

**O DIREITO DE CONSULTA E OS PROTOCOLOS DOS
POVOS INDÍGENAS COMO INSTRUMENTOS DA
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

***THE RIGH OF CONSULTATION AND THE PROTOCOLS
OF INDIGENOUS PEOPLES AS INSTRUMENTS OF
PARTICIPATORY DEMOCRACY***

Raffaela Cássia de Sousa

Mestranda em Direito e Poder Judiciário
(mestrado profissional) pela Escola Nacional de
Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados
(ENFAM). Juíza Federal – Tribunal Regional
Federal da 1ª Região.

Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-0338-5631>

E-mail: raffasousa@yahoo.com.br

Resumo

A consulta é um importante mecanismo de participação dos povos indígenas por permitir que essas coletividades discutam seus próprios direitos, justificando-se o seu estudo. O objetivo deste artigo é analisar o direito de consulta dos povos indígenas como instrumento da democracia participativa, bem como os protocolos autônomos como materialização desse direito. O artigo será estruturado em três partes. Na primeira, será analisada a participação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) na construção dos direitos dos povos indígenas. Na sequência, será examinado o direito de consulta na ordem interna e internacional, bem como a sua natureza jurídica e a relação com a democracia participativa. Na terceira parte, serão examinados os protocolos comunitários como materialização do direito de consulta. Como metodologia, adotou-se abordagem qualitativa, por meio da análise da doutrina, da legislação nacional e internacional sobre o assunto, bem como de decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos

e de processos e decisões de tribunais nacionais e da Corte colombiana. Como resultados e conclusões, será apontado que o direito de consulta e os protocolos elaborados pelos povos indígenas produzem mais transparência e segurança jurídica e contribuem para a efetivação da democracia participativa.

Palavras-chave: Protocolos de consulta. Povos indígenas. Convenção 169. Democracia participativa.

Abstract

The consultation is important mechanism of participation of indigenous peoples because it allows this group talk about their rights, justifying this paper. The purpose of this paper is to analyse the right of consultation of indigenous peoples as an instrument of participatory democracy, as well the consultation protocols as effective implementation of this right. The paper is going to be divided in three parts. First, the participation of International Labor Organization (ILO) in the creation of rights of indigenous peoples is going to be analysed. After, the right of consultation in the internal and international legal order is going to be examined, as well the legal nature and the relation with participatory democracy. In the third part, the consultation protocols are going to be examined like an efetivation of the righth of consultation. As a methodoly, this paper is going to use qualitative method to analyse doctrine, domestic and international law, as well decision of Interamerican Court of Human Rights and actions and decisions of national courts and Colombian Court. As results and conclusions, it is going to be demonstrated that the right of consultation and consultation protocols of indigenous peoples creat more transparency and legal security and help for efetivation of the participatory democracy.

Keywords: Consultation protocols. Indigenous peoples. Convention 169. Participatory democracy.

1 INTRODUÇÃO

O direito de consulta está previsto no art. 6º da Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) para os povos indígenas e grupos tribais, denominada Convenção nº 169. Este documento internacional é voltado tanto para os povos indígenas quanto para os grupos tribais. Por povos indígenas, a Convenção considera aqueles que descendem das populações que habitavam o país ou determinada região geográfica na época da conquista ou colonização e que conservam suas tradições ou parte delas. Já por grupos tribais, consideram-se aqueles povos que, por suas condições culturais e organizacionais específicas, diferenciam-se do restante da coletividade nacional, como os quilombolas. Embora a Convenção nº 169 abranja todos esses povos, neste artigo serão analisados apenas os aspectos referentes aos direitos dos povos indígenas.

Além da consulta, a Convenção nº 169 trouxe o reconhecimento de diversos outros direitos dos povos indígenas, como o direito à autodeterminação de assuntos de seu interesse, o direito à terra e a práticas culturais e religiosas. No entanto, este artigo abordará tão somente o direito de consulta e os protocolos autônomos ou comunitários elaborados pelos próprios povos indígenas, tendo em vista que pretende analisar a relação entre esse direito e a democracia participativa.

O trabalho está estruturado em três partes. Na primeira, será analisada a participação da OIT na construção dos direitos dos povos indígenas. Na sequência, será examinado o direito de consulta tanto na ordem interna quanto internacional, bem como a sua natureza jurídica e a relação com a democracia participativa. Na terceira parte, serão examinados os protocolos comunitários dos povos indígenas como materialização do direito de consulta tanto no Brasil quanto em alguns países da América Latina.

Como metodologia, adotou-se uma abordagem qualitativa, por meio da análise da doutrina, da legislação nacional e internacional sobre o assunto, bem como de decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos a respeito do tema e de processos e decisões dos tribunais nacionais e da Corte colombiana.

2 A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS: A PARTICIPAÇÃO DA OIT NO ESTABELECIMENTO DO DIREITO DE CONSULTA NA ORDEM JURÍDICA INTERNACIONAL

O direito de consulta tem previsão expressa na ordem jurídica internacional desde a adoção pela OIT da Convenção nº 169, em 27 de junho de 1989. De acordo com o art. 6º da Convenção nº 169, os governos devem consultar os povos interessados toda vez que houver medidas legislativas ou administrativas capazes de afetá-los, devendo a consulta ser feita por meio de procedimentos apropriados. Ainda segundo o art. 6º, o direito de consulta deve ser livre, sem opressões e de boa-fé, com a exposição clara e acessível de todas as informações necessárias aos povos afetados.

A previsão do direito de consulta na Convenção nº 169, ainda no ano de 1989, representou importante paradigma no reconhecimento dos direitos dos povos indígenas. No entanto, a inserção desse direito na ordem jurídica ocorreu por meio de uma entidade vinculada especificamente à questão trabalhista (OIT) e não por outras organizações internacionais relacionadas à proteção dos direitos humanos em geral. Diante disso, para entender a construção do direito de consulta dos povos indígenas no âmbito da OIT, é necessário retornar à criação dessa entidade e do momento histórico envolvido.

