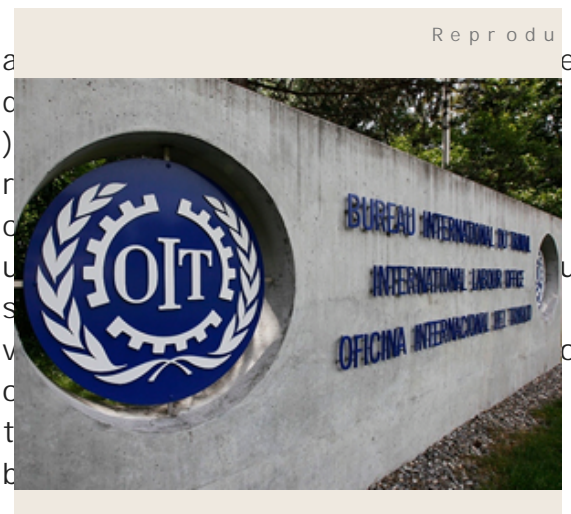


# Convenção 169 da OIT e de consulta prévia em licenciamentos ambientais (parte 1)

Este artigo é fruto de anos de vivência profissional com povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais quanto essas questões exigem uma abordagem sensível, comprometida com a justiça socioambiental. Ainda que em várias versões, ele permanece em construção como deve ser para garantir os direitos fundamentais e diversidade cultural.

O objetivo aqui é contribuir para a aplicação da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em licenciamentos ambientais no Brasil. Especificamente, propõe-se discutir os interessados e os critérios que devem ser considerados na identificação para fins de consulta prévia informada (CLPI), conforme previsto no artigo 1º. Os demais aspectos da CLPI, como a forma de expressão afetá-los diretamente, não serão abordados até chegar a um acordo sobre os procedimentos futuros.



Já tive a oportunidade de me debruçar em pesquisas sobre as possibilidades ou os limites da democracia participativa, esse que considero aplicável também para o meio social e academicamente que, de um lado, por vivermos em um país com altos índices de pobreza e pouco acesso à educação, enfrentamos desafios e dificuldades. De outro lado, as dificuldades de participação popular não devem ser óbice para que se faça o necessário, com efeito, que haja um esforço para incluir os povos interessados participando em audiências públicas, consultas públicas e outros espaços que permitam amplo debate e informação apropriada.

É nesse contexto que chama a atenção a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 1989, internalizada no Brasil em 1991, o que passou a ser chamada de Consulta Livre Prévia e Informada (CLPI). Sempre que os considerados povos interessados sejam indígenas, tradicionais ou administrativas ou legislativas do país signatário (artigo 1º), devem enquadrar-se os atos emitidos nos procedimentos de consulta prévia.

## Limites de incidência da Convenção OIT 169



Uma das principais questões que merecem reflexão, por parte da Convenção OIT 169, principalmente considerando li avaliados os impactos que podem ser causados por emp como também as medidas mitigatórias e compensatórias

Para fins de delimitação deste estudo e tendo em vis apreciaremos, como já referido, tão somente o aspect interessados para fins de incidência da Convenção 1 E, nesse sentido, vide o que indica seu aritni gœr1b°i sa

#### Artigo 1º

1. A presente convenção aplica-se:

- a) aos povos tribais em países independentes, cujas econômicas os distingam de outros setores da coleti total ou parcialmente, por seus próprios costumes c
- b) aos povos em países independentes, considerados de populações que habitavam o país ou uma região ge época da conquista ou da colonização ou do estabele e que, seja qual for sua situação jurídica, conserv sociais, econômicas, culturais e políticas, ou part

2. A consciência de sua identidade indígena ou trib fundamental para determinar os grupos aos que se ap Convenção.

Como se nota, em relação aos povos indígenas, a apli e dispensa maiores discussões. No entanto, o conceit de povos que tenham seus próprios costumes ou trad consciência de sua identidade em geral é não metá b e leu interpretações com uma elasticidade desarrazoada, o da Convenção OIT 169 de forma indiscriminada às comu ger [2]

Space

O Ministério Público vem capitular a interpretação, tendo seu braço para atuação da sua 6ª Câmara de Revisão (6ª CCR), em manual [3] p. 169. Um trecho desse trabalho aponta a aplicação dos princípios estabelecidos no art. 169 da OIT no que se refere aos procedimentos de maneira livre, por meio de procedimentos apropriados e tradicionais acerca de medidas legislativas que lhes possam afetar.



# opinião

O Enunciado nº 49 da 6ª CCR diz respeito a audiências públicas no âmbito ambiental não se confundem com a necessidade de consulta, prévia, livre e informada, termos previstos na Convenção nº 169 da OIT, sempre que as comunidades tradicionais tenham sido identificadas, de modo a não serem afetadas em seus interesses. Se não forem os órgãos ambientais emitidas pelo MPF Brasil afora propondo a aplicação da Convenção 169 da OIT a comunidades tradicionais em audiências públicas propostas, muitas com decisões impondo a inconstitucionalidade em geral.

## Aplicação às comunidades tradicionais

Vemos, contudo, como equivocada a conclusão de que a aplicação da Convenção 169 da OIT deve se estender às comunidades tradicionais de forma indiscriminada, tal extensão, que amplia o âmbito de licenciamento ambiental às comunidades indígenas e tribais, incluindo nestas toda e qualquer comunidade que se autodeclare tradicional, acaba por exigir que tais comunidades sejam consultadas de forma específica e prévia a qualquer ato administrativo no âmbito ambiental, o que inviabilizará certamente inúmeras atividades econômicas.

