UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

IARA BORGES DOS SANTOS

Entre território e trabalho: a consulta prévia, livre e informada na Convenção n.º 169 da OIT e suas possíveis interfaces com as relações laborais

BRASÍLIA
2026

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

IARA BORGES DOS SANTOS

Entre território e trabalho: a consulta prévia, livre e informada na Convenção n.º 169 da OIT e suas possíveis interfaces com as relações laborais

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharela em Direito pelo Programa de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília

Orientadora: Profa. Ma. Nadine Tuane Henn

BRASÍLIA
2026

FICHA CATALOGRÁFICA

Borges dos Santos, Iara.
Entre território e trabalho: a consulta prévia, livre e informada na Convenção n.º 169 da OIT e suas possíveis interfaces com as relações laborais / Iara Borges dos Santos;

Orientador: Nadine Tuane Henn. Brasília, 2026.
64 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação - Direito) Universidade de Brasília, 2026.

1. Direito do Trabalho. 2. Convenção 169. 3. Organização Internacional do Trabalho. 4. Comunidades Tradicionais . I. Tuane Henn, Nadine , orient. II. Título.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

SANTOS, Iara Borges dos. (2026). **Entre território e trabalho: a consulta prévia, livre e informada na Convenção n.º 169 da OIT e suas possíveis interfaces com as relações laborais**. Monografia Final de Curso, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2026 p.

IARA BORGES DOS SANTOS

Entre território e trabalho: a consulta prévia, livre e informada na Convenção n.º 169 da OIT e suas possíveis interfaces com as relações laborais

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Bacharela em Direito pelo Programa de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília

Orientadora: Profa. Ma. Nadine Tuane Henn

BANCA EXAMINADORA

_____

Profa. Ma. Nadine Tuane Henn
(Orientadora – Universidade de Brasília)

_____

Ma. Meilliane Pinheiro Vilar Lima
(Examinadora – Centro Universitário do Distrito Federal)

_____

Ma. Camila Gomes de Lima
(Examinadora – Universidade de Brasília)

AGRADECIMENTOS

Desde muito pequena, eu sempre tive certeza do curso que faria. Dizia, com toda convicção, que não tinha nem segunda opção. Entrar na Universidade de Brasília e cursar Direito se tornou um grande sonho, um sonho que, com muito esforço, pude realizar. Ao chegar ao fim dessa trajetória, sei que ela nunca foi apenas minha. Por isso, dedico este momento a todos que, de alguma forma, caminharam comigo.

À minha família, em especial aos meus pais, Nerice Lima Borges e Valdenildo Marques dos Santos, por serem a minha base mais sólida na vida. Obrigada por me amarem, cuidarem tão bem de mim e por sempre fazerem o possível para me dar o melhor que estava ao alcance de vocês. Sei o quanto lutaram, os dias acordando cedo para trabalhar, os sacrifícios silenciosos e todo o cuidado que tiveram comigo. Desde cedo, vocês me ensinaram a ser independente, mas nunca me deixaram esquecer que sempre existiria um lar para onde eu poderia voltar. Tudo que sou, que conquistei e conquistarei, dedico a vocês. À Sofia, agradeço por ser uma irmã incrível, por estar sempre ao meu lado e por me ajudar sempre que preciso.

À minha dupla da faculdade, minha fiel escudeira, Kamilly Martins, agradeço por ter sido meu apoio em tantos momentos dessa graduação. Grande parte desta caminhada também dedico a você. Obrigada pelas conversas, pelas ajudas nas provas e disciplinas, pelo carinho, pela paciência e pelo cuidado que você sempre teve comigo. Sinceramente, não sei o que teria sido de mim nessa graduação sem você ao meu lado.

Ao escritório LBS Advogadas e Advogados, que me proporciona grandes oportunidades e me apresentou pessoas que se tornaram muito especiais para mim, uma grande família: Beatriz, Henrique, Isabella, João Pedro, João Victor, Laís, Mariana, Maryana, Plinio, Tawany e Victor. Agradeço por todo aprendizado, acolhimento e convivência ao longo dessa etapa, vocês deixam meu caminho mais leve e colorido.

Aos meus amigos, que me acompanharam durante esse processo de graduação e elaboração do trabalho, obrigada por me ouvirem nos momentos de ansiedade e por celebrarem comigo cada pequena conquista: Everton, Maria Eduarda, Nathalia e Daffiny. Aos que não foram nominalmente citados, mas que, de alguma forma, torceram por mim, acreditaram no meu sonho e estiveram presentes nessa caminhada, deixo também minha sincera gratidão.

À minha orientadora, Prof.ª Nadine, agradeço por todo apoio acadêmico, pela orientação cuidadosa e por aceitar me acompanhar nesta etapa tão importante. Obrigada por ser uma

mentora nessa trajetória e por contribuir de forma tão significativa para a construção deste trabalho.

Agradeço ainda à Universidade de Brasília, por ter sido o espaço onde pude crescer, aprender, amadurecer e transformar aquele sonho de infância em realidade.

Por fim, agradeço à minha eu do passado, por nunca ter desistido, mesmo nos momentos mais difíceis do processo. Obrigada por ter continuado, por ter resistido e por ter acreditado. No fim, nós conseguimos.

"Continue a nadar"
(Procurando Nemo)

RESUMO

O presente trabalho investiga a intersecção entre a Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho- OIT e o Direito do Trabalho brasileiro, com foco na consulta prévia, livre e informada mecanismo cujo potencial protetivo das formas tradicionais de trabalho de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais este trabalho se propõe a investigar. Parte-se da compreensão de que a Convenção n.º 169, embora frequentemente associada a conflitos territoriais, ambientais e socioambientais, possui matriz trabalhista expressa, ao tratar de contratação, condições de emprego, formação profissional, atividades tradicionais e economia de subsistência. A pesquisa adota abordagem qualitativa, com análise bibliográfica, documental e jurisprudencial. Examina-se a trajetória da OIT, a superação do paradigma integracionista da Convenção n.º 107, a recepção da Convenção n.º 169 no Brasil, o conteúdo jurídico da consulta prévia e sua aplicação em casos concretos envolvendo empreendimentos econômicos, licenciamento ambiental, mineração, hidrelétricas, portos, ferrovias e conflitos trabalhistas indígenas. Verificou-se que a consulta prévia, livre e informada -CPLI ainda é pouco mobilizada no campo trabalhista, aparecendo com maior frequência em debates ambientais, fundiários e socioambientais. Essa escassez constitui achado relevante da pesquisa, pois revela que a dogmática e a prática jurídico-trabalhista ainda encontram dificuldade em reconhecer formas coletivas, territoriais e tradicionais de trabalho que não se enquadram no modelo clássico de emprego assalariado. Entende-se que a CPLI pode funcionar como garantia preventiva de proteção das condições materiais de trabalho, subsistência e autonomia econômica dos povos interessados, sem substituir a fiscalização trabalhista ou a aplicação da legislação laboral, mas ampliando o campo de análise sobre os impactos de decisões estatais e empreendimentos econômicos.

Palavras-chave: Convenção n.º 169 da OIT; consulta prévia, livre e informada; Direito do Trabalho; povos indígenas; comunidades tradicionais.

ABSTRACT

This study investigates the intersection between International Labour Organization Convention No. 169 and Brazilian Labour Law, focusing on free, prior and informed consultation and on the protective potential that this research seeks to examine regarding the traditional forms of work of Indigenous peoples, Quilombola communities and traditional communities. It starts from the understanding that Convention No. 169, although frequently associated with territorial, environmental and socio-environmental conflicts, has an explicit labour-related foundation, as it addresses recruitment, employment conditions, vocational training, traditional activities and subsistence economies. The research adopts a qualitative approach, based on bibliographical, documentary and jurisprudential analysis. It examines the history of the ILO, the overcoming of the integrationist paradigm of Convention No. 107, the reception of Convention No. 169 in Brazil, the legal content of prior consultation and its application in concrete cases involving economic enterprises, environmental licensing, mining, hydroelectric plants, ports, railways and Indigenous labour conflicts. The study found that free, prior and informed consultation is still rarely mobilized within the labour field, appearing more frequently in environmental, land-related and socio-environmental debates. This scarcity constitutes a relevant finding of the research, as it reveals that labour-law doctrine and legal practice still face difficulties in recognizing collective, territorial and traditional forms of work that do not fit within the classical model of salaried employment. It is argued that FPIC may function as a preventive guarantee for the protection of the material working conditions, subsistence and economic autonomy of the peoples concerned, without replacing labour inspection or the application of labour legislation, but rather expanding the analytical scope regarding the impacts of State decisions and economic enterprises.

Keywords: ILO Convention No. 169; free, prior and informed consultation; Labour Law; Indigenous peoples; traditional communities.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Altamira, Pará, fevereiro de 1989: Tuíra executa seu emblemático gesto político contra a face do representante do Estado. A imagem circula o mundo.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACP – Ação Civil Pública

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

APIB – Articulação dos Povos Indígenas do Brasil

CEPEDIS – Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental

CF – Constituição Federal

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CPLI – Consulta Prévia, Livre e Informada

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

FUNAI – Fundação Nacional dos Povos Indígenas

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ISA – Instituto Socioambiental

MPF – Ministério Público Federal

MPT – Ministério Público do Trabalho

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organização das Nações Unidas

RE – Recurso Extraordinário

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental

ROAR - Recurso Ordinário em Ação Rescisória

RR- Recurso de Revista

STF – Supremo Tribunal Federal

TRF – Tribunal Regional Federal

TRT – Tribunal Regional do Trabalho

TST – Tribunal Superior do Trabalho

UHE – Usina Hidrelétrica

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **12**

1. A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO E A CONVENÇÃO N.º 169: ORIGEM, CONTEÚDO E RECEPÇÃO NO BRASIL **15**

1.1 A OIT, a internacionalização da proteção ao trabalho e a justiça social 15

1.2 Da Convenção n.º 107 à Convenção n.º 169: sujeitos, direitos assegurados e superação do paradigma integracionista 19

1.3 Recepção da Convenção n.º 169 no Brasil e desafios atuais de efetivação 27

2. O MECANISMO DE CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA NA CONVENÇÃO N.º 169 DA OIT E SUAS POSSÍVEIS INTERFACES COM AS RELAÇÕES LABORAIS **33**

2.1 Centralidade e conteúdo jurídico da consulta prévia, livre e informada 33

2.2 Consulta, consentimento e a tensão da não vinculatividade 34

2.3 Parâmetros de identificação da CPLI: audiência pública, licenciamento ambiental e consulta 35

2.4 A dimensão trabalhista da Convenção n.º 169 e a interface com a CPLI 37

2.5 Protocolos comunitários e a autorregulação da consulta pelos povos interessados 40

3. CASOS CONCRETOS, LACUNAS DE APLICAÇÃO E POSSÍVEIS INTERFACES LABORAIS DA CPLI **44**

3.1 Percurso metodológico da pesquisa e achados iniciais 44

3.2 Empreendimentos energéticos, portuários e logísticos: impactos sobre trabalho tradicional e subsistência 45

3.3 Mineração, hidrelétricas e impactos cumulativos sobre territórios e trabalho 49

3.4 Justiça do Trabalho, Convenção n.º 169 e limites da aplicação da CPLI 50

CONSIDERAÇÕES FINAIS **54**

REFERÊNCIAS **57**

INTRODUÇÃO

A Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) constitui um dos principais instrumentos internacionais de proteção dos povos indígenas e tribais. Embora frequentemente mobilizada em debates territoriais, ambientais e socioambientais, sua origem institucional revela uma dimensão que nem sempre recebe a devida atenção: trata-se de uma convenção elaborada no âmbito da OIT, organização internacional historicamente voltada à proteção do trabalho, à promoção da justiça social e à construção de parâmetros mínimos de dignidade nas relações laborais. Essa particularidade permite indagar em que medida a Convenção n.º 169, especialmente por meio da consulta prévia, livre e informada, pode dialogar com o Direito do Trabalho brasileiro e com a proteção das formas tradicionais de trabalho de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais.

