do Norte, Ourilândia do Norte, São Félix do Xingu, Tucumã
		Tucuruí	2.086,189 km <sup>2</sup>	Breu Branco, Itupiranga, Jacundá, Nova Ipixuna, Novo Repartimento, Tucuruí

Fonte: IBGE (2017); Simonian *et al.* (2015); BRASIL (2019).

## ANEXO B – Título de Reconhecimento de Domínio



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ

INSTITUTO DE TERRAS DO PARÁ



O GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ, por meio do TÍTULO DEFINITIVO, com base na Portaria nº 03 de 13 de maio de 1999, do Instituto de Terras do Pará - ITERPA, outorga em favor da ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES DO ABACATAL - AURÁ, CGC 22.930.614/0001-05, de Ananindeua/PA.

**TÍTULO DE RECONHECIMENTO DE DOMÍNIO** que o Governo do Estado do Pará, através do Instituto de Terras do Pará - ITERPA, outorga em favor da **ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES DO ABACATAL - AURÁ**, CGC 22.930.614/0001-05, de Ananindeua/PA.

Onda se trata de área de 308ha 19a 91ca;  
 Lei nº 317ha 93a 66ca.  
 Em, 11/07/2006

*Rogério Campos de Caldas Brito*  
 Presidente

O Governo do Estado do Pará, representado pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, Almir José de Oliveira Gabriel, brasileiro, casado, e o Instituto de Terras do Pará - ITERPA, representado por sua Presidenta, Dulce Nazaré de Lima Leancy Souza, brasileira, separada judicialmente, com base no disposto do artigos 215 e 216 e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal; dos artigos 285, 286 e 322 da Constituição Estadual, dos estudos antropológicos executados mediante o Convênio UFFPA/NAEA/SECTAM, dos dados dos Processos 1998/162051 e 1998/158242 e do Decreto 3.446, de 11 de maio de 1999, **RECONHECE O DOMÍNIO** de uma área de terras com ocupação imemorial por famílias de remanescentes negros, moradores da localidade **ABACATAL-AURÁ**, no município de Ananindeua. O terreno que constitui o imóvel objeto deste reconhecimento afeta a forma de um polígono irregular, com duas áreas descontínuas de 06 (seis) lados retilíneos e a margem direita do igarapé Uruboquinha, medindo um perímetro de 7.684,78m (sete mil, seiscentos e oitenta e quatro metros e setenta e oito centímetros), que envolve a superfície de **308ha 19a 91ca** (trezentos e oito hectares, dezenove ares e noventa e um centiares), já deduzida a faixa projetada da rodovia PA-150 que atravessa o lote. Seus azimutes, distâncias, limites e confrontações de fama e tradição, são os seguintes: **BANDA SETENTRIONAL**: do marco MI-007 ao marco M-001 (coordenadas geográficas 01°25'23" S e 48°21'21" WGr; 01°25'11" S e 48°21'10" WGr, respectivamente), no azimute verdadeiro 43°53'01" com 492,26m, limitando com terras de José Leite e Raimundo Nonato Jara Daibes; do marco M-001 ao marco MI-002 com azimute 41°47'01" com 356,59m; do marco MI-002 ao marco MI-003, no azimute 62°52'35" com 331,49m; do marco MI-003 ao marco MI-004, no azimute 160°34'13" com 162,71m; do marco MI-004 ao marco MI-005 (01°24'53" S e 48°20'04" WGr), no azimute 78°39'21" com 1.483,46m, limitando com terras de Raimundo Nonato Jara Daibes e Parque Ecológico (antiga Fazenda Pirelli). **BANDA ORIENTAL**: do marco MI-005, segue pela margem direita do igarapé Uruboquinha, num percurso de 2.643,36m, chegando no marco MI-006 (01°26'02" S e 48°20'21" WGr). **BANDA OCIDENTAL**: do marco MI-006 ao MI-007 no azimute 302°22'15" com 2.214,91m, limitando com terras dos herdeiros de Felix Emanuel Teixeira de Oliveira. Todos os azimutes estão referidos ao Meridiano Verdadeiro local, sendo a Declinação Magnética igual a 17°49'22" para Oeste, em maio de 1999, e tendo sido feita a observação astronômica no Marco Geodésico 001.

Belém, Pará, 13 de maio de 1999.

*Almir José de Oliveira Gabriel*  
 ALMIR JOSÉ DE OLIVEIRA GABRIEL  
 Governador do Estado

*Dulce Nazaré de Lima Leancy Souza*  
 DULCE NAZARÉ DE LIMA LEANCY SOUZA  
 Presidenta do ITERPA

Testemunhas:

*Maria Adelina Guglioti Praglia*  
 MARIA ADELINA GUGLIOTI PRAGLIA  
 Assessora Especial

*Paraguassú Éleres*  
 PARAGUASSÚ ÉLERES  
 Diretor do Dep. Técnico

## ANEXO C – Retificação de Metragem



INSTITUTO DE TERRAS DO PARÁ

Diário Oficial

TERÇA-FEIRA, 11 DE JULHO DE 2006

Nº 30.721

## RETIFICAÇÃO

PROCESSO Nº : 2004/297756  
INTERESSADO : ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES DO ABACATAL  
MUNICÍPIO : ANANINDEUA  
ASSUNTO : RETIFICAÇÃO DE METRAGEM

AUTORIZO a RETIFICAÇÃO no Título de Reconhecimento de Domínio, expedido em favor da Associação dos Moradores do Abacatal – AURA, emitido pelo Governo do Estado do Pará, através do Instituto de Terras do Pará – ITERPA, com data de 13 de maio de 1999, com área de 308ha.19a.91ca, (trezentos e oito hectares, dezenove ares e noventa e um centiáres), no Município de Ananindeua, com a consequente lavratura do TERMO DE RETIFICAÇÃO da área de 308ha.19a.91ca, (trezentos e oito hectares, dezenove ares e noventa e um centiáres), para 317ha.93a.66ca, (trezentos e dezessete hectares, noventa e três ares e sessenta e seis centiáres).

Publique-se.

Belém(Pa), 06 de julho de 2006

Rosyan Campos de Caldas Britto

Presidente

M  
P

## ANEXO D – Título de Reconhecimento de Domínio Coletivo

**GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ**  
**SECRETARIA ESPECIAL DE PRODUÇÃO**  
**INSTITUTO DE TERRAS DO PARÁ**

**TÍTULO DE RECONHECIMENTO DE DOMÍNIO COLETIVO** que o Governo do Estado do Pará, através do Instituto de Terras do Pará – ITERPA, outorga aos **MORADORES DE ABACATAL, através da ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES E PRODUTORES DE ABACATAL/AURÁ**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº **22.930.614/0001-05**, área de terras localizada no município de **ANANINDEUA - ESTADO DO PARÁ**.

**Livro:**  
**Folha:**

O GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ, representado pela Excelentíssima Senhora Governadora do Estado, **ANA JULIA CAREPA** e o INSTITUTO DE TERRAS DO PARÁ – ITERPA, representado pelo seu Presidente, **JOSÉ HEDER BENATTI**, com base no disposto dos artigos 215 e 216 e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta Federal; dos artigos 265, 266 e 322 da Carta Estadual; Lei Estadual nº 6.165/1998, Decreto Estadual nº 3.572/1999 e Instrução Normativa nº 021/1999 – ITERPA, RECONHECE O DOMÍNIO de uma área de terras com ocupação e uso por famílias remanescentes de quilombos da Comunidade de **ABACATAL/AURÁ** no município de **ANANINDEUA**, expedindo **TÍTULO DE RECONHECIMENTO DE DOMÍNIO COLETIVO**, gravado com **CLÁUSULA DE INALIENABILIDADE**, em nome da **ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES E PRODUTORES DE ABACATAL-AURÁ**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº **22.930.614/0001-05**, legalmente representada pelo seu Coordenador Geral, senhor **Guilherme Carvalho da Silva**, portador do R.G. nº **2073785-SSPPA** e CPF nº **393.665.402-25**.

A área de terras objeto deste reconhecimento, foi apurada na demarcação administrativa através dos processos nº **2000/147.597** e **2007/168.251**, localizada na margem esquerda do rio Orboquinha, município de **ANANINDEUA**, com área total de **265,3472ha** (duzentos e sessenta e cinco hectares, trinta e quatro áreas e setenta e dois centesais), perímetro de **7.056,34m**, na forma de um polígono **IRREGULAR** de 19 (dezenove) lados, tendo como limites e confrontações: **Ao Norte:** Do marco M-4 ao marco M-3, com uma distância de **2.219,16 metros**, limitando com terras da **Associação dos Moradores e Produtores de Abacatal/Aurá**; **A Leste:** Do marco M-3 ao marco M-2, com uma distância de **1.974,45 metros**, passando por P-16, P-14, P-13, P-12, P-11, P-10, P-9, P-8, P-7, P-6, P-5, P-4, P-3, P-2 e P-1, confinando com a margem esquerda do rio Orboquinha; **Ao Sul:** Do marco M-2 ao marco M-1, com uma distância de **1.800,49 metros**, confrontando com terras da **Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA**; **A Oeste:** Do marco M-1 ao marco M-4, com uma distância de **1.062,24 metros**, confinando com terras de **Manoel Antônio do Nascimento**. Descrição topográfica (memorial descritivo): "Partindo do marco M-4, definido pela coordenada geográfica de Latitude **1°25'21,44"** Sul e Longitude **48°21'19,90"** Oeste, Elipsóide SAD 89 e pela coordenada plana UTM **9.842.539,168m** Norte e **794.278,824m** Leste, referida ao meridiano central **51° WGr**; deste, com uma distância de **2.219,16 metros** e com o azimute plano de **122°34'21"**, chega-se no marco M-3 de Latitude **1°26'00,24"** Sul e Longitude **48°20'19,40"** Oeste e de coordenada N = **9.841.394,442m** e E = **796.149,732m**; deste, seguindo pela margem esquerda do Rio Urboquinha, com uma distância de **1.974,45 metros**, chega-se ao marco M-2, de Latitude **1°26'26,34"** Sul e Longitude **48°21'00,69"** Oeste e de coordenada N = **9.840.593,708m** e E = **784.874,338m**; nos seguintes trechos: do marco M-3, de Latitude **1°26'00,24"** Sul e Longitude **48°20'19,40"** Oeste e de coordenada N = **9.841.394,442m** e E = **796.149,732m**, com uma distância de **50,94 metros** e com o azimute plano de **205°13'27"**, chega-se no marco P-15 de coordenada N = **9.841.348,363m** e E = **796.128,025m**; deste, seguindo com uma distância de **112,63 metros** e com o azimute plano de **197°37'10"**, chega-se no marco P-14, de coordenada N = **9.841.240,825m** e E = **796.093,872m**; deste, seguindo com uma distância de **30,30 metros** e com o azimute plano de **155°57'59"**, chega-se no marco P-13, de coordenada N = **9.841.213,148m** e E = **796.106,214m**; deste, seguindo com uma distância de **35,13 metros** e com o azimute plano de **142°00'52"**, chega-se no marco P-12, de coordenada N = **9.841.185,460m** e E = **796.127,835m**; deste, seguindo com uma distância de **156,76 metros** e com o azimute plano de **168°41'10"**, chega-se no marco P-11, de coordenada N = **9.841.031,742m** e E = **796.158,590m**; deste, seguindo com uma distância de **69,20**

