

## **Desenvolvimento sustentável e o direito à consulta prévia no Brasil: um olhar a partir dos aspectos interdisciplinares da participação**

Sustainable development and prior consultation in Brazil: a look from the interdisciplinary aspects of participation

**Ygor Mendonça**<sup>1</sup>

*Pontifícia Universidade Católica do Paraná*

**Ligia Simonian**<sup>2</sup>

*Universidade Federal do Pará*

**Sumário:** 1. Introdução. 2. Breves considerações sobre o direito à consulta prévia, livre e informada. 3. Desenvolvimento, sustentabilidade e o direito à consulta prévia, livre e informada. 4. Desenvolvimento sustentável e consulta prévia: um olhar à luz dos aspectos interdisciplinares da participação. 5. Considerações finais. 6. Referências bibliográficas.

**Resumo:** O direito à consulta prévia, livre e informada está previsto na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho e determina que povos e comunidades tradicionais devem participar ativamente dos processos consultivos e decisórios concernentes às medidas legislativas ou administrativas capazes de afetar seus modos de vida. Porém, o discurso liberal-individualista da atualidade inviabiliza o pleno exercício do direito à consulta, priorizando o progresso a qualquer custo e projetos de desenvolvimento insustentáveis. Por esse motivo, o presente artigo visa promover reflexões sobre a necessidade de se (re)pensar a lógica tradicional do desenvolvimento sustentável, especialmente a partir do direito à consulta e dos aspectos interdisciplinares da participação em contextos de violação de direitos de grupos étnicos autodeterminados. Metodologicamente, partiu-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, pautada no método dedutivo e no levantamento de dados bibliográficos como técnica de investigação. Como resultado, pôde-se perceber o direito à consulta, somado à participação, como potencial instrumento de promoção e alcance do desenvolvimento sustentável.

**Palavras chave:** Consulta prévia. Desenvolvimento sustentável. Participação. Povos e comunidades tradicionais.

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito Socioambiental e Sustentabilidade na Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Mestre em Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA). Especialista em Direito Civil e Processo Civil (UNAMA). Bolsista CAPES. Advogado e professor universitário. Orcid: 0000-0002-5358-5140. E-mail: ygoor.mendes@gmail.com

<sup>2</sup> Possui doutorado em Antropologia pela City University of New York (CUNY, 1993) e pós-doutorado realizado nessa mesma Universidade (2000). É Professora Titular (Portaria Reitoria/UFPA n. 877/2017) da Universidade Federal do Pará e junto ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA). Atua no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável no Trópico Úmido (PPGDSTU) e no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Desenvolvimento (PPGGPD). Orcid: 0000-0001-6690-7244. E-mail: simonianl@gmail.com

**Abstract:** The right to prior, free and informed consultation is provided for in Convention 169 of the International Labor Organization and determines that traditional peoples and communities must actively participate in the consultative and decision-making processes concerning legislative or administrative measures capable of affecting their ways of life. However, the liberal-individualist discourse of today makes it impossible to fully exercise the right to consultation, prioritizing progress to any and unsustainable development projects. For this reason, this article aims to promote reflections on the need to (re)think the traditional logic of sustainable development, especially from the right to consultation and the interdisciplinary aspects of participation in contexts of violation of the rights of self-determined ethnic groups. Methodologically, it is based on a qualitative research, based on the deductive method and the analysis of bibliographic data as an investigation technique. As a result, it was possible to perceive the right to consultation, in addition to participation, as a potential instrument for promoting and achieving sustainable development.

**Keywords:** Prior Consultation. Sustainable development. Participation. Traditional Peoples and Communities.

## 1. Introdução

Considerada um tratado internacional de direitos humanos, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) prevê, essencialmente, o direito à Consulta prévia, livre e informada (CPLI). Esse direito estabelece, por sua vez, que os povos e comunidades tradicionais<sup>3</sup> deverão ser consultados sempre que medidas legislativas ou administrativas possam afetar seus modos de vida, subsistência e/ou desenvolvimento. Com a consolidação do direito à consulta, legitima-se também outros direitos, tais como o direito à autonomia, à autodeterminação, ao autogoverno e a participação.

Ocorre que embora a Convenção 169 tenha sido resultado das lutas históricas de r-existência dos povos tradicionais no mundo globalizado, isto é, das lutas contra a racionalidade moderna que os expulsa dos projetos desenvolvimentistas<sup>4</sup>, as lacunas normativas presentes em seu texto e o (des)interesse estatal na integral aplicação desse direito inviabilizam o pleno gozo do direito à CPLI. A exemplo do que se trata, a Convenção 169 não dispõe dos meios através dos quais as consultas deverão ser realizadas, cabendo aos Estados assumir o compromisso na sua realização. Consequentemente, o que se percebe, na prática, são consultas meramente informativas, constituindo-se apenas como mero canal de troca de informação.

Nesse contexto, impossibilita-se a construção de um desenvolvimento efetivamente sustentável, pois as demandas, cosmo percepções, histórias, oralidades e tradições dos povos e comunidades tradicionais acabam sendo suprimidos e invisibilizados<sup>5</sup>. Por esse motivo, tem-se como objetivo geral da presente pesquisa

---

<sup>3</sup> Embora a Convenção 169 da OIT trate de seus sujeitos como "povos indígenas e tribais", optou-se por utilizar neste artigo a expressão "povos e comunidades tradicionais", com base nos termos do Decreto nº 6.040/2007, que institui a Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT).

<sup>4</sup> Para maiores informações a respeito da racionalidade moderna e a expulsão do "outro" na modernidade, ver ROSSI, A. S.; KOZICKI, K.; MENDONÇA, Y. S. M. "A ética ecológica e o giro ecodecolonial: rumo à ecologização do Direito Ambiental", *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, nº 42, 2021, p. 247-269; e SOUZA FILHO, C. F. M. "De como a natureza foi expulsa da modernidade", *Revista Crítica do Direito*, nº 05, 2015, p. 88-106.

<sup>5</sup> Para fins deste trabalho, a ideia "invisibilização" contrapõe-se à ideia de "invisibilidade", tendo em vista que aquela indica uma característica atribuída pela sociedade hegemônica aos grupos "minoritários", como é o caso de povos e comunidades tradicionais. Para maiores informações, ver com MOREIRA, E. C. P. *Justiça Socioambiental e Direitos Humanos: Uma*

promover reflexões sobre a necessidade de se (re)pensar a lógica tradicional do desenvolvimento sustentável a partir do direito à consulta e dos aspectos interdisciplinares da participação em contextos de violação de direitos de grupos étnicos autodeterminados. Metodologicamente, partiu-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, pautada no método dedutivo e no levantamento e a análise de dados bibliográficos e documentais como técnicas de investigação.