A OIT é uma agência da Organização das Nações Unidas (ONU) criada em 1919. A sua missão é “promover oportunidades para que homens e mulheres possam ter acesso a um trabalho decente e produtivo, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade.”¹ Apesar de a questão indígena por si só não constar entre os objetivos de abrangência da OIT, a disciplina dessa temática surgiu do intento protetivo dessa organização internacional em relação aos

1 As informações sobre a missão da OIT encontram-se disponíveis no site da organização. Disponível em: <<https://www.ilo.org/brasil/comeca-a-oit/lang--pt/index.htm>>. Acesso em: 28 fev. 2021.

trabalhadores indígenas. Antes mesmo da Convenção nº 169, que foi promulgada no Brasil pelo Decreto nº 5.051 de 19 de abril de 2004, a OIT já dispunha sobre a proteção dos direitos dos povos indígenas por meio da Convenção nº 107, de 5 de junho de 1957. Contudo, a preocupação da OIT com a questão indígena remonta a um período anterior.

De acordo com Paulo de Bessa Antunes (2019, p. 33), no ano de 1921, essa organização internacional já adotava medidas relativas aos “trabalhadores nativos” dos países. Em 1939, a OIT aprovou a Convenção de nº 29 que dispunha sobre o trabalho forçado e “tinha como foco de sua atenção a situação dos trabalhadores indígenas e não indígenas” (ANTUNES, 2019, p. 33). Ainda segundo o autor (2019, p. 33-34), nos anos de 1952 a 1972, foi desenvolvido no âmbito da OIT um programa piloto para tratar de questões indígenas nos Andes, tendo, após, a ONU requerido que essa organização criasse um documento internacional sobre os povos indígenas. Assim, surgiu inicialmente a Convenção nº 107/1957 e, após, a Convenção nº 169 que foi adotada pela OIT em 27 de junho de 1989.

Pablo Maximiliano Macarón (2017, p. 123) destaca que a OIT foi a primeira organização internacional a tratar da questão indígena, surgindo depois outros regramentos internacionais e nacionais protetivos. Entre os principais regramentos internacionais que também tratam das questões indígenas, além da Convenção nº 169, estão a Declaração Americana dos Direitos dos Povos Indígenas e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, sendo que todos esses documentos dispõem sobre o direito de participação dos povos na tomada de decisões, mencionando de maneira expressa o direito de consulta.

3 DO INTEGRACIONISMO AO RECONHECIMENTO DOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS: O DIREITO DE CONSULTA COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Antes da Convenção nº 169 da OIT, vigia a Convenção nº 107 fundada no integracionismo, doutrina que sustentava a necessidade de integrar o índio à sociedade dos não indígenas. Tal doutrina compreendia que os povos indígenas

estavam em um estágio inicial de desenvolvimento, de forma que seria necessária sua integração às formas de vida dos não índios, pois estes estariam em um estágio evolutivo superior (KAYSER, 2010, p. 160-161). Dessa maneira, em face da concepção vigente à época, não havia a percepção da necessidade de participação dos indígenas na tomada de decisões em projetos que lhes atingissem, o que somente foi modificado com a aprovação da Convenção nº 169, deixando de lado o integracionismo.

De forma semelhante, no Brasil também predominou a doutrina do integracionismo, inclusive com a edição do Estatuto do Índio em 1973, que trazia (e ainda traz) no art. 1º a necessidade de integrar os indígenas à comunhão nacional. Apenas com a Constituição de 1988 houve o reconhecimento do direito de os índios serem índios (SOUZA FILHO, 2017, p. 107), com a previsão expressa de seus direitos no artigo 231, abandonando-se o integracionismo.

Antes de 1988, algumas Constituições brasileiras já tinham inserido, ainda que parcialmente, a questão indígena em seus textos. A Constituição de 1934² foi a primeira norma constitucional a dispor expressamente sobre o reconhecimento dos direitos desses povos em seu artigo 129. No entanto, tal reconhecimento ocorreu apenas sob o aspecto territorial, sem que fossem estendidos outros direitos à coletividade indígena. Além disso, a norma constitucional de 1934, no art. 5º, inciso XIX previa expressamente o integracionismo, cuja regulamentação competia à União. Essa situação perdurou nas Constituições posteriores, vindo somente em 1988 a Constituição assegurar os direitos de organização social própria, costumes, línguas, crenças e tradições, além do direito ao território.

A Constituição de 1988, embora tenha abandonado o integracionismo, não trouxe um dispositivo específico sobre o direito de consulta, vindo esse direito a ingressar na ordem jurídica interna somente com a adoção da Convenção nº 169 em 2004. Não obstante isso, a norma constitucional trouxe, no parágrafo terceiro

2 O texto da Constituição de 1934 encontra-se disponível na *internet*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 20 jul. 2021.

do art. 231, a oitiva prévia, instrumento que, embora não se confunda com o direito de consulta, indica a preocupação do constituinte de 1988 em garantir a participação da coletividade indígena nos assuntos de seu interesse.

A oitiva prévia do parágrafo 3º do art. 231 visa à que os povos indígenas sejam ouvidos antes de o Congresso Nacional decidir sobre autorizar ou não o aproveitamento de recursos energéticos e a mineração em terras indígenas, esgotando-se após a sua formalização. Essa oitiva, embora seja uma importante forma de participação dos povos indígenas, não se trata do mesmo direito de consulta da Convenção nº 169, porque a consulta, além de dever se iniciar previamente ao empreendimento, ali não se finaliza, continuando, inclusive, após a execução do ato (FAJARDO, 2009, p. 383)³.

3.1. O direito de consulta como instrumento de democracia participativa

No Brasil, não obstante a Constituição de 1988 não tenha previsto expressamente o direito de consulta em seu texto originário, ele se encontra internalizado por meio do Decreto nº 5.051 de 19 de abril de 2004, que promulgou a Convenção nº 169 da OIT. Esse Decreto foi revogado pelo Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019, que consolidou os atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal relativos a convenções e recomendações da OIT. Desta forma, no ordenamento jurídico nacional, o texto da Convenção nº 169 encontra-se no Anexo LXXII do Decreto de 2019, mantendo-se inalterada a sua redação.

