

# O DIREITO À CONSULTA PRÉVIA E À PARTICIPAÇÃO NO ESTADO DO PARÁ: “Não, não, não, não é a mesma coisa não”

Ygor de Siqueira Mendes Mendonça<sup>21</sup>

Ligia Terezinha Lopes Simonian<sup>22</sup>

## Introdução

A Convenção 169 da OIT foi o primeiro tratado internacional de direitos humanos a tratar, dignamente, de direitos de povos e comunidades tradicionais. E isso porque, a partir da sua criação, houve uma ruptura no viés integracionista proposto pela antiga Convenção 107, que dispunha sobre a integração gradativa desses sujeitos aos demais segmentos da sociedade nacional. A formalização de direitos como a consulta, autonomia, autodeterminação e participação mudaram todo o contexto político, social, cultural e institucional dos países signatários, a exemplo do Brasil, Bolívia e Peru.

Em sua essência, a Convenção 169 prevê o direito à CPLI, que determina a realização de consultas sempre que medidas legislativas ou administrativas sejam capazes de afetar os modos tradicionais de vida, subsistência e desenvolvimento dos povos e comunidades tradicionais. Porém, além da própria exigência do direito à consulta em si, é possível compreender, também, que essas consultas devem ser participativas. Por sua vez, o objetivo com esse entendimento é garantir a participação ativa dos sujeitos nas tomadas de decisão.

No Brasil, a Convenção 169 foi promulgada pelo Decreto Executivo n. 5.051/04 (BRASIL, 2004)<sup>23</sup>. O firmamento da coexistência de grupos étnica e culturalmente diferenciados no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro reflete as longas e históricas lutas pela re-existência de povos e comunidades tradicionais, os quais buscam, nos termos de Silva (2017, p. 9), “[...] conquistar o direito coletivo de existir na diversidade”. Na contracorrente, porém, é surpreendente que os estudos realizados no âmbito da CPLI não se direcionem a analisar os aspectos interdisciplinares da participação, principalmente porque as lacunas normativas presentes na Convenção inviabilizam recorrentemente o exercício de direitos humanos e fundamentais de povos e comunidades tradicionais.

Em suma, as discussões teóricas buscam resolver os entraves na realização das consultas, especialmente acerca dos meios através dos quais esse direito deverá ser realizado. Sobre o assunto, Garzón, Yamada e Oliveira (2016), Garcia (2015) e Wagner (2014) afirmam que as discussões sobre a necessidade ou não de regulamentação do direito

21. Doutorando em Direito Socioambiental e Sustentabilidade (PUC/PR). Mestre em Desenvolvimento Socioambiental (NAEA/UFGA). Especialista em Direito Civil e Processo Civil (UNAMA). Membro do Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5358-5140>. E-mail: [ygoor.mendes@gmail.com](mailto:ygoor.mendes@gmail.com). Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR).

22. 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/UFGA 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](mailto:simonianl@gmail.com). Universidade Federal do Pará (UFGA).

23. O decreto n.º 5051/2004 foi revogado em novembro de 2019 pelo decreto n.º 10.088, que “[...] 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” (BRASIL, 2019, p. 1). No entanto, a partir da leitura do novo decreto, cabe destacar que o conteúdo materialmente constitucional da Convenção 169 continua em vigor.

à consulta decorrem da ausência de previsão normativa acerca do *modus operandis* do direito à CPLI, em que pese o entendimento majoritário seja no sentido de reconhecê-lo como um direito autoaplicável (SOUZA FILHO, 2019). Já quanto ao direito de participação, Mendonça (2019) aponta para a dificuldade de se encontrar estudos que relacionem o direito de consulta com o direito de participação.

Oportunamente, cabe destacar que a própria Corte Interamericana de Direitos Humanos já reconheceu o direito à CPLI como meio de garantir a participação, no julgamento do caso Povo indígena Kichwa de Sarakuvs Equador<sup>24</sup>. No entanto, a justificativa da presente pesquisa reflete a preocupação dos autores pela escassa produção científica a respeito do assunto, uma vez que a participação não é inserida nos estudos voltados ao cumprimento do direito à CPLI. Nesse sentido, há de se direcionar as pesquisas e os debates, também, para os aspectos interdisciplinares da participação, uma vez que, somente participando ativamente nos processos consultivos e decisórios, é que os sujeitos da Convenção 169 poderão se manifestar plenamente em favor dos seus direitos.