A consulta prévia, livre e informada - CPLI, prevista especialmente nos artigos 6.º e 7.º da Convenção n.º 169, impõe aos Estados o dever de consultar os povos interessados sempre que medidas legislativas ou administrativas possam afetá-los diretamente. Trata-se de um mecanismo jurídico que não se reduz à realização de audiências públicas, reuniões informativas ou mera divulgação de estudos técnicos. Ao contrário, exige procedimento específico, de boa-fé, culturalmente adequado, anterior à decisão estatal e capaz de assegurar participação efetiva às comunidades afetadas. Nesse sentido, a CPLI representa uma ruptura com práticas estatais marcadas pela imposição unilateral de projetos de desenvolvimento, empreendimentos econômicos e políticas públicas sobre territórios tradicionalmente ocupados.

O problema que orienta este trabalho consiste em investigar de que maneira a consulta prévia, livre e informada tem sido aplicada, ou pode ser aplicada, em contextos que envolvem relações laborais, formas tradicionais de trabalho e impactos econômicos sobre povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais. A hipótese inicialmente considerada é a de que, embora a Convenção n.º 169 possua matriz trabalhista e contenha dispositivos expressos sobre contratação, condições de emprego, formação profissional, atividades tradicionais e economia de subsistência, a CPLI ainda é pouco mobilizada no campo do Direito do Trabalho brasileiro, aparecendo com maior frequência em debates ambientais, fundiários e socioambientais.

A relevância do tema decorre justamente dessa lacuna. Em muitos conflitos envolvendo grandes empreendimentos, como exploração de petróleo, portos, hidrovias, ferrovias, mineração e hidrelétricas, os impactos sobre o trabalho tradicional aparecem de forma secundária, normalmente descritos como “interferências socioeconômicas”, “alteração de

rotas", "restrição de acesso" ou "mudança na dinâmica comunitária". No entanto, para comunidades pesqueiras, ribeirinhas, quilombolas, indígenas, extrativistas e demais povos tradicionais, o território não é apenas espaço de moradia ou referência cultural: é também condição material de trabalho, produção de alimento, transmissão de saberes, autonomia econômica e reprodução coletiva da vida.

A pesquisa adota abordagem bibliográfica, documental e jurisprudencial. Foram analisados textos doutrinários sobre a OIT, a Convenção n.º 169, os direitos dos povos indígenas e tradicionais, a consulta prévia e a relação entre território, trabalho e subsistência. Também foram examinados casos concretos e documentos institucionais envolvendo empreendimentos econômicos, decisões judiciais, manifestações do Ministério Público Federal, do Ministério Público do Trabalho, da Justiça Federal e da Justiça do Trabalho. A pesquisa buscou identificar situações em que a CPLI foi aplicada, negligenciada ou poderia ter sido mobilizada como mecanismo de proteção das formas tradicionais de trabalho.

Durante a pesquisa, constatou-se que a produção bibliográfica e jurisprudencial que relacione diretamente a consulta prévia, livre e informada às relações de trabalho no Brasil ainda necessita de aprofundamentos. Essa dificuldade não foi tratada como obstáculo absoluto, mas como dado relevante da investigação. A ausência de aplicação direta e frequente da CPLI na Justiça do Trabalho indica que o Direito do Trabalho brasileiro ainda tende a operar a partir de uma matriz urbana, industrial e contratual, na qual o trabalho é reconhecido principalmente por meio da relação de emprego formal. Com isso, formas coletivas, territoriais e tradicionais de trabalho permanecem muitas vezes deslocadas para outros campos jurídicos, como o direito ambiental, o direito agrário, o direito constitucional e o direito socioambiental.

O primeiro capítulo examina a origem da Organização Internacional do Trabalho, sua relação com a internacionalização da proteção ao trabalho e a trajetória que levou da Convenção n.º 107 à Convenção n.º 169, destacando a superação do paradigma integracionista, a definição dos sujeitos protegidos e a recepção do tratado no ordenamento jurídico brasileiro. O segundo capítulo analisa o conteúdo jurídico da consulta prévia, livre e informada, a tensão entre consulta e consentimento, a diferença entre CPLI, audiência pública e licenciamento ambiental, bem como as possíveis interfaces entre a Convenção n.º 169 e as relações laborais. O terceiro capítulo, por fim, examina casos concretos e achados da pesquisa, avaliando empreendimentos econômicos e decisões judiciais em que os impactos sobre formas tradicionais de trabalho aparecem de modo direto ou indireto.

Dessa forma, a presente pesquisa objetiva contribuir para a compreensão da CPLI não apenas como instrumento de proteção territorial ou ambiental, mas também como garantia relevante para a preservação das condições materiais de trabalho, subsistência e autonomia econômica de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais. A análise proposta não busca afirmar que toda controvérsia envolvendo esses grupos deva ser absorvida pelo Direito do Trabalho em sentido estrito, mas demonstrar que a regulação trabalhista precisa dialogar com formas de trabalho.

1. A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO E A CONVENÇÃO N.º 169: ORIGEM, CONTEÚDO E RECEPÇÃO NO BRASIL

1.1 A OIT, a internacionalização da proteção ao trabalho e a justiça social

A compreensão da Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho requer, inicialmente, uma análise do contexto histórico e institucional em que ela surgiu. Vai além do que apresentar apenas um tratado internacional, este capítulo busca examinar a trajetória da OIT como uma organização internacional, sua estrutura e suas bases normativas, com o objetivo de compreender o porquê uma instituição focada na regulamentação do trabalho tornou-se um instrumento para a proteção dos povos indígenas ou originários, das comunidades quilombolas e dos demais povos e comunidades tradicionais, embora o texto convencional utilize a expressão 'povos indígenas e tribais'.

A OIT foi constituída em 1919, por meio da Parte XIII[1] do Tratado de Versalhes. A Organização foi concebida no cenário de reorganização internacional após a Primeira Guerra Mundial, quando a paz duradoura passou a ser associada à promoção da justiça social. Observa-se que a criação da OIT inseriu a proteção ao trabalho humano no centro de uma nova racionalidade jurídica internacional, segundo a qual a estabilidade entre as nações dependia também da melhoria das condições de vida e trabalho (Delgado; Delgado, 2019).

Nesse sentido, a normatização internacional do trabalho não deve ser compreendida apenas como uma imposição de regras ao mundo produtivo ou às relações econômicas entre Estados. Ao contrário, ela representou o reconhecimento de que o trabalho humano está diretamente ligado à dignidade da pessoa humana, à proteção social e à construção de uma ordem internacional mais justa. Em outras palavras, a proteção ao trabalho deixou de ser uma questão exclusivamente nacional e passou a integrar a agenda jurídica internacional, associando condições laborais dignas, cooperação entre os Estados e preservação da paz social.

A constituição da OIT, contudo, não decorreu de um evento isolado. Contextualizando ela resultou de um processo histórico mais amplo, marcado pela expansão do sufrágio universal, pela emergência dos partidos de massa, pelo fortalecimento do movimento sindical e pela

[1] A Parte XIII do Tratado de Versalhes, em seu preâmbulo, dispõe que "Considerando que a Sociedade das Nações tem por objetivo estabelecer a paz universal e que tal paz não pode ser fundada senão sobre a base da justiça social; (...), tendo presente que a não adoção por uma nação qualquer de um regime de trabalho realmente humanitário é um obstáculo aos esforços das demais desejosas de melhorar a sorte dos trabalhadores nos seus próprios países; as Altas Partes Contratantes, movidas por sentimentos de justiça e humanidade, assim como pelo desejo de assegurar uma paz duradoura e mundial, convencionaram o que segue". A respeito, consultar: SÜSSEKIND, Arnaldo. Direito Internacional do Trabalho. 3. ed. atual. e com novos textos. São Paulo: LTr, 2000.

consolidação do constitucionalismo social no Ocidente. Evidenciando que a internacionalização das normas trabalhistas se apresentava, ao mesmo tempo, como uma exigência humanitária e como uma necessidade econômica, já que o rebaixamento de direitos sociais em um país repercutia diretamente na concorrência internacional (Pimenta, Pimenta, Renault, 2020).

Esse cenário de tensões sociais foi intensificado pela Revolução Bolchevique de 1917. Conforme destacam autores como José Roberto Freire Pimenta, Raquel Betty de Castro Pimenta e Luiz Otávio Linhares Renault, a ameaça de radicalização das lutas sociais levou os Estados capitalistas a procurarem respostas reformistas para as demandas dos trabalhadores, criando mecanismos institucionais capazes de direcionar esses conflitos para soluções jurídicas e políticas, em vez de revolucionárias. A OIT, portanto, nasce vinculada não apenas à proteção do trabalho, como também à tentativa de estabilização da ordem social no pós-guerra.

Havia uma motivação econômica concreta para a criação de um organismo internacional voltado à regulamentação do trabalho. Tratava-se de evitar o chamado dumping social, isto é, a prática de redução de custos de produção por meio da precarização das relações laborais e do enfraquecimento das garantias trabalhistas. Com isso, a ausência de parâmetros internacionais mínimos incentivava uma competição desigual entre os países, fundada justamente na degradação do trabalho humano. A criação da OIT respondeu, portanto, à necessidade de conter esse círculo vicioso de rebaixamento de direitos (Pimenta, Pimenta, Renault, 2020).

Ressalta-se, ainda, que a institucionalização da OIT foi precedida por experiências históricas com indícios de uma necessidade de internacionalização da legislação social. Arnaldo Süssekind, citado por Pimenta, Pimenta e Renault (2020), menciona entre esses antecedentes o fortalecimento do sindicalismo transnacional, a Conferência de Berlim de 1890, a atuação da Associação Internacional para a Proteção Legal dos Trabalhadores e as conferências de Berna. Esses movimentos constroem um caminho para a criação de um organismo com competência para editar normas supranacionais capazes de assegurar um patamar mínimo de proteção aos trabalhadores dos Estados filiados.

A criação da OIT pode ser considerada como um dos passos mais importantes no processo de internacionalização dos direitos humanos. Segundo Piovesan (2021), esse processo representa a superação gradual de um modelo de Direito Internacional limitado aos interesses recíprocos dos Estados, em direção a uma ordem jurídica também voltada à tutela da pessoa humana. Nessa perspectiva, a OIT, juntamente com a Liga das Nações e do Direito

Humanitário[2], está entre as pioneiras da proteção internacional dos direitos humanos, justamente por reconhecer os trabalhadores como sujeitos de proteção jurídica em nível internacional.

A relevância da OIT nesse processo reside no fato de que sua criação contribuiu para ampliar o campo de atuação do Direito Internacional, até então predominantemente voltado à disciplina das relações entre Estados soberanos. No âmbito trabalhista, esse deslocamento foi especialmente significativo, pois as condições de vida e de trabalho dos trabalhadores passaram a ser reconhecidas como matéria de interesse internacional, e não apenas como assunto interno de cada país. Desse modo, a OIT não rompeu integralmente com o modelo clássico das relações interestatais, mas introduziu uma inflexão importante nesse modelo, ao afirmar obrigações internacionais voltadas à proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade nas relações de trabalho. Como observa Piovesan (2021), a Organização integra o processo de internacionalização dos direitos humanos justamente por projetar, no plano internacional, a tutela de direitos que transcendem os interesses exclusivos dos Estados.