Embora vigente a referida Convenção no território nacional, no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF) há uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI) proposta pelo Poder Executivo do Estado de Roraima. Trata-se da ADI nº 5905. Na inicial do procedimento (BRASIL, 2018), o poder executivo de Roraima questiona a validade do art. 6º, 1, a) e de outros dispositivos da Convenção,

3 *“Pasada la consulta, seguirá funcionando el derecho de participación, pues este comprende además la aplicación y evaluación de las políticas, programas y proyectos de desarrollo.”*

trazendo como um dos argumentos que “as consultas às comunidades indígenas não podem ser num formato que, por exemplo, extinga a existência ou esvazie a autonomia e o direito ao desenvolvimento regional assegurado constitucionalmente [...]”⁴ A ADI em questão ainda aguarda decisão da Corte Constitucional.

O direito de consulta não está previsto somente na Convenção n° 169, sendo encontrado também em outros normativos internacionais. A Declaração sobre o direito das pessoas pertencentes a minorias nacionais, étnicas, religiosas e linguísticas é um documento internacional aprovado pela Assembleia Geral da ONU em 1992 e dispõe sobre diversas medidas e direitos das minorias existentes nos países. Nessa Declaração, o art. 2º, item 3 prevê o direito de participação efetiva das pessoas pertencentes a grupos minoritários nas decisões tomadas a nível nacional e regional. Esse documento internacional, ainda que não mencione expressamente a palavra consulta, tem um importante papel contramajoritário, garantindo que as decisões relativas à determinada comunidade dentro de um país sejam tomadas com a sua participação.

Além desse documento internacional, a Declaração das Nações Unidas sobre o direito dos povos indígenas também traz o direito de consulta. A Declaração em comento foi aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 13 de setembro de 2007 e, no art. 19, prevê que os Estados deverão consultar os povos indígenas interessados. De forma semelhante à Convenção n° 169, a Declaração dos direitos dos povos indígenas da ONU prevê que a consulta deverá ocorrer de boa-fé e por meio de instituições representativas dos povos indígenas.

Há ainda, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas aprovada em 15 de junho de 2016. O artigo 23 da Declaração Americana reúne o direito de consulta dentro do artigo que dispõe sobre o direito de participação. O item 1 do art. 23 dessa Declaração da OEA assegura que os povos indígenas têm direito

4 Na data de fechamento deste artigo (08 de agosto de 2021) ainda não havia uma decisão do STF na ADI.

de participação plena e efetiva na tomada de decisões e na elaboração de leis e políticas públicas que envolvam seus direitos. No item 2, prevê o direito de consulta e de colaboração de boa-fé por meio das instituições representativas dos povos indígenas antes de os governos adotarem quaisquer medidas legislativas ou administrativas que os afetem.

A partir do momento em que se passa a garantir o direito de participação e consulta aos povos indígenas, ocorre um novo olhar internacional sobre eles, pois se reconhece não só sua cultura própria como também o direito de se auto-organizar social e politicamente. O direito de consulta é tão importante que é possível compará-lo ao direito de voto, que é condição que confere a efetiva cidadania para o indivíduo. Contudo, enquanto no voto se escolhe os representantes para que estes decidam sobre a condução do país; a consulta confere o poder de os próprios indígenas expressarem diretamente seus interesses e elevarem as suas manifestações de um caráter meramente opinativo para a expressão de um interesse jurídico garantido.

O direito de consulta tem importante papel democrático, vez que permite a participação dos povos indígenas no destino da própria comunidade. A Constituição de 1988, em seu preâmbulo, traz o país como um Estado democrático de direito, assegurando “uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos”, de forma que admite a convivência e a participação de todas as culturas e povos. Sendo, portanto, o Brasil um Estado democrático de direito e fundado no pluralismo, evidencia-se que o direito de consulta é um “instrumento de fortalecimento da democracia participativa e de inclusão de grupos culturalmente diferenciados, exprimindo a ideia de cidadania ativa, inclusão nas deliberações públicas e protagonismo da soberania popular.” (PERUZZO, 2017, p. 5) Além disso, esse direito é fundamental para promover e garantir o respeito à cultura das diversas comunidades indígenas (MACARÓN, 2017, p. 163).

José Afonso da Silva explica que a democracia participativa “caracteriza-se pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo” (2020, p. 143) e que a democracia, enquanto governo feito pelo povo,

pode ser direta, quando os próprios cidadãos daquele Estado exercem os atos de governo, e indireta (democracia representativa), quando o exercício dessas funções é delegado a seus representantes (2020, p. 138). Há ainda a democracia semidireta em que há tanto a participação direta do povo como a indireta.

Sobre a democracia participativa, José Afonso da Silva ainda esclarece que ela se diferencia da representativa porque não depende de eleição para a indicação de representantes (2020, p. 143). O mesmo autor menciona que os primeiros institutos da democracia participativa eram semidiretos, ou seja, uniam pontos de participação direta e indireta, como a iniciativa popular de leis, em que, após a apresentação do projeto pelos cidadãos, ele ainda seria submetido à votação entre os congressistas, e o referendo, pois, apesar de a votação ser feita pelos cidadãos, os projetos a serem levados à escolha popular são definidos pelos parlamentares.

De acordo com Paulo Bonavides (2001, p. 60), a verdadeira substância da democracia participativa é aquela direta. No entanto, não seria possível que ela fosse exercida efetiva e diretamente pelo povo sem nenhum intermediário, tal como na antiguidade clássica. Ela seria, portanto, uma fórmula mista, mantendo-se elementos representativos, mas deslocando a autoridade para o povo. Segundo o mesmo autor (2011, p. 60), poder-se-ia dizer que a “democracia participativa direta é noventa por cento mais direta que representativa.”

Conforme Baraldi e Peruzzo (2015, p. 362-365), dentre os tipos de democracia, aquele que dialoga em melhores condições com a existência das minorias é a democracia participativa, pois ela abre mais espaço para o diálogo político. Assim, podem ser considerados exemplos de abertura à participação dos povos indígenas o direito de consulta (art. 6º da Convenção 169) e a oitiva prévia (parágrafo 3º do art. 231 da Constituição).