Por esse motivo, neste artigo propõe-se como objetivo geral analisar a relação dos povos e comunidades tradicionais quanto ao direito à consulta e à participação. O problema de pesquisa pode ser traduzido, portanto, pelo seguinte questionamento: a partir de aspectos teóricos e do entendimento da quilombola Emanuela Cardoso e do indígena Mydjere Kayapó, consulta e participação podem ser considerados sinônimos no âmbito do pleno exercício do direito à CPLI? Para tanto, realizou-se uma abordagem de natureza qualitativa, pautada no método dedutivo e análise de dados bibliográficos, documentais e entrevistas não estruturadas enquanto técnicas de investigação.

Desde já, destaca-se que embora se reconheça a existência de diversos povos e comunidades tradicionais existentes no estado do Pará, a escolha para o desenvolvimento da pesquisa se limitou à perspectiva de apenas duas lideranças tradicionais. A razão de ser dessa escolha está ligada, principalmente, à importância das lideranças escolhidas no engajamento e nas lutas contra a violação do direito à CPLI<sup>25</sup>. Afinal, na época das entrevistas realizadas, em 2019, Emanuela Cardoso fazia parte da Associação de Moradores e Produtores de Abacatal e Aurá (AMPQUA) e Mydkere Kayapó era o coordenador de educação indígena na Secretaria de Educação do Estado do Pará (SEDUC).

Além disso, a opção feita está diretamente vinculada à 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. Assim, por meio das entrevistas realizadas na sede da SEDUC e da Universidade Federal do Pará (UFPA), foram realizados registros fonográficos, buscando enfatizar e fortalecer o espaço de fala e a voz dos sujeitos. Com isso, buscou-se colher

24. 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)

25. Neste ponto, destaca-se que os presentes autores não esquecem e sequer ignoram as demais lutas tradicionais paraenses pelo direito à CPLI – porque existem e resistem. A escolha, portanto, foi feita apenas para fins metodológicos.

informações diretamente da perspectiva dos entrevistados a partir de um discurso livre e longe de qualquer estigma ou discriminação acerca do direito à CPLI.

Cumprе destacar ainda que a respeito do *locus* da pesquisa, o estado do Pará era "[...] responsável pela população aproximada de 34.000 (trinta e quatro mil) indígenas e cerca de 420 (quatrocentas e vinte) comunidades quilombolas identificadas" (PARÁ, 2018, p. 5). Por esse motivo e 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; PINTO, 2015, p. 440), optou-se por centralizar o estudo na perspectiva de duas forças tradicionais existentes nessa região da Amazônia brasileira<sup>26</sup>.

Por fim, o artigo está estruturado em cinco tópicos, iniciando-se com a presente introdução. Em ato contínuo, realizaram-se breves considerações sobre a Convenção 169 e o direito à CPLI como resultado da re-existência de povos tradicionais. Por sua vez, o terceiro tópico apresenta o direito de participação sob um viés teórico interdisciplinar, de modo a diferenciá-lo teoricamente do direito à consulta. No quarto tópico, evidencia-se a diferença entre esses dois direitos a partir da fala das lideranças entrevistadas. Por fim, as considerações finais apontam para o direito à CPLI como instrumento operativo do direito de participação.

### **A Convenção 169 da OIT e o direito à CPLI: uma análise histórica da re-existência de povos e comunidades tradicionais**

Inicialmente, é relevante evidenciar o caráter de proteção dos direitos humanos da Convenção 169 da OIT. A partir disso, pode-se afirmar que sua essência normativa visa proteger e promover direitos e garantias essenciais à vida e dignidade humana de povos e comunidades tradicionais. Para Silva Júnior (2010, p. 89), “[...] juntamente com a Constituição Federal de 1988, esse diploma internacional privilegia a diversidade e os direitos das comunidades de desenvolverem a própria cultura”.

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. 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”, bem como para emitir recomendações aos Estados-membros a respeito da matéria. Porém, foi em 1957, via Convenção 107, que a questão das “populações indígenas, tribais e semitribais” foi, enfim, regulamentada.

26. Para maiores informações sobre questões geográficas, históricas e socioambientais das respectivas localidades, ver Mendonça (2019).