Por fim, o trabalho está estruturado em cinco capítulos, iniciando com a presente introdução. O segundo capítulo apresenta breves considerações sobre o direito à CPLI, contextualizando o(a) leitor(a) sobre a Convenção 169 da OIT e os Direitos Humanos de povos e comunidades tradicionais; o terceiro capítulo compreende os aspectos teóricos do desenvolvimento sustentável, perpassando pelo histórico desenvolvimentista até a perspectiva da sustentabilidade, relacionando-a com o direito à CPLI; o quarto capítulo, por sua vez, trata das questões interdisciplinares da participação, a fim de promover um novo paradigma às bases tradicionais do desenvolvimento sustentável. Por fim, o último capítulo conclui – mas não esgota – a temática proposta.

## **2. Breves considerações sobre o direito à consulta prévia, livre e informada**

A Convenção 169 da OIT é reconhecida como o primeiro tratado de direitos humanos a tratar dignamente dos direitos de povos e comunidades tradicionais. Isso porque, à época da sua promulgação, estava em vigência a Convenção 107 – também da OIT, que dispunha sobre a proteção e integração gradativa de seus sujeitos à sociedade nacional. Ocorre que esta última Convenção, por sua vez, estava impregnada pela doutrina da integração<sup>6</sup>, incompatibilizando-se com as demandas e as manifestações críticas das décadas de 1960 e 1970, no contexto de revolução cultural e social.

De acordo com Wagner<sup>7</sup>, essa pretensão integracionista "[...] refletia o entendimento vigente naquele momento histórico de que os povos indígenas [e demais povos tradicionais] 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". No entanto, a tomada de consciência dos povos marcou um novo cenário de luta e re-existência por direitos, liberdades e garantias, fazendo-se considerar a Convenção 107 ultrapassada e já não mais adequadas às demandas e proteção digna dos povos e comunidades tradicionais. Foi a partir dessa percepção crítica que surgiu a Convenção 169 da OIT.

No Brasil, a Convenção 169 foi aprovada pelo Decreto Legislativo 143/2002<sup>8</sup>, promulgada pelo Decreto Executivo 5.051/2004<sup>9</sup> e consolidada pelo Decreto

---

*analise a partir dos direitos territoriais de Povos e Comunidades Tradicionais*, Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2017.

<sup>6</sup> GARZÓN, B. R.; YAMADA, E. M.; OLIVEIRA, R. *Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais*, Ed. Due Process of Law Foundation, Washington, 2016; e OLIVEIRA, R. M.; ALEIXO, M. T. *Convenção 169 em disputa: consulta prévia, pensamento descolonial e autodeterminação dos povos indígenas*, 2014. Disponível em: [http://www.29rba.abant.org.br/resources/anais/1/1402003900\\_ARQUIVO\\_Oliveira&Aleix\\_o29RBA-GT.48.pdf](http://www.29rba.abant.org.br/resources/anais/1/1402003900_ARQUIVO_Oliveira&Aleix_o29RBA-GT.48.pdf). Acesso em: 10 fev. 2022.

<sup>7</sup> WAGNER, F. D. 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. 2022.

<sup>8</sup> BRASIL. Decreto Legislativo nº 143, de 2002. Aprova o texto da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre povos indígenas e tribais em países independentes. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2002/decretolegislativo-143-20-junho-2002\\_458771-convencao-1-pl.html](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2002/decretolegislativo-143-20-junho-2002_458771-convencao-1-pl.html). Acesso em 9 mar. 2022.

<sup>9</sup> 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

10.088/2019<sup>10</sup>. Para Silva Júnior<sup>11</sup>, "[...] juntamente com a Constituição Federal de 1988, esse diploma internacional privilegia a diversidade e os direitos das comunidades de desenvolverem a própria cultura". A razão dessa afirmação está especialmente na consolidação do direito à CPLI, que determina que os povos e comunidades tradicionais deverão ser consultados sempre que medidas legislativas ou administrativas possam afetar seus meios de vida, subsistência e/ou desenvolvimento.

Com a instituição do direito à CPLI, direitos como autonomia, autodeterminação e participação buscaram legitimar as diferenças étnicas e culturais da sociedade. Diante dessa conquista, então, obteve-se uma nova perspectiva na garantia de direitos e liberdades fundamentais de grupos subalternizados, em reforço aos processos históricos de existência contra práticas paternalistas e de opressão que marginalizam esses sujeitos<sup>12</sup>. O objetivo passou a ser então o de mudança nos fluxos de poder que provinham somente do "comando mais forte", ou seja, do Estado ou do setor privado.

Nos termos da Convenção 169, o direito à CPLI garante que os processos consultivos devem ser constituídos de elementos basilares para a sua efetivação, tais como os requisitos prévio, livre e informativo das consultas. Ou seja, o processo consultivo deve ser realizado na fase de construção e elaboração das medidas – sejam elas legislativas ou administrativas, e não somente para fins de discussão de mitigação de danos ou possibilidade de indenização. Além disso, as consultas devem ser obrigatoriamente realizadas de maneira apropriada aos usos, costumes e tradições dos povos tradicionais e sem qualquer força coercitiva externa que impossibilite a tomada de decisões com base nos interesses endógenos, oralidades e cosmo percepções.

Na verdade, para Yamada e Olivera<sup>13</sup>, o direito à consulta é entendido como o coração da Convenção 169, já que a partir dele tem-se a promoção da participação adequada, de modo que as aspirações e demandas tradicionais sejam levadas em consideração nos processos consultivos e nas tomadas de decisão. Na literalidade do tratado, "[...] os governos deverão 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 [...] que lhes sejam concernentes"<sup>14</sup>. No entanto, as assimetrias nas relações de poder e o descaso estatal para com o pleno exercício do direito à CPLI inviabilizam a observância deste dispositivo.

---

[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 02 mar. 2022.

<sup>10</sup> BRASIL. Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm). Acesso em 9 mar. 2022.

<sup>11</sup> SILVA JÚNIOR, G. L. *A luta por direito étnicos e coletivos frente à expansão do agronegócio: a experiência das comunidades tradicionais faxinalenses*, Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2010.