metros e com o azimute plano de **212°30'30"**, chega-se no marco P-10, de coordenada N = **9.840.873,360m** e E = **796.121,401m**; deste, seguindo com uma distância de **65,53 metros** e com o azimute plano de **221°26'02"**, chega-se no marco P-9, de coordenada N = **9.840.924,258m** e E = **796.078,037m**; deste, seguindo com uma distância de **66,33 metros** e com o azimute plano de **242°27'33"**, chega-se no marco P-8, de coordenada N = **9.840.893,590m** e E = **796.019,227m**; deste, seguindo com uma distância de **127,16 metros** e com o azimute plano de **265°54'31"**, chega-se no marco P-7, de coordenada N = **9.840.894,517m** e E = **795.892,388m**; deste, seguindo com uma distância de **347,41 metros** e com o azimute plano de **285°59'07"**, chega-se no marco P-6, de coordenada N = **9.840.980,189m** e E = **795.558,416m**; deste, seguindo com uma distância de **177,40 metros** e com o azimute plano de **189°05'45"**, chega-se no marco P-5, de coordenada N = **9.840.805,024m** e E = **795.530,372m**; deste, seguindo com uma distância de **136,66 metros** e com o azimute plano de **264°54'19"**, chega-se no marco P-4, de coordenada N = **9.840.792,880m** e E = **795.394,250m**; deste, seguindo com uma distância de **125,86 metros** e com o azimute plano de **271°27'17"**, chega-se no marco P-3, de coordenada N = **9.840.796,109m** e E = **795.267,426m**; deste, seguindo com uma distância de **111,40 metros** e com o azimute plano de **271°38'53"**, chega-se no marco P-2, de coordenada N = **9.840.799,313m** e E = **795.156,069m**; deste, seguindo com uma distância de **87,97 metros** e com o azimute plano de **260°00'17"**, chega-se no marco P-1, de coordenada N = **9.840.784,045m** e E = **795.069,438m**; deste, seguindo com uma distância de **272,57 metros** e com o azimute plano de **225°42'30"**, chega-se no marco M-2, de coordenada N = **9.840.593,708m** e E = **794.874,338m**; deste, seguindo com uma distância de **1.800,49 metros** e com o azimute plano de **312°43'54"**, chega-se no marco M-1, de coordenada N = **9.841.815,458m** e E = **793.551,801m**; deste, seguindo com uma distância de **1.062,24 metros** e com o azimute plano de **43°14'58"**, chega-se no marco M-4, de coordenada N = **9.842.589,168m** e E = **794.279,624m**, ponto inicial da descrição deste perímetro. Belém (Pa), 02 de outubro de 2003".

A boa forma vai arquivada no Livro de Títulos de Reconhecimento de Domínio de Quilombos – ITERPA, ressaltando-se que o presente reconhecimento de domínio constitui-se em regularização fundiária de interesse social, na forma do § 15, do Art. 213 da Lei Federal nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

Belém, Pará, 2 de dezembro de 2008.

*Ana Julia Carepa*  
Governadora do Estado

*José Heder Benatti*  
Presidente do ITERPA

*Guilherme Carvalho*  
Representante da Comunidade

Testemunhas:  
*[Assinatura]*  
2 *[Assinatura]*

019946

# ANEXO E – Decreto 1.969, de 23 de janeiro de 2018

Quinta-feira, 25 DE JANEIRO DE 2018

DIÁRIO OFICIAL Nº 33545 ■ 5

## EXECUTIVO

### GABINETE DO GOVERNADOR

#### DECRETO Nº 1.969, DE 24 DE JANEIRO DE 2018.

Institui Grupo de Estudos incumbido de sugerir normas procedimentais voltadas à realização de consultas Prévias, Livres e Informadas aos povos e populações tradicionais.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 135, inciso III, da Constituição Estadual, e

Considerando que o Estado tem o dever de elaborar, formular e executar, de forma sustentável, políticas de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições;

Considerando que o Estado do Pará é responsável pela população aproximada de 34.000 (trinta e quatro mil) indígenas e cerca de 420 (quatrocentas e vinte) comunidades quilombolas identificadas, das quais 141 (cento e quarenta e uma) têm suas terras tituladas, além de que aproximadamente 60% (sessenta por cento) do seu território está coberto por Unidades de Conservação, Terras Indígenas e Assentamentos;

Considerando o previsto na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), acerca da necessidade de se consultar, mediante procedimentos apropriados, os povos e populações tradicionais sobre as medidas administrativas ou legislativas que possam afetá-los diretamente;

Considerando a necessidade de se estabelecer normas, no âmbito do Estado, aos procedimentos para a realização das consultas aos povos e populações tradicionais potencialmente atingidos por medidas administrativas ou atos legais que interfiram, em qualquer nível de impacto, com o cotidiano daquela(s) comunidade(s) potencialmente afetada(s); e

Considerando os princípios insculpidos na Lei Estadual nº 8.602, de 11 de janeiro de 2018, que "Institui a Política Estadual de Socioeconomia do Estado do Pará, cria o Sistema Estadual de Socioeconomia, o Conselho de Política Estadual de Socioeconomia, institui o Ecossistema de Fundos da Política Estadual de Socioeconomia";

#### D E C R E T A:

Art. 1º Fica instituído o Grupo de Estudos de Consultas Prévias, Livres e Informadas aos povos e populações tradicionais, com os seguintes objetivos:

I - reunir informações técnicas, jurídicas e metodológicas para subsidiar a elaboração do Plano Estadual de Consultas Prévias, Livres e Informadas, observando os termos da Convenção nº 169 da OIT/2002, e demais regramentos legais;

II - solicitar e reunir protocolos de consultas dos povos e populações tradicionais, para compor o Plano Estadual de Consultas Prévias, Livres e Informadas;

III - propor ao Governador do Estado o Plano Estadual de Consultas Prévias, Livres e Informadas, que será aprovado por meio de Decreto;

IV - sugerir e articular com a Secretaria de Estado de Comunicação (SECOM), mecanismos de publicidade do Plano Estadual de Consultas Prévias, Livres e Informadas para a sociedade, de forma clara e acessível.

Art. 2º O Grupo de Estudos das Consultas Prévias, Livres e Informadas, sob a coordenação da Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SEJUDH), será composto por 1 (um) representante e respectivo suplente, dos seguintes órgãos:

I - Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SEJUDH);

II - Secretaria Extraordinária de Estado de Integração de Políticas Sociais (SEEPS);

III - Procuradoria-Geral do Estado do Pará (PGE);

IV - Secretaria de Estado Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia (SEDEME);

V - Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS);

VI - Casa Civil.

§ 1º Os integrantes e respectivos suplentes serão indicados pelos titulares dos órgãos e designados por ato do Governador do Estado para o exercício das suas atribuições, podendo ser substituídos a qualquer tempo.

§ 2º É permitido o ingresso no Grupo de Estudos de representante de órgãos e entidades públicas e privadas, interessados em colaborar, desde que avaliada a pertinência entre as atividades desempenhadas e as finalidades do Grupo de Estudos, mediante deliberação do Coordenador.

§ 3º O Grupo de Estudos poderá convidar técnicos pertencentes

aos quadros da Administração Estadual, com conhecimento sobre as matérias objeto de estudo, que possam contribuir para a consecução das atividades.

Art. 3º Compete ao Coordenador do Grupo de Estudos:

I - convocar e presidir as reuniões;

II - coordenar a coleta e compilar as informações técnicas, jurídicas e metodológicas para a elaboração do Plano;

III - elaborar, em conjunto com os demais integrantes do Grupo e eventuais terceiros interessados ou convidados, o Plano Estadual de Consultas Prévias, Livres e Informadas;

IV - articular com a SECOM os mecanismos de divulgação impressa, digital e virtual do conteúdo do Plano Estadual de Consultas Prévias, Livres e Informadas;

V - deliberar sobre as medidas necessárias ao fiel cumprimento das finalidades do Grupo de Estudos.

Art. 4º O Grupo de Estudos terá 15 (quinze) dias para apresentar ao Governador do Estado a proposta de Plano Estadual de Consultas Prévias, Livres e Informadas, contados a partir da publicação do ato que designar os representantes e respectivos suplentes que o integram, podendo ser tal prazo prorrogado por igual período, mediante justificativa fundamentada do seu Coordenador.

Parágrafo único. Uma vez apresentado o Plano a que se refere o caput deste artigo, extinguir-se-á o Grupo de Estudos instituído por este Decreto.

Art. 5º A participação no Grupo de Estudos não será remunerada, sendo seu exercício considerado de relevante interesse público.

Art. 6º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO DO GOVERNO, 24 DE JANEIRO DE 2018.

**SIMÃO JATENE**

Governador do Estado

#### DECRETO

Substitui membro do Conselho Estadual de Educação - CEE.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ, usando das atribuições que lhe são conferidas pelo art.135, inciso III, da Constituição Estadual, e

Considerando o disposto no artigo 13 da Lei Estadual nº. 6.170, de 15 de dezembro de 1998, que regulamenta o Sistema Estadual de Ensino do Pará;

Considerando os termos do Ofício nº. 1358-CEE, de 21 de novembro de 2017, e do Ofício nº. 1521-CEE, de 18 de dezembro de 2017, ambos do Conselho Estadual de Educação - CEE;

Considerando as informações constantes do Processo nº. 2017/508995;

Considerando o Despacho Analítico nº. 0011/2018 da Procuradoria-Geral do Estado,

R E S O L V E:

Art. 1º Exonerar, a pedido, do Conselho Estadual de Educação - CEE o membro abaixo relacionado:

**I - REPRESENTANTE DE ALUNOS DO ENSINO SUPERIOR - UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES - UNE**

**HERBERT DOS SANTOS LIMA**

Art. 2º Nomear, para o Conselho Estadual de Educação - CEE, o representante a seguir nominado:

**I - REPRESENTANTE DE ALUNOS DO ENSINO SUPERIOR - UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES - UNE**

**ELLANA FIAMA SOUZA DA SILVA**

Art. 3º O Conselheiro ora nomeado completará o mandato do substituído no art. 1º.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO DO GOVERNO, 24 DE JANEIRO DE 2018.

**SIMÃO JATENE**

Governador do Estado

#### DECRETO

O GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ, usando das atribuições que lhe são conferidas pelo art.135, inciso V, da Constituição Estadual, e

Considerando a necessidade de cumprimento da decisão judicial proferida nos autos da Ação de Obrigação de Fazer nº. 0807857-77.2017.8.14.0301, ajuizada por ANGELO HAHUM PACHECO, a qual determinou ao Estado do Pará que proceda à nomeação do autor no cargo de Professor Classe I, Nível A - Modalidade: Educação Especial, com lotação na Secretaria de Estado de Educação - SEDUC;

Considerando os termos do Ofício nº. 3941/2017 - PGE-GAB-PCTA, datado de 14 de novembro de 2017, da Procuradoria-Geral do Estado, constante do Processo nº. 2017/499312,

R E S O L V E:

Art. 1º Nomear, na condição *sub judice*, de acordo com o art. 34, § 1º, da Constituição Estadual, combinado com o art. 6º, inciso I, da Lei nº. 5.810, de 24 de janeiro de 1994, o candidato constante deste Decreto para exercer, em virtude de aprovação em concurso público, o cargo a seguir discriminado, com lotação na Secretaria de Estado de Educação - SEDUC:

**CARGO: PROFESSOR CLASSE I, NÍVEL A, MODALIDADE: EDUCAÇÃO ESPECIAL**

**MUNICÍPIO: ABAETETUBA - 3ª URE**

**ANGELO NAHUM PACHECO - sub judice**

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO DO GOVERNO, 24 DE JANEIRO DE 2018.