A Convenção sobre a “Proteção e Integração das Populações Indígenas e de Outras Populações Tribais e Semi Tribais nos Países Independentes [...]” foi o primeiro tratado internacional a tratar dos direitos desses sujeitos. Porém, embora tenha consagrado um avanço grande 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 – conforme propõem Oliveira e Aleixo (2014) – pela “doutrina da integração”.

De acordo com sua própria denominação, é possível identificar que o postulado da Convenção 107 era pautado, sobretudo, na proteção e integração de grupos diferenciados do restante da sociedade nacional. A ideia vigente era a de que os sujeitos da Convenção deveriam gradualmente abandonar seus modos de vida e se adequarem aos ditames 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”.

No entanto, Ramos e Abramo (2011, p. 6) afirmam que no âmbito da revolução social e cultural, “[...] 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”. A tomada de consciência acerca da situação vivenciada trouxe uma ressignificação no tratamento e relações com esses sujeitos. Por sua vez, esse despertar deu espaço às diversas manifestações e críticas cada vez mais contundentes em favor da promoção da diversidade étnica e cultural, fazendo com que a Convenção 107 passasse a ser compreendida como ultrapassada e incompatível com as demandas do mundo moderno.

A partir disso, surge 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. Para Araújo (2006), o resultado alcançado afastou, principalmente, o cenário assimilacionista promovido pela Convenção 107 ao se consolidar como o primeiro diploma internacional que trata os direitos dos povos indígenas de maneira digna.

Essa característica se justifica, principalmente, pelo reconhecimento da autonomia e da autodeterminação dos sujeitos da Convenção 169, assim como pela substituição do termo “populações” por “povos”. Essa modificação, segundo Castro (2000, p. 165), expressa “[...] elementos de identidade política e reafirmação de direitos”. Além disso, destaca-

se que a própria OIT (2011, p. 8) afirma que “[...] 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”.

Por esse motivo, inclusive, adotou-se neste artigo o termo “povos e comunidades tradicionais”, previsto também no Decreto 6.040/2007<sup>27</sup> (BRASIL, 2007). O objetivo com esta escolha é o de não enfrentar as divergências semânticas existentes, afinal, conforme afirma Mydjere Kayapó (2019, Informação Verbal), “[...] essa palavra tradicional engloba a família tudinho”. No entanto, compartilha-se o entendimento de Moreira (2006, p. 45) ao dispor 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”.

No Brasil, a Convenção 169 foi aprovada pelo Decreto Legislativo no 143/02 (BRASIL, 2002), promulgada pelo Decreto Executivo no 5.051/04 (BRASIL, 2004) e consolidada pelo Decreto Executivo no 10.088 (BRASIL, 2019). Ao estabelecer o referido tratado no ordenamento jurídico nacional, o Estado brasileiro reconhece a necessidade de compatibilizar o ideal de direitos humanos com as diferentes maneiras de organização política, social e cultural da atualidade, reconhecendo, inclusive, a diversidade cultural como valor constitucional. Para Santos (2001), a tarefa central dessa política emancipatória consiste em transformar o conceito e a prática dos direitos humanos de um localismo globalizado em uma concepção pluriétnica e multicultural.

Dessa maneira, afirma-se que a superação do paradigma que vigorava na Convenção 107 reside na consolidação da garantia dos povos e comunidades tradicionais como sujeitos de direitos e grupos diferenciados do restante da sociedade nacional, sem o ideal integracionista. Direitos como autonomia e a autoidentificação constituem os elementos basilares da Convenção 169, pois garantem, sobretudo, o direito à diferença e à sensibilidade jurídica propostas por Geertz (1997). Porém, é no direito à CPLI que a referida Convenção encontra seu fundamento, constituindo, junto ao direito de participação, o que se entende pelo próprio epicentro da Convenção.

Emsuma, o direito à CPLI prevê que povos e comunidades tradicionais deverão ser consultados previamente e mediante procedimentos culturalmente adequados sempre que medidas administrativas ou legislativas possam afetar seus modos de viver. Previamente, inclusive, porque toda e qualquer consulta que seja realizada para discutir apenas os reflexos das medidas – e não a sua própria concepção – devem ser consideradas contrárias às suas diretrizes. De igual maneira, os processos consultivos devem considerar o caráter apropriado das consultas, de modo que sejam respeitados e levados em consideração os valores, discursos e costumes próprios de cada povo ou comunidade tradicional.