<sup>12</sup> MENDONÇA, Y. S. M.; SIMONIAN, L. T. L. "O DIREITO À CONSULTA PRÉVIA E À PARTICIPAÇÃO NO ESTADO DO PARÁ: 'Não, não, não, não é a mesma coisa não'", *ContraCorrente: Revista do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas*, nº 15, 2021, p. 133-151.

<sup>13</sup> YAMADA, É.; OLIVEIRA, L. A. A. *A convenção 169 da OIT e o direito à consulta livre, prévia e informada*, Ed. Funai/GIZ, Brasília, 2013.

<sup>14</sup> BRASIL. Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil, p. 338. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm). Acesso em 9 mar. 2022.

Conseqüentemente, o que se observa, na prática, é o direito à CPLI sendo entendido e utilizado como mero canal de troca de informações, fortalecendo o viés participacionista da consulta<sup>15</sup>. Isto é, no próprio paradoxo da participação, que se tornam meramente formais e pontuais. Para Mendonça<sup>16</sup>, esse participacionismo da consulta, ao contrário de viabilizar e garantir direitos humanos e fundamentais dos povos e comunidades tradicionais, apenas fortalece o processo de invisibilização e marginalização imposto pelos interesses de mercado e de desenvolvimento hegemônico a qualquer custo.

Ocorre que ao se pensar em outras alternativas para resolver ou mitigar a problemática, Mendonça e Mendonça e Simonian<sup>17</sup>, afirmam que até o presente momento, poucos são os estudos relacionados aos critérios interdisciplinares da participação como instrumentos capazes de dar respostas ao não cumprimento do direito à consulta, inclusive no âmbito dos processos de desenvolvimento – que, conseqüentemente, acabam sendo insustentáveis. Essa insustentabilidade, no contexto da violação de bens socioambientais<sup>18</sup>, corresponde, portanto, a não observância de direitos humanos e fundamentais tradicionais, a exemplo do próprio direito à CPLI. Nesse sentido, tem-se de suma importância compreender a relação do direito à CPLI no contexto do tradicional desenvolvimento sustentável, o que será feito a seguir.

### **3. Desenvolvimento, sustentabilidade e o direito à consulta prévia, livre e informada**

Em termos históricos, a ideia de sustentabilidade tem duas origens: na biologia, por meio da ecologia; e na adjetivação do termo "desenvolvimento". Respectivamente, a primeira corresponde à resiliência dos ecossistemas frente às condutas antrópicas e/ou naturais que, em níveis diferentes, afetam direta ou indiretamente o meio ambiente. A segunda, segundo Nascimento<sup>19</sup>, surge "[...] em face da percepção crescente ao longo do século XX de que o padrão de produção e consumo em expansão no mundo, sobretudo no último quarto do século, não tem condições de perdurar".

Ocorre que, inicialmente, a perspectiva sustentável ganha força política apenas na vinculação ao desenvolvimento, como resultado da percepção da

---

<sup>15</sup> STEINBRENNER, R.; HURTIENNE, T.; POKORNY, B. "Participação e comunicação: dilemas e desafios ao desenvolvimento", em CASTRO, E.; HURTIENNE, T.; SIMONIAN, L.; FENZL, N. *Atores sociais, trabalho e dinâmicas territoriais*, Belém: NAEA/UFPA, 2007, p. 293 - 308.

<sup>16</sup> MENDONÇA, Y. S. M. *Consulta prévia no estado do Pará: um estudo sob a perspectiva interdisciplinar da participação*, Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2019.

<sup>17</sup> MENDONÇA, Y. S. M.; SIMONIAN, L. T. L. "O DIREITO À CONSULTA PRÉVIA E À PARTICIPAÇÃO NO ESTADO DO PARÁ: 'Não, não, não, não é a mesma coisa não'", *ContraCorrente: Revista do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas*, nº 15, 2021, p. 133-151; MENDONÇA, Y. S. M. *Consulta prévia no estado do Pará: um estudo sob a perspectiva interdisciplinar da participação*, Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2019.

<sup>18</sup> Para efeitos desta pesquisa, tem-se o termo "socioambiental", vinculado ao socioambientalismo, enquanto um movimento de r-existência protagonizado por povos e comunidades tradicionais, especialmente diante da recorrente violação de direitos dos grupos etnicamente autodeterminados. Para maiores informações, ver MOREIRA, E. C. P. *Justiça Socioambiental e Direitos Humanos: Uma análise a partir dos direitos territoriais de Povos e Comunidades Tradicionais*, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2017; SANTILLI, J. *Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*, Ed. Petrópolis, São Paulo, 2005.

<sup>19</sup> NASCIMENTO, E. P. "Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico", *Estud. Av.*, São Paulo, nº 74, 2012, p. 51.

existência de uma crise (ecológica) global. Afinal, a utilização desenfreada dos ecossistemas pôs em atenção o modelo de desenvolvimento econômico que subverte os interesses ecológicos e a qualidade de vida humana e não humana na Terra. Não somente por isso, os acontecimentos naturais desastrosos das últimas décadas também refletem a abusividade de um sistema capitalista e imediatista, conforme propuseram Carson<sup>20</sup> e Niencheski e Molinaro<sup>21</sup> ao tratarem, respectivamente, das externalidades negativas do crescimento industrial e das mudanças climáticas.

Nesse contexto, em meados do século XVIII, esse desenvolvimento estava ligado eminentemente ao crescimento econômico dos Estados nacionais e já não correspondia às demandas em prol de uma vida digna e de um ambiente ecologicamente equilibrado. Diante da perspectiva global de proteção ambiental, Cordeiro<sup>22</sup> afirma que os projetos contemporâneos do desenvolvimento passaram a buscar alternativas menos predatórias, chamando para as discussões a proposta sustentável de relações com o meio ambiente.

A partir dessa lógica incipiente, a sustentabilidade caminhou na direção de um horizonte estratégico que visava combater o consumo insustentável e os seus efeitos na humanidade. Por esse motivo, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano – também conhecida como Conferência de Estocolmo, de 1972, foi considerada precursora nas discussões sobre a questão desenvolvimentista. Para Costa e Brito<sup>23</sup>, "[...] o intento da Conferência foi o de reconhecer o modelo vigente de desenvolvimento, até então, como potencial degradador, capaz de minar todas as estruturas da sociedade".