Outro aspecto marcante da OIT é sua estrutura institucional tripartite. A Organização foi concebida com a participação simultânea de representantes dos governos, dos empregadores e dos trabalhadores, integrando, assim, a lógica do diálogo social em escala internacional. Como aponta Cardoso (2003), esse modelo levou ao Direito Internacional uma forma de normatividade coletiva típica do Direito do Trabalho, baseada no debate e na mediação entre interesses sociais distintos. Nesse sentido, o tripartismo constitui uma das principais características originais da OIT.

É inegável, contudo, que a doutrina formula críticas à efetividade democrática desse arranjo. Beltramelli Neto, Bonamim e Voltani (2019) observam que, no contexto neoliberal, o Estado tende frequentemente a se aproximar dos interesses empresariais, o que compromete a paridade ideal entre os três polos da representação institucional. Ainda assim, mesmo com essas limitações, o tripartismo segue como elemento central da legitimidade da OIT, por conferir participação social à elaboração das normas internacionais do trabalho.

[2] Sobre esse processo, Piovesan aponta a Liga das Nações, a Organização Internacional do Trabalho e o Direito Humanitário como experiências precursoras da internacionalização dos direitos humanos, por relativizarem a soberania estatal e inserirem a proteção da pessoa humana na agenda do Direito Internacional. A Liga das Nações foi criada após a Primeira Guerra Mundial, no contexto do Tratado de Versalhes, como antecedente institucional da ONU. Já o Direito Internacional Humanitário corresponde ao conjunto de normas voltadas a limitar os efeitos dos conflitos armados e proteger pessoas que não participam ou deixaram de participar das hostilidades.

Desde sua fundação, a atividade normativa da OIT orienta-se pelo princípio da justiça social. Segundo Delgado (2017), esse princípio parte da ideia de que a realização material das pessoas não depende apenas de suas aptidões individuais, mas também de fatores objetivos externos, econômicos e sociais, que devem ser regulados pelo Direito. Por isso, a OIT se estruturou sob uma premissa de que a estabilidade internacional não dependeria apenas de acordos políticos entre Estados, mas também da promoção de condições mínimas de justiça social e dignidade nas relações de trabalho.

Delgado e Delgado (2019) identificam, nesse itinerário, três grandes momentos da trajetória da Organização: a fase de institucionalização, inaugurada com o Tratado de Versalhes; a fase de expansão, marcada pela Declaração de Filadélfia de 1944; e a fase de diversificação, associada ao contexto da globalização econômica e do avanço neoliberal nas décadas de 1970 e 1980. Considerando as profundas transformações políticas, econômicas e sociais ocorridas ao longo do século XX, a OIT não teria razões para permanecer estática, razão pela qual sua atuação foi sendo progressivamente ajustada aos novos desafios do mundo.

Na fase de expansão, a Declaração de Filadélfia ocupa posição central. Incorporada à Constituição da OIT, ela consolidou os princípios nucleares da Organização e reafirmou a justiça social como pedra angular da ordem jurídica internacional. O documento fixou quatro premissas fundamentais: o trabalho não é mercadoria; a liberdade de expressão e de associação é condição indispensável ao progresso; a penúria, onde quer que exista, constitui perigo para a prosperidade geral; e a luta contra a carência deve ser conduzida por esforço internacional contínuo e conjugado (Organização Internacional do Trabalho, 1944). Como observam Delgado e Delgado (2019), a ideia de que o trabalho não é mercadoria possui especial relevância jurídica, pois traduz a recusa da objetificação do trabalhador e reafirma sua condição de sujeito de direitos.

Posteriormente, diante da globalização, da reestruturação produtiva, da flexibilização das normas trabalhistas e da precarização do trabalho em escala mundial, a OIT passou a diversificar sua atuação normativa. Nesse contexto, a Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, de 1998, e a Agenda do Trabalho Decente, lançada em 1999, representaram respostas estratégicas da Organização. A Declaração de 1998 sistematizou quatro eixos básicos de proteção: liberdade de associação e negociação coletiva, eliminação do trabalho forçado, abolição do trabalho infantil e eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação. Já a Agenda do Trabalho Decente ampliou o alcance da proteção social

para além da relação de emprego formal, projetando o ideal de trabalho digno para todos os trabalhadores (Beltramelli Neto; Bonamim; Voltani, 2019).

Por fim, cumpre notar que a atuação da OIT já se mostrava intensa desde sua fase inicial. Conforme ressaltam Delgado e Delgado (2019), até 1939 a Organização havia adotado 67 Convenções e 66 Recomendações. Esse volume normativo expressa tanto a força das pressões sociais oriundas do movimento operário quanto o esforço dos Estados capitalistas para encaminhar institucionalmente os conflitos sociais, oferecendo respostas reformistas às demandas dos trabalhadores. A OIT consolidou-se, assim, como organismo fundamental na articulação entre proteção internacional do trabalho, justiça social e estabilização da ordem social no século XX.

1.2 Da Convenção n.º 107 à Convenção n.º 169: sujeitos, direitos assegurados e superação do paradigma integracionista

A Convenção n.º 169 da OIT, aprovada em Genebra em 27 de junho de 1989, é um Tratado Internacional de Direitos Humanos composto por 44 artigos, organizados em dez partes temáticas: (i) política geral; (ii) terras; (iii) contratação e condições de emprego; (iv) formação profissional, artesanato e indústrias rurais; (v) seguridade social e saúde; (vi) educação e meios de comunicação; (vii) contatos e cooperação através das fronteiras; (viii) administração; (ix) disposições gerais; e (x) disposições finais (Baldi, Ribeiro, 2015).

Sua elaboração resultou da revisão da Convenção n.º 107 da OIT, de 1957, considerada o primeiro instrumento internacional abrangente voltado especificamente aos direitos das populações indígenas e tribais. Embora tenha representado um marco inicial no tratamento internacional da matéria, a Convenção n.º 107 adotava uma perspectiva integracionista e assimilacionista[3], pois compreendia esses grupos como populações que deveriam ser progressivamente incorporadas à sociedade nacional dominante, em vez de reconhecê-las como povos dotados de identidade própria, formas específicas de organização social e direito à diferença cultural. Por essa razão, a Convenção n.º 169 foi elaborada como instrumento de

[3] Para fins deste trabalho, compreende-se por **assimilacionismo** a perspectiva segundo a qual os povos indígenas e tribais deveriam abandonar progressivamente suas formas próprias de organização social, cultural, econômica e política para serem absorvidos pela sociedade nacional dominante. Já o **integracionismo** corresponde à orientação que admite certa incorporação gradual desses grupos à vida nacional, ainda que mantendo algumas especificidades, mas parte igualmente da ideia de que eles estariam em um estágio transitório de desenvolvimento. Ambos os paradigmas foram superados pela Convenção n.º 169 da OIT, que reconhece a permanência desses povos, sua identidade própria, sua autoidentificação e seu direito de participar das decisões que afetem seus modos de vida.

superação desse paradigma, substituindo a lógica da integração pela valorização da autodeterminação, da diversidade cultural e da participação dos povos interessados nos processos decisórios que os afetem.

Tendo em vista tais críticas, iniciou-se um processo de revisão normativa que resultou na adoção da Convenção nº 169 da OIT, em 1989, reconhecendo a diferença e a diversidade como fundamentos que norteiam a atuação do Estado:

> Considerando que a evolução do direito internacional desde 1957 e as mudanças sobrevindas na situação dos povos indígenas e tribais em todas as regiões do mundo fazem com que seja aconselhável adotar novas normas internacionais nesse assunto, a fim de se eliminar a orientação para a assimilação das normas anteriores; reconhecendo as aspirações desses povos a assumir o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer suas identidades, línguas e religiões, dentro do âmbito dos Estados onde moram; observando que, em diversas partes do mundo, esses povos não podem gozar dos direitos humanos fundamentais no mesmo grau que o restante da população dos Estados onde moram e que suas leis, valores, costumes e perspectivas têm sofrido erosão frequentemente (BRASIL, 2019).

Segundo a OIT, a Convenção aplica-se a povos em países independentes que são considerados indígenas pelo fato de seus habitantes descenderem de povos da mesma região geográfica que viviam no país no período da colonização e de conservarem suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas.

Até o presente momento, segundo dados recentes da OIT, 24 países haviam ratificado a Convenção, sendo 15 deles latino-americanos: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru e Venezuela, a. Esse dado evidencia a relevante adesão formal da América Latina ao instrumento, sem que isso autorize, por si só, concluir pela sua efetiva aplicação interna.

Ao ratificarem a Convenção, os Estados-Membros comprometem-se a adaptar a sua legislação e práticas nacionais aos seus termos e disposições e a desenvolver ações destinadas à sua plena implementação. Comprometem-se também a apresentar relatórios periódicos à OIT sobre a aplicação da Convenção e a considerar as observações e recomendações dos órgãos de supervisão da Organização.

Um dos aspectos mais relevantes da Convenção n.º 169 da OIT reside na definição de seus sujeitos de direito. Em seu artigo 1.º, o tratado estabelece uma distinção entre povos tribais

e povos indígenas, valendo-se de critérios objetivos e subjetivos para delimitar seu campo de aplicação. De um lado, enquadram-se como povos tribais aqueles cujas condições sociais, culturais e econômicas os diferenciam de outros setores da coletividade nacional e que sejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes, tradições ou por legislação especial. De outro, são considerados povos indígenas aqueles que descendem de populações que habitavam o território antes da conquista, da colonização ou da fixação das atuais fronteiras estatais e que conservam, integral ou parcialmente, suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas (Organização Internacional do Trabalho, 1989; Macêdo, 2017; Maia; Torres, 2018).

O artigo 1.º, contudo, vai além desses critérios descritivos. O item 2 desse artigo estabelece que a consciência da própria identidade indígena ou tribal deve ser considerada critério fundamental para a definição dos grupos protegidos pelo tratado. Com isso, a Convenção rompe com a lógica tutelar e classificatória que, historicamente, submetia esses grupos ao reconhecimento externo do Estado, de técnicos ou de especialistas. Em seu lugar, afirma-se a autoidentificação ou autodeclaração como pressuposto central do reconhecimento jurídico, deslocando o foco da heteroidentificação[4] para o autorreconhecimento coletivo. Como observa Marés De Souza Filho (2018), seria incompatível com a própria racionalidade da Convenção admitir que a existência de um povo dependesse de critérios alheios à sua própria consciência de pertencimento e diferença coletiva. Nessa mesma direção, Maia e Torres (2018) destacam que a norma incorporou ao direito internacional uma abertura maior ao relativismo cultural[5] sem abdicar de uma base universalista de proteção dos direitos humanos.

Também merece destaque a opção terminológica da Convenção pelo uso da palavra "povos", em substituição à noção anteriormente empregada de "populações", característica da Convenção n.º 107. A mudança não é meramente vocabular: ela expressa o abandono gradual do paradigma integracionista e assimilacionista, passando a reconhecer indígenas e tribais como coletividades portadoras de identidade própria, organização social específica e vínculo singular com seus territórios. Ao mesmo tempo, o item 3 do artigo 1.º explicita que o uso do termo "povos" não deve ser interpretado como fundamento automático para reivindicações de secessão ou para o reconhecimento de direitos políticos no sentido que a expressão assume no

[4]Para fins deste trabalho, entende-se por **heteroidentificação** a definição da identidade de um povo por agentes externos, como o Estado, técnicos ou especialistas, em oposição à autoidentificação, que parte da própria consciência coletiva de pertencimento.