27. O Decreto 6.040, de 07 de fevereiro de 2007 institui a “Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais” (BRASIL, 2007).

O objetivo com essa determinação é evitar condutas paternalistas e assimilacionistas nos processos consultivos e nas tomadas de decisão. E, para tanto, as consultas deverão ser realizadas sem qualquer interferência ou pressão externa, a fim de afastar, também, a perspectiva do vício tutelar do Estado que Verdum (2006) propõe. Além disso, a partir da leitura do tratado é possível identificar que os sujeitos da Convenção 169 (BRASIL, 2019, p. 339) 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”.

Nessa ótica, afirma-se que o direito à CPLI visa garantir a igualdade no tratamento e de oportunidades no pleno exercício dos direitos humanos, preconizando um processo transformador no convívio social. Isso porque a CPLI é, na verdade, um instrumento de intermediação política entre os atores interessados nas medidas objeto de consulta. Sob este raciocínio, Mendonça (2019) defende que a CPLI deve ser entendida como um instrumento de promoção da participação ativa dos sujeitos da Convenção 169 nos processos consultivos e decisórios, e não apenas como mero canal de troca de informações.

Assim, o direito à consulta pode ser interpretado como meio de viabilizar a participação de povos e comunidades tradicionais nas tomadas de decisão, de modo a promover um espaço efetivo em que os interessados possam se manifestar em favor dos seus direitos. O objetivo com este entendimento é evitar que as consultas sejam participacionistas – conforme propõem Mendonça (2019) e Steinbrenner, Hurtienne e Pokorny (2007), isto é, que se revelem meramente formais ou pontuais. No entanto, os estudos realizados no âmbito do direito à CPLI pouco se concentram em analisar os aspectos teóricos da participação, afastando, inclusive, as diferenças entendidas pelos próprios interessados sobre o assunto.

Por esse motivo, faz-se de suma importância compreender o contexto no qual a participação se insere, de modo a possibilitar a construção de uma relação entre este direito e o direito à consulta. Somente com essa construção teórica e, sobretudo, interdisciplinar, é que será possível evidenciar a diferença entre essas duas garantias que, juntas, consolidam o novo postulado democrático da atualidade. O próximo tópico, portanto, destina-se a auxiliar o desenvolvimento do raciocínio que ora se propõe.

***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 sociedade em integrar processos de tomadas de decisão mediante o exercício do diálogo (GOHN, 2001; SIMÕES, SIMÕES, 2015). Essa integração, 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. 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 nas esferas dos processos decisórios, conforme propõe Arnstein (1969). 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, 1994; SACHS, 2004), a participação pressupõe a ideia de fortalecimento de todos os interessados 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. A validação desse direito compreende, portanto, a comunicação ativa e deliberativa 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, por meio do que a autora chama de "Escada da Participação" (Quadro 1). Para a autora, 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 dos interessados.

Quadro 1: Graus na "Escada da participação"

8	Controle Cidadão	Níveis e 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)

Nesse sentido, nota-se, desde já, a importância de compreender a consulta, por si só, como determinação normativa incapaz de promover a participação total dos sujeitos interessados nas medidas, sejam elas administrativas ou legislativas. Afinal, sem considerar e, conseqüentemente, viabilizar a participação de seus sujeitos nos processos consultivos, as consultas oferecem níveis de concessão mínima de poder, afastando, com isso, qualquer possibilidade de controle e deliberação nas tomadas de decisão. Isto posto, 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 maneiras históricas e distintas de compreender o conceito de participação, Gohn (2003) declara que a participação liberal 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 Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e do Decreto Presidencial n. 8.243/2014 (BRASIL, 2014). Nesse segmento, Tenório (2012) apresenta como alternativa o modelo de participação deliberativa.

Gohn (2003) 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) também como modelo deliberativo plural – pressupõe a transparência da atuação do Estado, tornando mais fácil o alcance de interesses em comum e a interação social entre os atores. Porém, a realidade observável é que há um distanciamento desse consenso teórico sobre o poder decisório da participação e a sua efetiva consolidação, especialmente por meio 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 seus modos 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, há de se viabilizar a inclusão das perspectivas, das cosmovisões, dos discursos, 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.