Na ocasião, apesar dos países participantes formarem dois grupos de interesses opostos, a necessidade de se controlar as consequências do modelo de produção vigente à época formalizou, de vez, a importante convergência entre sustentabilidade e desenvolvimento. A respeito do assunto, Nascimento afirma que

"[...] durante seus preparativos – ocorridos em mais de três anos – foram colocados face a face países desenvolvidos e não desenvolvidos (o Terceiro Mundo, conforme a nomenclatura da época). Os primeiros, preocupados com a crescente degradação ambiental que ameaçava sua qualidade de vida. Os outros, preocupados em não sofrerem restrições à exportação de seus produtos primários e não terem seu desenvolvimento obstruído"<sup>24</sup>.

Como resultado, e especificamente na conclusão das atividades da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1987, surge o "Relatório Nosso Futuro Comum", também conhecido como "Relatório Brundtland". Esse documento formalizou e consolidou o conceito tradicional de desenvolvimento sustentável.

Em linhas gerais, conceitua-se o desenvolvimento sustentável como aquele que atende às necessidades das presentes gerações, sem comprometer a capacidade

---

<sup>20</sup> CARSON, R. *Silent Spring*, Ed. Houghton Mifflin Company, New York, 1994.

<sup>21</sup> NIENCHESKI, L. Z.; MOLINARO, C. A. Estado Socioambiental e Democrático de Direito: perspectivas econômicas, inovação tecnológica e sustentabilidade no contexto dos direitos humanos e fundamentais, 2010. Disponível em: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ANhBwuYSUfEJ:www.pucrs.br/edipucrs/XISalaoIC/Ciencias\\_Sociais\\_Aplicadas/Direito/82997-LUISAZUARDINIENCHESKI.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=safari](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ANhBwuYSUfEJ:www.pucrs.br/edipucrs/XISalaoIC/Ciencias_Sociais_Aplicadas/Direito/82997-LUISAZUARDINIENCHESKI.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=safari). Acesso em 10 fev. 2022.

<sup>22</sup> CORDEIRO, R. M. "Os projetos de desenvolvimento do Brasil contemporâneo", *Revista de Economia Política*, nº 02, 2014, p. 230-248.

<sup>23</sup> COSTA, B. S.; BRITO, F. J. S. Democracia Participativa como meio de implementação socioambiental: um novo paradigma, 2016, p. 10. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:tPHVQmtC0OoJ:www.publicadireito.com.br/artigos/%3Fcod%3D0f2cdab3b6cd7205+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=safari>. Acesso em 02 mar. 2022.

<sup>24</sup> NASCIMENTO, E. P. "Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico", *Estud. Av.*, São Paulo, n. 74, 2012, p. 53.

de as próximas gerações satisfazerem suas próprias necessidades. Essa urgente capacidade "autossustentável" das gerações demanda um equilíbrio entre a economia, a equidade social e a proteção ambiental – as três dimensões clássicas dessa proposta desenvolvimentista. Até mesmo porque,

[...] na sua essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, o direcionamento dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão em harmonia e reforçam o atual e futuro potencial para satisfazer as aspirações e necessidades humanas<sup>25</sup>.

Atualmente, esse conceito representa um dos maiores marcos internacionais na proteção ao meio ambiente, pois parte do pressuposto que as dimensões econômica, social e ambiental devem caminhar em conjunto, a fim de evitar um desequilíbrio nas esferas redistributivas de justiça<sup>26</sup>. Ademais, a partir desse entendimento, busca-se fornecer indistintamente a todos e todas o pleno exercício de direitos básicos e fundamentais, tais como moradia, igualdade, sadia qualidade de vida, participação e recursos mínimos para a própria subsistência. Porém, as relações assimétricas de poder e os interesses que vêm de uma globalização de cima para baixo<sup>27</sup> inviabilizam a distribuição justa desse desenvolvimento e, conseqüentemente, dos seus reflexos – sejam eles positivos ou negativos.

É o que acontece, por exemplo, com os povos e comunidades tradicionais. Em uma perspectiva mais ampla, os sujeitos da Convenção 169 possuem os mesmos direitos que o restante da sociedade nacional. De acordo com Dino<sup>28</sup> e Wagner<sup>29</sup>, é a aplicação desses mesmos direitos que deve ser realizada de maneira diferenciada, através das medidas especiais<sup>30</sup> que favorecem as demandas internas e as especificidades de cada povo ou comunidade tradicional. Afinal, ao dar espaço para a ancestralidade, oralidade e historicidade, a territorialidade desses sujeitos proposta por Oliveira Filho<sup>31</sup> garante uma conduta que exige além do tecnicismo ou da literalidade das legislações.

---

<sup>25</sup> CMMDA. *Nosso Futuro Comum*, Ed. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1991, p. 49.

<sup>26</sup> Há que se destacar, ainda, que embora o conceito apresentado corresponda à uma categoria precursora no novo caminhar de entendimento da proteção ambiental, há teóricos que consideram essa abordagem meramente tradicional, pois não inclui a dimensão ecológica do desenvolvimento, garantindo, nesse sentido, a validade do crescimento a qualquer custo e os interesses do capital. Para maiores informações, ver LEITE, J. R. M.; SILVEIRA, P. G. "A Ecologização do Estado de Direito: uma Ruptura ao Direito Ambiental e ao Antropocentrismo Vigentes", em LEITE, J. R. M. *A Ecologização do Direito Ambiental Vigente: Rupturas Necessárias*, Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2018 p. 101 – 144 e BOLSELMANN, K. "Losing the forest for the trees: environmental reductionism in the law", *Sustainability*, nº 02, 2010, p. 2424-2448.

<sup>27</sup> SANTOS, B. S. "Para uma concepção multicultural de direitos humanos", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 48, 1997, p. 11- 32.

<sup>28</sup> DINO, N. A. "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, nº 42, 2014, p. 481 – 520.

<sup>29</sup> WAGNER, F. D. 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. 2022.

<sup>30</sup> De acordo com Mendonça, [...] 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". MENDONÇA, Y. S. M. *Consulta prévia no estado do Pará: um estudo sob a perspectiva interdisciplinar da participação*, Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2019, p. 73.

<sup>31</sup> OLIVEIRA FILHO, J. P. "Uma etnologia dos 'índios misturados': situação colonial, territorialização e fluxos culturais", em OLIVEIRA FILHO, J. P. *A viagem da volta: etnicidade*,

No entanto, segundo Mendonça<sup>32</sup>, não foi possível, ainda, afastar a "[...] procrastinação do cumprimento integral do corpo normativo da Convenção por parte dos estados, sobretudo sob o discurso do desenvolvimento nacional". E isso razão desse discurso inviabilizar o pleno exercício de direitos humanos tradicionais, como é o caso do direito à CPLI, restando, conseqüentemente, prejudicado o caráter participativo das tomadas de decisão nos projetos que possam afetar os seus sujeitos. Afinal, se um dos objetivos da consulta é a promoção da participação de povos e comunidades tradicionais na construção de medidas passíveis de afetar suas vidas, frustrada essa participação, resta apenas o que Bobbio<sup>33</sup> prevê acerca da simples aceitação passiva do comando mais forte.