**SIMÃO JATENE**

Governador do Estado

#### DECRETO

O GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ, usando das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 135, incisos X e XVII, da Constituição Estadual, e

Considerando o disposto nos arts. 1º e 2º do Decreto Estadual nº. 212/1991, e os termos da Resolução nº. 006/2015 da Polícia Militar do Estado do Pará - PMPA;

Considerando as informações constantes no Processo nº. 2017/548552;

Considerando o Parecer nº. 001/2018 da Procuradoria-Geral do Estado,

D E C R E T A:

Art. 1º Fica concedida a "Medalha Coronel Barros e Arouck" aos

Policiais Militares abaixo nominados:

**CEL QOPM ARTHUR RODRIGUES DE MORAES**

**MAJ QOPM LUIS OCTAVIO LIMA RAYOL**

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO DO GOVERNO, 24 DE JANEIRO DE 2018.

**SIMÃO JATENE**

Governador do Estado

#### DECRETO

O GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ, usando das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 135, incisos V e X, da Constituição Estadual, e

Considerando que o 2º TEN QOPM RG 37962 CÁSSIO ROGÉRIO DANTAS GARCIA não foi promovido ao posto de 1º TENENTE, a contar de 21 de abril de 2016, uma vez que à época da promoção estava submetido a Conselho de Justificação;

Considerando que o Policial Militar foi justificado, conforme decisão administrativa constante nos autos do Processo nº. 2016/175126;

Considerando as deliberações da Comissão de Promoção de Oficiais, em reunião realizada no dia 27 de setembro de 2017, em cumprimento às disposições da Lei Estadual nº. 8.388, de 22 de setembro de 2016 e do Decreto Estadual nº. 1.672, de 28 de dezembro de 2016;

Considerando as informações constantes no Processo nº. 2017/435826;

Considerando o Parecer nº. 532/2017 da Procuradoria-Geral do Estado,

D E C R E T A:

Art. 1º Fica promovido, ao posto de 1º TENENTE QOPM, a

contar de 21 de abril de 2016, pelo critério de antiguidade, em

ressarcimento de pretensão, o 2º TEN QOPM RG 37962 CÁSSIO

ROGÉRIO DANTAS GARCIA.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação,

retroagindo seus efeitos a 21 de abril de 2016.

PALÁCIO DO GOVERNO, 24 DE JANEIRO DE 2018.

**SIMÃO JATENE**

Governador do Estado

#### DECRETO

O GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ, usando das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 135, inciso X, da Constituição Estadual, e

Considerando o disposto no artigo 13 da Lei Estadual nº. 6.170, de 15 de dezembro de 1998, que regulamenta o Sistema Estadual de Ensino do Pará;

Considerando os termos do Ofício nº. 1521-CEE, de 18 de dezembro de 2017, e do Ofício nº. 1358-CEE, de 21 de novembro de 2017, ambos do Conselho Estadual de Educação - CEE;

Considerando as informações constantes do Processo nº. 2017/508995;

Considerando o Despacho Analítico nº. 0011/2018 da Procuradoria-Geral do Estado,

R E S O L V E:

Art. 1º Exonerar, a pedido, do Conselho Estadual de Educação - CEE o membro abaixo relacionado:

**I - REPRESENTANTE DE ALUNOS DO ENSINO SUPERIOR - UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES - UNE**

**HERBERT DOS SANTOS LIMA**

Art. 2º Nomear, para o Conselho Estadual de Educação - CEE, o representante a seguir nominado:

**I - REPRESENTANTE DE ALUNOS DO ENSINO SUPERIOR - UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES - UNE**

**ELLANA FIAMA SOUZA DA SILVA**

Art. 3º O Conselheiro ora nomeado completará o mandato do substituído no art. 1º.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO DO GOVERNO, 24 DE JANEIRO DE 2018.

**SIMÃO JATENE**

Governador do Estado

#### DECRETO

O GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ, usando das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 135, inciso X, da Constituição Estadual, e

Considerando o disposto nos arts. 18, 19 e 20 do Decreto Estadual nº. 892/2013, o qual regulamenta a convocação de Policiais Militares da Reserva Remunerada prevista no art. 105-A da Lei Estadual nº. 5.251, de 31 de julho de 1995 (Estatuto dos Policiais Militares da Polícia Militar do Pará);

Considerando o Parecer nº. 004/2018 da Procuradoria-Geral do Estado e os documentos constantes no Processo nº. 2017/542698,

D E C R E T A:

Art. 1º Fica dispensado o 3º SGT PM R/R RG 12357 ELIAS MONTEIRO DA SILVA, convocado pelo Decreto de 7 de dezembro de 2017, publicado no DOE nº. 32.514, de 11 de dezembro de 2017, por não possuir interesse em prestar serviços na PMPA.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO DO GOVERNO, 24 DE JANEIRO DE 2018.

**SIMÃO JATENE**

Governador do Estado

## ANEXO F – Decreto 2.061. de 2 de maio de 2019

Quinta-feira, 03 DE MAIO DE 2018

DIÁRIO OFICIAL Nº 33609 ■ 5

## EXECUTIVO

## GABINETE DO GOVERNADOR

## D E C R E T O Nº 2.061, DE 2 DE MAIO DE 2018

Institui Grupo de Estudos incumbido de reunir informações técnicas e jurídicas sobre povos e populações tradicionais no Estado do Pará, a fim de receber, nivelar e organizar procedimentos administrativos das secretarias e órgãos do Estado, referentes às Consultas Prévias, Livres e Informadas.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 135, inciso III, da Constituição Estadual, e considerando que o Estado tem o dever de elaborar, formular e executar, de forma sustentável, políticas de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições;

Considerando o previsto na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), acerca da necessidade de se consultar, mediante procedimentos apropriados, os povos e populações tradicionais sobre as medidas administrativas ou legislativas que possam afetá-los diretamente; Considerando a necessidade de se estabelecer, no âmbito do Estado do Pará, normas de procedimentos para a realização das consultas aos povos e populações tradicionais potencialmente atingidos por medidas administrativas ou atos legais que interfiram, em qualquer nível de impacto, no cotidiano daquela(s) comunidade(s) potencialmente afetada(s),

D E C R E T A:

Art. 1º Fica instituído o Grupo de Estudos de Consultas Prévias, Livres e Informadas aos povos e populações tradicionais, com os seguintes objetivos:

I - reunir informações técnicas e jurídicas para subsidiar a elaboração de um Relatório de Informações Consolidadas sobre Consultas Prévias, Livres e Informadas, observando os termos da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 2002, e demais regimentos legais;

II - elaborar o Relatório de Informações Consolidadas sobre Consultas Prévias, Livres e Informadas do Estado do Pará, com objetivo de orientar os setores do Poder Executivo Estadual na elaboração de instrumentos legais;

III - elaborar instrumento de solicitação pública, a fim de recepcionar os protocolos de consultas dos povos e populações tradicionais, organizando a recepção destes no órgão de atribuição com referência no âmbito do Poder Executivo do Estado;

IV - realizar ações que visem ao nivelamento e entendimentos sobre o tema com servidores do quadro do Poder Executivo do Estado.

Art. 2º O Grupo de Estudos das Consultas Prévias, Livres e Informadas, sob a coordenação da Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SEJUDH), será composto por 1 (um) representante e o respectivo suplente dos seguintes órgãos:

I - Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SEJUDH);

II - Secretaria Extraordinária de Estado de Integração de Políticas Sociais (SEEIPS);

III - Procuradoria-Geral do Estado do Pará (PGE);

IV - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia (SEDEME);

V - Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS);

VI - Casa Civil da Governadoria do Estado;

VII - outros integrantes que ingressarem na forma do § 2º desse artigo.

§ 1º Os integrantes e respectivos suplentes serão indicados pelos titulares dos órgãos e designados por ato do Governador do Estado para o exercício das suas atribuições, podendo ser substituídos a qualquer tempo.

§ 2º É permitido o ingresso no Grupo de Estudos de representante de órgãos e entidades governamentais, não governamentais e da sociedade civil interessados em colaborar, desde que avaliada a pertinência entre as atividades desempenhadas e as finalidades do Grupo, mediante deliberação do Coordenador.

§ 3º O Grupo de Estudos poderá convidar outros técnicos pertencentes aos quadros da Administração Estadual, com conhecimento sobre as matérias objeto de estudo, que possam contribuir para a consecução de suas finalidades.

Art. 3º Compete ao Coordenador do Grupo de Estudos:

I - convocar e presidir as reuniões;

II - coordenar a coleta de informações técnicas e jurídicas existentes sobre os povos e populações tradicionais no Pará, para a elaboração de Relatório Consolidado de Informações;

III - deliberar sobre as medidas necessárias ao fiel cumprimento das finalidades do Grupo.

Art. 4º O Grupo de Estudos terá 60 (sessenta) dias, contados da publicação do ato que designar os representantes e respectivos suplentes que o integram, para apresentar ao Governador do Estado o Relatório de Informações Consolidadas sobre Consultas Prévias, Livres e Informadas no âmbito do Estado do Pará, podendo tal prazo ser prorrogado por igual período, mediante justificativa fundamentada de seu Coordenador.

Parágrafo único. Uma vez apresentado o Relatório a que se refere o caput deste artigo, extinguir-se-á o Grupo de Estudos instituído por este Decreto.

Art. 5º A participação no Grupo de Estudos não será remunerada, sendo seu exercício considerado de relevante interesse público.

Art. 6º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 7º Fica revogado o Decreto Estadual nº 1.969, 24 de janeiro de 2018, publicado no Diário Oficial do Estado nº 33.545, de 25 de janeiro de 2018.

PALÁCIO DO GOVERNO, 2 de maio de 2018.

**SIMÃO JATENE**  
Governador do Estado

Protocolo: 307722

## D E C R E T O Nº 2.062, DE 2 DE MAIO DE 2018

O GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 135, inciso V, da Constituição Estadual, e

Considerando o Decreto nº 008/2018-GP, de 27 de março de 2018, editado pelo Prefeito Municipal de Tucuruí, que declara "Situação de Emergência" em áreas daquele município, em decorrência dos sérios danos provocados pelas fortes chuvas naquela região;

Considerando que a Coordenadoria Estadual de Defesa Civil, por meio do Parecer Técnico 001/18, de 12 de abril de 2018, verificou e constatou a existência de "Situação de Emergência", em virtude do desastre classificado e codificado como Inundação - COBRADE-1.2.1.0.0, conforme Instrução

Normativa/MI Nº 02, de 20 de dezembro de 2016;

Considerando o reconhecimento da situação de emergência nas áreas do Município de Tucuruí, por meio da Portaria nº 112, de 19 de abril de 2018, publicada no Diário Oficial da União nº 76, de 19 de abril de 2018, da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil;

Considerando o disposto no art. 7º da Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012;

Considerando que compete ao Governador do Estado homologar referido ato, nos termos do art. 2º, § 3º da Lei Estadual nº 5.744, de 30 de novembro de 1993,

R E S O L V E:

Art. 1º Homologar o Decreto nº 008/2018-GP, de 27 de março de 2018, editado pelo Prefeito Municipal de Tucuruí, que declara "Situação de Emergência" em áreas daquele município, pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO DO GOVERNO, 2 de maio de 2018.