Segundo Galeano (2004, p. 1),

[...] 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 efeito, os caminhos trilhados para uma participação efetivamente participativa ganham cada vez mais espaço como mecanismos de transformação social e como processos de aprendizagem e alargamento do exercício da liberdade individual e coletiva em intervir pelos seus próprios modos de vida e desenvolvimento. Assim, a impossibilidade de influência dos sujeitos da Convenção 169 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. Desse modo, as consultas devem servir efetivamente para o fomento de um diálogo intercultural entre os sujeitos coletivos deste direito, e não apenas como canal de informação de decisões previamente tomadas.

Assim sendo, levando em conta o contexto dos sujeitos da referida Convenção, o direito à consulta deve ser considerado como instrumento efetivo de entendimento, fala e comunicação entre todos os atores interessados na escolha “do prato principal”. Porém, os modelos de poder 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 às práticas paternalistas e integracionistas do Estado.

Além disso, 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).

Dessa 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 fortalecimento dos povos tradicionais em nome da igualdade. Por sua vez, essa igualdade está relacionada ao equilíbrio e ao afastamento da verticalidade das relações de poder entre Estado e comunidades tradicionais. Nos termos de 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.

Assim, há de se pensar em uma participação mais arrojada e complexa, em que os povos e as comunidades tradicionais possam participar de modo direto e inclusivo, como na experiência das trabalhadoras e dos trabalhadores extrativistas agroextrativistas discutida por Simonian (2018)<sup>28</sup>. Embora os avanços tenham sido muitos quanto à garantia dos direitos territoriais via criação e implementação das Reservas Extrativistas (RESEX), das Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e dos Projetos Agroextrativistas (PAE) nestas últimas décadas, muito ainda há para se fazer quanto ao desenvolvimento e à sustentabilidade. Note-se, entretanto, que com o modelo atual de gestão no país e no mundo, de natureza autoritária e mesmo ditatorial, as possibilidades a respeito acabam sendo mínimas.

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. Afinal, de acordo com Mydjere Kayapó (2019, Informação Verbal), "[...] nós indígenas nós nunca é consultado. Nós indígenas a gente não tem espaço de voz, de diálogo". Nesse segmento, Ciconello (2008) afirma que 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.

Dessa maneira, embora a pressão da sociedade pela redemocratização do Estado seja uma luta em constante movimentação, 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". Exemplo disso está na fala de Mydjere Kayapó (2019, Informação Verbal) ao declarar que

28. Ver também as discussões e experiências sobre o Regime Especial de Manejo (REM) desenvolvidas na Colômbia (RIVERA ANGEL, SIMONIAN, 2019).

[...] muita gente não reconhece o direito nosso. Nós não somos convidados pra participar nas discussão, nós não somos consultado pra dizer se sim ou não, queremos assim, não negativo, porque quando o governo ele aprova uma coisa, e ele tá aqui os indício, ta tudo aprovado. Não, não é desse jeito.

À vista disso, não se pode olvidar a importância da autodeterminação, da autonomia e do autogoverno na construção de espaços dialógicos entre atores legítimos que, através da real participação, poderão estabelecer estratégias e metas para um desenvolvimento sistematizado pelo bem comum. Porém, é essencial internalizar também as diferenças empíricas entre consulta e participação, que serão ratificadas no próximo tópico sob a perspectiva das lideranças tradicionais paraenses entrevistadas.

### **Consulta e participação: "*não, não, não, não, não é a mesma coisa não*"**

A Convenção 169 da OIT é o diploma internacional vigente no ordenamento jurídico brasileiro que estabelece os mais importantes critérios interpretativos de emancipação das minorias étnicas do postulado integracionista. Não somente porque reafirma o direito de participação, mas, também, porque estabelece em seu corpo normativo critérios subjetivos e objetivos de delimitação dos seus sujeitos. Esse reconhecimento formal de povos e comunidades tradicionais como sujeitos de direito no âmbito doméstico consolida, enfim, o compromisso do Estado com o caráter pluriétnico e multicultural do país.