Diante disso, embora o direito de consulta não tenha sido expressamente incorporado ao texto da Constituição brasileira de 1988, ele pode ser considerado decorrente do próprio sistema democrático e do reconhecimento, pelo art. 231, dos povos indígenas como grupos culturalmente diferenciados, com seus

costumes, línguas, crenças e tradições. A consulta é, ao mesmo tempo, instrumento de respeito dos direitos dos indígenas, enquanto povos culturalmente diferenciados, e também instrumento de democracia participativa, abrindo espaço para que as comunidades potencialmente afetadas por medidas legislativas ou administrativas possam, de maneira prévia, receber as informações sobre o empreendimento e deliberar junto a seus membros sobre as implicações dessas medidas para a sua cultura e bem-estar, além de terem a oportunidade de apresentar o seu posicionamento.

3.2 Consulta ou consentimento?

Raquel Fajardo (2009, p. 380) aponta que, a partir do desenvolvimento das normas de direito internacional, é possível destacar quatro direitos dos povos indígenas relativos à participação nos assuntos de seu interesse. Ela identifica o direito de decidir de forma autônoma os assuntos que lhes dizem respeito e três outros direitos baseados na relação com o Estado: trata-se dos direitos de participação nas discussões políticas sobre seus interesses, de consulta prévia no caso de medidas administrativas ou legislativas e o consentimento livre, prévio e informado quando há risco à integridade desses povos.

O primeiro direito (decidir de forma autônoma os assuntos de seu interesse) relaciona-se ao direito de os povos indígenas serem reconhecidos como tais, ou seja, como povos culturalmente diferenciados, com organização social própria, cabendo-lhes tomar as decisões relativas à comunidade em que vivem.

O direito de participação nas discussões políticas refere-se a um direito presente no Estado democrático, em que todos os cidadãos podem contribuir com suas experiências e opiniões, apresentando seus pontos de vista sobre diversos assuntos, seja em órgãos oficiais ou por meio de audiências públicas e outros mecanismos. Quanto a esse direito de participação destacado por Raquel Fajardo, é preciso distingui-lo do direito de consulta.

Não obstante o direito de consulta represente uma espécie de direito de participação, trata-se de institutos que não se confundem. O direito de participação é previsto em diversos artigos da Convenção n° 169 e em outros documentos internacionais e se refere ao direito de integrar grupos oficiais ou instituições para que os indígenas possam contribuir com suas experiências quando se discutam atos relacionados a eles. Por exemplo, ao falar do direito de participação, a Convenção n° 169 refere-se ao direito de atuar coordenadamente com o Estado para proteger os direitos dos povos indígenas (art. 6°), inclusive na formulação de planos e programas (art. 7°); e ao direito de participar da utilização, administração e conservação dos recursos naturais existentes no seu território (art. 15).

Na Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, o art. 23 tem como título justamente a participação dos povos indígenas e as contribuições dos sistemas legais e de organização indígenas. Nesse artigo, houve a divisão entre o item 1 que trata do direito de participação, que é definido como o direito de atuar na tomada de decisões que tenham relação com a elaboração e execução de leis, políticas públicas, programas, planos e ações, por meio de seus representantes; e o item 2 que menciona especificamente do direito de consulta. Por esse artigo, percebe-se a diferença entre os dois institutos, sendo que o direito de participação é mais abrangente e o direito de consulta é mais específico, pois se refere ao direito, não só de participar da decisão, mas de efetivamente construí-la, buscando o consentimento entre as partes.

Os dois últimos direitos apontados por Fajardo (consulta prévia e consentimento) estão relacionados ao direito de consulta previsto no art. 6° da Convenção n° 169 da OIT. De acordo com a autora (2009, p. 383), o Estado está obrigado a implementar um processo de diálogo com os povos indígenas antes de adotar medidas que possam afetá-los e esse diálogo deve se efetivar por meio da consulta ou do consentimento. A autora, portanto, diferencia essas duas hipóteses.

Fajardo (2009, p. 384) apresenta que o objetivo da consulta é chegar a um acordo, por meio do consentimento dos povos afetados. No entanto, caso isso não seja possível, o Estado deverá tomar uma decisão de forma fundamentada

e não discricionária, respeitando as prioridades de desenvolvimento dos povos indígenas. Por outro lado, quando o resultado da consulta puder ocasionar risco à integridade dos povos indígenas, como o caso de traslados populacionais, Raquel Fajardo (2009, p. 385) manifesta o entendimento de que o consentimento, ou seja, o efetivo cumprimento do que for decidido pelos povos indígenas na consulta, terá natureza obrigatória.

O ponto levantado pela autora diz respeito à discussão se o direito de consulta teria natureza discricionária ou vinculante. É preciso destacar que essa discussão se refere ao resultado do processo de consulta e não ao ato em si de realizar o procedimento, pois este é um requisito prévio antes de se implantar medidas administrativas ou legislativas que possam afetar os povos indígenas, em razão da adoção da Convenção nº 169 pelo Brasil. A discussão mencionada, portanto, reside no resultado dessa consulta, ou seja, se o que for deliberado pelos povos consultados teria natureza de mera consulta ou se seria vinculante para o Estado. No primeiro caso, o Estado não seria obrigado a adotar a decisão dos indígenas, já no segundo o resultado da consulta deveria ser obrigatoriamente acatado.

O posicionamento indicado por Raquel Fajardo é uma posição intermediária entre a vinculação do resultado da consulta e a sua absoluta ineficácia, pois considera que, se a medida legislativa ou administrativa não colocar em risco a integridade dos povos indígenas e não se chegar a um acordo quanto ao resultado da consulta, cabe ao Estado decidir, de forma motivada, qual a posição a ser adotada. Por outro lado, quando a medida representar risco à integridade dos povos, o resultado da consulta seria vinculante.

Esse entendimento também já foi adotado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Saramaka vs. Suriname*, em que a Corte decidiu que, quando as medidas administrativas ou legislativas se referirem a projetos de desenvolvimento ou de investimento que possam causar impacto profundo no território da comunidade, além da consulta, seria necessário obter também o consentimento.

Não obstante os posicionamentos citados, é importante destacar que, por ocasião da análise dos embargos de declaração na Pet 3.388, que se refere ao caso da demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol, o STF fixou 17 condicionantes, entre as quais encontram-se duas referentes ao afastamento do direito de consulta. Elas estão relacionadas à questão da defesa militar e da expansão de vias de transporte e alternativas energéticas. Para o STF, na Pet 3.388, a instalação de bases, unidades e postos militares e a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas e de riquezas de cunho estratégico não dependeriam de consulta aos povos indígenas. Da mesma forma, a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal dentro de terras indígenas também poderiam acontecer independentemente de consulta.