**SIMÃO JATENE**  
Governador do Estado

PREFEITURA DE TUCURUI  
MUNICÍPIO DE TUCURUI

FLS. 01  
CEDEC

DECRETO Nº 008/2018-GP, de 27 de março de 2018.

Declara situação de emergência nas áreas do Município afetadas por enxurrada COBRADE nº 12100, conforme IN/MI 02/2016.

**BENEDITO JOAQUIM CAMPOS COUTO, PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TUCURUI**, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Lei Orgânica do Município, e demais normas correlatas,

**CONSIDERANDO** que o nível do Rio Tocantins subiu consideravelmente nos últimos dias, causando inundações na parte baixa da cidade, levando o deslocamento dos moradores dessa área para abrigos provisórios;

**CONSIDERANDO** que o nível do Rio Tocantins subiu ao nível 11,30m, podendo alcançar nos próximos dias o nível 12,00m;

**CONSIDERANDO** que a Secretaria Municipal de Ação Social, em conjunto com as demais Secretarias estão mobilizadas desde o início do desastre, sob a coordenação da COMDEC, prestando atendimento às famílias do município e

**CONSIDERANDO** que o parecer da Coordenadoria Municipal de proteção e Defesa Civil, relatando a ocorrência deste desastre é favorável à declaração de situação de emergência,

**DECRETA:**

Art. 1º Fica declarada situação de emergência nas áreas do município contidas no Formulário de Informações do Desastre - FIDE e demais documentos anexos a este Decreto, em virtude do desastre classificado e codificado como Enxurrada COBRADE Nº 12100, conforme IN/MI nº 02/2016.

Art. 2º Autoriza-se a mobilização de todos os órgãos municipais para atuarem sob a Coordenação Municipal de Proteção e Defesa Civil de TUCURUI/PA, nas ações de resposta ao desastre e reabilitação do município e reconstrução.

Art. 3º Autoriza-se a convocação de voluntários para reforçar as ações de resposta ao desastre e realização de campanhas de arrecadação de recursos junto à comunidade, com o objetivo de facilitar as ações de assistência à população afetada pelo desastre, sob a Coordenação Municipal de Proteção e Defesa Civil de TUCURUI/PA.

Art. 4º De acordo com o estabelecido nos incisos XI e XXV do artigo 5º da Constituição Federal, autoriza-se as autoridades administrativas e os agentes de defesa civil, diretamente responsáveis pelas ações de resposta aos desastres, em caso de risco iminente, a:

I - Penetrar nas casas, para prestar socorro ou para determinar a pronta evacuação;

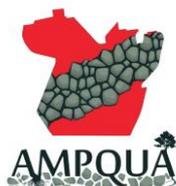
II - Usar de propriedade particular, no caso de iminente perigo público, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano.

Parágrafo único: Será responsabilizado o agente de defesa civil ou autoridade administrativa que se omitir de suas obrigações, relacionadas com a segurança global da população.

Art. 5º De acordo com o estabelecido no Art. 5º do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, autoriza-se o início de processos de desapropriação, por utilidade pública, de propriedades particulares com aproveitamento localizadas em áreas de risco intensificado de desastre.

§ 1º No processo de desapropriação, deverão ser consideradas a desapropriação e a desvalorização que ocorreram em propriedades localizadas em áreas inseguras.

## ANEXO G – Protocolo de Consulta Prévia da Comunidade Quilombola de Abacatal/Aurá



**REALIZAÇÃO:**

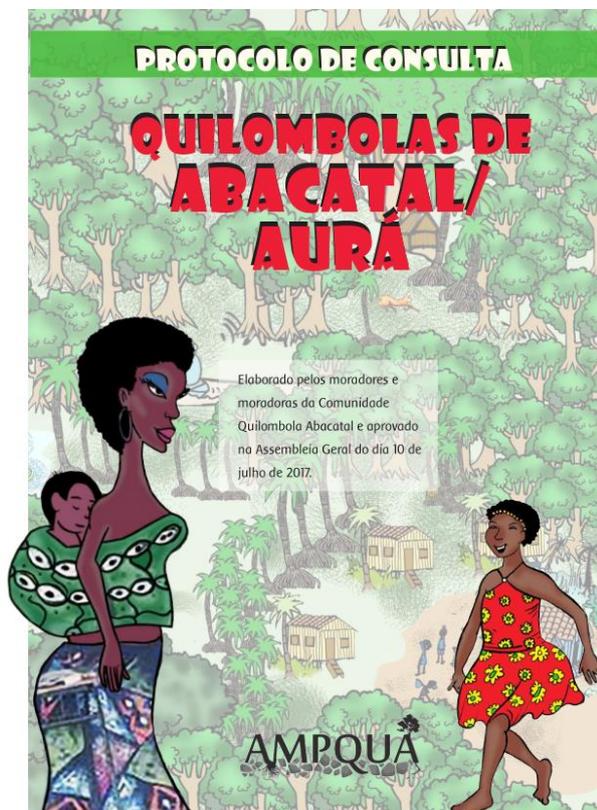
Associação de Moradores e Produtores de Abacatal e Aurá - **AMPQUA**

**PARCERIAS:**

Defensoria Pública Estadual, Centro de Estudos e Defesa do Negro do Pará (CEDENPA), Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombo do Pará (MALUNGU), Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Grupo de Estudo Sociedade, Território e Resistência na Amazônia - GESTERRA e programa de Extensão Mapeamento Social de Povos e Comunidades Tradicionais - MapSocial - UFPA, Comissão Pastoral da Terra (CPT), Caritas Regional Norte 2, Ministério Público Estadual - Vara Agrária de Castanhal.

Criação, desenhos e arte: Paulo Emmerich - Emmerichstudios (91) 86375.1133 pauloemmerich@yahoo.com.br

**APOIO:**



## Protocolo de consulta Quilombolas de Abacatal/Aurá

**N**ós, da Comunidade Quilombola Abacatal, no município de Ananindeua - PA, estamos nesse território desde 1710 e, ao longo desses três séculos conseguimos resistir a todo sorte de ataques ao nosso território. Nós somos uma comunidade e essa comunhão, essa força solidária que nos habita, vem dos nossos antepassados. Para nós, a terra que nos dá morada e alimento é nossa mãe. Os igarapés, a floresta e todos os animais com os quais compartilhamos nossa história não são mercadorias, para nós são parte que não podem ser separadas.

Vivíamos em paz, mas eis que chega o "progresso", a urbanização que exclui, e com isso sofremos toda sorte de mazelas e de ameaças à nossa comunidade. Nossas terras já foram invadidas, vendidos e nossas casas derrubadas. Lutamos, resistimos, vencemos. Agora nossos igarapés e o ar que respiramos estão poluídos pelo aterro sanitário (que para nós é um lixão) e pelo despejo de esgotos de condomínios. Na estrada que dá acesso à nossa comunidade retiram aterro e depositam lixo às suas margens. Estamos resistindo e não iremos ser derrotados.

Agora o ataque e as ameaças só aumentam. Há previsão de diversos projetos sobre os quais nem sequer fomos consultados, mas que podem atingir seriamente nosso território, como rodovias, instalação de indústrias, entre outros. Esses tipos de empreendimentos geram uma série de impactos à nossa identidade, que nos foi repassada pelos nossos ancestrais, através de memória e oralidade, e que é uma das nossas maiores riquezas. A perda da nossa cultura pode nos colocar numa situação de vulnerabilidade social, ambiental, cultural e econômica.

Por isso decidimos fazer este PROTOCOLO DE CONSULTA, que agora apresentamos. Ele está baseado na Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho, que nos assegura o direito de sermos consultados previamente à instalação desses projetos. Nele estamos dizendo como devemos ser consultados.

**2**

**3**

## QUEM DEVE SER CONSULTADO?

**N**o caso de qualquer projeto ou atividade que venha gerar impactos diretos ou indiretos no território do Abacatal, assim como provocar alterações nas nossas atividades culturais, econômicas e sociais devemos ser consultados. Todos: Mulheres, Homens, Crianças, Adolescentes, Jovens, Idosos, Agricultores, Universitários, Pessoas com Deficiência, Grupos Culturais, Grupos Religiosos, Famílias do Sítio Bom Jesus e ribeirinhos do igarapé Uriboquinha e que estejam dentro do território tradicional, sendo todos devidamente informados em suas residências para participação nas reuniões / encontros de consulta.



## COMO SE DARÁ ESSA CONSULTA?

**Passo 1.**

A autoridade do Governo envia a Coordenação da Associação solicitação de iniciar a consulta conforme a OIT 169 e segundo o Protocolo de Consulta da Comunidade Quilombola do Abacatal localizado no Território Quilombola do Abacatal no Município de Ananindeua/Pará.



**Passo 11.**

Juntamente com a solicitação de início da Consulta Prévia, livre, Bem Informada e de Boa Fé, a autoridade do Governo enviará para a Coordenação da Associação de Moradores e Produtores Quilombolas de Abacatal/Aurá – AMPQUA, cópias legíveis – impressas e por meio digital, de todas as informações que a legislação permitir, ou seja, exceto aquelas de caráter sigiloso, sobre o projeto e/ou atividade que tenha a intenção de realizar.

**4**



**Da Convenção: Artigo 6º 1.**

Ao aplicar as disposições da presente Convenção, 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;



**Observação.** Nas jurisprudências existentes é óbvio que a Consulta não se limita apenas aos projetos que estão localizados no interior dos territórios tradicionais, mas a todos os projetos que impactam a vida, a organização social e a integridade do território e as formas de utilização do território.



**Passo 2.**

A Coordenação da Associação analisará as informações do projeto apresentado com apoio de pesquisadores e instituições parceiras da comunidade.



**Passo 3.**

Reuniões internas da comunidade, coordenadas pela AMPQUA, abrindo as discussões com os grupos: Mulheres, Homens, Crianças, Adolescentes, Jovens, Idosos, Agricultores, Universitários, Pessoas com Deficiência, Grupos Culturais, Grupos religiosos, Famílias do Sítio Bom Jesus e ribeirinhos do igarapé Urubiquinha e que estejam dentro do território tradicional, mediante um calendário de reuniões estabelecido em diálogo com os mesmos, e por fim a Assembleia Comunitária.



**5**

**Da Convenção: Artigo 6º b.**

Estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;



**Passo 4.**

Reunião interna da AMPQUA com a comunidade para a elaboração de um CALENDÁRIO DE CONSULTA. Neste a Comunidade irá estabelecer proposta de períodos de reuniões com os Grupos e a Assembleia Geral da Comunidade. Este Calendário será apresentado e negociado em reunião com a Autoridade do Governo que solicitou a consulta.