Após um processo histórico longo (até então não superado) de práticas estatais coloniais, somadas a um modelo de desenvolvimento hegemônico, nos quais os processos 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 Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). É dizer, pois, que a constitucionalização do pluralismo étnico e cultural da nação, como também a promoção do direito de participação como modo de garantir a boa governança e a sustentabilidade nas ações voltadas ao desenvolvimento asseguram, em tese, o postulado democrático da atualidade.

Desse modo, o firmamento da coexistência de grupos étnica e culturalmente diferenciados, que se reconhecem como tais e que possuem modos próprios 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 garante a participação dos povos e comunidades tradicionais nos processos consultivos e decisórios.

Conforme visto anteriormente, a Convenção 169 trata essencialmente do direito à CPLI. Porém, embora neste dever de consulta esteja instituída a "pedra angular" da Convenção, a sua legitimação está diretamente ligada à garantia da efetividade da participação, sendo esta entendida como o exercício pleno da autonomia, autogoverno 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.

Nessa perspectiva, entende-se que a consulta e a participação não podem ser consideradas um direito só, uma vez que a consulta há de ser idealizada como instrumento de viabilização da participação, ao passo que o raciocínio inverso é suficiente para legitimar o direito à CPLI. E isso no mesmo sentido da fala de Emanuela Cardoso (Informação Verbal, 2019): "Não, não, não, não é a mesma coisa não. Entendo que sejam coisas diferentes". O objetivo da consulta, portanto, e para além do previsto no texto normativo da Convenção 169 da OIT, é o de garantir o pleno exercício da participação de povos e comunidades tradicionais na construção do desenvolvimento nacional. Para a entrevistada (Informação Verbal, 2019),

Esse é o grande problema. 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.

Assim, com a realização da consulta, garante-se a real participação dos povos e comunidades tradicionais nos processos de tomadas de decisão, legitimando o próprio procedimento consultivo. Isso também porque, nas palavras de Mydjere Kayapó (2019, Informação Verbal), "[...] eu preciso ser consultado pra eu participar". Nesse sentido, a consulta há de ser considerada como o procedimento que antecede e, ao mesmo tempo, garante o direito de participação, fazendo com que o processo consultivo, a partir desta lógica, seja considerado eficaz – e eficaz porque legítimo e legítimo porque participativo.

Olha, participação eu quero participar porque assim bora colocar primeiro: tem a participação, pra mim participar eu preciso ser consultado. Porque assim, a população indígena do Brasil precisa ser consultada, consultar pra participar. Entendeu? É isso que tem

que ser. Porque não adianta você participar sem ter o preparo, não adianta você participar de uma coisa antes de você ter consulta, você ter que entender, você ter comunicação. Você precisa ser consultado (KAYAPÓ, 2019, Informação Verbal).

Ocorre que, como já visto, os entraves oriundos das omissões normativas que são próprias da Convenção 169 inviabilizam o pleno exercício do direito à CPLI e, conseqüentemente, de participação. Assim, as pesquisas e decisões judiciais até então realizadas buscam, recorrentemente, soluções teóricas e empíricas para essas omissões. Porém, nessa busca, as diferenças entre o direito de consulta e participação acabam sendo afastadas. Isso de modo a ignorar, também, as próprias tentativas de viabilização da participação e, portanto, de legitimação do próprio direito à consulta.

Ao diferenciar a consulta da participação, Mydjere Kayapó (2019, Informação Verbal) 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? (KAYAPÓ, 2019, Informação Verbal).

Por sua vez, quando questionada sobre o que seria a consulta, Emanuela Cardoso (2019, Informação Verbal) declarou que "[...] a consulta já vem como uma coisa forçada, às pressas. Foi como nós soubemos da OIT, até porque nós não tínhamos nem conhecimento disso, mas a consulta ela vem pra nos ouvir, pra todo mundo ter uma clareza da realidade dentro da comunidade". Além disso, segue afirmando o seguinte:

A consulta, além de ser um direito nosso, é uma questão de nos ouvir, de mostrar nossa realidade, nossos quereres, até porque estamos ensinando na nossa escola, pra nossas crianças a nossa historia, bem lá do comecinho [...] como uma questão de mostrar nosso modo de vida e uma forma, sei lá, de sensibilizar quem quer que seja pra nos olhar com outros olhares [...] então a consulta ela vem pra nos ouvir, pra todo mundo ter uma clareza da realidade dentro da comunidade (CARDOSO, Informação Verbal, 2019).