Na oportunidade daquele julgamento, o Ministro Relator dos Embargos, Luís Roberto Barroso, em seu voto aduziu que, ainda que a consulta seja um elemento central para os povos indígenas na Convenção nº 169, esse direito de participação não seria absoluto e encontraria limites na defesa nacional. No mesmo voto do relator dos Embargos de Declaração, constou menção ao resultado da consulta. Conforme o excerto que se transcreve abaixo, por ocasião da análise do caso Raposa Serra do Sol, o STF entendeu que não se pode concluir que a decisão dos povos indígenas no processo de consulta deverá ser necessariamente acatada pelo Governo:

Os índios devem ser ouvidos e seus interesses devem ser honesta e seriamente considerados. Disso não se extrai, porém, que a deliberação tomada, ao final, só possa valer se contar com a sua aquiescência. Em uma democracia, as divergências são normais e esperadas. Nenhum indivíduo ou grupo social tem o direito subjetivo de determinar sozinho a decisão do Estado. Não é esse tipo de prerrogativa que a Constituição atribuiu aos índios. (BRASIL, 2013, p. 27)

Ainda que a decisão adotada na Pet 3.388 não tenha conteúdo vinculante para os demais processos, como reconhecido pela própria Corte, já sinaliza o posicionamento do STF sobre a natureza do direito de consulta.

No âmbito da América Latina, a Corte Constitucional da Colômbia possui diversos julgados sobre o direito de consulta dos povos indígenas. A experiência no julgamento desse tipo de ação levou ao estabelecimento de critérios de aplicação desse direito. Conforme delineado na sentença nº T-063/10, de 15 de fevereiro de 2019, da Corte Constitucional colombiana, o direito de consulta é irrenunciável e reconhecido em face de comunidades etnicamente diferenciadas, de forma que foram estabelecidos critérios essenciais para a consulta prévia, os quais foram divididos em específicos e gerais.

Os critérios gerais apontam que o objetivo da consulta é alcançar um diálogo intercultural para diminuir as desigualdades e que a boa-fé deve conduzir todo o procedimento como marco de confiança mútua, respeitando-se as tradições dos povos indígenas. Ainda como condições essenciais gerais, a Corte colombiana aduziu que a consulta deve ser ativa e efetiva. Como ativa, a consulta deve ser ato que permita a real participação da comunidade em todo o processo e, sob o ponto de vista efetivo, ela deve ter a capacidade de influenciar a tomada de decisões.

Outro critério destacado na sentença é a percepção de que a consulta é realizada entre iguais, no sentido de que nenhuma das partes pode impor de forma unilateral sua vontade, devendo-se chegar a um acordo por meio de um diálogo intercultural. Dessa forma, a consulta deve ser flexível para que se permita abrigar todas as diferenças culturais e os diversos assuntos a serem abordados, com linguagem de fácil acesso e informação adequada e suficiente para o conhecimento dos aspectos da medida que se pretenda adotar. Além disso, a Corte colombiana, também na sentença nº T-063/10, de 15 de fevereiro de 2019, mencionou que, por se dar entre iguais, a consulta não teria o efeito de veto dos indígenas. Retomando, portanto, a questão da natureza jurídica do direito de consulta, o posicionamento da Corte colombiana expresso na sentença demonstra que não seria reconhecida a natureza vinculante desse instituto.

No que diz respeito aos critérios específicos da consulta, a Corte colombiana expõe a necessidade de que ela ocorra de maneira prévia e dentro de uma estrutura de planejamento, mediante um procedimento definido pelo Estado e

pelas comunidades. Nesse ponto, ou seja, no que diz respeito ao modo e a forma de sua ocorrência, o direito de consulta deve ser efetivado conforme os costumes e tradições de cada comunidade e deve ser de conhecimento prévio do órgão consulente, a fim de que se possa efetivar esse direito dentro do planejamento do empreendimento ou da medida legislativa. Assim, é muito importante que tanto a comunidade afetada quanto os órgãos consulentes conheçam de forma prévia o procedimento que será adotado para consultar as comunidades. Quanto a isso, a Corte Colombiana dispõe sobre uma pré-consulta ou consulta da consulta que seria o momento em que as partes definiriam a forma como o ato aconteceria.

No Brasil, em que pese não exista essa pré-consulta para que as partes prevejam o procedimento a ser adotado, as comunidades indígenas, atentas à necessidade de previsão de formas necessárias à efetivação do direito de consulta, começaram a elaborar seus próprios protocolos autônomos, dando publicidade de seu conteúdo e permitindo que os entes consulentes conheçam previamente a forma como a consulta deve ocorrer em cada comunidade.

4 OS PROTOCOLOS AUTÔNOMOS OU COMUNITÁRIOS: MATERIALIZAÇÃO DO DIREITO DE CONSULTA

Os protocolos autônomos ou também chamados de protocolos comunitários dos povos indígenas são instrumentos que permitem a materialização do direito de consulta previsto na Convenção nº 169 da OIT.

O art. 6º da Convenção nº 169 prevê que a consulta deverá ser realizada mediante procedimentos apropriados e por meio de instituições representativas. Não obstante a Convenção nº 169 não se refira a protocolos autônomos de consulta de cada povo indígena, mas tão somente a procedimentos apropriados, as comunidades indígenas no Brasil têm cada vez mais elaborado seus próprios protocolos, informando o Governo e os entes consulentes como desejam ser consultadas, diante de medidas legislativas ou administrativas que possam vir a afetar seus direitos.

No Brasil, chegou-se a discutir o modo pelo qual o direito de consulta deveria ocorrer, objetivando uma regulamentação aplicável a todas as comunidades indígenas. Em 27 de janeiro de 2012, foi criado um grupo de trabalho para discutir a regulamentação do direito de consulta previsto na Convenção nº 169, por meio da Portaria Interministerial nº 35. O grupo de trabalho envolvia membros de diversos Ministérios, como o Ministério das Relações Exteriores, do Meio Ambiente, da Justiça, da Casa Civil, da Secretaria de Direitos Humanos, da Secretaria-Geral da Presidência da República, representantes da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), da Advocacia-Geral da União (AGU), do Ministério da Defesa, do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT), entre outros.