[5] **Relativismo cultural**, neste contexto, refere-se ao reconhecimento de que os povos indígenas e tribais possuem modos próprios de organização social, política, econômica, espiritual e territorial, os quais devem ser considerados sem que isso implique afastamento da proteção universal dos direitos humanos.

Direito Internacional clássico. Ainda assim, a substituição terminológica conserva elevada densidade política e jurídica, pois reconhece esses grupos como sujeitos coletivos de direitos, e não como meros destinatários passivos de políticas estatais (Maia; Torres, 2018; Anjos, 2021).

No contexto brasileiro, essa conformação normativa produziu efeitos relevantes na ampliação do alcance da Convenção. Embora o texto convencional se refira expressamente a "povos indígenas e tribais", a utilização dessa terminologia exige uma leitura crítica. Isso porque a expressão "povos tribais", embora possua relevância jurídica no plano internacional, não corresponde necessariamente às formas próprias de autodefinição dos sujeitos coletivos protegidos no Brasil. Trata-se de uma categoria jurídico-internacional utilizada pela Organização Internacional do Trabalho para delimitar o campo de incidência do tratado, mas sua transposição automática para a realidade brasileira pode obscurecer a pluralidade de identidades coletivas existentes no país.

Essa cautela terminológica é coerente com a própria lógica da Convenção n.º 169. O tratado foi elaborado como revisão da Convenção n.º 107 da OIT, justamente para superar o paradigma integracionista e assimilacionista que orientava a proteção internacional anterior. Se a Convenção n.º 107 partia da ideia de que as chamadas populações indígenas e tribais deveriam ser progressivamente integradas à sociedade nacional dominante, a Convenção n.º 169 deslocou o eixo da proteção para a autodeterminação, a participação, a manutenção das instituições próprias e o reconhecimento da diferença cultural (Maia; Torres, 2018). Nesse sentido, seria contraditório interpretar a Convenção n.º 169 a partir de uma terminologia que, se utilizada sem mediação crítica, pode reproduzir uma percepção externa, classificatória e colonial sobre esses povos.

A crítica ao uso acrítico da expressão "povos tribais" também pode ser compreendida à luz do debate sobre colonialidade. Quijano (2005) demonstra que a colonialidade do poder não se encerrou com o fim formal do colonialismo, pois permaneceu estruturando formas de classificação social, racial e cultural a partir de uma perspectiva eurocentrada. Essa chave teórica permite compreender que determinadas categorias utilizadas para nomear povos e comunidades podem carregar hierarquias históricas e modos externos de classificação, ainda que sejam empregadas em instrumentos jurídicos de proteção. Mignolo (2003), ao discutir a relação entre histórias locais e projetos globais, também contribui para evidenciar que categorias internacionais não devem ser aplicadas de forma abstrata, sem considerar as experiências históricas, territoriais e políticas dos sujeitos concretamente protegidos. Assim, a expressão "povos tribais" deve ser compreendida como categoria jurídico-internacional da

Convenção, e não como identidade social necessariamente assumida pelos grupos abrangidos no Brasil.

No plano interno, essa discussão dialoga com a consolidação da categoria "povos e comunidades tradicionais". Almeida (2008), ao analisar as terras tradicionalmente ocupadas, demonstra que a realidade brasileira é composta por múltiplas formas de existência coletiva, territorialização e uso comum dos recursos naturais, que não se limitam às terras indígenas ou às comunidades quilombolas. Ao tratar de terras de quilombo, terras indígenas, babaçuais livres, castanhais do povo, faxinais e fundos de pasto, o autor evidencia que esses grupos se organizam a partir de vínculos territoriais, práticas produtivas, identidades coletivas e formas próprias de relação com a natureza. Essa abordagem afasta uma compreensão homogênea desses sujeitos e reforça a importância de reconhecê-los a partir de suas próprias formas de pertencimento, organização social e uso do território.

Essa perspectiva aproxima-se do Decreto n.º 6.040/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. O decreto define esses grupos como culturalmente diferenciados, possuidores de formas próprias de organização social e dependentes de territórios e recursos naturais para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica (Brasil, 2007a). Com isso, o direito brasileiro passou a utilizar uma formulação mais adequada à diversidade interna desses sujeitos coletivos, permitindo abranger comunidades quilombolas, ribeirinhas, pescadores artesanais, quebradeiras de coco babaçu, seringueiros, geraizeiros, faxinalenses, caiçaras, povos de terreiro, fundos de pasto, entre outros grupos tradicionalmente organizados.

A doutrina brasileira tem sustentado, por isso, que a categoria convencional de "povos tribais" deve ser interpretada de forma ampliativa, a fim de alcançar não apenas comunidades quilombolas, mas também outros povos e comunidades tradicionais cujas formas de vida, organização social, territorialidade e autorreconhecimento se ajustem aos critérios do tratado (Marés De Souza Filho, 2018). Rebouças (2023), ao discutir a abrangência contemporânea da Convenção n.º 169, também destaca que sua proteção alcança grupos como ribeirinhos, pescadores artesanais, quebradeiras de coco babaçu, seringueiros, geraizeiros, faxinalenses, caiçaras, povos de terreiro e outros segmentos tradicionais. De modo semelhante, a Nota Técnica da Terra de Direitos assinala que, na realidade brasileira, as categorias "indígenas e tribais" devem ser traduzidas em um rol amplo de identidades coletivas, reforçando a natureza aberta e expansiva da Convenção no plano interno (Terra De Direitos, 2021).

Todavia, essa ampliação conceitual exige cautela para que a incidência jurídica da Convenção não se confunda com a imposição de uma identidade externa. Como observa Marés de Souza Filho (2018), muitos povos tradicionais dificilmente se reconheceriam espontaneamente como "tribais", pois tendem a afirmar suas identidades a partir de experiências concretas de pertencimento, como quilombolas, pescadores, seringueiros, castanheiros, ribeirinhos ou outros grupos culturalmente diferenciados. Nesse sentido, não é propriamente a palavra "tribal" que os caracteriza, mas a consciência de integrarem uma coletividade distinta, marcada por relações sociais, culturais, territoriais e produtivas próprias. A expressão "povos tribais", portanto, deve ser compreendida no Brasil como categoria jurídico-internacional de proteção, e não como denominação capaz de substituir as identidades específicas desses sujeitos coletivos (Marés De Souza Filho, 2018; Leite, 2019).

Essa leitura mais abrangente também encontra respaldo em estudos sobre a aplicação judicial da Convenção no Brasil. Macêdo (2017), ao analisar casos de judicialização do direito à consulta, registra situações em que a noção de povos tribais foi interpretada de forma a abranger quilombolas, pescadores artesanais e comunidades ribeirinhas, o que revela uma tendência de reconhecimento mais amplo dos destinatários da norma. Assim, a principal contribuição do artigo 1.º da Convenção n.º 169 está em ter instituído um conceito jurídico flexível, fundado simultaneamente na diferença sociocultural, na continuidade histórica e, sobretudo, na autoidentificação coletiva, permitindo que o tratado dialogue com a diversidade étnica e cultural efetivamente existente nos Estados contemporâneos (Macêdo, 2017; Marés De Souza Filho, 2018).

Por essa razão, neste trabalho, a expressão "povos tribais" será utilizada apenas quando houver referência direta ao texto da Convenção n.º 169 ou à categoria jurídico-internacional formulada pela OIT. Nas demais passagens, adota-se a expressão "povos indígenas ou originários, comunidades quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais", por ser mais compatível com a terminologia consolidada no Brasil e com o reconhecimento das formas próprias de autoidentificação coletiva. Essa opção terminológica não reduz o alcance da Convenção; ao contrário, reforça sua aplicação aberta e plural, fundada na diferença sociocultural, na territorialidade, na organização própria e na autoidentificação dos povos interessados.

O texto da Convenção n.º 169 abrange um amplo conjunto de direitos. No âmbito da política geral, assegura aos povos interessados o pleno gozo dos direitos humanos e liberdades fundamentais, sem discriminação e sem coerção, bem como medidas especiais para

salvaguardar suas pessoas, instituições, bens, culturas e meio ambiente (artigos 3.º e 4.º). No âmbito territorial, reconhece o direito dos povos interessados à propriedade e à posse das terras que ocupam tradicionalmente, impondo aos governos o dever de respeitar a importância especial que, para suas culturas e valores espirituais, possui a relação com as terras ou territórios (artigos 13° a 19°). Também protege valores e práticas sociais, culturais, religiosas e espirituais, especialmente nos artigos 5.º e 7.º, e prevê direitos especiais sobre recursos naturais existentes em suas terras, incluindo participação no uso, administração e conservação desses recursos (art. 15).

A dimensão territorial da Convenção possui reflexos sobre as relações de trabalho. A exploração de recursos naturais, como petróleo, minério, madeira e outros bens economicamente estratégicos, frequentemente envolve a presença de empresas, trabalhadores externos, cadeias produtivas e novas formas de subordinação econômica em territórios tradicionalmente ocupados. Por isso, a proteção territorial não pode ser dissociada da proteção laboral: a perda do território, a degradação ambiental e a imposição de empreendimentos sem consulta podem desestruturar formas próprias de trabalho, produção, circulação de renda e reprodução material e cultural das comunidades.

Essa relação entre território e trabalho não é acidental. A aproximação da OIT com a temática indígena e tribal ocorreu, historicamente, a partir da constatação de formas específicas de exploração laboral desses povos. Desde as primeiras décadas do século XX, a Organização passou a estudar as condições de trabalho das populações indígenas, especialmente diante de práticas de trabalho forçado, recrutamento abusivo, servidão por dívida e ausência de proteção contratual (Organização Internacional do Trabalho, 2013). Esse percurso revela que a Convenção n.º 169 não surge como um instrumento estranho ao Direito do Trabalho, mas como resultado da ampliação da própria agenda trabalhista internacional, que passou a compreender que a proteção do trabalhador indígena e tribal exige também a proteção de seus territórios, instituições, práticas econômicas e formas próprias de vida (Segundo Neto, 2015). Assim, a dimensão territorial da Convenção não substitui sua matriz laboral, mas a aprofunda, pois reconhece que a perda da terra, a imposição de empreendimentos e a desestruturação comunitária afetam diretamente as condições de trabalho, subsistência e autonomia econômica desses povos.

Esse aspecto é confirmado pela própria estrutura normativa da Convenção. A Parte III do tratado é dedicada à contratação e às condições de emprego, determinando que os governos adotem medidas especiais para garantir proteção eficaz aos trabalhadores pertencentes aos

povos interessados, inclusive quanto ao acesso ao emprego, remuneração, assistência médica e social, segurança e higiene no trabalho, benefícios da seguridade social, direito de associação e negociação coletiva. A norma também impõe atenção especial aos trabalhadores sazonais, eventuais, migrantes e contratados por intermediários de mão de obra, prevenindo condições perigosas de trabalho, sistemas coercitivos de contratação e formas de servidão por dívida. Já os artigos 21 e 22 tratam da formação profissional, enquanto o artigo 23 reconhece o artesanato, as indústrias rurais e comunitárias e as atividades tradicionais, como caça, pesca e coleta, como fatores relevantes para a manutenção da cultura, da autossuficiência e do desenvolvimento econômico dos povos interessados (Organização Internacional do Trabalho, 1989).

No campo estritamente laboral, o artigo 20 da Convenção determina que os governos adotem medidas especiais para garantir proteção eficaz aos trabalhadores pertencentes aos povos interessados, evitando qualquer discriminação entre esses trabalhadores e os demais. O dispositivo estabelece que a legislação nacional relativa à contratação e às condições de emprego deve ser aplicada a esses trabalhadores, inclusive quanto à admissão ao emprego, remuneração, assistência médica e social, seguridade social, habitação e formação profissional (Organização Internacional do Trabalho, 1989). Essa previsão é relevante porque afasta a ideia de que a especificidade cultural poderia justificar a exclusão desses grupos da proteção trabalhista. Ao contrário, a Convenção indica que a proteção laboral deve existir, mas precisa ser aplicada de modo compatível com as sensibilidades, necessidades e formas próprias de organização dos povos interessados.