Por outro lado, já em relação a participação, a entrevistada relata que "[...] 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" (CARDOSO, Informação Verbal, 2019). Dessa maneira, direito de consulta e de participação devem ser vistos como autônomos, porém complementares.

Note-se, ainda, que o direito à CPLI visa promover e garantir a própria horizontalidade de poder nos processos decisórios. Isso com a finalidade de afastar as condutas paternalistas e integracionistas dos Estados e governos que constantemente violam direitos de minorias étnicas, como os povos e comunidades tradicionais. Em contraposição à verticalidade no procedimento de consulta, então, está a própria participação, uma vez que, segundo Dussel (2011, p. 119), na "[...] essência da legitimidade do exercício do poder estaria a participação".

Nessa perspectiva, pode-se concluir que o direito à CPLI é um instrumento de promoção e viabilização da participação dos sujeitos da Convenção 169 na construção de medidas legislativas ou administrativas capazes de afetá-los. Assim, a consulta deve ser entendida como instrumento operativo da luta pela re-existência de povos e comunidades tradicionais, a partir do qual esses sujeitos poderão lutar ativamente e resistir contra a lógica desenvolvimentista que vem "de cima pra baixo". E, somente com essa compreensão, as cosmovisões, histórias, discursos e demandas internas poderão ser, enfim, respeitados e levados em consideração.

## Conclusões

A Convenção 169 da OIT representou uma ruptura no viés integracionista vigente à época da sua criação ao formalizar o tratamento digno aos modos de organização social, política, institucional e cultural de povos e comunidades tradicionais. O reconhecimento de direitos como autonomia, autodeterminação e autogoverno consolida o exercício pleno dos modos tradicionais de vida e desenvolvimento desses sujeitos, sem obstáculos ou discriminação. No entanto, é no direito à CPLI que a Convenção 169 encontra seu fundamento, estabelecendo um espaço efetivo para que os seus sujeitos possam se manifestar em favor dos seus direitos.

Em linhas gerais, o direito à CPLI prevê que os povos e comunidades tradicionais devem ser consultados previamente sempre que medidas legislativas ou administrativas sejam capazes de afetá-los. Previamente, inclusive, porque toda e qualquer consulta que seja realizada apenas para discutir os efeitos das medidas – e não a sua própria concepção – devem ser consideradas contrárias à diretrizes da Convenção 169. Essa determinação afasta, inclusive, que as consultas sejam consideradas um instrumento de aceitação passiva do comando mais forte nas tomadas de decisão, isto é, que as consultas sejam consideradas como mero instrumento de troca de informações.

No entanto, as lacunas normativas presentes na Convenção 169 direcionam os estudos sobre o cumprimento do direito à CPLI, principalmente, às discussões relacionadas a regulamentação dos processos consultivos. Nesse contexto, porém, afastam-se os estudos relacionados ao direito de participação. Com essa omissão, os aspectos interdisciplinares da participação não são levados em consideração na construção dos processos consultivos e decisórios, inviabilizando o diálogo intercultural e deliberativo nas tomadas de decisão.

O que resta, assim, são consultas que vêm "de cima para baixo", em contracorrente a todo o histórico de re-existência dos povos e comunidades tradicionais. Por este motivo, a presente pesquisa buscou analisar a relação do direito de participação com o direito à consulta sob aspectos teóricos e internos de duas lideranças tradicionais paraenses, de modo a responder se esses direitos podem ser considerados sinônimos no âmbito do exercício do direito à CPLI.

Principalmente a partir da análise da fala dos entrevistados, pode-se concluir que o direito à consulta não deve ser compreendido como o direito de participação. Na verdade, aquele primeiro é entendido como instrumento operativo deste segundo, de modo que o direito à CPLI só poderá ser considerado eficaz quando legítimo e legítimo quando participativo. Assim, há uma urgência na realização de estudos voltados a questão da implementação e efetividade da participação de povos e comunidades tradicionais nos processos consultivos e decisórios, a fim de consolidar, garantir e respeitar, de vez, a identidade, discursos, histórias e cosmovisões internas desses sujeitos no contexto do desenvolvimento nacional.

## Referências

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. 2020.

ARNSTEIN, Sherry Phyllis. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of Planners**, v. 35, n. 4, p. 216-224, jul. 1969.