**Passo 5.**

Primeira reunião com a Autoridade de Governo para apresentação à Comunidade do Projeto/atividade que se pretende realizar, esclarecimentos e aprovação do Plano de Consulta elaborado pela AMPQUA. O plano de consulta deve respeitar este PROTOCOLO, que diz como nos organizamos e tomamos nossas decisões. Se por acaso a AMPQUA não se sentir segura para definir o plano de consulta nesta primeira reunião com a Autoridade do Governo, deverá realizar outras reuniões com as autoridades de Governo para fazê-lo.



**Passo 6.**

Reuniões informativas: O governo deve se reunir com os grupos do TQ Abacatal definidos no plano de consulta, para informar seus planos e tirar nossas dúvidas. Serão realizadas quantas reuniões informativas forem necessárias, até que a comunidade se sinta esclarecida para tomar as suas decisões. Além de nós, podem participar dessas reuniões nossos parceiros. A primeira reunião será com os mais experientes, o grupo dos idosos, seguido das Mulheres, Homens, Adultos, Agricultores, Jovens, Universitários, Grupos Culturais, Grupos Religiosos, Famílias do Sítio Bom Jesus e por fim a Assembleia Comunitária.

**6**

**Passo 7.**

Depois das reuniões informativas com grupos e participação da autoridade de governo, teremos reuniões internas da Comunidade com os grupos que terão o objetivo de esclarecer os grupos dos impactos positivos e negativos do Projeto e Atividade que o governo pretende realizar. Podemos convidar nossos parceiros.



**Passo 8.**

Após o ciclo de reuniões com os grupos será realizada a Assembleia Geral da Comunidade, onde serão apresentados os resultados dos debates realizados nos grupos consultados.

**Da Convenção: Artigo 6º 2.**

As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

**Da Convenção: Artigo 7º 1.**

Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente.

**7**

**Passo 09.**

As decisões dos grupos e o resultado da Assembleia Geral serão comunicadas a Autoridade do Governo que solicitou a consulta. Na Assembleia geral final, será decidido se a comunidade consente ou não o projeto/atividade.

**Passo 10.**

Reuniões de negociação: caso sejam necessárias, acontecerão após a decisão sobre o consentimento ou não sobre o Projeto/atividade do governo e tem por objetivo apresentar as nossas proposições ao governo e fazermos as negociações. Nesta reunião, devem participar também os nossos parceiros. Serão realizadas quantas reuniões forem necessárias.





## Disposições gerais para a realização da Consulta Prévia, Livre, Bem Informada e de Boa Fé na Comunidade Quilombola Abacatal.

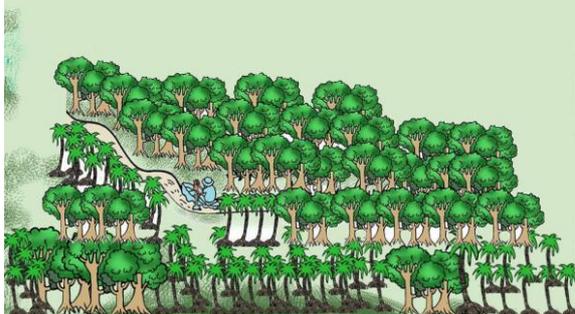
 A) **Todas** as reuniões serão coordenadas pela Coordenação da **AMPQUA**, podendo solicitar a assessoria de organizações e/ou indivíduos parceiros.

 B) **Qualquer tipo de polícia** – civil, militar ou federal, agentes de segurança pública ou privada, parlamentares de **qualquer esfera federativa ou partido político**, outras pessoas ou autoridades públicas que não tenham um papel específico dentro do Projeto/atividade, **só poderá** participar das reuniões se a comunidade **entender** que sua **presença é necessária**, e mediante **solicitação expressa**, através de **ofício** da AMPQUA.

**8**  C) **As reuniões serão gravadas** por nós. Se o governo quiser gravar, deverá solicitar **autorização**, desde que seja nos repassada **cópia** e não seja utilizada como **propaganda**.

 D) Os nossos parceiros são:

A **Defensoria Pública Estadual**, o **Centro de Estudos e Defesa do Negro do Pará** (CEDENPA), a **Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombo do Pará** (MALUNGU), a **Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional** (FASE), o **Grupo de Estudo Sociedade, Território e Resistência na Amazônia** - GESTERRA e o **Programa de Extensão Mapeamento Social de Povos e Comunidades Tradicionais** - MapSocial- UFPA, a **Comissão Pastoral da Terra** (CPT), a **Cáritas Regional Norte 2** o **Ministério Público Federal**, o **Ministério Público Estadual – Vara Agrária de Castanhal**, **Ordem dos Advogados do Brasil** (Comissão de Direitos Humanos), **Assembleia Legislativa do Pará - ALEPA (Comissão de Direitos Humanos)** e outras organizações escolhidas por nós, nossos convidados especiais que

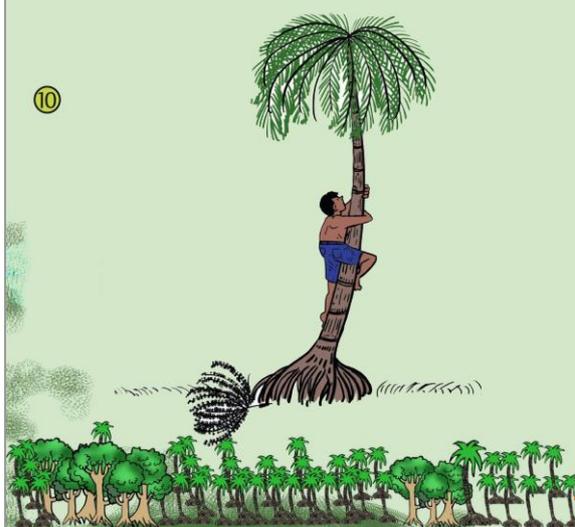


venham contribuir tecnicamente e socialmente.

 E) **Política pública de saúde, educação, de assistência social, saneamento ambiental, segurança** e qualquer que seja são **direitos** nossos e **não favor**.

 F) Este Protocolo **poderá** ser modificado, mediante interesse da comunidade, desde que seja feito em **Assembleia Geral da Associação de Moradores** específica para esse fim, instalada com a maioria simples dos sócios quiltes e no mínimo de 10% dos demais moradores maiores de 16 anos.

**10**



**AMPQUA**



**11**



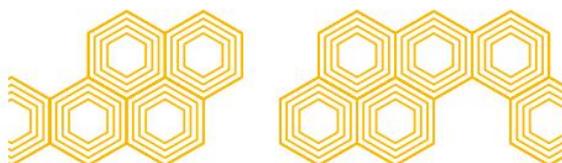
ANEXO H – Protocolo de Consulta Prévia dos Kayapó-Menkragnoti associados ao Instituto Kabu



**Pi'ôk jakam dja ga me mÿjja  
kadjy me imari kumrēj me ibê  
Kayapó-Menkragnoti Instituto  
Kabu kute me ijo ŷrÿ ja**

*Protocolo de consulta dos Kayapó-Menkragnoti  
associados ao Instituto Kabu*

**Pi'ók jakam dja  
ga me mỳjja kadjy  
me imari kumrěj  
me ibê Kayapó-  
Menkragnoti  
Instituto Kabu kute  
me ijo ỹrỹ ja**



**Protocolo de Consulta  
dos Kayapó-Menkragnoti  
associados ao Instituto Kabu**



## Índice

- 5** I. Nós, os Mebengôkre (Kayapó-Menkragnoti) que estamos juntos no Instituto Kabu
- 23** II. Decisões que os *kuben* não podem tomar sozinhos
- 27** III. Momento certo para o governo nos consultar
- 31** IV. Nossas regras de consulta
1. Pessoas que podem e que devem participar da consulta
  2. É no *ngâbê* onde a consulta deve acontecer
  3. Nossas reuniões internas e reuniões com governo
- 51** V. Obrigação de cumprir os acordos
- 55** VI. As leis dos *kuben*:  
legislação vigente
1. Constituição Federal. Art. 231
  2. Convenção 169 da OIT. Arts 6, 7, 13, 14 e 15.
  3. Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas da ONU. Arts. 18 e 32.



I.

## Nós, os Mebengôkre (Kayapó-Menkragnoti), que estamos juntos no Instituto Kabu



Governo, você tem que nos escutar. Você tem que nos respeitar.

Nós também temos que respeitar você.

Você tem que preservar a floresta para nossos filhos.

Não mexa com a floresta para que os animais e peixes vivam.

Não mexa com a floresta para que os animais e peixes vivam para nossos filhos.

Antes de fazer projetos para nós, tem que comparecer nas nossas aldeias para nos consultar.

8

Mandar mensagens para nos reunirmos e para nos decidirmos.

Se você não consultar antes, nós não vamos deixar.

Nós somos os primeiros habitantes desta terra.

Depois os brasileiros surgiram aqui e não estão respeitando nós indígenas.

Querem acabar com nossa terra.

Agora você tem que respeitar, defender e preservar.

Preservar a floresta para nossos filhos, netos e bisnetos.

Por isso estamos mandando essas mensagens para você ouvir.

Nossa terra vem sendo desmatada por invasores.

Os lugares no entorno de nossas terras também.

Esses são lugares onde coletamos bacaba, mel, material para fazer flechas,

9

periquito, papagaio, remédio do cerrado, pequi do cerrado, madeira para fazer cachimbo, breu e muitas coisas. Nós continuamos visitando esses lugares que já foram nossas aldeias.

Os velhos Atxyre, Kenti, Krambitx, Amiokrām, Akme-ê, My-yre, Manti-í, Kwejne-í, Bekwyjkà e Pykàrà andaram muito pela região do Jamanxim indo até Itaituba. Nesses caminhos que eles andaram surgiram várias aldeias, como Ngôkondjâm, Krā-yry, Rojkàktikô, Kêkàjtikrô, Nekànôrô, Kokôtu, Podjôre e a aldeia Kekàjtí onde se encontra hoje a cidade de Novo Progresso.