Os trabalhos da comissão se desenvolveram até o ano de 2014⁵. No entanto, não se chegou a uma proposta de regulamentação geral do direito de consulta para todos os povos indígenas. Diante da dificuldade de criação de uma regulamentação única, cada povo começou a elaborar seus próprios protocolos, informando os interessados a maneira pela qual pretendiam ser consultados, conforme seus costumes e suas tradições (YAMADA; GRUPIONI, 2019, p. 10), inserindo nesses documentos as suas peculiaridades quanto à forma de tomada de decisão.

Tal formato se difere de uma regulamentação geral que estabeleceria um procedimento único para todos, sem observar as peculiaridades de cada povo. A criação de um procedimento único de consulta para todas as comunidades indígenas no Brasil seria tarefa de enorme complexidade já que, conforme o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a quantidade total de pessoas que se declararam indígenas no quesito cor ou raça foram 817,9 mil pessoas (2010, p. 54), sendo observadas 305 etnias diferentes (2010, p. 85).

5 Para mais informações, acessar: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/2o-plano-de-acao-brasileiro/secretaria-geral-da-presidencia-a-republica/elaboracao-de-processos-para-a-consulta-previa-da-convencao-169-da-organizacao-internacional-do-trabalho>>. Acesso em: 1 mar. 2021.

Tendo em vista que, para o censo do IBGE (2010, p. 85), “considerou-se etnia ou povo a comunidade definida por afinidades linguísticas, culturais e sociais.”, pode-se perceber que seria muito difícil no Brasil estabelecer um procedimento único de consulta com tantos povos indígenas diferenciados dentro do território.

No âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso *Saramaka vs. Suriname*, a Corte se manifestou no sentido de que as consultas devem ser realizadas “através de procedimentos culturalmente adequados” e que elas devem ser efetivadas conforme as tradições do povo a ser consultado (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2007, p. 286). Não obstante naquela oportunidade a Corte não tenha se referido à criação de protocolos de consulta, restou claro que o entendimento daquela organização é de que a consulta deve respeitar os costumes e tradições de cada povo e deve ser realizada conforme as especificidades de cada cultura.

Diante disso, homogeneizar as diferenças das diversas etnias e comunidades indígenas para criar um protocolo único não se adequaria à previsão do art. 6º da Convenção nº 169, quando esse dispositivo estabelece que a consulta deve ser feita por meio de procedimentos apropriados. Tal inadequação decorre do fato de que o que pode ser adequado para uma determinada etnia pode não ser para as outras 304 existentes no Brasil. Por isso, tornam-se relevantes os protocolos de consulta estabelecidos por cada comunidade indígena, sendo que a previsão de único procedimento “violaria as peculiaridades de cada etnia, seus modos de debater e de tomar decisões, de escolher representantes etc.” (VITORELLI, 2018, p. 331).

4.1. Os protocolos de consulta

De acordo com dados do Observatório de Protocolos de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado, de 2014 a 2020 no Brasil foram criados 44 protocolos autônomos. Desses, 22 são protocolos de povos indígenas, sendo inclusive contabilizado nesse número o protocolo da etnia Warao, que são

indígenas em situação de refúgio no Brasil; e um protocolo conjunto elaborado entre indígenas e quilombolas que compartilham o mesmo território.⁶

Os Wajãpi⁷ foram os primeiros indígenas a elaborar um protocolo de consulta conforme seus costumes e tradições ainda no ano de 2014 (YAMADA; GRUPIONI; GARZÓN, 2019, p. 14). A partir daí, outros protocolos de consulta foram criados, como o protocolo do povo Waimiri-Atroari⁸ e do povo Krenak⁹.

Os protocolos de consulta formalizam a oitiva dos povos indígenas, materializando o direito previsto no art. 6º da Convenção nº 169, permitindo um diálogo adequado. Eles concretizam a forma como os indígenas desejam ser consultados, conferindo segurança jurídica a todo o procedimento e permitindo o conhecimento prévio de todos os atos, difundindo com transparência a forma pela qual se realizará o ato, bem como as suas etapas. Além disso, pode-se dizer que “os protocolos de consulta preparam, politicamente, os povos e comunidades tradicionais para o diálogo com o governo, empoderando-os nas arenas de discussão com governo e legisladores [...]”, buscando trazer a segurança e a legitimidade necessárias para todo o procedimento (YAMADA; GRUPIONI; GARZÓN, 2019, p. 14).

Na América Latina, outros países além do Brasil também possuem

6 O Observatório de Protocolos de Consulta e Consentimento Livre Prévio e Informado foi criado em 2017 por pesquisadores do Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS) e do Grupo de Pesquisa Meio Ambiente: Sociedades Tradicionais e Sociedade Hegemônica, da PUC Paraná. Disponível em: <http://observatorio.direitosocioambiental.org/observatorio-2/>. Acesso em: 26 fev. 2021.

7 Para acessar o Protocolo de Consulta Wajãpi: <<http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/10/Protocolo-de-Consulta-e-Consentimento-Wajapi.pdf>>. Acesso em: 1 mar. 2021.

8 Para acessar o Protocolo de Consulta Waimiri-Atroari: <<http://observatorio.direitosocioambiental.org/protocolo-de-consulta-ao-povo-waimiri-atroari-2018/>>. Acesso em: 1 mar. 2021.

9 Para acessar o Protocolo de Consulta Krenak: <<http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/10/Protocolo-de-Consulta-Previa-do-Povo-Krenak.pdf>>. Acesso em: 1 mar. 2021.

protocolos de consulta elaborados por comunidades indígenas. É possível citar, por exemplo, na Colômbia, o protocolo de consulta do povo indígena *Nasa del Resguardo de Cerro Tijeras, Municipio de Suarez Departamento del Cauca*¹⁰ e, na Argentina, o protocolo de consulta prévia, livre e informada dos povos originários¹¹.

No âmbito nacional, observam-se normativos internos que também preservem ou adotam os protocolos de consulta. O Conselho Nacional de Direitos Humanos, que foi criado com a atual nomenclatura pela Lei nº 12.986, de 02 de junho de 2014, e cujo objetivo, conforme o art. 4º dessa Lei é zelar pelo efetivo respeito aos direitos humanos; editou, em 10 de dezembro de 2020, a Resolução nº 44, que dispôs sobre princípios, diretrizes e recomendações para a garantia dos direitos humanos dos povos indígenas isolados e de recente contato. Não obstante esse normativo tenha tido como foco inicial os povos isolados ou de recente contato, abriu-se um capítulo específico sobre a participação dos povos e organizações indígenas, sendo reconhecido, no art. 20, parágrafo único, o direito de consulta dos povos indígenas por meio de seus protocolos comunitários.

Há ainda a Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, conhecida como lei da biodiversidade, que conceitua protocolo comunitário. A lei em questão trata da proteção do patrimônio genético nacional e do conhecimento tradicional associado. No artigo 2º, inciso VII, ela define protocolo comunitário como o procedimento criado pelas comunidades segundo seus usos, costumes e tradições.

Os protocolos comunitários dos povos indígenas são importantes instrumentos para efetivar o direito de consulta, materializando a forma como as comunidades desejam ser consultadas. Além disso, permitem o conhecimento

10 Para acessar o Protocolo do povo Nasa: <<https://www.hchr.org.co/files/eventos/2017/PROTOCOLO-CP-Y-CPLI-DEL-PUEBLO-NASA-CERRO-TIJERAS.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2021.

11 Para acessar o Protocolo de Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos Originarios/ Argentina: <<http://observatorio.dereitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/12/PROTOCOLO-de-CONSULTA-argentina.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2021.

prévio sobre o procedimento que deve ser adotado antes de iniciar alguma medida que possa afetar a comunidade indígena.

Carlos Frederico Marés de Souza Filho (2018b, p. 176) aponta que os protocolos de consulta permitem que os próprios indígenas, que conhecem a vida na comunidade, possam formular as bases em que desejam ser consultados, já que serão eles os sujeitos das possíveis alterações que podem ocorrer em seus territórios. Ainda segundo o autor, alguns entes públicos e empreendedores imaginam que a consulta pode ser realizada com um chefe da tribo ou ainda que bastaria uma autorização do órgão estatal de proteção dos índios. No entanto, como as medidas pretendidas podem ocasionar profundas alterações no modo de vida, essas comunidades não aceitariam que o procedimento da consulta estivesse previsto em uma lei ou decreto e, por isso, passaram a defender a ideia de que cada povo deveria dizer o modo como gostaria de ser consultado.

Não obstante a utilização dos protocolos de consulta ainda seja matéria relativamente recente, é possível verificar o acolhimento desses protocolos pelo Poder Judiciário como instrumentos hábeis a efetivar o direito previsto no art. 6º da Convenção nº 169. No processo nº 0002505-70.2013.4.01.3903, que tramitava em grau recursal no âmbito do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, foi proferido acórdão que condicionou o licenciamento ambiental ao cumprimento do direito de consulta dos povos indígenas, observados os seus protocolos próprios.¹²

12 [...] XII - Reforma parcial da sentença, apenas para afastar a anulação da licença prévia do empreendimento Projeto Volta Grande de Mineração, restando a emissão da licença de instalação condicionada à elaboração do ECI a partir de dados primários, na forma exigida pela FUNAI, bem como à consulta livre e informada dos indígenas afetados, em conformidade com o protocolo de consulta respectivo, se houver, em atenção ao que dispõe a Convenção nº 169 da OIT. Ressalte-se que a manutenção da validade da licença prévia já emitida não impede sua posterior alteração, a depender das conclusões do ECI e da consulta prévia ora exigidos. XIII - Não há fundamento para a condenação do Estado do Pará em multa por litigância de má-fé, vez que as razões recursais por ele apresentadas apenas dizem respeito aos motivos pelos quais se insurge contra a pretensão ministerial, não tendo havido a modificação da verdade dos fatos. Também não há que se falar em conduta do MPF que enseje sua condenação por litigância de má-fé, vez que não atuou de

Assim, o desenvolvimento no Brasil de protocolos autônomos de consulta dos povos indígenas encontra-se em consonância com o direito previsto na Convenção nº 169 e nos demais documentos internacionais que asseguram os direitos desses povos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito de consulta é um importante instrumento de participação dos povos indígenas na condução das medidas legislativas e administrativas que lhes afetam. Por permitir que ações pretendidas pelo Estado e por agentes privados sejam previamente levadas à discussão perante esses povos, consagra elemento importante da democracia participativa, integrando as decisões governamentais à diversidade cultural. Demonstra, portanto, o pluralismo dentro do Estado democrático de direito.

Os protocolos autônomos ou comunitários ou simplesmente protocolos de consulta expressam o reconhecimento dos indígenas como povos culturalmente diferenciados. Ao contrário da tentativa de homogeneizar a diferença entre as diversas etnias por meio de um regulamento único, esses protocolos contribuem para o respeito das especificidades culturais, inclusive no momento de tomada de decisões.

A adoção, ainda que incipiente, em alguns normativos internos desses protocolos demonstra que a democracia participativa, para além de buscar garantir a participação desses povos nas decisões políticas do país, ainda eleva esses documentos à condição de materialização da cultura de cada povo dentro do direito de consulta.

modo temerário, estando no regular desempenho de suas atribuições institucionais. XIV - Recursos de apelação interpostos pelos réus aos quais se dá parcial provimento (item XII). (AC 0002505-70.2013.4.01.3903, DESEMBARGADOR FEDERAL JIRAIR ARAM MEGUERIAN, TRF1 - SEXTA TURMA, e-DJF1 19/12/2017 PAG.). Disponível em: <https://arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?p1=00025057020134013903>. Acesso: 11 set. 2020.

Mesmo havendo avanços no ordenamento jurídico interno quanto ao direito de consulta e a criação de regulamentos próprios por cada povo indígena, ainda são poucos os protocolos existentes. Se forem consideradas as 305 etnias registradas no censo do IBGE, os 22 protocolos de consulta dos povos indígenas identificados pelo Observatório de Protocolos de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado, entre os anos 2014 e 2020 no Brasil, ainda representam parcela pequena do exercício desse direito.