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

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

BRASIL. **Constituição (1988) da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. 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 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto legislativo nº 143, de 2002**. Aprova o texto da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre os 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>. Acesso em 25 mar. 2020.

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: 25 mar. 2020.

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: 25 mar. 2020.

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: 25 mar. 2020.

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#art5](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5). Acesso em 25 mar. 2020.

CARDOSO, Emanuela. **Informe verbal sobre a Consulta prévia no Estado do Pará**. Concedida a Ygor de Siqueira Mendes. Belém, 31 de janeiro de 2019. Não paginado. [Arquivo pessoal de Y. Mendonça].

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**. Manaus, 2016. 137 fls. Dissertação (Mestrado) – Escola Superior de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental, Manaus, 2016.

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. p. 165-182.

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 mar. 2020.

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

DUSSEL, Enrique. Democracia participativa, disolución del Estado y liderazgo político (Primera Parte). **Comunicação & Política**, v. 29, n. 3, p. 17 - 34, 2011.

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. In: **29a Reunião Brasileira de Antropologia**, 03 a 06 de agosto de 2014, Natal/RN.

GALEANO, Eduardo. **Verdades e mentiras!** Reflexões de Eduardo Galeano: democracia, FMI, ONU, Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio. 2004. Disponível em: <https://revoltatotalglobal.blogspot.com/2011/10/verdades-e-mentiras-reflexoes-de.html>. Acesso em: 25 mar. 2020.

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, 1997, p. 169-238.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2003.

GOHN, Maria da Glória. Abordagens teóricas nos estudos dos movimentos sociais na América Latina. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 54, p. 439 – 455, Set./Dez., 2008.

KAYAPÓ, Mydjere. **Informe verbal sobre a Consulta prévia no estado do Pará**. Concedida a Ygor de Siqueira Mendes. Belém, 18 de janeiro de 2019. Não paginado. [Arquivo pessoal de Y. Mendonça].

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

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. **A proteção jurídica dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade:** entre a garantia do direito e a efetividade das políticas públicas. Belém, 2006. 246 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, 2006.

MENDONÇA, Ygor de Siqueira Mendes. **Consulta prévia no estado do Pará:** um estudo sob a perspectiva interdisciplinar da participação. Belém, 144 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, 2019.

OLIVEIRA, Rodrigo Magalhães de; ALEIXO, Mariah Torres. **Convenção 169 da OIT em disputa:** consulta prévia, pensamento descolonial e autodeterminação dos povos indígenas. 2014. Disponível em: <http://www.29rba.abant.org.br/trabalho/>

OIT. **Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT.** Brasília: OIT, 2011.

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. 2018. Disponível em: <http://www.ioepa.com.br/pages/2018/2018.01.25.DOE.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2020.

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

RAMOS, André Carvalho. **Curso de Direitos Humanos.** São Paulo: Saraiva, 2017.

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.

RIVERA ANGEL, Fredy Alexis; SIMONIAN, Ligia Terezinha Lopes. Los regímenes especiales de manejo y el caso del PNN Yaigojé Apaporis, Colombia. Revista **Amazonia Investiga**, v. 8, n. 24, p. 561-578, dez. 2019. [Dossiê Políticas públicas, desenvolvimento e sustentabilidade na Amazônia ocidental, org. por L. T. L. Simonian].

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

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

SILVA, Liana Amin Silva da. **Consulta prévia e livre determinação dos povos indígenas e tribais: re-existir para co-existir**. Curitiba, 335 f. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2017.

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: 25 mar. 2020.

SIMONIAN, Ligia Terezinha Lopes. Políticas públicas e participação social nas Reservas Extrativistas amazônicas: entre avanços, limitações e possibilidades. **Desenvolv. Meio Ambiente**, v. 48, p. 118-139, novembro 2018. Edição especial: 30 Anos do Legado de Chico Mendes,

SIMONIAN, Ligia Terezinha Lopes.; BAPTISTA, Estér Roseli.; PINTO, Paulo Moreira.; SILVA, José Bittencourt da. Formação sociambiental do Pará. In: SIMONIAN, Ligia T. Lopes; BAPTISTA, Estér Roseli. (Org.). **Formação Socioambiental da Amazônia**. Belém: NAEA, 2015. p. 393-525.

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.

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

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

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.