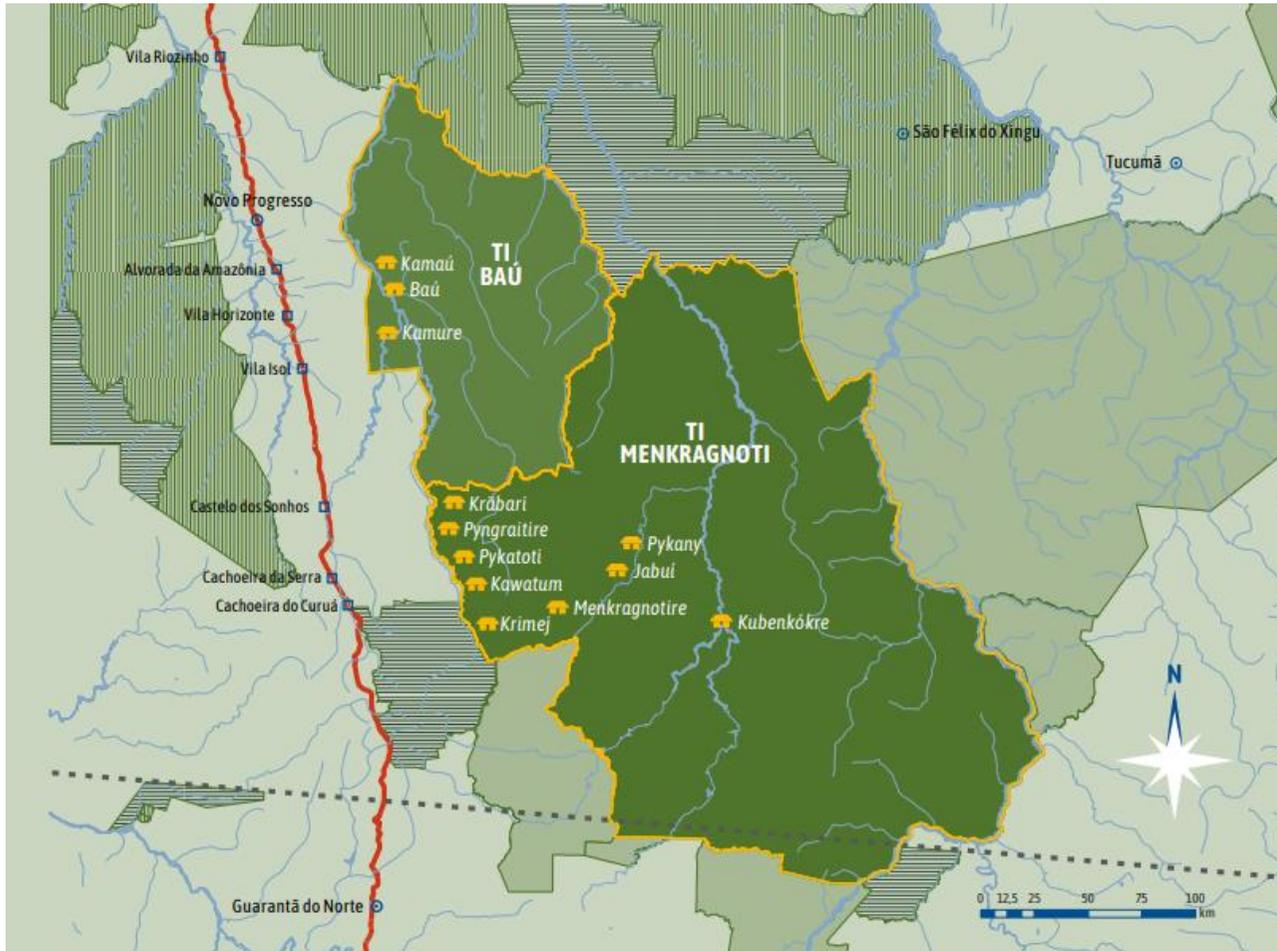
Governo, estamos falando para você.

Se você respeitar nós, também vamos respeitar você.

Nós temos que nos reunir juntos.

Por isso, nós Kayapó-Menkragnoti das aldeias Baú, Kamaú, Kamure, Kranbàri, Kubenkokre, Pykany, Krimej, Kawatum, Pykatô, Menkragnoti, Jabuí e Pyngrajtire nas Terras Indígenas Baú e Menkragnoti tomamos a decisão de trabalhar juntos.

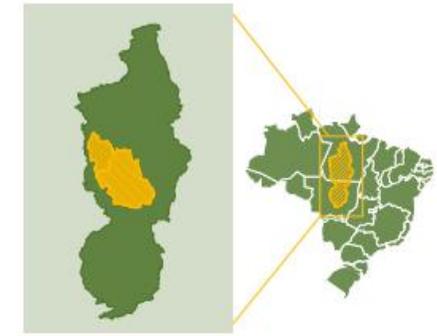




**LEGENDA**

- Localidades
- Aldeias - Instituto Kabu
- BR-163
- Hidrografia
- Terras Indígenas (TIs) Baú e Menkragnoti
- Outras Terras Indígenas
- Limites estaduais
- UNIDADES DE CONSERVAÇÃO:**
- Proteção Integral
- Uso Sustentável

**LOCALIZAÇÃO NO MAPA DO BRASIL**



Para trabalhar juntos criamos nossa própria organização, o Instituto Kabu. Queremos que o governo respeite nossa união. Nós juntamos essas aldeias para ficarmos mais fortes. Nós não vamos nos dividir. Nós não estamos divididos.

Fizemos nosso protocolo e exigimos que seja respeitado pelos *kuben* (homem branco). Queremos que todos leiam, e que todos escutem nosso protocolo, Mebengôkre e *kuben*, todos. Para isso escrevemos este livro e também fizemos um vídeo com nosso protocolo em nossa língua e em português, para Mebengôkre e *kuben* entenderem nossa mensagem.



Acesse o vídeo por meio do QR Code ao lado ou no link <https://bit.ly/2BmN8xu>

16



17

### **O governo deve nos consultar para não acontecer coisas ruins**

Coisas ruins já aconteceram com nosso povo.

O governo começou a fazer a BR-163 sem nos consultar. O governo federal liberou a Licença de Instalação sem sequer nos consultar.

Descobrimos depois que já existia um PBA (Plano Básico Ambiental). Nossas comunidades não sabiam sobre isso, não foram consultadas.

Naquela época, nós não aceitamos o PBA feito sem nossa participação. O governo teve que fazer outro PBA após conversar com todas as comunidades.

Nós e nossas lideranças ficamos muito indignados. Precisamos ir na justiça para defender nossos direitos. Nos juntamos e fechamos a rodovia correndo risco de vida para defender nossos direitos.

Nós Kayapó-Menkragnoti não temos medo. Nós já fechamos a BR-163 muitas vezes, enfrentamos os caminhoneiros e governo juntos, porque o governo federal não estava

18



respeitando os nossos direitos. Sabemos que temos direitos, mas o *kuben* nem sempre cumpre a lei. Já lutamos muito por nossos direitos.

Na defesa de nossos direitos, vamos trancar essa rodovia quantas vezes forem necessárias.

Nos últimos anos, grandes mineradoras têm se instalado ao lado da nossa área. Essas empresas dizem que estão aguardando liberação da Licença Ambiental, mas nós não sabemos se elas já fizeram os estudos de impacto ambiental. Nós não sabemos se esses estudos têm informações sobre impactos sobre nossas terras, rios e florestas.



19

### O governo deve nos consultar para não acontecer coisas ruins

Coisas ruins já aconteceram com nosso povo.

O governo começou a fazer a BR-163 sem nos consultar. O governo federal liberou a Licença de Instalação sem sequer nos consultar.

Descobrimos depois que já existia um PBA (Plano Básico Ambiental). Nossas comunidades não sabiam sobre isso, não foram consultadas.

Naquela época, nós não aceitamos o PBA feito sem nossa participação. O governo teve que fazer outro PBA após conversar com todas as comunidades.

Nós e nossas lideranças ficamos muito indignados. Precisamos ir na justiça para defender nossos direitos. Nos juntamos e fechamos a rodovia correndo risco de vida para defender nossos direitos.

Nós Kayapó-Menkragnoti não temos medo. Nós já fechamos a BR-163 muitas vezes, enfrentamos os caminhoneiros e governo juntos, porque o governo federal não estava

18



respeitando os nossos direitos. Sabemos que temos direitos, mas o *kuben* nem sempre cumpre a lei. Já lutamos muito por nossos direitos.

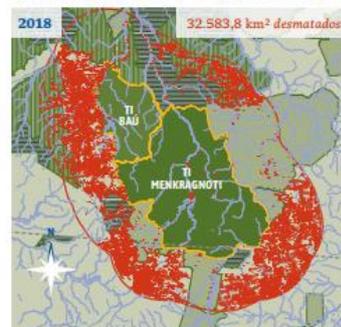
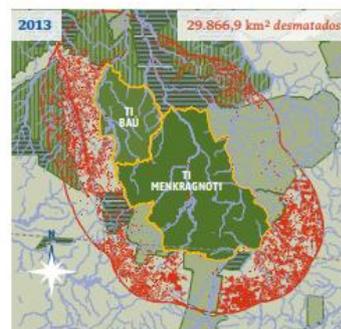
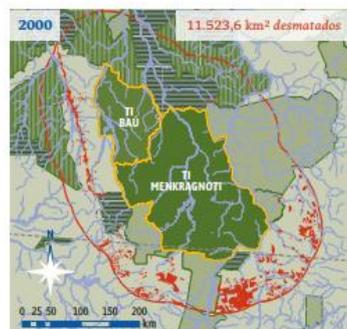
Na defesa de nossos direitos, vamos trancar essa rodovia quantas vezes forem necessárias.

Nos últimos anos, grandes mineradoras têm se instalado ao lado da nossa área. Essas empresas dizem que estão aguardando liberação da Licença Ambiental, mas nós não sabemos se elas já fizeram os estudos de impacto ambiental. Nós não sabemos se esses estudos têm informações sobre impactos sobre nossas terras, rios e florestas.



19

### Desmatamento no entorno das Terras Indígenas Baú e Menkragnoti



Queremos participar da definição das perguntas que os estudos devem responder. Às vezes, estudos feitos sem nos consultar não têm a resposta para as nossas perguntas e precisam começar tudo de novo.

As comunidades não sabem nada sobre a intenção das mineradoras, apenas ficamos sabendo que elas já estão fazendo perfuração para detectar os minérios.

O governo nunca nos consultou sobre o papel dessas empresas. Se continuar assim vai ocorrer conflito com nós Kayapó-Menkragnoti.

Nos últimos anos, o assunto na região tem sido a Ferrogrão (EF-170), uma estrada de ferro que o governo está querendo construir para ligar a cidade de Sinop (MT) ao porto de Miritituba (PA).

Essa estrada de ferro quer transportar soja de Sinop até o porto de Mirituba e voltar para Sinop com veneno para as lavouras.

O governo quer fazer essa ferrovia do lado da BR-163. Os *kuben* de outros lugares já estão chegando nessa região para desmatar, abrir novos comércios, plantar soja e

22



pressionar cada vez mais nosso território. O governo ainda não consultou os Kayapó-Menkragnoti sobre a ferrovia até o momento da escrita de nosso protocolo.

Se o governo continuar insistindo em ignorar nosso direito, mesmo depois da publicação de nosso protocolo, nós vamos fazer igual a BR-163 e fechar a ferrovia.

Nós temos o direito de ser consultados.

23



## II.

**Decisões que os  
Kuben não podem  
tomar sozinhos**





O governo é obrigado a nos consultar antes de tomar todas as decisões que tratem sobre nós ou sobre o nosso território e que afetem nossas vidas.

Pare com isso, governo! O governo não pode fazer coisas sem que os Kayapó-Menkragnoti saibam.

26

O governo não pode decidir sozinho sobre nada que afete nossa terra, nosso território, nossa água e nossas matas. O governo não pode roubar nada disso de nós.

Nós temos que saber de tudo que pode afetar nossas vidas e a vida de nossos filhos e netos.

27



# III.

**Momento certo  
para o governo  
nos consultar**



Não aceitamos ser ouvidos depois que as decisões já foram tomadas. Não aceitamos ser ouvidos quando os conflitos já existem.

Queremos ser consultados bem antes, quando o projeto ainda estiver em discussão para podermos decidir se é bom ou ruim.

Nós podemos dizer não se o projeto for ruim para nós, nossas terras, nossos filhos e nossos netos. Caso isso aconteça, o governo tem que respeitar nossa decisão.