Por esse motivo, a perspectiva de um desenvolvimento que enxergue além do crescimento econômico e do progresso deve se atentar para as esferas da justa redistribuição e garantia de direitos, de modo a afastar a marginalização proposta por Bordenave<sup>34</sup> na construção de um desenvolvimento efetivamente sustentável. Portanto, a proposta é a de considerar o direito à consulta como instrumento operativo da participação de povos e comunidades tradicionais na construção sustentável do desenvolvimento, sobretudo nos planos e projetos que interferem os modos de vida e subsistência desses sujeitos<sup>35</sup>.

No entanto, Mendonça<sup>36</sup> afirma que "[...] 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". Assim sendo, resta canonizar o aspecto interdisciplinar da participação para evidenciar um caminho possível no alcance de uma nova perspectiva para desenvolvimento sustentável em situações envolvendo os grupos etnicamente autodeterminados. Dito isso, passa-se à análise da consulta participativa a fim de demonstrar os critérios mais relevantes para a compreensão do que se procura provocar.

#### **4. Desenvolvimento sustentável e consulta prévia: um olhar à luz dos aspectos interdisciplinares da participação**

O contexto histórico da participação caminha no sentido de consolidar a luta pelo poder ascendente em espaços de construção conjunta de desenvolvimento. O fortalecimento do fluxo de poder "de baixo para cima" busca insistentemente o alcance da redistribuição do poder nas tomadas de decisão<sup>37</sup>. Para tanto, há de se compreender que, conforme propõe Bordenave<sup>38</sup>, "[...] a participação não é somente um instrumento para a solução de problemas, mas, sobretudo, uma necessidade fundamental do ser humano, como são a comida, o sono e a saúde".

---

*política e reelaboração cultural no Nordeste indígena*, Ed. Contra-Capa Livraria, Rio de Janeiro, 1999, p. 47-77.

<sup>32</sup> MENDONÇA, Y. S. M. *Consulta prévia no estado do Pará: um estudo sob a perspectiva interdisciplinar da participação*, Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2019, p. 74.

<sup>33</sup> BOBBIO, N. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*, Ed. Paz e Terra, São Paulo, 2018.

<sup>34</sup> BORDENAVE, J. D. *O que é participação*, Ed. Brasiliense, São Paulo, 1994.

<sup>35</sup> MENDONÇA, Y. S. M.; PEREIRA, C. M. P.; MATTOS, D. S. "Protocolos autônomos de consulta prévia e o direito à cidade da floresta", em MENDONÇA, Y. S. M.; FERREIRA, V. A. S. *Diálogos Socioambientais*. Ed. Ponto & Vírgula, Rio de Janeiro, 2020, p. 40 – 48.

<sup>36</sup> MENDONÇA, Y. S. M. *Consulta prévia no estado do Pará: um estudo sob a perspectiva interdisciplinar da participação*, Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2019, p. 61.

<sup>37</sup> ARNSTEIN, S. "A Ladder of Citizen Participation", *Journal of the American Institute of Planners*, nº 04, 1969, p. 216-224.

<sup>38</sup> BORDENAVE, J. D. *O que é participação*, Ed. Brasiliense, São Paulo, 1994, p. 16.

De acordo com Mendonça<sup>39</sup>, [...] o conceito de participação perpassa por inúmeras áreas do saber, como a Sociologia, a Antropologia, o Direito, as Ciências Sociais e Políticas". Além disso, tal conceito pode ser compreendido através de diversas categorias, tais quais a participação de fato, participação espontânea, participação voluntária, participação concedida, entre tantas outras<sup>40</sup>. No entanto, todas essas percepções buscam atribuir ao indivíduo a oportunidade e a possibilidade de fazer parte dos processos decisórios, especialmente naqueles que interferem os seus modos de vida e as suas respectivas liberdades e garantias individuais.

No contexto de privação de liberdade, inclusive, não há como olvidar que a participação está diretamente vinculada a elaboração de projetos de desenvolvimento, já que, se devidamente respeitada e garantida, contribuirá para o gozo de outros direitos fundamentais. Afinal, "[...] o mais importante recurso no processo de desenvolvimento são as próprias pessoas"<sup>41</sup>. E, apenas com a participação ativa dos indivíduos na construção desse desenvolvimento é que, por fim, poder-se-á iniciar "[...] outro debate interessante para pensarmos hegemonia *versus* resistência"<sup>42</sup>.

Nesse sentido, especificamente no contexto da Convenção 169, o direito à consulta deve ser entendido sobretudo como um instrumento de promoção da participação de povos e comunidades tradicionais nos processos consultivos e nas tomadas de decisão, conforme visto anteriormente. Isso em razão da consulta, por si só, não ser capaz de garantir o caráter deliberativo do procedimento, resultando, muitas vezes, em troca de informações meramente pontuais. É por este motivo que pensar no caráter participativo do direito à CPLI legitima um processo transformador nas decisões provindas exclusivamente do comando mais forte<sup>43</sup>.

Juntos, portanto, consulta e participação legitimam o caráter multicultural e pluriétnico do país. Afinal, nos termos de Santos<sup>44</sup>, somente a efetiva troca dos saberes "[...] é capaz de possibilitar a coexistência das lógicas da etnia e da cidadania em um mesmo espaço social e territorial". Assim, ao pensar no desenvolvimento – e, aqui, especificamente naqueles planos e projetos que afetam os modos de vida dos povos tradicionais – sem a participação desses sujeitos na construção do ideal sustentável, é caminhar em contracorrente às lutas históricas de re-existência e em favor das práticas hegemônicas<sup>45</sup>, que marginalizam grupos étnicos autodeterminados no pleno exercício dos seus direitos<sup>46</sup>.

---

<sup>39</sup> MENDONÇA, Y. S. M. *Consulta prévia no estado do Pará: um estudo sob a perspectiva interdisciplinar da participação*, Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2019, p. 56.

<sup>40</sup> BORDENAVE, J. D. *O que é participação*, Ed. Brasiliense, São Paulo, 1994.

<sup>41</sup> BORDENAVE, J. D. *O que é participação*, Ed. Brasiliense, São Paulo, 1994, p. 12.