Essa formulação permite compreender a pertinência da Convenção n.º 169 para um trabalho jurídico situado no campo trabalhista. A norma não trata apenas dos povos protegidos como grupos culturais ou territoriais; ela também os reconhece como sujeitos atravessados por relações de trabalho, exploração econômica, formação profissional, seguridade social e atividades produtivas próprias. Por isso, sua matriz trabalhista não desaparece diante da ampliação de direitos territoriais, ambientais e participativos. Ao contrário, ela ajuda a explicar por que a OIT foi o espaço institucional em que a temática ganhou densidade normativa.

A Convenção também prevê a promoção da participação voluntária em programas de formação profissional e o fomento ao artesanato e às indústrias rurais e comunitárias como fatores de manutenção cultural, autossuficiência e desenvolvimento econômico (art. 23). Esses dispositivos revelam que o trabalho, para os povos protegidos, não deve ser pensado apenas a partir da relação de emprego típica, mas também a partir de formas comunitárias, tradicionais e territorialmente enraizadas de produção e subsistência.

Entre os direitos assegurados pela Convenção, merece destaque o direito à consulta prévia, livre e informada, previsto especialmente nos artigos 6.º e 7.º. Esses dispositivos impõem aos Estados o dever de consultar os povos interessados sempre que medidas legislativas ou administrativas sejam suscetíveis de afetá-los diretamente, assegurando sua participação na formulação, implementação e avaliação de planos e programas de desenvolvimento. Trata-se de um dos núcleos centrais da Convenção n.º 169, pois desloca os povos interessados da posição de meros destinatários de políticas públicas para uma posição de participação qualificada nos processos decisórios que impactam seus territórios, modos de vida e formas próprias de organização. A extensão e os efeitos jurídicos dessa participação, inclusive o debate sobre sua força vinculante, serão aprofundados no capítulo seguinte.

A matriz trabalhista da Convenção, portanto, deve ser compreendida em chave ampliada. Embora o tratado alcance direitos territoriais, culturais, espirituais, ambientais e participativos, sua origem está ligada à preocupação da OIT com a exploração do trabalho indígena e das populações então classificadas, no vocabulário internacional da época, como tribais. Como nota Ferreras (2011), a questão indígena tornou-se objeto de atenção da OIT justamente quando a exploração do trabalho indígena passou a ser percebida como problema estrutural do mercado de trabalho latino-americano, e não apenas como particularidade cultural a ser administrada pelo Estado indigenista[6].

1.3 Recepção da Convenção n.º 169 no Brasil e desafios atuais de efetivação

No Brasil, a Convenção n.º 169 da OIT foi incorporada em nosso ordenamento jurídico depois de um processo histórico e político marcado por uma demora e intensos debates institucionais. Tudo começou ainda em 16 de julho de 1991, nos termos do art. 49 da Constituição Federal e do art. 19 da Constituição da OIT, o Poder Executivo, naquele período, sob a presidência de Fernando Collor de Mello, que encaminhou à apreciação do Congresso Nacional o texto da Convenção n.º 169, que revisava parcialmente a Convenção n.º 107 da OIT. Tal encaminhamento ocorreu por meio da Mensagem MSC n.º 367/1991[7], fundamentada na

[6] A expressão **Estado indigenista** é utilizada para designar a atuação estatal dirigida aos povos indígenas a partir de políticas formuladas externamente às comunidades, muitas vezes marcadas por uma lógica tutelar, integracionista ou assimilacionista. Diferencia-se, portanto, de um Estado indígena, pois não se trata de uma organização política fundada na autodeterminação dos próprios povos, mas de uma política estatal sobre eles.
[7] Mensagem Poder Executivo ao Congresso Nacional – MSC 367/1991. Acesso em: 22/04/2026.

Exposição de Motivos n.º 327, de 28 de junho de 1991[8], elaborada por Francisco Rezek, Ministro das Relações Exteriores naquela época.

Apesar desse percurso iniciado no início da década de 1990, a aprovação definitiva da Convenção pelo Congresso Nacional somente ocorreu uma década depois, por meio do Decreto Legislativo n.º 143, de 20 de junho de 2002[9], promulgado pelo então Presidente do Senado Federal, Senador Ramez Tebet, e publicado no Diário Oficial da União em 21 de junho de 2002. O instrumento de ratificação foi depositado junto ao Diretor-Geral da OIT em 25 de julho de 2002, passando a Convenção a entrar em vigor no plano internacional e, consequentemente, no plano interno, em 25 de julho de 2003, conforme disposto em seu art. 38.

No plano da promulgação interna, a Convenção n.º 169 foi formalmente incorporada ao direito brasileiro por meio do Decreto n.º 5.051, de 19 de abril de 2004, o qual reconheceu a aprovação do texto pelo Congresso Nacional e o depósito do instrumento de ratificação. Posteriormente, esse decreto foi revogado e substituído pelo Decreto n.º 10.088, de 5 de novembro de 2019, que consolidou os atos normativos do Poder Executivo Federal referentes à promulgação de convenções e recomendações da OIT ratificadas pelo Brasil (Anjos, 2021).

Esse intervalo de aproximadamente treze anos entre o envio inicial ao Congresso e a efetiva incorporação normativa evidencia não apenas a morosidade do processo legislativo, mas também o caráter sensível e disputado da matéria no contexto político nacional. Isso porque a Convenção incide diretamente sobre temas historicamente marcados por conflito no Brasil, como a posse e o uso da terra, a exploração de recursos naturais, a realização de grandes empreendimentos e o direito de consulta prévia dos povos indígenas e das comunidades tradicionais. Assim, sua ratificação não representava apenas a adesão formal a um tratado internacional, mas a incorporação de um instrumento capaz de limitar decisões estatais e interesses econômicos quando estes afetassem territórios, modos de vida e identidades coletivas protegidas (Baldi; Ribeiro, 2015).

No que se refere ao status jurídico da Convenção n.º 169 no ordenamento jurídico brasileiro, a discussão assume contornos ainda mais complexos. A partir da promulgação da Emenda Constitucional n.º 45/2004, que inseriu o §3.º no art. 5.º da Constituição Federal, passou-se a estabelecer uma diferenciação relevante quanto à hierarquia dos tratados internacionais no direito interno. Nesse contexto, a doutrina e a jurisprudência passaram a identificar três hipóteses distintas: (i) tratados internacionais que não versam sobre direitos

[8] Exposição de Motivos MRE N°327, 1991. Acesso em: 22/04/2026.
[9] DECRETO LEGISLATIVO N° 143/2002. Acesso em: 22/04/2026.

humanos, os quais são recepcionados com status de lei ordinária; (ii) tratados de direitos humanos aprovados pelo rito especial previsto no art. 5.º, §3.º, que passam a possuir equivalência às emendas constitucionais; e (iii) tratados de direitos humanos aprovados sem esse rito qualificado, os quais passam a ocupar posição supralegal, situando-se acima das leis ordinárias, porém abaixo da Constituição (Baldi; Ribeiro, 2015).

Essa última hipótese é a que se aplica à Convenção n.º 169 da OIT, tendo em vista que sua aprovação ocorreu anteriormente à Emenda Constitucional n.º 45/2004 e sem a observância do rito especial por ela instituído. Tal entendimento foi consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 466.343, no qual se firmou a tese da supralegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos não aprovados pelo procedimento qualificado.

Não obstante essa posição consolidada, parte da doutrina internacionalista sustenta entendimento diverso, defendendo que os tratados de direitos humanos possuem status constitucional independentemente do rito de aprovação. Sob essa perspectiva, a Convenção n.º 169 não poderia sequer ser denunciada pelo Estado brasileiro, uma vez que consubstancia compromisso internacional voltado à proteção de direitos fundamentais. Ademais, argumenta-se que a aprovação do tratado implica a assunção de uma obrigação negativa de não contrariar suas disposições, conforme a teoria do ato próprio, que veda comportamentos contraditórios por parte do Estado (Baldi; Ribeiro, 2015).

A recepção da Convenção n.º 169 no Brasil não ocorreu em um vácuo normativo. A Constituição Federal de 1988, especialmente em seu artigo 231, reconhece aos povos indígenas sua organização social, costumes, línguas, crenças, tradições e direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam.

> Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

Além disso, a centralidade da dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho, consagrados nos arts. 1.º, IV, e 170 da Constituição, conferem à Convenção base normativa interna robusta.

Nesse quadro, a proteção especial aos povos indígenas e às comunidades tradicionais não se apresenta como corpo estranho no sistema jurídico brasileiro, mas como

desenvolvimento coerente da ordem constitucional inaugurada em 1988. A aproximação entre a Convenção e a Constituição foi progressivamente reconhecida pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em casos como a Petição 3.388, relativa à Terra Indígena Raposa Serra do Sol, e o Recurso Extraordinário 1.017.365, em que a Corte reafirmou a tutela constitucional das terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas (Anjos, 2021).

Entretanto, a incorporação formal da Convenção n.º 169 ao ordenamento jurídico brasileiro e sua convergência com a Constituição de 1988 não significaram sua automática implementação prática. Ao contrário, desde os primeiros anos de sua vigência, o instrumento passou a enfrentar resistências políticas, administrativas e econômicas que evidenciam a distância entre reconhecimento normativo e efetivação concreta.

Um exemplo dessa tensão foi a reclamação apresentada à OIT em razão da Lei n.º 11.284/2006, relativa à gestão de florestas públicas, editada sem consulta prévia às populações indígenas afetadas. Em manifestação recomendatória, o Conselho de Administração da Organização reconheceu que o Brasil havia deixado de adotar as providências necessárias para a implementação das consultas previstas na Convenção (Anjos, 2021). Esse caso é mencionado neste capítulo apenas como ponto de contextualização, pois nós próximos capítulos serão analisados caso com maior profundidade sobre o alcance da consulta prévia, livre e informada.

Outro exemplo relevante é o caso do povo Munduruku, no contexto dos projetos hidrelétricos no rio Tapajós. As comunidades elaboraram protocolos próprios de consulta, demonstrando disposição para o diálogo em termos compatíveis com sua cultura e autodeterminação, sem que o Poder Executivo implementasse de forma adequada o procedimento construído. Esses casos, que serão oportunamente aprofundados na sequência do trabalho, exemplificam o hiato entre o reconhecimento normativo da consulta prévia, livre e informada e sua observância concreta pela administração pública brasileira (Macêdo, 2017; Anjos, 2021).

A tensão em torno da Convenção n.º 169 também se manifestou em iniciativas voltadas ao seu esvaziamento político. Em 2015, Baldi e Ribeiro analisaram as consequências jurídicas da proposta de denúncia do tratado, defendendo que sua revogação configuraria violação ao princípio da vedação do retrocesso social. Embora esse debate não constitua o eixo central deste capítulo, ele reforça a compreensão de que a Convenção passou a integrar o campo dos direitos fundamentais e gerou expectativas normativas legítimas nas comunidades abrangidas, especialmente em relação à defesa territorial, à participação política e à elaboração de protocolos comunitários de consulta (Baldi; Ribeiro, 2015).