30



Antes de implantar qualquer empreendimento, o governo tem que conversar. Estamos há muito mais tempo que os *kuben* nessa região. Nós conhecemos as mudanças que acontecem com os rios, com a floresta, com os animais, os ambientes, os tipos de terra e o clima.

Queremos discutir com o governo sobre os planos para a região onde estão nossas terras. Não aceitamos apenas ser informados sobre decisões já tomadas, exigimos participar desde o início das decisões com o governo do município, do Estado do Pará e com o governo federal.

Nossas terras estão no meio de uma região com muitos problemas. Crimes como grilagem, roubo de madeira, pesca ilegal e garimpo ameaçam nossas terras e nossas vidas.

O governo tem a obrigação de pensar junto com a gente planos para lutar contra esses problemas. Precisamos pensar juntos em como melhorar e evitar que coisas ruins continuem acontecendo.

31



## IV.

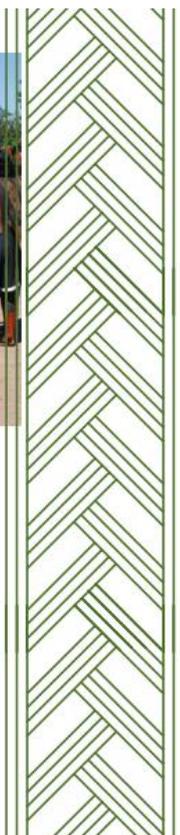
## Nossas regras de consulta



Queremos ser consultados com respeito, observando nossos costumes e o nosso tempo, que é diferente do tempo do *kuben*. Os *kuben* precisam respeitar o tempo de nossas roças, de nossas festas, de nosso luto.

A consulta deve garantir a ampla participação de todas as aldeias das Terras Indígenas Menkragnoti e Baú, que fazem parte do Instituto Kabu: Baú, Kamaú, Kamure, Krambãri, Kubenkokre, Pykany, Krimaj, Kawatum, Pykatô, Mekrãgnotire, Jabuí e Pyngrajtire.

34



Não tomamos nenhuma decisão sem o consenso do nosso povo!

Não aceitamos a presença de forças policiais nas reuniões de consulta. Não estamos em guerra, queremos conversar e por isso não aceitamos a presença de armas na nossa aldeia.

Os recursos para garantir a participação de todas as lideranças na reunião, comida suficiente, transporte e combustível para retornar para nossas aldeias, devem ser pagos pelo governo, interessado em fazer a consulta.

Não iremos participar de consulta que não respeite nosso protocolo. Não iremos participar de consulta do que não nos interessa.

Todas as reuniões de consulta devem ser públicas e seus registros transparentes. Qualquer pessoa pode solicitar cópia das atas e registros audiovisuais das nossas reuniões com o governo.

Somos nós quem convidamos as empresas. As empresas só podem participar se forem convidadas por nós, Kayapó-Menkragnoti.

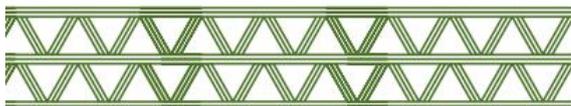
35

A consulta é uma obrigação do Estado.

Algumas vezes nós também pediremos que o *kuben* saia da reunião para podermos conversar só entre nós. Depois vamos chamar os *kuben* de novo para dar a resposta. É assim que nós Kayapó-Menkragnoti trabalhamos.

Exigimos que as reuniões sejam filmadas, fotografadas e tenham lista de presença. Também exigimos uma ata que depois deve ser lida para ver se todos estão de acordo com o que foi escrito ou se precisa revisar. Quando todos concordarem com a ata, assinamos e distribuiremos as cópias para cada aldeia. Na ata têm que estar os acordos. Assim nós podemos cobrar os acordos feitos.

As leis que já existem e que foram conquistadas com nossa participação, como é o caso da Constituição Federal, devem ser sempre observadas nas consultas.



36



## 1. Pessoas que podem e que devem participar da consulta

*Mēbenadjwyre kuni. Pyka kuni.* Todas as lideranças das aldeias.

Devem também participar a Fundação Nacional do Índio (Funai), o Ministério Público Federal, o Instituto Kabu e representantes do governo com poder de decisão. Só iremos conversar com quem decide.

37

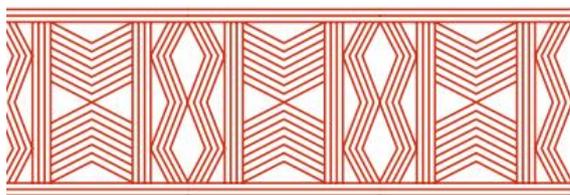
Nós podemos convidar, pelo Instituto Kabu, parceiros e especialistas de nossa confiança.

O Instituto Kabu representa as comunidades, mas não pode decidir sozinho.

As pessoas que trabalham na saúde indígena, educação e Funai também não podem tomar decisões sozinhas.

Quem pode decidir é o conjunto das lideranças de todas as aldeias reunidas.

Nós também não aceitamos que lideranças sejam consultadas individualmente ou separadamente. Nenhuma liderança isolada pode falar em nome de todos nós. Também não aceitamos que o governo tente atrair nossas lideranças com favores individuais, presentes ou dinheiro.



38



## 2. Qualidade, independência da informação e tradução

Todas as reuniões devem ter tradução. Nós indicaremos nossos tradutores de confiança. A tradução é importante para todos entenderem as decisões e os acordos.

As informações precisam ser verdadeiras e entendidas por todos.

As informações também precisam ser completas, mostrar as coisas boas e ruins de cada decisão.

Podemos pedir para pessoas de nossa confiança produzirem informações.

39

## 3. É no Ngàbê onde a consulta deve acontecer

A consulta sempre deve ser feita na aldeia que for escolhida pelas lideranças das Terras Indígenas Menkragnoti e Baú.

As reuniões devem ser feitas no *ngàbê* (casa do guerreiro), localizada no meio do pátio de todas as aldeias. Esse é o lugar adequado. Nosso espaço político, onde costumamos nos reunir diariamente para tomar decisões, realizar rituais, cerimônias, fazer artesanato, transmitir conhecimentos dos mais velhos para os mais novos e enfrentar situações difíceis que envolvem perigo.

Nós não aceitamos imposições de local nem de data pelo *kuben*.

Exigimos que nossas vidas e trabalhos sejam respeitados para definir os cronogramas de consulta. As datas e locais eleitos pelas comunidades devem procurar garantir a participação da maior quantidade possível de pessoas e não devem ser na época de festa, de caçada, de luto, de plantio ou de coleta.

40



## 4. Nossas reuniões internas e reuniões com o governo

Quando o governo vier para nossa aldeia, deve explicar o projeto. É preciso dizer como esse projeto vai funcionar, as coisas boas e ruins que podem acontecer.

Nós conversaremos primeiro e daremos a resposta só depois de termos conversado.

No nosso costume, nós não podemos definir questões importantes de uma hora para outra.

O governo tem que esperar as lideranças pensarem e conversarem entre elas e com as comunidades.

41

Depois de nossas conversas iremos decidir o que deve ser feito.

É preciso haver reuniões internas para nós Kayapó-Menkragnoti decidirmos se queremos ou não iniciar um processo de consulta e trabalhar junto com o governo.

Para trabalhar juntos precisamos, governo e Kayapó-Menkragnoti, fazer um Plano de Consulta. O tempo necessário para a consulta vai depender de cada caso e vamos acordá-lo em cada Plano de Consulta.

Quando nossas lideranças discutirem os pontos positivos e negativos do acordo, tomaremos uma decisão final.

#### Como deve ser feita a consulta

1. **Governo envia ofício para Funai de Brasília** demonstrando o interesse de conversar com os Kayapó-Menkragnoti.
2. **Funai envia para o Instituto Kabu o comunicado do governo.**
3. **Instituto Kabu envia radiograma para as aldeias.**

42



**4. Lideranças das aldeias farão reunião pelo rádio** para discutir a intenção do governo e decidir se querem ou não conversar.

**5. Lideranças em conjunto enviarão radiograma para o Instituto Kabu e Funai** comunicando sobre nossas decisões.

**6. Instituto Kabu encaminha documento para Funai** comunicando o interesse ou não de conversar sobre o assunto.

Se houver interesse o comunicado incluirá proposta de data e local para reunião.

**7. Funai recebe nosso documento e comunicará o governo** para providenciar toda a logística para a reunião com as lideranças, caso elas concordarem com a questão a ser tratada.

**8. Reunião com governo:** o governo apresenta sua proposta para os Kayapó-Menkragnoti. Nessa reunião pode ser decidido:

- 8.1. Os Kayapó-Menkragnoti **podem concordar** com a proposta do jeito que foi apresentada pelo governo. O

43

documento da reunião, a ata, mostra essa decisão e autoriza a sua execução.

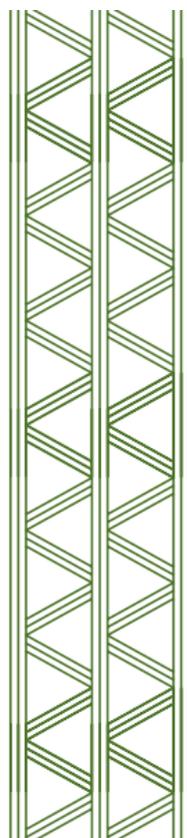
8.2. Kayapó-Menkragnoti **podem não concordar** com a proposta do governo. O documento da reunião, a ata, mostra essa decisão e acaba a conversa sobre esse assunto.

8.3. Os Kayapó-Menkragnoti **podem querer continuar a conversa** com o governo para entender melhor o projeto. O documento, a ata, mostra essa decisão.

8.3.1. Para continuar a conversa com o governo, nós Kayapó-Menkragnoti, primeiro precisamos fazer uma **reunião interna**, convidando apenas nossos parceiros. Dependendo do tema, **podemos fazer várias reuniões internas** para escrever uma proposta de como fazer a consulta, ou seja, para **fazer uma proposta de Plano de Consulta** que vamos negociar com o governo.

8.3.2. O Instituto Kabu comunica ao governo a data e local de reunião para **negociar o Plano de Consulta** a partir de nossa proposta. Nessa reunião de negociação de Plano de Consulta pode ser decidido que:

44



a) **O governo concorda com a proposta de Plano de Consulta** dos Kayapó-Menkragnoti. O documento da reunião mostra essa decisão. Começa o Plano de Consulta.

b) **O governo não concorda com a proposta de Plano de Consulta** dos Kayapó-Menkragnoti.

i) O governo pode apresentar outra proposta e os Kayapó-Menkragnoti podem entrar em um acordo com o governo. O documento da reunião irá mostrar essa decisão e esse acordo.

ii) Os Kayapó-Menkragnoti podem não concordar com a proposta do governo e não entrar em acordo sobre o Plano de Consulta. Nesse caso, outras **reuniões internas** são marcadas. Se não houver acordo com o governo sobre o Plano de Consulta, nós, Kayapó-Menkragnoti, vamos procurar a justiça para garantir uma consulta que respeite nosso protocolo.

45



## 5. Plano de Consulta

Um Plano de Consulta deve respeitar o nosso protocolo.

Devemos ser consultados antes do governos tomar decisões que afetem nosso povo, nossas terras e nossas vidas.

Nossas decisões devem ser respeitadas pelo governo.