<sup>42</sup> MANTELLI, G. A. S.; ALMEIDA, J. M. "Entre pós-colonial, o decolonial e o socioambiental: leituras sociojurídicas na América Latina", *Revista Sociedade em Debate*, nº 02, 2019, p. 19.

<sup>43</sup> MENDONÇA, Y. S. M.; SIMONIAN, L. T. L. "O DIREITO À CONSULTA PRÉVIA E À PARTICIPAÇÃO NO ESTADO DO PARÁ: 'Não, não, não, não é a mesma coisa não'", *ContraCorrente: Revista do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas*, nº 15, 2021, p. 133-151.

<sup>44</sup> SANTOS, G. S. *O índio brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil hoje*, Ed. MEC/SECAD/LACED/Museu Nacional, Brasília, 2006, p. 89.

<sup>45</sup> MENDONÇA, Y. S. M.; PEREIRA, C. M. P.; MATTOS, D. S. "Protocolos autônomos de consulta prévia e o direito à cidade da floresta", em MENDONÇA, Y. S. M.; FERREIRA, V. A. S. *Diálogos Socioambientais*. Ed. Ponto & Vírgula, Rio de Janeiro, 2020, p. 40 – 48.

<sup>46</sup> Para fins exemplificativos de práticas desenvolvimentistas que marginalizam grupos étnicos autodeterminados, ver FERNANDES, L. M. A.; DOS SANTOS, T. L. A.; MENDONÇA, Y. S. M. M. "Limites processuais da consulta prévia no Brasil: a suspensão de liminar e antecipação de tutela como instrumento de retrocesso socioambiental", em PIMENTEL, A. G.; SOUZA FILHO, C. M.; CALEIRO, M. M. (Org.). *Retrocessos socioambientais e rupturas democráticas*, CEPEDIS, Curitiba, 2020, p. 83 – 122.

A título do que se trata, na constituição do Plano de Desenvolvimento Sustentável, que tem como objetivo fundamental e orientar a implementação da Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais<sup>47</sup>, toda e qualquer tentativa estatal de dispor a respeito dos meios de desenvolvimento de povos e comunidades tradicionais terá de obrigatoriamente contar com a participação destes nos processos decisórios. Desse modo, o direito à consulta se torna um instrumento de viabilização da própria participação, diminuindo, a partir disso, o que propõe Simonian<sup>48</sup> acerca da "[...] capacidade intrínseca de resistência das tradições que tende a ser vencida pelo poder abrangente da modernidade".

Na verdade, pode-se afirmar que, no Brasil, a PNPCT funciona em complemento à própria Convenção 169, uma vez que esta última dispõe que "[...] esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente"<sup>49</sup>. Com essa relação, o direito à CPLI também deve ser entendido como mecanismo de legitimação de políticas e planejamentos desenvolvimentistas, como a PNPCT e planos de desenvolvimento sustentável dos povos tradicionais, desde que atendido o critério participativo da consulta. Frente a esse cenário, caminha-se na implementação também do que Dino<sup>50</sup> propõe sobre "[...] espaços em que os reais interessados possam se manifestar em defesa de seus direitos".

Sobre o assunto, cabe destaque o que aduz Souza Filho<sup>51</sup> ao afirmar que "[...] cada grupo humano que esteja organizado segundo sua cultura e viva segundo a sua tradição, em conformidade com a natureza da qual participa, tem direito à opção de seu próprio desenvolvimento". No entanto, como visto anteriormente, o participacionismo da consulta, isto é, a realização de consultas pontuais e meramente compensatórias, inviabiliza o diálogo entre as partes interessadas, atribuindo aos sujeitos da Convenção 169 o papel de mero receptores de informação<sup>52</sup>. Logo, falar em desenvolvimento sustentável a partir dos direitos de povos e comunidades tradicionais é falar, inclusive, sobre uma mudança nos paradigmas de democracia da sociedade na contemporaneidade.

Nesse segmento e na ótica democrática, o raciocínio vai além da conquista ao sufrágio universal e, portanto, de uma democracia representativa. Inclusive porque, a exemplo do que ocorreu no estado do Pará<sup>53</sup>, o governo violou incontroversamente a especificidade da participação dos sujeitos da Convenção 169 na promulgação dos

---

<sup>47</sup> BRASIL. Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. 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 17 abr. 2022.

<sup>48</sup> SIMONIAN, L. T. L. "Pesquisa em Ciências Humanas e Desenvolvimento entre as Populações Tradicionais Amazônicas". *Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi (Ciências Humanas)*, Belém, nº 02, 2005, p. 122.

<sup>49</sup> 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, p. 03. 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 02 mar. 2021.

<sup>50</sup> DINO, N. A. "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, nº 42, 2014, p. 516.

<sup>51</sup> SOUZA FILHO, C. F. M. "Multiculturalismo e direitos coletivos", em SANTOS, B. de S (Org.). *Reconhecer para Libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*, Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2003, p. 93.

<sup>52</sup> FERNANDES, L. M. A.; DOS SANTOS, T. L. A.; MENDONÇA, Y. S. M. M. "Limites processuais da consulta prévia no Brasil: a suspensão de liminar e antecipação de tutela como instrumento de retrocesso socioambiental", em PIMENTEL, A. G.; SOUZA FILHO, C. M.; CALEIRO, M. M. (Org.). *Retrocessos socioambientais e rupturas democráticas*, CEPEDIS, Curitiba, 2020, p. 83 - 122.

<sup>53</sup> Para maiores informações a respeito do assunto, ver MENDONÇA, Y. S. M. *Consulta prévia no estado do Pará: um estudo sob a perspectiva interdisciplinar da participação*, Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2019.

Decretos 1.696/2018<sup>54</sup> e 2.061/2018<sup>55</sup>. E a respeito dessa conduta governamental, o Ministério Público Federal<sup>56</sup> se manifestou no sentido de afirmar que a Convenção "[...] 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".

Essa representatividade desacertada e, portanto, indevida, levanta questionamentos sobre a instituição de planos de desenvolvimento sustentável sem o viés participativo dos reais interessados no momento da sua elaboração. Ousa-se afirmar que restariam apenas planos construídos por uma "[...] democracia representativa elitista que propõe disseminar no mundo este modelo liberal-representativo vigente em grande parte do Ocidente, ignorando debates locais"<sup>57</sup>. Assim, destaca-se que a democracia que propõe a internalização das demandas endógenas é uma democracia igualmente participativa, assim como devem ser os projetos, planos e medidas que afetem povos e comunidades tradicionais.