No cenário contemporâneo, a Convenção n.º 169 permanece vigente no Brasil e conserva centralidade nas disputas jurídicas, políticas e econômicas envolvendo povos indígenas, comunidades quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais. Sua importância não se limita ao plano formal da incorporação normativa, pois o tratado continua sendo mobilizado em conflitos relacionados à exploração de recursos naturais, à mineração, à implantação de grandes empreendimentos, à proteção territorial e à exigência de consulta prévia, livre e informada.

Essa atualidade pode ser observada em discussões recentes perante o Supremo Tribunal Federal. Em setembro de 2025, a Corte iniciou o debate da ADI n.º 5905, proposta pelo Estado de Roraima, na qual se questiona a exigência de consulta prévia às comunidades indígenas em empreendimentos capazes de afetá-las diretamente. A controvérsia revela que o direito de consulta, previsto na Convenção n.º 169, permanece como ponto sensível na relação entre Estado, desenvolvimento econômico e autodeterminação dos povos afetados (Supremo Tribunal Federal, 2025).

Também em 2026, decisão do ministro Flávio Dino reconheceu a omissão legislativa quanto à regulamentação da mineração em terras indígenas e fixou prazo de 24 meses para que o Congresso Nacional edite a legislação correspondente. A decisão reforça a necessidade de observância da consulta prévia, livre e informada às comunidades impactadas, demonstrando que a Convenção n.º 169 continua a funcionar como parâmetro jurídico relevante para compatibilizar atividade econômica, proteção territorial e direitos fundamentais dos povos indígenas (Supremo Tribunal Federal, 2026).

Além da atuação judicial, observa-se a adoção de medidas institucionais voltadas à ampliação do acesso à informação e ao fortalecimento da participação dos povos interessados. Em 2025, foi firmado acordo de cooperação técnica para a tradução da Convenção n.º 169 da OIT para línguas indígenas, em formato textual e audiovisual, com o objetivo de ampliar o conhecimento sobre o tratado e favorecer a efetividade dos processos de consulta prévia, livre e informada (Organização Internacional Do Trabalho, 2025). Em 2026, o Governo Federal também destacou medidas de diálogo com o movimento indígena, por meio da entrega do Caderno de Respostas da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), documento que sistematiza demandas apresentadas por organizações indígenas e ações adotadas por órgãos federais (Brasil, 2026a).

Esses acontecimentos demonstram que a Convenção n.º 169 não constitui apenas um marco histórico da proteção internacional dos povos indígenas e tribais, mas um instrumento

jurídico ainda em disputa e em permanente atualização prática. Embora sua origem esteja vinculada à atuação trabalhista da OIT e à preocupação com a exploração do trabalho indígena e tribal, sua relevância contemporânea decorre justamente da articulação entre a dimensão laboral e outras esferas de proteção, como o território, a cultura, a espiritualidade, o meio ambiente e a participação política. Essa articulação é fundamental porque, no caso dos povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais, as formas de trabalho, subsistência e organização produtiva não se separam de seus territórios, modos de vida e vínculos comunitários. No Brasil, portanto, o tratado permanece como referência essencial para a análise dos conflitos entre desenvolvimento econômico, atuação estatal, exploração do trabalho e proteção dos modos de vida desses sujeitos coletivos.

O percurso desenvolvido neste capítulo evidencia que a Convenção n.º 169 deve ser compreendida como resultado de um processo mais amplo de transformação do Direito Internacional e da própria atuação da OIT. Se, inicialmente, a aproximação da Organização com esses grupos ocorreu a partir da questão do trabalho e da exploração de mão de obra indígena e tribal, com o tempo essa proteção foi ampliada para reconhecer a centralidade do território, da cultura, da identidade coletiva e da participação nos processos decisórios. Apesar do respaldo constitucional conferido pela Constituição Federal de 1988, a efetivação da Convenção ainda enfrenta resistências políticas, econômicas e administrativas, o que confirma sua permanência como instrumento central na luta por reconhecimento, consulta e proteção dos povos e comunidades tradicionais no Brasil.

2. O MECANISMO DE CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA NA CONVENÇÃO N.º 169 DA OIT E SUAS POSSÍVEIS INTERFACES COM AS RELAÇÕES LABORAIS

2.1 Centralidade e conteúdo jurídico da consulta prévia, livre e informada

A consulta prévia, livre e informada (CPLI) ocupa posição central na Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho porque traduz, em termos procedimentais, a ruptura com o paradigma integracionista que orientava a Convenção n.º 107. Enquanto o instrumento anterior pressupunha a progressiva incorporação dos povos indígenas e tribais à sociedade nacional, a Convenção n.º 169 reconhece que esses povos possuem formas próprias de organização social, línguas, crenças, instituições, práticas econômicas e prioridades de desenvolvimento. A consulta, nesse contexto, não representa mera etapa administrativa, mas mecanismo jurídico de reconhecimento da existência coletiva desses sujeitos e de sua capacidade de participar das decisões que afetam seus modos de vida (Baldi; Ribeiro, 2015; Terra de Direitos, 2021).

O artigo 6.º da Convenção estabelece que os governos deverão consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e por meio de suas instituições representativas, sempre que forem previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente. O mesmo dispositivo determina que tais consultas sejam realizadas de boa-fé e de maneira adequada às circunstâncias, com o objetivo de alcançar acordo ou obter consentimento acerca das medidas propostas (Organização Internacional do Trabalho, 1989). A formulação demonstra que a consulta não se satisfaz com comunicação unilateral do Estado nem com audiência pública genérica: trata-se de procedimento específico, intercultural e orientado à participação efetiva (Terra de Direitos, 2025)

A consulta articula-se, ainda, com o artigo 7.º da Convenção, segundo o qual os povos interessados têm o direito de definir suas próprias prioridades no processo de desenvolvimento, na medida em que este afete suas vidas, crenças, instituições, bem-estar espiritual e as terras que ocupam ou utilizam. O dispositivo prevê que esses povos devem participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional capazes de afetá-los diretamente (Organização Internacional do Trabalho, 1989). Yamada e Oliveira (2013) identificam a consulta e a participação como elementos estruturantes do tratado, esclarecendo que sua incidência alcança não apenas empreendimentos específicos, mas também políticas públicas, programas administrativos, medidas legislativas e planos de desenvolvimento que afetem povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais.

A expressão consulta prévia, livre e informada reúne requisitos que não podem ser separados sem esvaziar o instituto. A anterioridade exige que a consulta ocorra antes da adoção da medida legislativa ou administrativa, antes da autorização do empreendimento e antes do início das atividades capazes de produzir impacto sobre os povos interessados. A consulta realizada quando a decisão já está tomada ou a atividade em execução tende a funcionar apenas como mecanismo de legitimação formal de escolha previamente definida. A liberdade, por sua vez, exige que o processo não decorra de coerção, intimidação, manipulação, pressão econômica, divisão artificial de lideranças ou condicionamento de políticas públicas, devendo a comunidade deliberar segundo seus próprios tempos, autoridades, rituais e procedimentos internos (Brito, 2023).

A informação exige que os povos interessados recebam dados completos, compreensíveis e culturalmente adequados sobre a medida proposta, abrangendo sua natureza, duração, extensão, riscos, impactos econômicos, sociais, ambientais, culturais e trabalhistas, alternativas possíveis e formas de compensação (Baldi; Ribeiro, 2015; Yamada; Oliveira, 2013). A boa-fé, por fim, exige disposição real para o diálogo e para a consideração das manifestações comunitárias, sendo incompatível com procedimentos realizados apenas para cumprimento de formalidade ou que não produzam qualquer influência no processo decisório.

A Convenção também determina que a consulta seja conduzida por meio das instituições representativas dos povos interessados. Isso impede que o Estado escolha, unilateralmente, interlocutores mais convenientes ou lideranças isoladas dispostas a aceitar determinada proposta. O procedimento deve reconhecer as formas próprias de representação, inclusive quando não coincidem com estruturas formais do direito estatal, o que é decisivo para evitar que a consulta se transforme em negociação fragmentada e desigual, incapaz de captar a vontade coletiva da comunidade.

2.2 Consulta, consentimento e a tensão da não vinculatividade

Uma das principais tensões da CPLI reside no fato de que ela é obrigatória como procedimento, mas seu resultado não corresponde, em regra, a um veto absoluto. O artigo 6.º da Convenção n.º 169 determina que a consulta seja realizada com o objetivo de alcançar acordo ou consentimento, sem, contudo, estabelecer, de forma geral, que toda decisão estatal dependa da concordância final dos povos consultados (Organização Internacional do Trabalho, 1989). Essa distinção entre consulta e consentimento precisa ser compreendida com cuidado: a consulta é o processo obrigatório de diálogo intercultural, enquanto o consentimento é o

resultado desejável desse processo e, em certas hipóteses, um requisito mais robusto de validade.

A não vinculatividade do resultado, contudo, não autoriza o Estado a ignorar as manifestações dos povos interessados. A consulta somente cumpre sua finalidade quando as objeções apresentadas são efetivamente consideradas no processo decisório. Caso o Estado decida prosseguir com determinada medida diante da resistência comunitária, deve apresentar fundamentação qualificada, demonstrando quais alternativas foram avaliadas, quais impactos foram identificados e de que forma pretende evitar, reduzir ou compensar os danos. Sem essa exigência, a consulta corre o risco de transformar-se em mera formalidade administrativa (Brito, 2023).

A jurisprudência interamericana contribui para qualificar essa discussão ao reconhecer que, em determinadas situações de grande impacto, o consentimento prévio, livre e informado deve adquirir maior densidade jurídica. No caso do Povo Saramaka vs. Suriname, a Corte Interamericana de Direitos Humanos afirmou que projetos de desenvolvimento ou investimento de grande escala, capazes de produzir impactos profundos no território de povos tradicionais, exigem não apenas consulta, mas consentimento prévio, livre e informado, conforme costumes e tradições do povo afetado (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2007). Embora esse entendimento não signifique que toda consulta produza veto absoluto, ele demonstra que a intensidade do dever estatal varia conforme a gravidade da medida e a possibilidade de dano irreversível.

A doutrina tem apontado que essa tensão é uma das principais fragilidades da Convenção n.º 169. A ausência de veto absoluto pode permitir que o Estado reconheça impactos sobre formas tradicionais de trabalho, subsistência ou autonomia econômica e, ainda assim, autorize medidas que alterem profundamente a organização produtiva de determinada comunidade. Por isso, a efetividade da CPLI depende de interpretação que imponha ao Estado um dever robusto de motivação, diálogo e adequação às circunstâncias, de modo que a participação dos povos afetados produza influência real na tomada de decisão. Quanto maior o impacto sobre a vida coletiva, o território, a subsistência e as formas de trabalho, maior deve ser a exigência de participação efetiva e, conforme o caso, de consentimento.

2.3 Parâmetros de identificação da CPLI: audiência pública, licenciamento ambiental e consulta

Um dos problemas recorrentes nos casos analisados é a tentativa de equiparar audiência pública, reunião informativa, consulta administrativa genérica ou mera divulgação de estudos ambientais à consulta prévia, livre e informada. Essa equiparação é inadequada. A audiência pública do licenciamento ambiental é, em regra, um espaço aberto de exposição de informações técnicas e manifestação de interessados. A CPLI, por sua vez, é um direito específico de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, que exige diálogo intercultural[10], respeito às instituições representativas, tempo adequado de deliberação interna, linguagem compreensível e possibilidade real de influência sobre a decisão (Duprat, 2015; Garzón; Yamada; Oliveira, 2016).