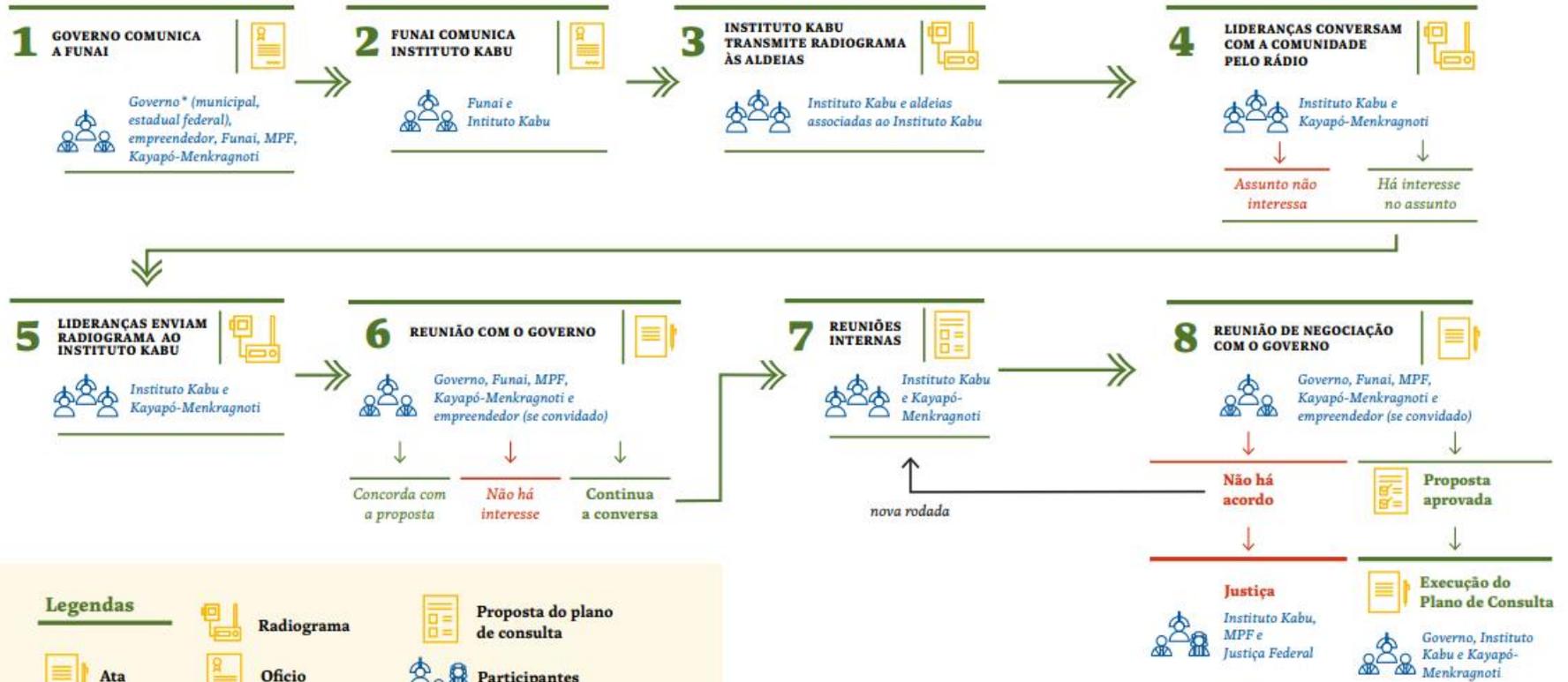
Nós podemos convidar outros parentes afetados pela proposta do governo.

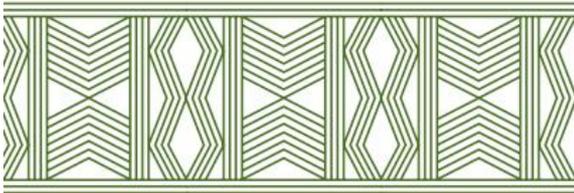
Nosso Plano de Consulta tem que ser um acordo entre nós e o governo.

No plano vamos decidir juntos, governo e Kayapó-Menkragnoti, pelo menos sobre:

1. *Qual é o tema e o objetivo da consulta*
2. *Quem deve participar em cada momento do processo*
3. *Qual é a informação necessária para realizar a consulta*
4. *Quanto tempo, aproximadamente, vamos gastar durante a consulta*
5. *Onde deve acontecer a consulta*
6. *Quem e como serão feitos os registros*
7. *Quanto vai custar e como o governo vai pagar*





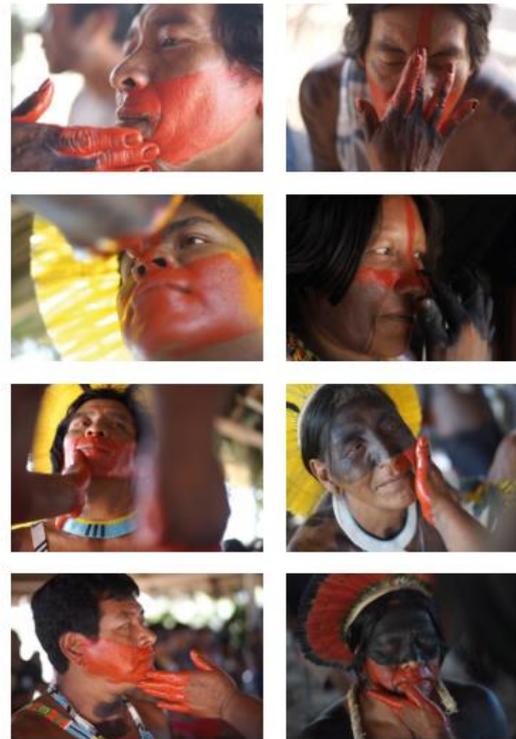


A consulta é feita para chegar a acordos que precisam ser cumpridos por todos.

Não queremos impor nossas decisões ao governo, nem queremos que o governo imponha suas decisões.

Se trabalhamos juntos num processo de consulta é para fazer um acordo que vamos cumprir juntos, governo e Kayapó-Menkragnoti.

Nós sentimos que o governo só enxerga os Kayapó-Menkragnoti como gente que atrapalha seus planos, mas não é assim. Nós somos um povo que sabe conversar e também queremos que as coisas fiquem boas, com respeito aos nossos direitos, às nossas terras e à nossa forma de viver.





### 1. Constituição Federal (1988)

**Artigo 231.** São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º - São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 2º - As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

§ 3º - O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em Terras Indígenas só podem ser efetivados com autorização



do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

§ 4º - As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

§ 5º - É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, ad referendum do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que

ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

§ 6º – São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé.

§ 7º – Não se aplica às Terras Indígenas o disposto no art. 174, §§ 3º e 4º.

**Artigo 232.** Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.

60

## **2. Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT (1989) Artigo 6.**

*1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:*

*a) 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;*

*b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;*

*c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.*

61

*2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.*

### **3. Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas, ONU (2009)**

**Artigo 18.** Os povos indígenas têm direito a participar na adoção de decisões em questões que afetem seus direitos, vidas e destinos, através de representantes eleitos por eles, em conformidade com seus próprios procedimentos, assim como manter e desenvolver suas próprias instituições de adoção de decisões.

#### **Artigo 32.**

*1. Os povos indígenas têm direitos a determinar e elaborar as prioridades e estratégias para o desenvolvimento ou utilização de suas terras ou territórios e outros recursos.*

*2. Os Estados celebrarão consultas e cooperarão de boa fé com os povos indígenas interessados na condução de suas próprias instituições representativas, a fim de obter*

62



*seu consentimento livre e informado, antes de aprovar qualquer projeto que afete as suas terras ou territórios e outros recursos, particularmente em relação com o desenvolvimento, a utilização ou a exploração de recursos minerais, hídricos ou de outro tipo.*

*3. Os Estados estabelecerão mecanismos eficazes para a reparação justa e equitativa por essas atividades, e se adotarão medidas adequadas para mitigar suas consequências nocivas de ordem ambiental, econômica, social, cultural ou espiritual.*

63




---



---

**Realização do Protocolo de Consulta dos  
Kayapó-Menkragnoti Associados ao Instituto Kabu**  
© Instituto Kabu | © Rede Xingu +  
Novo Progresso, Pará - 2019

---



---

**Instituto Kabu - IK**  
[www.kabu.org.br](http://www.kabu.org.br)  
Av. Dr. Isaias Antunes  
Pinheiro 294  
[contato@kabu.org.br](mailto:contato@kabu.org.br)  
+55 93 35282644

**Publicação do Protocolo**  
Instituto Kabu - IK  
Rede Xingu +  
Instituto Socioambiental - ISA

**Editores**  
Luís Carlos Sampaio  
Rodrigo Balbuena  
Thaís Mantovanelli  
Biviany Rojas Garzón

**Revisão do Texto**  
Isabel Harari  
Rodrigo Balbuena  
Thaís Mantovanelli

**Apoio**  
Tomeikua Bepakti  
Junio Eslei M. Oliveira  
Kokorò Mekragnotire  
Suzy Basaglia  
Allan Piton  
José Luis de Mello  
Fundação Nacional  
do Índio - Funai

**Tradutores**  
Bepmoiti Kayapó  
Doto Takak-ire  
Kokorò Mekragnotire

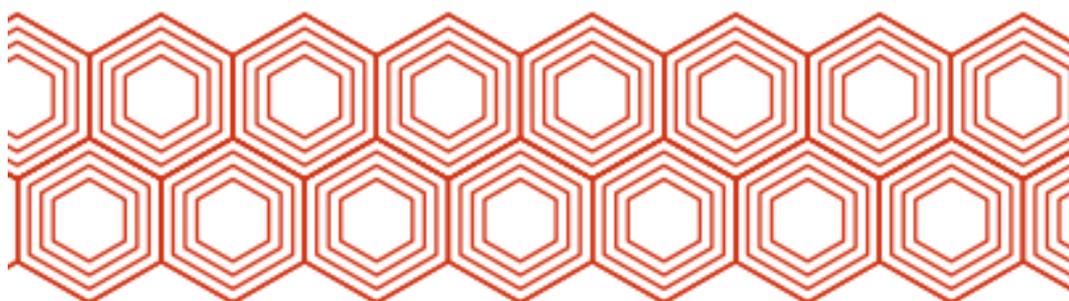
**Video**  
*Produção:* Instituto Kabu,  
Instituto Socioambiental -  
ISA e Rede Xingu +  
*Imagens:* Giovanni Bello e  
Bepmoiti Kayapó  
*Edição:* Giovanni Bello

**Fotografias**  
Luís Carlos da Silva Sampaio  
(2, 5, 6, 15.1, 15.2, 23, 26,  
30, 32, 51); Giovanni Bello  
(9, 21, 24, 25, 28, 35, 37,  
39, 45, 53, 61, 62); Adriano  
Amorim dos Santos (17);  
Junio Eslei M. Oliveira (44)

**Mapas**  
Rodrigo Balbuena

**Projeto Gráfico, Infográfico  
do Processo de Consulta  
e Capa:** [grandecircular.com](http://grandecircular.com)

**Parceiros**  
Rede de Cooperação  
Amazônica - RCA, e Gordon  
and Betty Moore Foundation



realização:



apoio:

