

## DO INDIGENISMO INTEGRACIONISTA AOS PROTOCOLOS AUTÔNOMOS DE CONSULTA: A AMÉRICA LATINA NOS CAMINHOS DO PROTAGONISMO DOS POVOS INDÍGENAS

## FROM INTEGRATIONIST INDIGENISM TO AUTONOMOUS CONSULTATION PROTOCOLS: LATIN AMERICA IN THE INDIGENOUS PEOPLES PROTAGONISM WAYS

**JULIANNE HOLDER DA CÂMARA SILVA<sup>1</sup>**

Universidade Federal rural do Semi-Árido (UFERSA). Mossoró/RN. Brasil.

**RESUMO:** O objetivo de “civilizar” e “integrar” o indígena mais do que uma ideologia juridicamente consolidada constituiu-se em uma política pública institucionalizada e oficialmente destinada aos povos indígenas pela grande maioria dos países do continente latino-americano. Com respaldo na pressuposta incapacidade civil do indígena, a política integracionista legitimou a marginalização dos povos e a apropriação de suas terras e recursos. Partindo dessas bases históricas, através de uma pesquisa explicativa e exploratória, o presente trabalho abordará a transformação ideológica ocorrida nos debates internacionais das últimas décadas, voltada à superação do paradigma integracionista e fortalecimento da diversidade e do protagonismo dos povos. Investigará como os movimentos indígenas do continente se articularam na busca por alternativas que privilegiassem sua autonomia e o respeito a sua identidade. Para tanto, coletou dados através da documentação indireta, a partir da pesquisa bibliográfica e documental e dos métodos histórico e comparativo. As pesquisas evoluíram de modo a indicar que ações de iniciativa dos próprios povos indígenas, como a elaboração dos protocolos de consulta, revelaria um grande potencial emancipador. Além de colocar cada povo na centralidade dos processos de tomada de decisões, o respeito a cada protocolo pode significar a redução de conflitos. Diferentes experiências na elaboração de protocolos indígenas também foram estudadas. Como conclusão percebe-se que a grande dificuldade em colocar em prática um real processo de escuta está justamente nos governos dos estados nacionais, que asseguram abstratamente direitos aos povos indígenas sem, contudo, reconhece-los e engendrará-los na prática.

**PALAVRAS-CHAVE:** Povos indígenas; América Latina; Consulta; Protocolos autônomos de consulta; Protagonismo.

**ABSTRACT:** The objective of “civilizing” and “integrating” the indigenous people, more than a legally consolidated ideology, constituted an institutionalized public policy officially aimed at indigenous peoples by the vast majority of countries on the Latin American continent. Supported by the presupposed civil incapacity of indigenous people, the integrationist policy legitimized the marginalization of people and the appropriation of their lands and resources. Starting from these historical bases, through explanatory and exploratory research, this work will address the ideological transformation that has occurred in international debates in recent decades, aimed at overcoming the integrationist paradigm and strengthening diversity and the protagonism of people. It will investigate how indigenous movements on the continent came together in the search for alternatives that privileged their autonomy and respect for their identity. To this end, data was collected through indirect documentation, from bibliographic and documentary research and historical and comparative methods. Research has evolved to indicate

---

<sup>1</sup> Orcid da autora: ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3473-1050>

that actions initiated by indigenous peoples themselves, such as the development of consultation protocols, would reveal great emancipatory potential. In addition to placing each people at the center of decision-making processes, respecting each protocol can mean reducing conflicts. Different experiences in developing indigenous protocols were also studied. In conclusion, it can be seen that the great difficulty in putting into practice a real listening process lies precisely with the governments of national states, which abstractly guarantee rights to indigenous peoples without, however, recognizing and engendering them in practice.

**KEYWORDS:** Indigenous peoples; Latin America; Consultation; consultation's Autonomous protocols; Protagonism.

## INTRODUÇÃO

Para falar em direitos dos povos indígenas no contexto da América Latina se faz indispensável atravessar diversos períodos históricos, cujas respectivas ideologias indigenistas foram marcadas por atitudes aniquiladoras da diversidade. Indigenismo, neste artigo, será conceituado como a política oficial destinada aos povos indígenas, tanto pelos estados nacionais dentro de suas fronteiras, quanto a estimulada pelos organismos multilaterais que exercem forte influência sobre o continente latino-americano.

Ganha destaque neste contexto, a Convenção 107 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 05 de junho de 1957, que massificou sobre os países membros a orientação para que fosse providenciada a progressiva integração dos povos indígenas à cultura dominante. A aculturação forçada tornou-se, assim, ideologia hegemônica no continente latino-americano, incorporada aos ordenamentos jurídicos domésticos a pautar suas políticas públicas e relacionamento com os povos indígenas locais.

Recortando o caso brasileiro, temos um período colonial e imperial sob a forte influência da igreja católica e seus objetivos missionários de catequização; onde as chamadas “guerras justas aos bárbaros” justificaram a escravização de indígenas que não se submeteram à fé cristã e conseqüente apropriação de suas terras.

Destacamos, também, o início da república brasileira, onde se perseguia a consolidação de um irreal ideal de nação brasileira, branqueada e sem diversidade; momento histórico em que o País incorporou a ideologia integracionista presente na convenção 107 da OIT. Passando, então, por períodos ditatoriais em que a aniquilação dos povos indígenas se tornou uma política explícita do Governo, como nos revelam, por ex., o massacre do Paralelo 11<sup>2</sup>, bem como a

---

<sup>2</sup> O chamado “Massacre do paralelo 11”, ocorrido em 1960 no Mato Grosso, consistiu no assassinato de indígenas Cinta larga de maneira intencional por agentes do Governo, em parceria com seringalistas e políticos da região.

tentativa de extermínio do povo Cinta Larga através da distribuição de alimentos e brinquedos envenenados com arsênico e contaminados com o vírus da varíola (Instituto Socioambiental, 2023), dentre outros escândalos envolvendo a política de genocídio praticada pelo Serviço de Proteção ao Índio (SPI), órgão indigenista antecessor da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI).

O fato é que sempre houve uma constante de incorporação forçada dos povos indígenas à cultura dominante, mudavam-se apenas as justificações ideológicas a depender do período. A relação sempre se deu de maneira vertical, autoritária e à revelia dos povos. Por esse motivo, as narrativas presentes nos movimentos dos povos indígenas pela América Latina, principalmente a partir da década de 1970, se fortaleceram em torno das seguintes demandas: O reconhecimento e respeito à identidade étnica e cultural diferenciada, a fim de romper com o padrão integracionista institucionalizado; E a autodeterminação sobre suas vidas, escolhas e territórios.

Para que tais demandas prosperassem foi indispensável uma revisão das narrativas hegemônicas e reformulação da política indigenista no continente. Alguns documentos e manifestos ganharam especial destaque nessa trajetória crítica: As declarações de Barbados I e II (1973 e 1977 respectivamente); O manifesto *Tiwanaku* na Bolívia (1977), o documento *Y-Juca Pirama - O índio aquele que deve morrer*, publicado por bispos e missionários brasileiros (1977); o pacto de São José da Costa Rica (1981) que introduziu o conceito de etnodesenvolvimento; e a Convenção 169 da OIT (1989) que, reformulando conceitos e ideologias, desconstruiu a política indigenista integracionista presente na Convenção 107, superando-a.

Diante desse quadro, merece especial atenção o direito de consulta, formalmente previsto na Convenção 169 da OIT e incorporado aos ordenamentos jurídicos dos países signatários. A consulta significa aos povos indígenas o direito a serem escutados, consultados, sempre que empreendimentos, obras, decisões, possam afetá-los diretamente. Uma consulta prévia à realização do empreendimento, informada quanto aos riscos e condições, de boa-fé, de

---

Os escândalos envolvendo o SPI culminaram em uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), inconclusa, mas que acabou resultando na extinção do órgão. (OLIVEIRA, 2006. Pág. 131 e 233) (Instituto Socioambiental, 2023).

modo que os povos consultados possam influenciar o resultado final de qualquer decisão que os impacte.

Por outro lado, a consulta implica ao estado o dever de realizá-la, considerando os critérios mencionados. Observamos, pois, que os países signatários da Convenção 169 da OIT assumiram o compromisso de incorporar internamente e promover a realização do mencionado direito. Ao incorporar, como no caso brasileiro, muitos fizeram através de lei, gerando a legítima expectativa dos povos em serem consultados. Entretanto, o direito de consulta acabou caindo no vazio, frustrando as expectativas dos povos que terminaram por se articular em torno da elaboração, eles próprios, dos protocolos de consulta.

Os protocolos autônomos de consulta são documentos elaborados pelos próprios povos indígenas, possuem conteúdos variados e indicam a forma como cada povo deseja ser consultado diante da realização de algum empreendimento que possa impactá-los. A iniciativa se fortaleceu entre os povos da América Latina de diferentes formas, surgindo como resposta à inação dos estados nacionais em efetivar o direito de consulta formalmente reconhecido.

A fim de destacar o potencial emancipador dos protocolos indígenas de consulta, o presente artigo precisará atravessar o contexto histórico que consolidou uma ideologia opressora de assimilação cultural pelo continente americano, e que acabou se projetando internamente, no Brasil. Precisarão abordar como a ideologia integracionista se reformulou nesse trajeto e o papel emancipador que o direito de consulta pode representar através de uma interpretação forte, que privilegie a autodeterminação dos povos e lhes permita reassumir o protagonismo de suas escolhas, terras e recursos.

O caminho metodológico para tanto foi mesclar as pesquisas exploratória e explicativa, utilizando como métodos de procedimento o histórico e o comparativo. Como método de abordagem, foi utilizado o hipotético-dedutivo. Dessa forma se propôs a investigar os elementos e percursos históricos responsáveis por consolidar na América Latina uma política indigenista intervencionista e marginalizadora, estruturada sobre uma ideologia de aculturação forçada.

O objetivo de “civilizar” e “integrar” o indígena legitimou a apropriação de suas terras e recursos sob o argumento da incapacidade civil, juridicamente construído e massificado por todo o continente latino, a partir da atuação de agências internacionais e da aderência dos países.

Firmadas essas bases históricas, partimos então para investigar a formação dos movimentos indígenas voltados ao rompimento desse padrão integracionista e a construção de alternativas que privilegiassem a autonomia dos povos e o respeito a sua identidade.

As pesquisas evoluíram de modo a indicar que ações de iniciativa dos próprios povos indígenas, como a elaboração dos protocolos de consulta pelos mesmos, revelaria um grande potencial emancipador. Além de colocam cada povo na centralidade dos processos de tomada de decisões que os afetam, o respeito a cada protocolo pode significar a redução de conflitos dado que o entendimento entre estado/empresas/povos estaria legitimado pela participação dos sujeitos impactados.

No entanto, constata-se que a grande dificuldade em colocar em prática um real processo de escuta está justamente nos governos dos estados nacionais, que asseguram abstratamente direitos aos povos indígenas sem, contudo, reconhece-los e engendrará-los na prática. Os estudos se desdobraram também neste aspecto, identificando a transformação ideológica que vem acontecendo como pano de fundo dos debates internacionais. Serão estudados documentos internacionais multilaterais relevantes para a modificação do paradigma integracionista, com ênfase na abordagem que dedicam ao direito de consulta. Por fim, serão abordadas diferentes experiências na elaboração dos protocolos de consulta e sua potencialidade emancipadora.

## **1 AS TRANSFORMAÇÕES HISTÓRICAS NO DISCURSO LATINO-AMERICANO DE JUSTIFICAÇÃO DA POLÍTICA INDIGENISTA INSTITUCIONALIZADA**

O indigenismo consiste na política oficial e institucionalizada destinada aos povos indígenas. Se traduz em uma ideologia justificadora das escolhas normativas e orientadoras das políticas públicas, tomadas pelos estados nacionais e destinadas à regular o relacionamento do estado/sociedade com os povos indígenas conviventes dentro de suas fronteiras nacionais.

A política indigenista oficial nos estados latino-americanos, historicamente se pautou por paradigmas normativos e reguladores impregnados de alguma ideologia dominante na época e influente pelo continente. Seja a catequização para salvar a alma do “bom selvagem”, respaldada não somente na legislação colonial, como também em bulas papais da Igreja católica (Kayser, 2010); seja a “civilização” do indígena “selvagem” como projeto republicano de

modernização e uniformização da sociedade. Em um caso ou em outro, a ideologia vigente destinava-se à aculturação dos povos, imposição de valores e de modos de vida.

Tendo se originado como um movimento cultural pós-revolucionário das elites mexicanas (1910/1920) o chamado indigenismo clássico destinava-se a edificar a identidade cultural do povo mexicano, calcada nas ideias de unidade da nação, padronização social e modernização. Com o passar do tempo, e sobretudo, em razão da atuação de agências internacionais multilaterais, o indigenismo se desprendeu de suas bases originárias para se arvorar como articulação coletiva dos países latino-americanos na construção de uma “cultura latino-americana” (Verdum, 2006).

Massificado pelo continente, sobretudo, através da já citada Convenção 107/1957 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) - que estabeleceu objetivos, conceitos e estratégias comuns a um indigenismo interamericano a ser emplacado pelos países signatários - o indigenismo proporcionou justificativa ideológica para programas de governo destinados a integração e assimilação dos povos indígenas.

No Brasil vimos florescer o chamado “indigenismo à moda brasileira”, baseado na política de “atração e pacificação dos índios arredios” e na construção de um regime de “proteção e assistência”, destinado a “civilizar” os indígenas de modo a promover o projeto republicano de fortalecimento da identidade nacional e da modernização do País<sup>3</sup> (Verdum, 2006, p. 13, 28, 29, 31, 32).

A ideologia integracionista começou a ser contestada apenas na década de 1970, destacadamente a partir da Declaração de Barbados I, elaborada por antropólogos na ocasião do Simpósio sobre “*Fricção interétnica na América Latina*” (1971). A Declaração expôs ao Mundo que a política indigenista institucionalizada pelos países latinos estava exterminando as culturas autóctones do continente sob o manto da legitimidade de políticas de governo. A partir

---

<sup>3</sup> Vale lembrar que a “técnica” de “atração” e “pacificação” dos indígenas “arredios” consistia na política indigenista oficial do estado brasileiro desde a criação do Serviço de Proteção ao Índio (SPI), em 1910, especialmente massificada pelos trabalhos da comissão Rondon. Mais tarde, a técnica foi aperfeiçoada pelos sertanistas Francisco Meirelles, do SPI, e pelos irmãos Villas Boas (Claudio, Orlando e Leonardo), ligados à Fundação Brasil Central. A chamada “técnica de atração e pacificação” foi responsável pelo extermínio devastador de milhares de indígenas, não só em decorrência de doenças, fome e falta de assistência, como também pelas transferências territoriais forçadas, agravando ainda mais a questão fundiária brasileira. (VERDUN, 2006) (OLIVEIRA, 2006).

dela, outros documentos passaram a reivindicar uma nova forma de relacionamento entre estados e povos indígenas e por respeito à diversidade étnica e cultural (Lacerda, 2014).

O Manifesto *Tiwanaku*, de 30 de julho de 1973, ganhou destaque nesse contexto por ter sido elaborado pelos próprios povos indígenas *Quechua* e *Aymara* da Bolívia, denunciando suas insatisfações com o projeto de nação boliviana, resumida na frase “*Somos extranjeros en nuestro propio país*” (Lacerda, 2014. P. 549-552. Anexo 4).

O Documento *Y-Juca-Pirama - O índio: Aquele que deve morrer*, subscrito por Bispos e missionários católicos em 25 de dezembro de 1973, criticou fortemente a política integracionista e o regime de “proteção” destinados aos indígenas pelo Estado brasileiro. O documento problematizou as verdadeiras intenções por trás da política brasileira de “contato/pacificação/civilização” dos povos indígenas, verdadeira legitimação para a intervenção do estado em suas terras e recursos.

Foi nesta esteira que a Declaração de Barbados II (1977) propôs conceitos alternativos ao indigenismo integracionista (tais como o etnodesenvolvimento, etnocídio, diversidade cultural e pluralismo cultural), introduzindo uma nova perspectiva de desenvolvimento, baseado na promoção da autonomia e da autodeterminação dos povos originários (Verdum, 2006). No mesmo ano a ONU promoveu uma Conferência internacional em Genebra destinada a discutir a questão dos indígenas da América Latina, ocasião em que solicitou à OIT que revisasse o Convênio 107/1957.

A intenção dessa revisão seria superar a perspectiva integracionista em favor de um novo paradigma de relacionamento com os povos indígenas: o paradigma do respeito à diversidade étnica e cultural. Revisão essa que culminou em uma nova Convenção, a Convenção 169 de 27 de junho de 1989 da OIT, *Convenção sobre povos indígenas e tribais em países independentes*<sup>4</sup>, marco internacional de significativa relevância para a questão indígena em uma perspectiva global, que rompeu com o indigenismo integracionista e fortaleceu as reivindicações por autonomia.

Nesse contexto, também merece destaque a reunião de peritos sobre Etnodesenvolvimento e Etnocídio da América Latina, realizada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em dezembro de 1981, na cidade

---

<sup>4</sup> Devidamente ratificada através do Decreto Legislativo 143, de 20 de junho de 2002, foi incorporada ao nosso Ordenamento Jurídico através do Decreto 5.051, de 19 de abril de 2004.

de São José, na Costa Rica. Dentre os frutos dessa reunião desponta o conceito de etnodesenvolvimento: “desenvolvimento com identidade”, uma forma de promover o desenvolvimento a partir da perspectiva dos povos indígenas.

O etnodesenvolvimento foi introduzido como uma recomendação aos países integrantes das Nações Unidas, uma orientação no sentido de respeitar a autonomia e a autodeterminação dos povos indígenas, de modo a garantir o direito de reproduzir sua identidade cultural diferenciada. A Declaração ainda foi responsável por elaborar o conceito de etnocídio, o genocídio cultural.

Dentro desse processo, o movimento indígena se estruturou em torno de reivindicações por autonomia e participação; por controle territorial e sobre os recursos naturais; e pelo reconhecimento da identidade étnica e cultural diferenciada. Desta forma, a união de atores políticos, indígenas e não indígenas, conduziram à transformação dos discursos e práticas por parte dos diversos atores internacionais públicos e privados (Verdum, 2006).

## **2 AUTODETERMINAÇÃO E CONTROLE SOBRE OS USOS DAS TERRAS INDÍGENAS NA PERSPECTIVA DA OIT, ONU E OEA: CONSTRUINDO O MARCO INTERNACIONAL DA CONSULTA**

Abordar o tema da autodeterminação dos povos indígenas implica em enfrentar a questão do controle sobre os usos territoriais e dos recursos naturais em suas terras. Manter este controle nas mãos do estado, ou de uma pequena elite econômica, estar-se-ia repetindo o paradigma assimilacionista de aculturação dos povos indígenas.

Ao se comprometer internacionalmente com o princípio da autodeterminação dos povos indígenas, os estados nacionais devem institucionalizar internamente mecanismos de participação e controle dos povos indígenas sobre suas terras e recursos. Foi então que se desenvolveu no debate internacional o instrumento da consulta, mecanismo capaz de incluir os povos indígenas na tomada de decisões que os afetam diretamente.

O direito à consulta se tornou central na luta dos movimentos indígenas por melhores condições de vida, constituindo a peça fundamental da Convenção 169 da OIT (ONU, 2010) e, mais tarde, da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, de 2007,

(que reconheceu expressamente a autodeterminação dos povos indígenas) e da Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, de 2016.

A Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos indígenas já em seu preâmbulo, e no art. 3º, reconhece que “*Os povos indígenas têm direito à autodeterminação*”. E no art. 4º esclarece o conteúdo desse direito: “*Os povos indígenas, no exercício do seu direito à autodeterminação, têm direito à autonomia ou ao autogoverno nas questões relacionadas a seus assuntos internos e locais [...]*”. O referido preâmbulo ainda reconhece que os indígenas foram vítimas de violências históricas, fruto do processo de colonização e consequente despojo de seus territórios, o que acabou por impedi-los de exercer livremente suas escolhas segundo suas próprias necessidades e interesses.

No art. 26.2 a Declaração da ONU esclarece que os povos indígenas têm o direito de possuir, utilizar, desenvolver e *controlar* as terras, territórios e recursos que possuem. Acrescentando, no art. 23, que os povos indígenas têm o direito a determinar e elaborar prioridades e estratégias para o exercício de seu direito ao desenvolvimento, ou utilização de suas terras e outros recursos (art. 32.1). O art. 32.2 retoma a ideia de consulta esclarecendo que nela os estados deverão obter o consentimento dos povos envolvidos antes da aprovação de qualquer projeto que afete suas terras e outros recursos, especialmente nos casos de utilização e de exploração de recursos minerais e hídricos.

Com efeito, o manual de aplicação da Convenção 169 da OIT esclarece que muitos conflitos envolvendo os povos indígenas resultam das violações sistemáticas, pelos estados, ao devido procedimento de consulta, e poderiam ser evitados (OIT, 2013). O referido manual de aplicação explicita que a consulta e a participação dos indígenas, na tomada de decisões que os afetam, constituem a pedra fundamental do Convênio 169 (OIT, 2013).

Em sua Reunião de 2009, o Comitê de experts da OIT recomendou ao Peru que suspendesse as atividades de exploração de recursos naturais desenvolvidas em terras indígenas sem a realização do devido procedimento de consulta, dirigindo recomendações similares para a Guatemala e a Colômbia (OIT, 2013).

Igualmente, nas conclusões da Reclamação GB.304/14/7 (OIT, 2009), de 17 de março de 2009, o Conselho de Administração da OIT advertiu ao Brasil que “*mantenha mecanismos de consulta e participação eficazes, de maneira a garantir que os povos indígenas sejam coparticipes em seu processo de desenvolvimento*”, reafirmando “*que a pedra angular do*

*Convenio são os mecanismos de consulta e participação e que sua finalidade não é formal”.* No mesmo sentido é a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (2018, p. 80).

As citadas Declarações da ONU (2007) e da OEA (2016) sobre os direitos dos povos indígenas, juntamente com a Convenção 169 da OIT, formam o conjunto de referência internacional quanto ao tratamento da questão indígena na atualidade. Entretanto, como veremos mais a frente, os referidos instrumentos multilaterais não conseguem alcançar sua finalidade emancipatória, especialmente no Brasil, em virtude das interpretações restritivas que são dadas aos conceitos de consulta e consentimento.

## **2.1 PRIVILEGIANDO AS INTERPRETAÇÕES EMANCIPADORAS SOBRE O DIREITO DE CONSULTA**

Conforme estudado acima, o direito ao devido procedimento de consulta<sup>5</sup> foi amplamente reconhecido pelas agências multilaterais de maior influência sobre o continente latino-americano, resultando em uma também ampla incorporação aos ordenamentos jurídicos domésticos dos estados nacionais. A dificuldade atual consiste na concretização do direito, que vem encontrando óbices nas interpretações acerca do conteúdo, alcance e aplicação do direito de consulta, que podem se mostrar ambíguas a depender das disputas políticas e econômicas em jogo no contexto de cada país.

Contextualizado o problema, neste item nos importa a atuação dos órgãos internacionais que consagram uma interpretação “forte” de consulta, utilizando a expressão cunhada por César Rodrigues Garavito (2012, *Passim*), privilegiando a autonomia e a autodeterminação dos povos indígenas sobre os seus territórios tradicionais.

---

<sup>5</sup> Importante destacar que o direito de consulta não se confunde com outros instrumentos de participação coletiva, como audiências públicas e plebiscitos. Estes instrumentos se destinam aos cidadãos de um modo geral, enquanto a consulta é um mecanismo de escuta e participação destinado exclusivamente aos povos indígenas e tradicionais, a fim de que os mesmos exponham suas questões em situações que possam afetá-los diretamente. A própria FUNAI já se posicionou nesse sentido, explicando que a consulta prévia aos povos indígenas não se confunde com a audiência pública realizada pelo IBAMA dentro do processo de licenciamento ambiental (FUNAI, 2013). Já os protocolos de consulta são uma resposta dos povos indígenas à inação dos estados em realizar a consulta. Por esta razão são instrumentos tão significativos para a construção do protagonismo dos povos indígenas.

Com efeito, a Convenção 169 da OIT esclarece que a consulta deve objetivar “*chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas*” (art. 6.2). A interpretação do alcance desse *consentimento*, posteriormente, desenvolvido pelas Declarações da ONU e da OEA sobre os direitos dos povos indígenas, se tornará o ponto fundamental no reconhecimento da autonomia e promoção da participação dos povos indígenas.

Na Declaração da ONU, obter o consentimento dos povos indígenas se torna uma condição necessária em determinadas situações, expressamente previstas no documento, tais como: no caso de remoção dos grupos indígenas de suas terras (art. 10); antes da adoção de medidas legislativas ou administrativas que os afetem (art. 19); diante da possibilidade de descarte ou armazenamento de material perigoso em terras indígenas (art. 29.2); antes da aprovação de qualquer projeto que afete suas terras ou recursos; principalmente quando se trate de recursos minerais ou hídricos (art. 32.2); dentre outros casos.

Merece especial ênfase a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, aprovada em 15/06/2016, pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), em Santo Domingo, na República Dominicana (OEA, 2016). A elaboração do citado documento contou com a participação e colaboração de representantes de diversos povos indígenas do continente americano, em processo dialógico que perdurou por 17 anos.

Em seu art. 21, a Declaração Americana afirma o direito dos povos indígenas à autonomia ou à autogovernança, reconhecendo o “*direito de participar da tomada de decisões nas questões que afetam seus direitos*” (art. 21.2). Esclarece que tal consulta possui o fim de obter o consentimento livre e fundamentado, através de instituições representativas próprias dos povos.

Da análise dos documentos multilaterais ventilados no presente artigo, observa-se que o tratamento da questão indígena no contexto internacional direciona-se a reconhecer sua autonomia, livre escolha dos processos de desenvolvimento e prioridades enquanto grupo. E como estratégia para se atingir tais objetivos seria necessário assegurar aos povos indígenas mecanismos de participação eficientes, como o procedimento de consulta com fins a obter o consentimento livre, prévio, informado e de boa-fé.

Com efeito, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao julgar o caso Povo Saramanka Vs. Suriname, em 2007, fixou o entendimento de que diante de grandes projetos desenvolvimentistas que possam impactar excessivamente as terras indígenas o estado deve não

só realizar a consulta mas também obter o consentimento prévio, livre e informado da comunidade, conforme seus costumes e tradições (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2018)

Na mesma linha, destacamos o entendimento firmado pelo Comitê de Direitos Humanos da ONU (ONU, 2009) no sentido de que os estados devem obter o consentimento livre, prévio e informado das comunidades indígenas impactadas por atividades que interfiram substancialmente em suas atividades econômicas, oportunizando participação efetiva nos processos de adoção de decisões externas à comunidade.

Neste sentido, o Mecanismo de Experts da ONU destacou que o direito a participar e adotar decisões que os afetam são elementos necessários para que os povos indígenas possam proteger sua cultura, terras e recursos (ONU, 2011). Aduzindo que o direito à participação plena e efetiva dos povos indígenas na adoção externa de decisões reveste-se de uma importância fundamental para o desfrute de outros direitos, devendo os povos ter a possibilidade de influir de forma real nos processos externos de tomada de decisões, e não apenas participar deles, determinando efetivamente seus resultados.

### **3 NOS CAMINHOS DA CONSTRUÇÃO DO DIREITO DE CONSULTA NA AMÉRICA-LATINA: O PROTAGONISMO DOS POVOS INDÍGENAS COMO ALTERNATIVA À (IN)AÇÃO ESTATAL**

À medida em que o marco internacional do direito de consulta foi se consolidando em torno da Convenção nº 169 da OIT os países do continente latino-americano foram paulatinamente incorporando seus elementos aos ordenamentos jurídicos ou jurisprudências nacionais, de modo que o direito de consulta se faz reconhecido em praticamente todos os países latino-americanos, até mesmo por aqueles que não ratificaram a Convenção nº 169 da OIT (Oxfan México, 2018).

De uma forma geral, quando se trata da efetivação do direito de consulta, podemos identificar três tendências entre os países latinos: os países que estabeleceram uma regulamentação geral uniformizando um procedimento de consulta; países que definiram regulamentações setoriais para o direito de consulta, com mecanismos diferenciados a depender da atividade; e aqueles que não fizeram nem uma coisa nem outra, ignorando os direitos

fundamentais assumidos oficialmente no âmbito internacional em favor de uma minoria nacional, tal contexto oportunizou o florescimento de ideias emancipadoras, tais como a elaboração de protocolos autônomos de consulta pelos próprios povos indígenas.

Vale salientar que, o Brasil se encontra nesse estágio de inação quanto a efetivação do direito de consulta, muito embora tenha adotado oficialmente grande parte dos documentos internacionais que o assegura. Não possuímos qualquer projeto de lei voltado a disciplinar o referido direito, nem ao menos apresenta normativas estabelecendo uma sistematização para os procedimentos e suas regras básicas.

Poucos casos de consultas foram identificados no Brasil e para serem realizados dependeram de uma determinação judicial. O Ministério Público Federal (MPF) registra a participação nos seguintes procedimentos de consulta prévia: três casos no setor hidrelétrico, quatro de acesso ao conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético (cosméticos e fármacos), um para a construção de escolas indígenas, uma para a construção do polo naval amazônico, e um de mineração. Totalizando 10 procedimentos consultivos (Defensoria del Pueblo, 2017).

No Peru, desde 2011, a consulta prévia foi disciplinada através da Lei 29.785 de 07/09/2011. Desde sua edição, até 2017, trinta e dois processos de consulta já foram empreendidos, especialmente nos setores de mineração e hidrocarbonetos (Defensoria del Pueblo, 2017). A Bolívia, por sua vez, possui leis específicas regulando o procedimento de consulta aos povos indígenas no setor de exploração de hidrocarbonetos (Lei 3.058 de 18/05/2005) e de minérios (Lei 535 de 28/05/2014), apresentando projetos de lei em andamento para outros setores.

No mesmo caminho, o Equador disciplinou o procedimento de consulta em normas setoriais, com destaque para o petrolífero, minerário e madeireiro. Ao passo que a Corte Constitucional equatoriana estabeleceu critérios e parâmetros a serem observados em todos os processos consultivos realizados no País (Sentença 001-10-SIN-CC de 18/03/2010). No mesmo trilho, a Colômbia fixou as regras sobre o procedimento de consulta a partir de diversos decretos e da vasta jurisprudência da Corte Constitucional colombiana (Defensoria del Pueblo, 2017).

Observamos, contudo, que a regulamentação do direito de consulta por parte dos estados não tem se mostrado uma saída interessante aos povos indígenas por algumas razões. Inicialmente, porque tem implicado em restrições ao direito; segundo porque mantém o velho

estigma da incapacidade civil em que o estado tomava todas as decisões relacionadas aos povos indígenas, atropelando seus reais interesses e necessidades; por fim, tendo em vista a grande diversidade de etnias e povos estabelecer procedimentos uniformes se revelou um desafio contra emancipador.

A alternativa encontrada pelo movimento indigenista da América Latina foi no sentido de oportunizar protagonismo aos povos, incentivando-os a construir um documento de elaboração própria, que indicasse como gostariam de serem consultados diante de obras e atividades impactantes em suas terras. O resultado desse movimento foi a elaboração dos chamados protocolos autônomos de consulta, uma resposta não só à omissão dos estados em regular o direito, mas, sobretudo, um mecanismo de afirmação da autonomia indígena.

### 3.1 O CENÁRIO BRASILEIRO

Durante visita oficial ao Brasil, em 2016, a então relatora da ONU para os direitos dos povos indígenas, Victória Tauli-Corpuz, destacou a relevância de certas iniciativas que vinham sendo tomadas pelo movimento dos povos indígenas do País (ONU, 2016). Ações protagonistas com potencialidade emancipadora que deveriam ser levadas a sério, incentivadas e apoiadas pelo governo brasileiro. Dessas atuações destacamos a elaboração de protocolos autônomos de consulta.

Seja para construir um procedimento consultivo, um mecanismo de diálogo e participação; seja para estabelecer marcos demarcatórios em suas terras, os povos indígenas compreenderam e se apropriaram de procedimentos e normas dos não indígenas com o fim de viabilizar a satisfação, por si mesmos, de suas demandas e questões obstadas pela inação ou inefetividade do estado brasileiro.

A relevância dessas iniciativas consiste em romper com o caráter paternalista e assistencialista de dependência e passividade que marcou historicamente o relacionamento entre povos indígenas e o estado brasileiro. Um relacionamento estimulado para atender aos objetivos assimilacionistas, presente na ideologia do indigenismo integracionista que estudamos nos capítulos anteriores<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> “Índio incapaz”, sem plena capacidade para se conduzir, também não tem capacidade de controlar suas terras e recursos, possibilitando que o “pai provedor e cuidadoso” domine todos os aspectos de sua vida, falando por ele,

Em visita anterior, o relator da ONU, James Anaya já observou que, no Brasil, diversos projetos desenvolvimentistas se instalam em terras indígenas sem a realização de qualquer processo que permita a participação dos mesmos, em desacordo com os compromissos internacionais assumidos pelo País (ONU, 2008).

Empreendimentos como a hidrelétrica de Belo Monte, a mineradora Belo Sun, transposição do Rio São Francisco, complexo hidrelétrico Tapajós, Teles Pires e São Manoel, linha de transmissão Manaus/Boa Vista, duplicação da estrada de ferro Carajás, construção da “ferrogrão”, dentre outros, são planejados e executados pelo governo brasileiro sem qualquer forma de participação dos povos interessados, que viram espectadores dos seus destinos, terras e recursos.

De fato, por diversas vezes o Brasil constou nas observações publicadas pela OIT como violador dos direitos humanos dos povos indígenas, sobretudo por ausência de realização da consulta prévia (OIT, 2010).

Por oportuno, vale mencionar a medida cautelar 382/2010, emitida pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em 2011. O órgão recomendou ao Brasil a suspensão do licenciamento ambiental das obras do complexo hidrelétrico de Belo Monte por diversos motivos, dentre eles: pela ausência de realização adequado do procedimento de consulta para cada uma das comunidades indígenas impactadas; bem como pela necessidade de realização de um estudo prévio de impacto ambiental e social de maneira acessível aos indígenas, inclusive quanto aos idiomas.

A resposta oficialmente divulgada pelo Governo brasileiro, revelou a pouca disposição do País em abrir mão de seus projetos desenvolvimentistas em favor dos interesses de minorias fragilizadas no cenário nacional. Ameaçando se retirar do organismo e suspender o repasse de verbas ao mesmo, o governo brasileiro obteve da CIDH a reformulação e abrandamento de suas recomendações feitas ao País (CIDH, 2011).

Neste cenário, em sua reunião anual de 2016, o Fórum permanente para questões indígenas da ONU, órgão assessor vinculado ao Conselho Econômico e Social, solicitou *“respeitosamente ao Brasil que cumpra suas obrigações nacionais e internacionais de*

---

agindo por ele, viabilizando sua transformação em um “autêntico cidadão brasileiro”, ao mesmo tempo em que se apropria de seus territórios e recursos.

*reconhecer e respeitar os direitos humanos dos povos indígenas, conforme afirmado na Declaração da ONU e na Convenção 169/OIT” (ONU, 2016 b, p.10).*

Diante desse contexto, vale mencionar as ações alternativas do movimento indigenista dedicados a superar os entraves postos à realização do direito de consulta. A já citada Rede de Cooperação Amazônica (RCA) promoveu em 2018, em Genebra, na Suíça, um evento intitulado “*Experiências de autonomia política e diálogo intercultural no Brasil – Protocolos autônomos de consulta e consentimento livre, prévio e informado.*” O objetivo foi dar visibilidade internacional à questão dos protocolos, compartilhando as experiências de comunidades indígenas que elaboraram seus próprios protocolos autônomos de consulta.

### 3.2 OS PROTOCOLOS AUTÔNOMOS DE CONSULTA

*“O governo deve escutar nossas preocupações, ouvindo nossas prioridades e nossas opiniões antes de fazer o seu planejamento.” “Não achamos bom quando o governo chega com projetos prontos para nós, com dinheiro para gastar em coisas que não são nossas prioridades”. “Nós queremos escolher nossas prioridades e participar da elaboração dos planos de trabalho do governo antes que as decisões fiquem prontas” (protocolo Wajãpi).*

*“ Temos o direito de ser consultados antes de haver qualquer decisão já tomada pelo governo” (protocolo Waimiri-Atroari).*

*“O protocolo de consulta dos povos do TIX é um instrumento de autodeterminação. Não queremos mais que o governo tome decisões sem nos ouvir e negociar honestamente com a gente”, a consulta deve ser “antes das decisões serem tomadas e não quando não há mais possibilidade de alterar ou cancelar o projeto” (protocolo TIX).*

*“A consulta deve acontecer antes que o governo tome alguma decisão sobre nossas terras ou nossos direitos. Só é possível fazer consulta sobre propostas ou ideias, nunca sobre decisões já tomadas”. “A consulta precisa ser prévia para ser útil. Em outras palavras, o resultado da consulta deve servir para influenciar a decisão e não apenas para legitimá-la” (protocolo Juruna).*

*“O governo não pode nos consultar apenas quando já tiver tomado uma decisão. A consulta deve ser antes de tudo.”( protocolo Munduruku)*

*“Temos que ser consultados antes que o plano ou projeto seja aprovado e executado, antes que seja concedida qualquer licença” (protocolo Munduruku e Apiaká)*

*“Não aceitamos ser ouvidos depois que as decisões já foram tomadas. [...] Queremos ser consultados bem antes, quando o projeto ainda estiver em discussão para podermos decidir se é bom ou ruim. [...] Queremos discutir com o governo sobre os planos para a região onde estão nossas terras. Não aceitamos apenas ser informados*

sobre decisões já tomadas, exigimos participar desde o início das decisões [...]”.  
(protocolo Kayapó-Menkragnoti)<sup>7</sup>

Conforme estudado supra, povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas habitantes de países que se omitiram quanto a regulamentação da consulta, tais como México, Argentina, Guatemala e o Brasil, acabaram se articulando em torno da elaboração de seus próprios protocolos de consulta.

No Brasil, a elaboração dos protocolos autônomos de consulta teve origem a partir de uma iniciativa das organizações integrantes da Rede de Cooperação Amazônica (RCA) no sentido de incentivar um maior protagonismo dos povos indígenas na identificação dos processos consultivos considerados apropriados por cada povo. A partir daí diferentes protocolos começaram a ser realizados por diferentes comunidades, com a colaboração da RCA, apoio da FUNAI e do MPF, além de outros parceiros. A iniciativa visava estimular que as próprias comunidades estabelecessem, de modo autônomo e independente, suas próprias regras de consulta, apresentando-as ao estado (RCA, 2018).

A ideia piloto se consolidou a partir de três constatações: A diversidade cultural brasileira não caberia em uma padronização da consulta, o que seria limitador das especificidades de cada caso. Por outro lado, deixar a regulamentação da consulta nas mãos do estado brasileiro, provavelmente resultaria em restrições de direitos, como se observou na Portaria 303/2012 da AGU<sup>8</sup> e na conflituosa tentativa de regulamentação da matéria entre os anos de 2011 e 2014. Por último, a elaboração dos protocolos autônomos pelos próprios povos indígenas apresenta uma potencialidade emancipadora, colocando os indígenas como protagonistas do processo, legitimando as negociações e reduzindo os conflitos em torno da utilização das terras e recursos indígenas.

Por oportuno, a elaboração dos protocolos indígenas de consulta atende aos parâmetros de “*procedimentos apropriados*” para a consulta, colocados pelo art. 6.1 da convenção nº 169 da OIT. Com efeito, o Comitê de experts da OIT, constituído para avaliar Reclamações

<sup>7</sup> Todos os protocolos estão disponíveis em: Direito Socioambiental (2023) e Rede de Cooperação amazônica (2023).

<sup>8</sup> A Portaria 303/2012 da AGU deu azo à elaboração de um parecer vinculante para a Administração federal sobre as “*salvaguardas institucionais sobre as terras indígenas*”, mitigando o direito de consulta aos povos indígenas que passaria a ser afastado em determinadas situações, tais como instalação de bases e postos militares, expansão estratégica da malha viária, exploração de alternativas energéticas, dentre outras.

propostas contra a Colômbia e o Brasil por descumprimento do dever de consulta prévia, explicou que “*não existe um modelo único de consulta*” (OIT, 2001), “*não há um modelo de procedimento apropriado*” (OIT, 2009), o que existe é o dever dos estados signatários da Convenção 169/89 oportunizar aos povos indígenas participação na tomada das decisões que lhes afetam. Salientando que a validade do processo consultivo dependeria da construção desses mecanismos de diálogo.

Temos hoje no Brasil 32 protocolos próprios de consulta, estabelecidos entre comunidades indígena, quilombolas, ciganos e outros povos tradicionais. O povo indígena Wajãpi, do Amapá, apresentou o protocolo piloto em maio de 2014. Na sequência tivemos o protocolo das comunidades beiradeiras Montanha e Mangabal, em setembro de 2014 e do povo indígena Munduruku, em dezembro de 2014. Em 2016 foi a vez dos seguintes protocolos serem aprovados e publicados: comunidade quilombola de Santarém, em agosto, e povos da Terra Indígena do Xingu (TIX), em outubro. (Direito Socioambiental; RCA, 2023).

Em 2017 tivemos a aprovação dos seguintes protocolos: povo indígena Munduruku e Apiaká do Planalto Santarém, em janeiro; dos pescadores do Município de Santarém, em julho; quilombolas de Abacatal/Aurá e Comunidade tradicional da Ponta Oeste, Ilha do mel, em julho; do povo indígena Krenak, em agosto; do povo indígena Juruna da Terra Indígena Paquaçamba, na Volta grande do rio Xingu, também em agosto; da comunidade quilombola de Jambuaçu/Moju, em outubro; e das comunidades ribeirinhas Pimental e São Francisco, em novembro. (Direito Socioambiental; RCA, 2023).

Em 2018 tivemos a aprovação dos protocolos de consulta do povo indígena Waimiri-Atroari, na divisa entre os Estados de Roraima e Amazonas, e do povo Guarani Mbya, da terra indígena Parati Mirim, no Rio de Janeiro. Em 2019, o povo Kayapó-Menkragnoti, da divisa entre os Estados Pará e Mato Grosso entregou o seu protocolo ao MPF, em seguida foi a vez da comunidade remanescente de quilombolas Alto Trombetas II, seguidos pelos protocolos das comunidades quilombolas do Território Étnico de Alcântara, dos povos indígenas do Oiapoque, dos povos indígenas Yanomami e Ye'kwana, do povo indígena Panará, além de protocolos de outras comunidades tradicionais. As iniciativas prosseguem e novos protocolos continuam a ser construídos (Direito Socioambiental; RCA, 2023).

Entretanto, o reconhecimento dos protocolos como fonte legítima de disciplina do procedimento de consulta, a ser observado pelo estado e pelas empresas, em um contexto de

diversidade e pluralidade, é mais um dos grandes desafios encontrados pelos povos indígenas na concretização do direito à consulta.

De grande relevo para essa questão, merecem ser citadas duas decisões paradigmáticas da Justiça Federal: a decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, de relatoria do Des. Jirair Aram Meguerian (na Ação Civil Pública nº 0002505-70.2013.4.01.3903/2017), reconhecendo aplicação ao protocolo do povo Juruna da Terra indígena Paquiçamba. Bem como a decisão proferida em 2018, pela Juíza Raffaella Cássia de Souza, que reconheceu a aplicabilidade do protocolo de consulta elaborada pelo povo Waimiri-Atroari (processo 0101605-06.2017.401.3200, julgado em 19/01/2018. 3ª Vara do AM).

## CONCLUSÕES

O presente trabalho se dedicou em ressaltar como a política destinada aos povos indígenas no continente latino-americano foi historicamente marcada por uma ideologia assimilacionista, opressora e violenta, cujo cerne girava em torno da aculturação forçada dos povos e gradativa incorporação dos mesmos à cultura dominante. Justificações diversas foram utilizadas ao longo dos séculos, mas com o denominador comum da imposição autoritária de valores, costumes e apropriações territoriais.

A hegemonia da aculturação forçada foi viabilizada, sobretudo, pela massificação do indigenismo integracionista, a partir da influência de agências internacionais pelo continente. A ideologia integracionista reverberou nos ordenamentos jurídicos dos países, assim como no Brasil, que o institucionalizaram como política de governo a pautar o relacionamento entre povos indígenas e o estado nacional.

O resultado foi um verdadeiro extermínio de povos indígenas pelo continente. Que só veio à baila a partir da década de 1970, momento em que essa política etnocida foi revelada ao mundo por diferentes atores, tais como antropólogos, indigenistas, missionários religiosos e lideranças indígenas. Juntos, esses grupos conseguiram dar visibilidade à necessidade de revisão e desconstrução dessas narrativas e ideologias.

Neste contexto, os organismos internacionais de grande influência sobre o continente latino passaram a revisar as narrativas e discursos justificadores da política indigenista dominante, de modo a repercutir em seus países membros, promovendo paulatinamente a

transformação da política indigenista institucionalizada. Foi, então que a Convenção 169 da OIT, marco jurídico nessa reformulação paradigmática, introduziu o chamado direito de consulta, um direito dedicado a permitir aos povos indígenas participação na tomada de decisões que os afetam.

O direito de consulta surgiu com uma potencialidade de retomada de protagonismo pelos povos indígenas. Amplamente reconhecido, tanto pelas agências internacionais, quanto incorporado aos ordenamentos domésticos dos países, encontrou óbices na má vontade dos estados em realizá-lo de modo efetivo. Inclusive, o Brasil se destaca neste quesito. Comprometendo-se internacionalmente em promover o direito de consulta em seu âmbito interno, o País se negou diversas vezes em realizá-lo diante da execução de grandes obras desenvolvimentistas, que vão se tornando realidade à revelia dos povos impactados e das obrigações assumidas pelo estado brasileiro.

Diante deste contexto de inação e descompromisso dos estados nacionais em oportunizar uma consulta real aos povos indígenas, surgiu uma iniciativa dos próprios povos do continente: a elaboração por eles próprios de protocolos de consulta. Tais documentos indicam a maneira como cada povo gostaria de ser consultado diante da realização de empreendimentos em suas terras, do uso de seus recursos e de outras ações que os impacte consideravelmente. Oportunizam protagonismo, participação e, além disso, legitima a consulta promovida, evitando conflitos.

Sendo levado a sério e respeitados pelos governos, os protocolos autônomos de consulta apresentam uma potencialidade notável para promover a autonomia dos povos indígenas. Um mecanismo que poderia conduzir a América-Latina ao verdadeiro rompimento com a ideologia do indigenismo integracionista, se colocando, enfim, nos caminhos do protagonismo dos povos indígenas.

Partimos do pressuposto de que o protagonismo dos povos indígenas seria o caminho para a transformação da política institucionalizada de marginalização e opressão aos povos indígenas. A vontade de autonomia, de participação, de controle sobre suas vidas, terras e recursos, atravessavam os movimentos dos povos indígenas como uma demanda urgente, indissociável da sua existência enquanto povo.

No entanto, concluímos pelas dificuldades em se reconhecer e exercitar as ações protagonistas dos povos indígenas, constatando que a relação hierarquizada entre estes e os

estados continua a se reproduzir pelos países da América Latina, sobretudo no Brasil, através de uma postura intervencionista que mantém os povos indígenas alheios às principais decisões, medidas, obras e projetos que os impactam diretamente, permanecendo às margens da política indigenista nacional.

Reconhecer juridicamente os costumes e tradições dos povos indígenas, seus direitos originários sobre as terras que tradicionalmente habitam e usufruto exclusivo sobre os recursos naturais, somente fará sentido a partir de uma modificação nos fundamentos da política indigenista institucionalizada. Os protocolos autônomos de consulta possuem a potencialidade para cumprir com esse papel de inclusão participativa por expressar a vontade dos próprios povos impactados, segundo seus processos próprios de tomadas de decisões e representatividade.

## REFERÊNCIAS

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Medidas cautelares outorgadas pela CIDH no ano de 2011**. 2011 a. Disponíveis em : <https://www.cidh.oas.org/medidas/2011.port.htm>. Acesso em: 26 nov. 2018.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Medida Cautelar 382/2010. Comunidades tradicionais da Bacia do Rio Xingu, Pará. Informações do Estado brasileiro**. Ano 2011 b. Disponível em: [https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo\\_noticia//19927\\_20110517\\_104210.pdf](https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia//19927_20110517_104210.pdf). Acesso em 26 nov. 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Pueblos indígenas y tribales – Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. nº 11. 2018 Disponível em: <<https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo11.pdf>>. Acesso em 18 set. 2023.

DECLARAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS NA VIII CÚPULA DAS AMÉRICAS. Disponível em: <http://www.forosocialpanamazonico.com/pt/12060-2/>. Acesso em: 15/10/2018.

DEFENSORIA DEL PUEBLO. **Buenas prácticas de las defensorías del Pueblo de Bolívia, Colômbia, Equador e Perú em processos de consulta previa. Incluye experiencias de instituciones de Argentina, Brasil y Guatemala**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/protocolo-de-consulta-dos-povos-indigenas/docs/ppt-buenas-practicas-7-de-setiembre-18-de-agosto.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2023.

DIREITO SOCIOAMBIENTAL. Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental – CEPEDIS. **Observatório de protocolos**. Disponível em: <https://rca.org.br/consulta-previa-e-protocolo/>. Acesso em: 09 setembro, 2023.

ENCUENTRO NACIONAL DE ORGANIZACIONES TERRITORIALES DE PUEBLOS ORIGINARIOS (ENOTPO). **Protocolo de Consulta previa, libre e Informada**. Argentina, 2009. Disponível em: <http://enotpo.blogspot.com/2013/06/enotpo-en-678.html>. Acesso em: 05 maio, 2020.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. **Contribuições sobre o direito à consulta aos povos indígenas**. Memorando 244/2013/Pres/FUNAI-MJ. Nov. 20 nov. 2013.

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

GARZÓN, Biviany Rojas [Org]. **Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais: Oportunidades e desafios para sua implementação no Brasil**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009. Série Doc. Isa. Nº 12.

GARZÓN, Biviany Rojas; YAMADA, Erika M.; OLIVEIRA, Rodrigo. **Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais**. São Paulo: Rede de Cooperação Amazônica; Washington: Due process of Law Foundation, 2016. Disponível em: <  
[http://www.dplf.org/sites/default/files/direito\\_a\\_consultaprevia\\_no\\_brasil\\_dplf-rca-3.pdf](http://www.dplf.org/sites/default/files/direito_a_consultaprevia_no_brasil_dplf-rca-3.pdf)>. Acesso em: 04 maio 2019.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Massacre do paralelo 11 extermina 3.500 Índios**. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/noticias/massacre-do-paralelo-11-extermina-3500-indios>. Acesso em 16 set. 2023.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **O ‘marco temporal’ apaga as graves violências cometidas pelo estado contra os povos indígenas na ditadura militar: Conheça 6 casos e entenda**. Postagem do Instagram @socioambiental, de 20 de set. 2023. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/CxavUMss-I4/?igshid=MzRIODBiNWFIZA==> Acesso em: 23 set. 2023.