A consulta também deve ser prévia. Isso significa que precisa ocorrer antes da decisão administrativa que autoriza ou torna irreversível o empreendimento. Quando o Estado consulta apenas depois da licença concedida, da obra iniciada ou da escolha política já consolidada, a participação comunitária se transforma em mera formalidade. A consulta livre exige ausência de coação, pressão econômica, manipulação de lideranças ou fragmentação das comunidades. A consulta informada exige que os povos recebam dados completos, acessíveis e culturalmente adequados sobre natureza, extensão, duração, alternativas, riscos, benefícios, impactos cumulativos e medidas de prevenção ou compensação. A consulta de boa-fé exige que o Estado esteja disposto a modificar, suspender ou até não autorizar a medida, conforme os resultados do processo consultivo.

Nesse sentido, protocolos autônomos de consulta assumem relevância especial. Esses documentos, elaborados pelas próprias comunidades, indicam quem deve ser consultado, como as reuniões devem ocorrer, quais idiomas e formas de comunicação devem ser utilizados, quais tempos comunitários devem ser respeitados e quais instâncias internas possuem legitimidade para deliberar. Eles não criam o direito à consulta, que já decorre da Convenção n.º 169, mas concretizam o modo adequado de sua realização. Por isso, quando existem protocolos comunitários, o Estado e os empreendedores devem observá-los como expressão da autodeterminação coletiva (Garzón; Yamada; Oliveira, 2016; Silva et al., 2023).

A diferença entre audiência pública e CPLI tem efeitos diretos no campo trabalhista. Em audiências públicas ambientais, é comum que impactos sobre trabalho tradicional apareçam

[10] A interculturalidade pode ser compreendida como uma perspectiva que ultrapassa a simples coexistência de culturas diferentes, exigindo relação, diálogo e reconhecimento entre sujeitos e grupos culturalmente distintos. No campo da consulta prévia, livre e informada, essa noção impede que o procedimento seja reduzido a uma audiência pública ou a uma exposição técnica unilateral, pois exige diálogo efetivo, respeito às formas próprias de organização, linguagem compreensível e abertura real à influência dos povos consultados na decisão estatal (Candau, 2012; Peruzzo, 2017).

como temas laterais, por exemplo, “interferência na pesca”, “alteração de rotas”, “pressão sobre recursos naturais” ou “mudança na dinâmica socioeconômica”. Na CPLI, esses aspectos devem estar no centro do debate, pois dizem respeito à sobrevivência material da comunidade. A pergunta não é apenas se o empreendimento pode causar dano ambiental mensurável, mas se ele afetará os meios pelos quais povos e comunidades produzem alimento, renda, cultura, memória e autonomia.

2.4 A dimensão trabalhista da Convenção n.º 169 e a interface com a CPLI

Embora a CPLI seja frequentemente associada a conflitos territoriais e ao licenciamento de grandes empreendimentos, sua compreensão não pode ser dissociada da matriz trabalhista da Convenção n.º 169. O tratado foi elaborado no âmbito da OIT e contém disposições expressas sobre contratação, condições de emprego, formação profissional, atividades tradicionais, artesanato, indústrias rurais e economia de subsistência. Como nota Ferreras (2011), a questão indígena tornou-se objeto de atenção da OIT justamente quando a exploração do trabalho indígena passou a ser percebida como problema estrutural, e não apenas como particularidade cultural a ser administrada pelo Estado indigenista. A proteção conferida pela Convenção, portanto, não se limita à terra enquanto espaço físico, mas alcança as formas de trabalho, produção, circulação, subsistência e reprodução econômica dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais.

O artigo 20 da Convenção determina que os governos adotem, no âmbito da legislação nacional e em cooperação com os povos interessados, medidas especiais para garantir proteção eficaz aos trabalhadores pertencentes a povos indígenas e tribais, envolvendo igualdade de oportunidades, remuneração igual por trabalho de igual valor, assistência médica e social, segurança e higiene no trabalho, acesso à seguridade social, habitação, liberdade de associação e direito de celebrar acordos coletivos (Organização Internacional do Trabalho, 1989). Essa proteção é relevante porque a discriminação pode aparecer no acesso ao emprego, na remuneração inferior, na designação para funções mais perigosas, na informalidade, no aliciamento de mão de obra, na ausência de proteção em deslocamentos e na dificuldade de fiscalização estatal. Por essa razão, a Convenção não afirma apenas igualdade formal, mas exige medidas especiais de proteção construídas em cooperação com os próprios povos.

Além da proteção ao trabalho assalariado, o artigo 23 reconhece o artesanato, as indústrias rurais e comunitárias e as atividades tradicionais, como caça, pesca, coleta e extrativismo, como fatores importantes para a manutenção da cultura, da autossuficiência e do

desenvolvimento econômico dos povos interessados (Organização Internacional do Trabalho, 1989). Essa previsão permite reconhecer que a proteção conferida pela Convenção n.º 169 pode alcançar formas de trabalho que não se enquadram necessariamente no modelo clássico de emprego formal e assalariado. Para muitos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, o trabalho não se organiza em torno da relação empregatícia típica, mas manifesta-se em práticas coletivas, familiares e territoriais vinculadas a ciclos da natureza, saberes tradicionais e formas de reciprocidade.

Essa compreensão dialoga com o pensamento de Antônio Bispo dos Santos, o Nego Bispo, para quem a distinção entre trabalho, brincadeira e aprendizagem nas comunidades tradicionais é radicalmente diferente da lógica urbana e mercantil. O autor observa:

> Os adultos da cidade brincavam de fazer as coisas e outros adultos pagavam para vê-los: era o que chamavam de teatro. Quando a arte vira mercadoria, passa a ser uma brincadeira de não fazer nada. O teatro é fazer as coisas de brincadeira, enquanto a brincadeira na nossa comunidade é a brincadeira de fazer as coisas de fato. Quando a gente brinca de fazer o Reisado, a gente faz o Reisado. Quando a gente brinca de fazer a roça, a gente cresce aprendendo a fazer a roça, a gente brinca de fazer a roça até fazer a roça de verdade. A gente brinca de fazer e faz as coisas, enquanto o povo do teatro brinca de não fazer, ou melhor, faz as coisas de brincadeira e não faz as coisas de verdade. (Santos, 2023, p. 22)

A passagem revela que, nessas comunidades, trabalho, formação e transmissão de saberes não são etapas separadas nem simulações de algo que virá depois: são o próprio fazer. Aprender a pescar é pescar; brincar de fazer a roça é fazer a roça. Essa inseparabilidade entre prática, aprendizagem e identidade é exatamente o que as normas convencionais de formação profissional tendem a ignorar quando impõem programas externos desvinculados dos modos próprios de vida. Essa leitura reforça a importância dos artigos 21 e 22 da Convenção, que determinam que programas de formação profissional voltados aos povos interessados sejam elaborados em cooperação com eles, considerando suas condições econômicas, sociais e culturais, impedindo que a capacitação funcione como mecanismo de substituição compulsória de modos próprios de vida e trabalho.

Moraes e Dettmer (2017), ao analisarem as relações de trabalho indígena em Mato Grosso do Sul sob a perspectiva do Pacto Comunitário dos Direitos Sociais, desenvolvem pesquisa bibliográfica, exploratória e qualitativa sobre a proteção trabalhista indígena, com atenção ao contexto das etnias Guarani, Kaiowá e Ofaié. As autoras destacam que a Convenção

n.º 169 da OIT é relevante por orientar as relações de trabalho indígenas em conjunto com a identidade étnica, isto é, reconhecendo que o trabalhador indígena não pode ser compreendido como sujeito isolado, mas como integrante de uma coletividade marcada por história, cultura, território e formas próprias de organização social.

Essa afirmação, contudo, deve ser compreendida à luz da realidade concreta em que se inserem os povos indígenas no Mato Grosso do Sul. Trata-se de um estado marcado por intensos conflitos territoriais e por graves violações trabalhistas envolvendo povos indígenas. O próprio estudo menciona o resgate de 926 trabalhadores indígenas Guarani e Terena, em 2007 e 2008, em usinas de álcool, submetidos a condições degradantes. Assim, mais do que revelar uma harmonia já existente entre direitos humanos, Constituição e realidade social, a Convenção n.º 169 funciona como parâmetro normativo para enfrentar essas tensões, impedindo que a diferença cultural seja usada para justificar a precarização do trabalho indígena.

É a partir dessa dimensão trabalhista que a CPLI deve ser compreendida também como mecanismo de proteção das formas de trabalho e da autonomia econômica dos povos interessados. Quando uma decisão administrativa altera o acesso a rios, florestas, áreas de plantio, espaços de coleta, rotas de deslocamento ou territórios de uso comum, ela pode atingir diretamente o trabalho, ainda que não trate formalmente de relações empregatícias: a contaminação de cursos d'água compromete a pesca; o desmatamento reduz o extrativismo; a restrição de circulação impede a coleta e a comercialização; e a reorganização econômica local pode induzir dependência de empregos temporários ou de programas compensatórios.

A consulta deve, portanto, permitir que a comunidade identifique os impactos segundo sua própria percepção de trabalho, subsistência e bem viver, perguntando não apenas quantos empregos serão criados, mas quais formas de trabalho serão afetadas e se mulheres, jovens, idosos e trabalhadores sazonais sofrerão impactos diferenciados.

A CPLI também atua, nesse sentido, como mecanismo preventivo de violações trabalhistas. No caso de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, a assimetria estrutural pode ser agravada por fatores históricos, territoriais, raciais, culturais e econômicos. A consulta prévia pode prevenir o aliciamento de trabalhadores por intermediários, a contratação sem informação adequada, o deslocamento sem garantias, a discriminação salarial, a substituição de atividades tradicionais por empregos precários e a dependência de compensações econômicas insuficientes. Ao mesmo tempo, é necessário reconhecer seus limites: a consulta não substitui a fiscalização trabalhista, não dispensa a aplicação da CLT, não elimina a responsabilidade de empregadores e não resolve, isoladamente, problemas estruturais

de exploração econômica. Seu papel é anterior e complementar, permitir que os povos interessados sejam ouvidos antes da adoção de medidas que possam afetar sua vida laboral e produtiva.

2.5 Protocolos comunitários e a autorregulação da consulta pelos povos interessados

Diante das dificuldades de efetivação da CPLI e da ausência de regulamentação federal detalhada, povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais têm elaborado seus próprios protocolos de consulta. Esses documentos indicam ao Estado como cada comunidade deve ser consultada, quem deve participar, quais autoridades devem ser respeitadas, quais etapas devem ser observadas, qual idioma deve ser utilizado, quais tempos são necessários para deliberação e quais espaços são adequados para a tomada de decisão (Terra de Direitos, 2021).

Os protocolos invertem a lógica tradicional da participação estatal: em vez de o Estado definir unilateralmente o procedimento e convidar os povos a participar, são os próprios povos que anunciam suas formas legítimas de deliberação, o que é coerente com a autodeterminação prevista na Convenção n.º 169 e impede que a consulta seja reduzida a audiência pública ou negociação individualizada com lideranças isoladas.

A importância dos protocolos está na concretização do requisito da adequação cultural. A Convenção determina que a consulta seja realizada mediante procedimentos apropriados e por meio das instituições representativas dos povos interessados, o que significa que não há modelo único de consulta. O procedimento adequado para um povo indígena pode não ser adequado para uma comunidade quilombola, ribeirinha, caiçara, pesqueira, extrativista ou de terreiro. A consulta precisa considerar a diversidade de línguas, formas de organização, tempos de deliberação, autoridades tradicionais, rituais, espaços coletivos e mecanismos internos de decisão.

Nesse sentido, o gesto de Tuíra Kayapó em Altamira, em fevereiro de 1989, tornou-se emblemático por expressar uma forma de interpelação política indígena diante de projetos desenvolvimentistas impostos sem escuta adequada. Num ginásio lotado, diante do diretor da Eletronorte que apresentava o projeto da usina de Kararaô, Tuíra empunhou o facão e pressionou sua lâmina contra a face do representante do Estado, um gesto que circulou o mundo e se tornou símbolo da resistência indígena.