Ao mesmo tempo em que a natureza do direito de consulta como vinculante ou não ainda suscita divergências, os protocolos autônomos parecem não encontrar tanta resistência quando se verifica a adoção de seu conceito na Lei nº 13.123/2015 e na Resolução nº 44/2002 do Conselho Nacional de Direitos Humanos.

Em todo caso, tanto o direito de consulta quanto a sua materialização por meio dos protocolos conferem mais transparência e segurança jurídica aos indígenas, ao Estado e aos agentes interessados ao já expor previamente como cada comunidade ou povo deseja ser consultado, representando, portanto, a efetivação jurídico-cultural do direito previsto no art. 6º da Convenção nº 169 da OIT e da democracia participativa.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho na América do Sul**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. 188 p.

BARALDI, Camila Freitas; PERUZZO, Pedro Pulzato. Democracia e Direitos Humanos: a participação social das minorias. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da Universidade de Santa Maria**, Santa Maria, v. 10, n. 1, 2015, p. 347-370. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/19769>. Acesso em: 30 jul. 2021.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros Editores, 2001. 280 p.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 dez. 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. Acesso em: 28 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6001.htm. Acesso em: 4 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015**. Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea *j* do Artigo 8, a alínea *c* do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13123.htm#:~:text=patrim%C3%B4nio%20gen%C3%A9tico%20humano.-,Art.,de%20armas%20biol%C3%B3gicas%20e%20qu%C3%ADmicas.&text=III%20%2D%20popula%C3%A7%C3%B5es%20ind%C3%ADgenas%2C%20comunidades%20tradicionais%20e%20agricultores%20tradicionais. Acesso em: 28 fev. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração na Petição nº 3.388/Roraima**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso, 23 de outubro de 2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5214423>. Acesso em: 02 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5905**. Relator: Ministro Luiz Fux, 5 de março de 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/>

ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5365245. Acesso em: 1 mar. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. **Resolução nº 44, de 10 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre princípios, diretrizes e recomendações para a garantia dos direitos humanos dos povos indígenas isolados e de recente contato, bem como para a salvaguarda da vida e bem-estar desses povos. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/resolucao-n-44-de-10-de-dezembro-de-2020-2>. Acesso em: 28 fev. 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Direitos dos Povos Indígenas. *In*: _____. **Caso do povo Saramaka vs. Suriname**: sentença de 28 de novembro de 2007. Brasília: Ministério da Justiça, 2014. p. 257-303. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/jurisprudencia-corte-interamericana-direitos-dos-povos-indigenas.pdf. Acesso em: 28 fev. 2021.

COLÔMBIA. Corte Constitucional da República. **Sentença nº T-063/10**. Demandante: Comunidade indígena Andoque de Aduche. Demandados: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible u otros. Relator: Antônio Jose Lizarazo Ocampo, 15 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/t-063-19.htm>. Acesso em: 28 fev. 2021.

FAJARDO, Raquel Yrigoyen. De la tutela a los derechos de livre determinación del desarrollo, participación, consulta y consentimiento: fundamentos, balance y retos para su implementación. P. 368-405. **Revista de Antropologia Amazônica**. v. 1, n. 2, 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/amazonica/issue/view/20/showToc>. Acesso em: 26 fev. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**: características gerais dos indígenas, resultados do universo. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/95/cd_2010_indigenas_universo.pdf. Acesso em: 25 fev. 2021.

KAYSER, Hartmut-Emanuel. **Os direitos dos povos indígenas no Brasil: desenvolvimento histórico e estágio atual.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2010. 615 p.

MACARÓN, Pablo Maximiliano. **Propiedad indígena.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Astrea, 2017, 608 p.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas**, aprovada na 3ª sessão plenária, celebrada em 15 de junho de 2016. Disponível em: <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/DecAmIND.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas**, aprovada pela resolução 47/135 da Assembleia Geral da ONU de 18 de dezembro de 1992. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Preven%C3%A7%C3%A3o-contra-a-Discrimina%C3%A7%C3%A3o-e-Prote%C3%A7%C3%A3o-das-Minorias/declaracao-sobre-os-direitos-das-pessoas-pertencentes-a-minorias-nacionais-ou-etnicas-religiosas-e-linguisticas.html#:~:text=As%20pessoas%20pertencentes%20a%20minorias,em%20p%C3%BAblico%2C%20sem%20inger%C3%A4ncia%20nem>. Acesso em: 1 mar. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas**, aprovada na 107ª sessão plenária em 13 de setembro de 2007. Disponível em: https://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_pt.pdf. Acesso em: 28 fev. 2021.

PERUZZO, Pedro Pulzatto. Direito à consulta prévia aos povos indígenas no Brasil. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/24631/21014>. Acesso em: 3 set. 2020.

SILVA, Liana Amin Lima da. **Consulta prévia e livre determinação dos povos indígenas e tribais na América Latina: re-existir para co-existir**. Curitiba, 2017. Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Disponível em: <https://archivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos//000061/000061cd.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 43ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2020, 936 p.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **O renascer dos povos indígenas para o direito**. Curitiba: Juruá, 2018. 212 p.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Os povos tribais da Convenção nº 169 da OIT. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás**. v. 42, n. 3, p. 155-179, set./dez. 2018. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/55075/27099>. Acesso em: 28 fev. 2021b.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico de *et al.* **Os protocolos de consulta e o direito à livre determinação**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, CEPEDIS, 2019, 268 p. Disponível em: <http://direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/03/livro-protocolos-de-consulta-.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2021.

VITORELLI, Edilson. **Estatuto do Índio: Lei nº 6.001/1973**. 4. ed. Salvador: Editora Jus Podium, 2018, 447 p.

YAMADA, Érika M.; GRUPIONI, Luís Donisete; GARZÓN, Biviany Rojas. **Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento: Guia de Orientações**. São Paulo: RCA, 2019, 72 p. Disponível em: <https://rca.org.br/wp-content/uploads/2019/06/2019-Guia-de-Protocolos-RCA-vers%C3%A3o-web.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2021.

SUBMETIDO: 08/08/2021

APROVADO: 04/10/2021