Além disso, é motivo de preocupação o fato de que as comunidades tradicionais estejam sendo equiparadas aos indígenas em todo o Brasil, o que causa preocupação à população brasileira em geral. Isso significa, afinal, que dentro do mesmo país, distintas não só nos seus modos de organização social, econômica e política; o que, em última análise, constitui uma verdadeira segregação da soberania nacional.

Ademais, vale a reflexão: qual o custo-benefício em aplicar a Convenção 169 da OIT às comunidades tradicionais (ribeirinhos, pescadores etc.) em procedimentos de licenciamento ambiental, ou seja, antes de todos os atos administrativos, quando se sabe que o processo em si é inviável e oneroso?



geração de expectativas infundadas, por parte das comunidades e atividades econômicas podem atender demandas (como as relacionadas com os impactos causados pelos empreendimentos implantados).

De fato, o processo de consulta pode virar um balcão de negociação, segurança ou seja, próprias do poder público e privados, gerando um custo desarrazoado e desproporcional ao empreendimento (o que é vedado pela Lei 13.874/2019) e investimentos.

O intérprete deve adotar cautela adicional para que a interpretação seja hermenêutica. Uma exegese aberta e sem critérios, permitiria entender como povos tribais todas as comunidades tradicionais, atingindo inúmeros setores da sociedade. Muitas comunidades apresentam uma estrutura econômica, social, cultural e política nacional.

Bem por isso é que a própria Convenção nº 169 da OIT não é suficiente para que uma determinada comunidade seja considerada indígena. O já transcrito artigo 1º inciso III da Convenção estabelece que a estrutura social, econômica e cultural (aqui incluindo os setores da coletividade nacional e, ainda, que esta comunidade tenha costumes ou tradições ou por legislação especial).

### Definição universal de povos indígenas e tribais

Para que não haja dúvidas, a própria OIT, em seu artigo 6º da Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais (1989), estabelece a existência de uma definição universal de povos indígenas e tribais, subjetivos e objetivos que permitem identificá-los. A Convenção no. 169 da OIT fornece um conjunto de critérios aplicados em conjunto para identificar quem são os povos indígenas. É necessário atentar, inclusive, que a OIT aponta ali que o termo tribal foi aplicado a certas comunidades africanas.

Em suma, a OIT explicita a necessidade de definição de povo tribal por meio de autoidentificação e, ainda, que o critério objetivo de atividades econômicas os distinguem de outros segmentos da comunidade regulado total ou parcialmente por seus próprios costumes e tradições. É preciso que ambos os critérios estejam presentes para ser considerada tribal para fins de incidência da Convenção.

Além disso, para que se enquadre como tribal, é preciso que a comunidade tenha uma organização social e relações sociais. E daí, inclusive, a necessidade de



sentido, aliás, segue o texto constante no [Recomendando](#) as aspirações desses povos a assumir o controle de suas seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer dentro do âmbito dos Estados (Brasil e o mundo).

Dessa forma, é possível dizer que a Convenção nº 169 indígenas e para aqueles grupos que comportem os critérios. A norma, repita-se, não deve incidir de forma indiscriminada autoidentifique como tribal ou tradicional. A ampliação pode gerar insegurança jurídica, sobrecarga nos procedimentos quanto às responsabilidades do Estado e dos empreendedores.

Portanto, a aplicação da CLPI deve ser feita caso a caso, com critérios jurídicos claros, de modo a garantir a efetiva proteção dos povos tribais, procurando o equilíbrio entre proteção social e econômica.

---

[ 1 ] ARTIGAS, Priscila Santos. Os limites da democracia ambiental. Dissertação de Mestrado, Departamento de Filosofia, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

[ 2 ] Diz-se geral, pois as comunidades indígenas (e as tradicionais, porém em sentido estrito, tendo em vista a realidade brasileira. Ou seja, considera-se neste artigo como abrangente, no qual estão incluídas as comunidades indígenas e tradicionais.

[ 3 ] Ministério Público Federal, Territórios de Povos e Comunidades de Conservação Integral: Alternativas para a Gestão Socioambientais [a q. Disponível](#)

[ 4 ] Nesse sentido, vide TRF1 Agravo de Instrumento nº 0027843-13.2016.4.01.0000, Desembargador Relator Ney Bello, Terceira Turma, D.J. Instrumento nº 0027843-13.2016.4.01.0000, Desembargador Relator Ney Bello, Turma, D.J. e 24.05.2017.

[ 5 ] Essa também é a conclusão de Eduardo Fortunato Biazoli sobre as comunidades indígenas e tribais Oitavas na Convenção 169 da OIT, Normativa n. 1 da Funai (IN FUNAI 01/2012). Revista [a q. Disponível](#) 203-229, out./dez. 2014. Um aspecto importante e a respeito foi feita igualmente em COBUCCI, Vinícius; brasileiro: uma proposição de critérios científicos [a q. Disponível](#) International Journal of Developmental Research, 2022, 538-542.

[ 6 ] Disponível



[ 7 ] Vale observar que o Brasil permite que os povos indígenas inclusive podem penalizar criminalmente aqueles membros da comunidade.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-mai-20/convencao-169-da-oit-e-d-parte-1/>