KAYSER, Hartmut-Emanuel. **Os Direitos dos povos indígenas do Brasil – Desenvolvimento histórico e estágio atual**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2010. Tradução de: RURACK, Maria da Glória Lacerda; RURACK, Klaus-Peter.

LACERDA, Rosane Freire. **“Volveré, y Seré Milliones”**: Contribuições Descoloniais dos Movimentos Indígenas latino-Americanos para a Superação do Mito do Estado-Nação. Tese de Doutorado apresentada à banca examinadora como requisito para a obtenção do grau

de Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da UNB. Orientador: SOUZA JÚNIOR, José Geraldo de. UNB - Brasília, 2014.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Lei do direito à consulta prévia de pessoas indígenas ou originárias - Peru.** Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/protocolos-de-consulta-dos-povos-indigenas/docs/sem-titulo-1.pdf>. Acesso em: 15 maio de 2019.

MUSEU NACIONAL DO ÍNDIO. Disponível em: <https://www.museudoindio.org.br>. Acesso em: 05 jul. 2019.

OLIVEIRA, João Pacheco de; FREIRE, Carlos Augusto da Rocha. **A presença indígena na formação do Brasil.** Coleção Educação para todos. Série Vias dos Saberes, Brasília, Ministério da Educação, Secad, Unesco, LACED (Museu Nacional), 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Relatoria da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas. **Informe de la misión a Brasil de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas.** Assembleia Geral da ONU, 08 agosto 2016. 2016 a. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/docs/relatorio-onu-povos-indigenas/relatorio-onu-2016-traduzido-em-esp-pdf.pdf/view>. Acesso em: 07 nov. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho Econômico e Social. Fórum permanente para questões indígenas. **Informe sobre o 15º período de seções.** 09-20 maio de 2016. 2016 b. Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=E/2016/43&referer=http://www.un.org/en/documents/index.html&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2016/43&referer=http://www.un.org/en/documents/index.html&Lang=S). Acesso em: 17 de outubro de 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Aplicación de la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas.** Manual nº 23, 2014. Disponível em : <https://www.un.org/esa/socdev/publications/Indigenous/Handbook/ES.pdf>. Acesso em: 09 de set. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral da ONU. Conselho de Direitos Humanos. **Informe del Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas. Informe sobre la marcha del estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar em la adopción de decisiones.** 2010. Disponível em: <https://undocs.org/es/A/HRC/15/35>. Acesso em: 18 nov.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comitê de Direitos Humanos.** Parecer do Comitê de Direitos Humanos na Comunicação nº 1457/2006 acerca da violação cometida pelo Estado do Peru ao Pacto Internacional de Direitos Civis e políticos. 2009. Disponível em: <https://undocs.org/es/CCPR/C/95/D/1457/2006>. Acesso em 20 nov. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Relatoria da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas. **Relatório sobre direitos humanos e liberdades fundamentais dos povos**

**indígenas do Brasil.** 19 ago. 2008. Disponível em: <[https://pib.socioambiental.org/files/file/PIB\\_institucional/Anaya\\_Brasil\\_anexo.pdf](https://pib.socioambiental.org/files/file/PIB_institucional/Anaya_Brasil_anexo.pdf)> Acesso em: 18 set. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas.** Aprovada na terceira sessão plenária, realizada em 15 de junho de 2016. Disponível em: <[https://www.oas.org/en/sare/documents/DecAmIND\\_POR.pdf](https://www.oas.org/en/sare/documents/DecAmIND_POR.pdf)>. Acesso em 18 set. 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Manual de aplicação – Convenção 169 OIT.** Genebra: Oficina Internacional do Trabalho. 2013. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@normes/documents/publication/wcms\\_205230.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_205230.pdf). Acesso em 18 . Págs. 8,set. 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Informe del Comité** constituido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Perú del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP). Disponível em: <[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/GB/313/GB.313\\_INS\\_12\\_5\\_span.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/GB/313/GB.313_INS_12_5_span.pdf)>. Acesso em: 18 set. 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Aplicación y promoción de las normas – Sistema de control de las normas de la oit.** Disponível em: <<https://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/lang--es/index.htm>>. Acesso em 18 set. 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Monitoreo de los derechos de los pueblos indígenas y tribales a través de los Convenios de la OIT:** una recopilación de los comentarios de los órganos de control de la OIT 2009-2010. Ginebra: OIT, 2010. Disponível em: < [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_150209.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_150209.pdf)>. Acesso em: 18 set. 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989** (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT). 2001 < [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:50012:0::NO::P50012\\_COMPLAINT\\_PROCEDURE\\_ID,P50012\\_LANG\\_CODE:2507143,es](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:50012:0::NO::P50012_COMPLAINT_PROCEDURE_ID,P50012_LANG_CODE:2507143,es)>. Acesso em: 18 set. 2023. Págs. 9-10.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Brasil del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989** (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Sindicato de Ingenieros del Distrito Federal (SENGE/DF). 2009. Disponível em: [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/GB/304/GB.304\\_14\\_7\\_span.pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/GB/304/GB.304_14_7_span.pdf). Acesso em: 18 set. 2023.

OXFAN MEXICO. **Implementación de la consulta y consentimiento previo, libre e informado.** México, 2018. Disponível em: <  
[http://www.dplf.org/sites/default/files/informe\\_sobre\\_consulta\\_y\\_cpli\\_mexico\\_final\\_web.pdf](http://www.dplf.org/sites/default/files/informe_sobre_consulta_y_cpli_mexico_final_web.pdf)  
>. Acesso em: 28 março, 2020.

REDE DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. **Sobre a RCA.** Disponível em:  
<https://rca.org.br/sobre-a-rca/>. Acesso em: 05 maio, 2020.

REDE DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. **Consulta prévia e protocolos de consulta.**  
Disponível em: <https://rca.org.br/consulta-previa-e-protocolo/>. Acesso em: 05 maio, 2020.

REDE DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. **Contribuições da RCA sobre o direito de Consulta e Consentimento Livre Prévio e Informado para estudo temático do Mecanismo de Expertos sobre Direitos dos Povos Indígenas da ONU.** 2018. Disponível em:  
[https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/FPIC/AmazonCooperationNetwork\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/FPIC/AmazonCooperationNetwork_SP.pdf). Acesso em: 18 set. 2023.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. **O Renascer dos Povos Indígenas para o Direito.** Curitiba: Juruá, 2008.

VERDUM, Ricardo. **Etnodesenvolvimento: Nova/Velha utopia do indigenismo.** Universidade de Brasília – UNB. Tese de doutoramento apresentada ao Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as américas, com o objetivo de obter o título de Doutor. Brasília, 2006. Orientador: RIBEIRO, Gustavo Lins.

**Sobre os(as) autores(as):**

**Julianne Holder da Câmara Silva** | *E-mail:* [julianne.holder@ufersa.edu.br](mailto:julianne.holder@ufersa.edu.br)

Professora Adjunta da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA), Doutora em Direito Constitucional pela Universidade de Brasília (UNB); Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); Coordenadora do grupo de pesquisa “Estudos jurídicos sobre a questão indígena”.

**Data de submissão:** 24 de setembro de 2023.

**Data da Triagem de Diretrizes:** 05 de outubro de 2023.

**Data da Triagem de Qualidade:** 15 de novembro de 2023.

**Data do Envio para Avaliação:** 08 de dezembro de 2023.

**Data da Primeira Avaliação:** 15 de dezembro de 2023.

**Data da Segunda Avaliação:** 18 de dezembro de 2023.

**Data de Aceite:** 23 de janeiro de 2024.