Dessa maneira, há de se problematizar a participação, inclusive, no contexto do Estado democrático do país, a fim de buscar o reconhecimento das demandas dos povos e comunidades tradicionais na construção de planos e projetos de desenvolvimento a partir da participação ativa desses sujeitos nas tomadas de decisão<sup>58</sup>. Portanto, diante da possibilidade de interfeência nos modos tradicionais da vida e subsistência, a consulta – que pode agora ser entendida como um instrumento operativo dessa emergente e propositiva mudança de paradigmas teóricos, mas institucionais – estabelece o elo entre os interessados no desenvolvimento sustentável, através de uma lógica horizontal e contra-hegemônica nas esferas de poder. Somente assim a sustentabilidade caminhará ao lado do desenvolvimento em prol de uma ação transformadora do convívio social, respeitando e garantindo o pleno gozo de direitos e liberdades fundamentais de povos e comunidades tradicionais.

## 5. Considerações finais

O direito à CPLI é reconhecido como uma conquista promissora no fomento e garantia de direitos como autonomia, autodeterminação e participação. Isso porque, à luz dos processos consultivos, permite-se o autogoverno e a autogestão de povos e comunidades tradicionais nas tomadas de decisão, de modo que estes sejam os reais operários na construção dos seus planos de vida e projetos de desenvolvimento. No entanto, em decorrência das lacunas existentes na aplicação do direito de consulta

---

<sup>54</sup> PARÁ. 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 mar. 2022.

<sup>55</sup> PARÁ. 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 mar. 2022.

<sup>56</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Governo do Pará deve revogar imediatamente decreto que viola direito de consulta prévia, p. 02. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/governo-do-para-deve-revogar-imediatamente-decreto-que-violo-direito-de-consulta-previa>. Acesso em 02 mar. 2022.

<sup>57</sup> COSTA, B. S.; BRITO, F. J. S. Democracia Participativa como meio de implementação socioambiental: um novo paradigma, 2016. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:tPHVQmtC0OoJ:www.publicadireito.com.br/artigos/%3Fcod%3D0f2cdab3b6cd7205+%&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=safari>. Acesso em 02 mar. 2022.

<sup>58</sup> MENDONÇA, Y. S. M.; SIMONIAN, L. T. L. "O DIREITO À CONSULTA PRÉVIA E À PARTICIPAÇÃO NO ESTADO DO PARÁ: 'Não, não, não, não é a mesma coisa não'", *ContraCorrente: Revista do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas*, nº 15, 2021, p. 133-151.

no âmbito do ordenamento jurídico interno e dos interesses de viés liberal-individualista, este direito é limitado, na prática, a ser um mero canal de troca de informação.

Consequentemente, tem-se um cenário de consultas participacionistas, isto é, que se revelam meramente pontuais, formais e compensatórias, inviabilizando o cumprimento dos requisitos prévio, livre e informado da consulta, previstos no âmbito da Convenção 169 da OIT. Na tentativa de resolver essa problemática, sobretudo diante da violação de direitos humanos tradicionais na elaboração de projetos de desenvolvimento, alternativas são até pensadas, mas deixando à margem das discussões a importância do caráter efetivamente participativo dos processos consultivos e das tomadas de decisão. Por esse motivo, faz-se oportuno direcionar os debates para as premissas interdisciplinares da participação, a fim de buscar uma nova perspectiva desenvolvimentista e sustentável que possibilite a criação de espaços onde o fluxo de poder seja, no mínimo, "de baixo para cima", ou, na melhor das hipóteses, horizontal.

A partir dessa lógica de implementação da participação na construção de planos e projetos de desenvolvimento, tem-se também uma nova alternativa para a solução dos conflitos socioambientais oriundos do não cumprimento ou inobservância do direito à CPLI. Afinal, a proposta é no sentido de estabelecer novas alternativas para garantir que os processos consultivos sejam, enfim, construídos mediante o diálogo cultural e o agir comunicativo. Com esse cenário, buscar-se-á também fortalecer e consolidar o caráter pluriétnico e multicultural do país.

No entanto, há que se reconhecer que esse é um processo constante e que pode demorar um pouco até se alcançar a consulta ideal – se é que ela existe. Nesse momento, o que precisa ser feito é compreender a urgência da internalização do viés participativo do direito à CPLI nos projetos de desenvolvimento e na ótica tradicional do desenvolvimento sustentável. Isso de maneira a levar em consideração a historicidade, ancestralidade, práticas de vida, sobrevivência e, sobretudo, existência dos sujeitos da Convenção 169.

Nesses termos, muito embora este artigo tenha buscado incipientemente mostrar uma perspectiva nova ao desenvolvimento sustentável, especialmente à luz do direito à CPLI e da participação, reconhece-se a necessidade de mais estudos nesse sentido. Mudanças no paradigma democrático, institucional e político da atualidade podem parecer difíceis, mas há que se caminhar na direção de uma democracia socioambiental que consolide os diferentes modos de viver do país. Por esse motivo, este é também um apelo para que o cenário de violações do direito à CPLI na construção do desenvolvimento sustentável seja ressignificado na contemporaneidade.

## **6. Referências bibliográficas**

- ARNSTEIN, S. "A Ladder of Citizen Participation". *Journal of the American Institute of Planners*, nº 04, 1969, p. 216-224.
- BRASIL. Decreto Legislativo nº 143, de 2002. Aprova o texto da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre povos indígenas e tribais em países independentes. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2002/decretolegislativo-143-20-junho-2002\\_458771-convencao-1-pl.html](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2002/decretolegislativo-143-20-junho-2002_458771-convencao-1-pl.html). Acesso em 9 mar. 2022.
- 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 02 mar. 2022.
- BRASIL. Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. 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 17 abr. 2022.
- BRASIL. Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela

- República Federativa do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm). Acesso em 9 mar. 2022.
- BOBBIO, N. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*, Ed. Paz e Terra, São Paulo, 2018.
- BOLSSELMANN, K. "Losing the forest for the trees: environmental reductionism in the law", *Sustainability*, nº 02, 2010, p. 2424-2448.
- BORDENAVE, J. D. *O que é participação*, Ed. Brasiliense, São Paulo, 1994.
- CARSON, R. *Silent Spring*, Ed. Houghton Mifflin Company, New York, 1994.
- COSTA, B. S.; BRITO, F. J. S. *Democracia Participativa como meio de implementação socioambiental: um novo paradigma*, 2016. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:tPHVQmtC0OoJ:www.publicadireito.com.br/artigos/%3Fcod%3D0f2cdab3b6cd7205+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=safari>. Acesso em 02 mar. 2022.
- CMMDA. *Nosso Futuro Comum*, Ed. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1991, p. 49.
- CORDEIRO, R. M. "Os projetos de desenvolvimento do Brasil contemporâneo", *Revista de Economia Política*, nº 02, 2014, p. 230-248.
- DINO, N. A. "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, nº 42, 2014, p. 481 - 520.
- FERNANDES, L. M. A.; DOS SANTOS, T. L. A.; MENDONÇA, Y. S. M. M. "Limites processuais da consulta prévia no Brasil: a suspensão de liminar e antecipação de tutela como instrumento de retrocesso socioambiental", em PIMENTEL, A. G.; SOUZA FILHO, C. M.; CALEIRO, M. M. (Org.). *Retrocessos socioambientais e rupturas democráticas*, CEPEDIS, Curitiba, 2020, p. 83 - 122.
- GARZÓN, B. R.; YAMADA, E. M.; OLIVEIRA, R. *Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais*. Ed. Due Process of Law Foundation, Washington, 2016.
- LEITE, J. R. M.; SILVEIRA, P. G. "A Ecologização do Estado de Direito: uma Ruptura ao Direito Ambiental e ao Antropocentrismo Vigentes", em LEITE, J. R. M. *A Ecologização do Direito Ambiental Vigente: Rupturas Necessárias*, Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2018 p. 101
- MANTELLI, G. A. S.; ALMEIDA, J. M. "Entre pós-colonial, o decolonial e o socioambiental: leituras sociojurídicas na América Latina". *Revista Sociedade em Debate*, nº 2, 2019, p.11-23.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 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 02 mar. 2022.
- MENDONÇA, Y. S. M. "Consulta prévia no estado do Pará: um estudo sob a perspectiva interdisciplinar da participação", Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2019.
- MENDONÇA, Y. S. M.; SIMONIAN, L. T. L. "O DIREITO À CONSULTA PRÉVIA E À PARTICIPAÇÃO NO ESTADO DO PARÁ: 'Não, não, não, não é a mesma coisa não'", *ContraCorrente: Revista do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas*, nº 15, 2021, p. 133-151.
- MENDONÇA, Y. S. M.; PEREIRA, C. M. P.; MATTOS, D. S. "Protocolos autônomos de consulta prévia e o direito à cidade da floresta", em MENDONÇA, Y. S. M.; FERREIRA, V. A. S, *Diálogos Socioambientais*. Ed. Ponto & Vírgula, Rio de Janeiro, 2020, p. 40 - 48.
- MOREIRA, E. C. P. *Justiça Socioambiental e Direitos Humanos: Uma análise a partir dos direitos territoriais de Povos e Comunidades Tradicionais*. Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2017.
- NASCIMENTO, E. P. "Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico", *Estud. Av.*, São Paulo, nº 74, 2012, p. 51 - 64.
- NIENCHESKI, L. Z.; MOLINARO, C. A. Estado Socioambiental e Democrático de Direito: perspectivas econômicas, inovação tecnológica e sustentabilidade no contexto dos direitos humanos e fundamentais, 2010. Disponível em: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ANhBwuYSUfEJ:www.pucrs.br/edipucrs/XISalaoIC/Ciencias\\_Sociais\\_Aplicadas/Direito/82997-LUISAZUARDINIENCHESKI.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=safari](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ANhBwuYSUfEJ:www.pucrs.br/edipucrs/XISalaoIC/Ciencias_Sociais_Aplicadas/Direito/82997-LUISAZUARDINIENCHESKI.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=safari). Acesso em 10 fev. 2022.

- OLIVEIRA, R. M.; ALEIXO, M. T. Convenção 169 em disputa: consulta prévia, pensamento descolonial e autodeterminação dos povos indígenas, 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 fev. 2022
- OLIVEIRA FILHO, J. P. "Uma etnologia dos 'índios misturados': situação colonial, territorialização e fluxos culturais", em OLIVEIRA FILHO, J. P. *A viagem da volta: etnicidade, política e reelaboração cultural no Nordeste indígena*, Ed. Contra-Capa Livraria, Rio de Janeiro, 1999, p. 47-77.
- PARÁ. 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 mar. 2022
- PARÁ. 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 mar. 2022.
- ROSSI, A. S.; KOZICKI, K.; MENDONÇA, Y. S. M. "A ética ecológica e o giro ecodescolonial: rumo à ecologização do Direito Ambiental", *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, nº 42, 2021, p. 247-269.
- SANTILLI, J. *Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*, Ed. Petrópolis, São Paulo, 2005.
- SANTOS, B. S. "Para uma concepção multicultural de direitos humanos", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 48, 1997, p. 11- 32.
- SANTOS, G. S. *O índio brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil hoje*, Ed. MEC/SECAD/LACED/Museu Nacional, Brasília, 2006.
- SOUZA FILHO, C. F. M. "De como a natureza foi expulsa da modernidade", *Revista Crítica do Direito*, nº 05, 2015, p. 88-106.
- SOUZA FILHO, C. F. M. "Multiculturalismo e direitos coletivos", em SANTOS, B. de S (Org.). *Reconhecer para Libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*, Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2003, p. 71 – 110.
- SILVA JÚNIOR, G. L. *A luta por direito étnicos e coletivos frente à expansão do agronegócio: a experiência das comunidades tradicionais faxinalenses*, Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2010.
- SIMONIAN, L. T. L. "Políticas públicas e participação social nas Reservas Extrativistas amazônicas: entre avanços, limitações e possibilidades", *Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 48, 2018, p. 118-139.
- SIMONIAN, L. T. L. "Pesquisa em Ciências Humanas e Desenvolvimento entre as Populações Tradicionais Amazônicas". *Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi (Ciências Humanas)*, Belém, nº 02, 2005, p. 119-134.
- STEINBRENNER, R; HURTIENNE, T; POKORNY, B. "Participação e comunicação: dilemas e desafios ao desenvolvimento", em CASTRO, E.; HURTIENNE, T.; SIMONIAN, L.; FENZL, N. *Atores sociais, trabalho e dinâmicas territoriais*, Ed. NAEA/UFGA, Belém, 2007, p. 293 - 308.
- WAGNER, F. D. 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. 2022.
- YAMADA, É.; OLIVEIRA, L. A. A. *A convenção 169 da OIT e o direito à consulta livre, prévia e informada*, Ed. Funai/GIZ, Brasília, 2013.