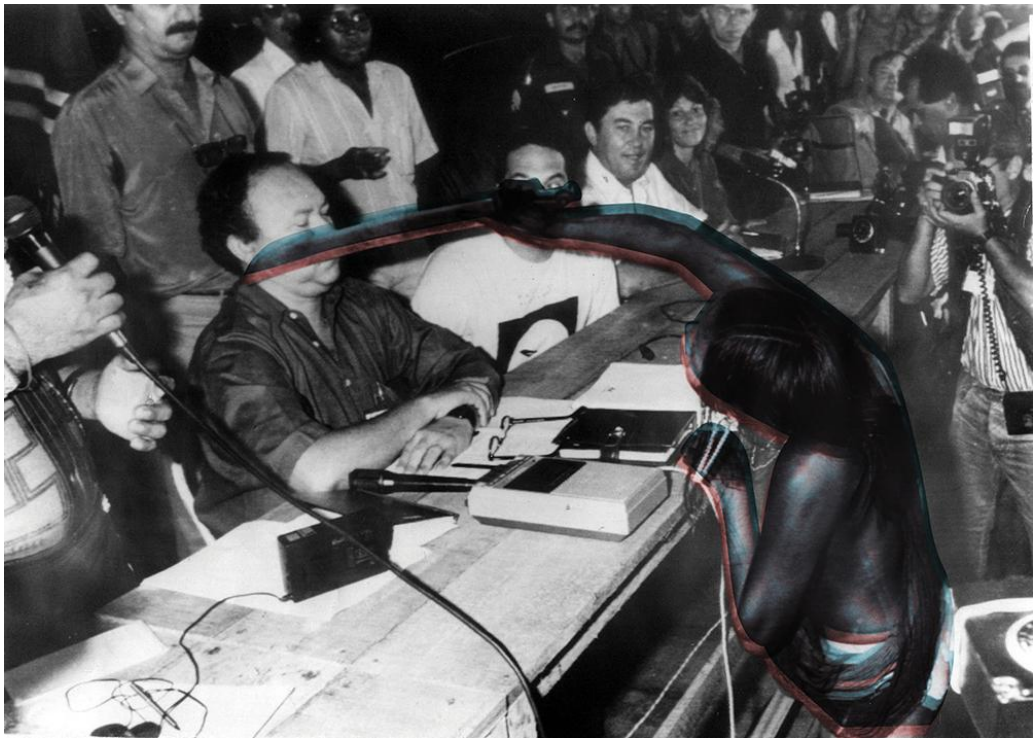


Figura 1- Altamira, Pará, fevereiro de 1989: num ginásio lotado, Tuíra executa seu emblemático gesto político contra a face do homem do Estado. A imagem circula o mundo.

Cássio Martinho (2019), ao analisar o ato, observa que Tuíra descreveu a ação como algo incorporado nela desde a infância, sem planejamento específico: a luta a constitui. Essa afirmação ressoa diretamente com o pensamento do Nego Bispo: assim como na comunidade a brincadeira de fazer a roça é fazer a roça de verdade, a preparação para a luta não precede a luta, ela é a própria luta, incorporada na pessoa desde sempre. O gesto de Tuíra revela que a resistência indígena possui linguagem política própria, que não pode ser reduzida aos formatos burocráticos de audiência pública ou reunião técnica, e que qualquer procedimento de consulta que ignore essa gramática falhará em captar a vontade coletiva.

Menezes e Moraes (2023) destacam que a Convenção n.º 169 permite disciplinar uma nova relação do Estado com povos tradicionais, reconhecendo o direito de assumir o controle de suas próprias instituições e formas de vida, e os protocolos comunitários constituem expressão prática dessa autodeterminação.

Os protocolos também contribuem para evitar a fragmentação da consulta. Em contextos de assimetria econômica, é comum que atores externos busquem interlocutores mais acessíveis ou favoráveis a determinada medida. A existência de protocolo comunitário reduz esse risco ao indicar que a consulta deve ocorrer segundo regras previamente definidas pela própria comunidade, atuando como instrumento de proteção contra manipulação, coerção e divisão interna. Sua valorização aproxima a CPLI da ideia de pluralismo jurídico e é especialmente

relevante para o direito do trabalho, pois os protocolos podem estabelecer como a comunidade deve ser consultada antes de medidas que afetem atividades produtivas tradicionais, quais informações devem ser prestadas sobre impactos laborais, como discutir propostas de geração de emprego, quais cuidados devem existir em processos de recrutamento e quais formas de compensação econômica são consideradas legítimas.

A inexistência de lei federal que padronize o procedimento de consulta não deve ser lida, sem mais, como ausência de regulamentação. Ela indica, antes, que essa espécie de tratamento jurídico talvez não comporte uma disciplina uniforme e centralizada por meio de lei, sendo realizada, na prática, por protocolos e atos próprios das comunidades, que cumprem função regulatória equivalente. A Convenção n.º 169 foi internalizada pelo Decreto n.º 5.051/2004 e consolidada no Decreto n.º 10.088/2019, mas a promulgação reproduziu o texto convencional sem estabelecer procedimento detalhado adaptado à realidade brasileira (Brito, 2023). A ausência de um marco legal federal, ainda assim, gera dificuldades práticas relevantes: quem deve ser consultado, como identificar os povos afetados, qual órgão estatal deve conduzir a consulta, em que momento o procedimento deve ocorrer e quais consequências decorrem de sua ausência ou insuficiência. No campo trabalhista, as dúvidas se ampliam: a consulta é obrigatória em programas de contratação coletiva? Incide sobre empreendimentos que substituem atividades tradicionais por empregos assalariados? Como fiscalizar promessas de emprego feitas durante o procedimento consultivo?

A ausência de lei federal padronizada, porém, não autoriza o Estado a presumir a inexistência de regulamentação nem a deixar de consultar. A Convenção n.º 169 possui força normativa no ordenamento brasileiro e a omissão legislativa deve ser interpretada em favor da máxima efetividade do direito. Qualquer regulamentação estatal futura, ademais, não pode ser construída de forma unilateral: seria contraditório regulamentar a consulta sem consultar os povos interessados. Ela deve reconhecer e respeitar os protocolos comunitários já existentes como forma legítima e primária de regulamentação, evitar padronização excessiva e prever expressamente que a consulta abrange impactos laborais, econômicos e de subsistência, prevendo articulação entre órgãos indigenistas, ambientais, trabalhistas e de direitos humanos.

A análise desenvolvida neste capítulo demonstrou que a CPLI não deve ser compreendida apenas como instrumento de proteção territorial ou ambiental. A Convenção n.º 169 possui dimensão trabalhista expressa, ao tratar de contratação, condições de emprego, formação profissional, atividades tradicionais e economia de subsistência. Desse modo, a consulta também opera como mecanismo de proteção das formas de trabalho e da autonomia

econômica dos povos interessados, cujas atividades produtivas nem sempre correspondem ao modelo clássico de emprego assalariado, estando frequentemente vinculadas ao território, à coletividade, à transmissão de saberes e ao uso comum dos recursos naturais. A não vinculatividade do resultado da consulta constitui uma de suas principais fragilidades, exigindo interpretação que imponha ao Estado dever robusto de motivação e que amplie a exigência de consentimento conforme a gravidade do impacto.

A efetividade da CPLI permanece limitada não pela ausência de regulamentação em si, mas pela recusa estatal em reconhecer os protocolos comunitários como forma legítima de regulamentação, somada à assimetria entre Estado, empresas e comunidades e à tendência de tratar a participação como formalidade. O capítulo seguinte examinará situações concretas em que a consulta prévia foi realizada, negligenciada ou sequer considerada em contextos envolvendo trabalho indígena, empreendimentos econômicos e impactos sobre formas coletivas de subsistência.

3. CASOS CONCRETOS, LACUNAS DE APLICAÇÃO E POSSÍVEIS INTERFACES LABORAIS DA CPLI

3.1 Percurso metodológico da pesquisa e achados iniciais

Este capítulo parte de um levantamento bibliográfico, documental e jurisprudencial voltado a identificar situações em que a CPLI foi aplicada, não aplicada ou poderia ter sido mobilizada em contextos relacionados às relações laborais de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais. A pesquisa foi desenvolvida em três etapas. Na primeira etapa, realizou-se levantamento bibliográfico em livros, artigos científicos, dissertações, trabalhos acadêmicos e estudos especializados sobre a Convenção n.º 169 da OIT, a consulta prévia, livre e informada, os direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais e a relação entre território, trabalho e subsistência. Essa etapa teve como objetivo construir a base teórica do trabalho e delimitar os principais conceitos utilizados na análise.

Na segunda etapa, foi realizada pesquisa jurisprudencial nos sítios eletrônicos oficiais do Tribunal Superior do Trabalho (TST), dos Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs), do Supremo Tribunal Federal (STF), do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e dos Tribunais Regionais Federais (TRFs), por meio das ferramentas de pesquisa de jurisprudência disponíveis em cada portal. Os termos foram inseridos isoladamente no campo de busca, abrangendo expressões como "Convenção n.º 169", "consulta prévia", " consulta prévia, livre e informada", "CPLI", "povos indígenas", "comunidades quilombolas", "comunidades tradicionais", "trabalho indígena", "trabalho tradicional", "pesca artesanal", "empreendimentos" e "licenciamento ambiental". Entre os resultados obtidos, foram selecionadas as decisões cujo conteúdo apresentava relação direta com os temas desenvolvidos no trabalho, priorizando o TST como fonte principal.

Na terceira etapa, realizou-se pesquisa documental em páginas institucionais e documentos públicos do Ministério Público Federal, do Ministério Público do Trabalho, da Organização Internacional do Trabalho e de instituições da sociedade civil que atuam na defesa de povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais. Foram considerados documentos técnicos, notícias institucionais, notas públicas, relatórios, manifestações ministeriais e materiais informativos relacionados à aplicação da Convenção n.º 169 e da consulta prévia no Brasil.

A expectativa inicial era localizar decisões trabalhistas que desenvolvessem a CPLI como mecanismo de proteção coletiva das formas de trabalho tradicionais. Contudo, os resultados encontrados foram limitados. Na Justiça do Trabalho, a Convenção n.º 169 aparece

de maneira pontual, sobretudo em casos envolvendo trabalhadores indígenas em relações empregatícias ou em discussões sobre prescrição, vínculo de emprego e proteção individual.

Essa escassez não enfraquece a pesquisa; ao contrário, constitui um achado relevante. A ausência de aplicação direta e frequente da CPLI no campo trabalhista indica que o Direito do Trabalho brasileiro ainda tende a operar dentro de uma matriz urbana, industrial e contratual, na qual o trabalho é frequentemente reconhecido a partir da relação de emprego formal. Com isso, formas tradicionais de trabalho, como pesca artesanal, agricultura comunitária, extrativismo, coleta, artesanato e atividades vinculadas à territorialidade, acabam sendo tratadas como impactos ambientais, culturais ou socioeconômicos, mas nem sempre como trabalho juridicamente protegido.

Por essa razão, o capítulo não se limita a decisões da Justiça do Trabalho. A análise incorpora casos socioambientais, fundiários e administrativos nos quais a CPLI foi discutida em razão de empreendimentos capazes de afetar territórios tradicionais e, consequentemente, as condições materiais de trabalho das comunidades atingidas. O objetivo não é afirmar que todos esses casos sejam trabalhistas em sentido estrito, mas demonstrar que eles possuem interfaces laborais relevantes e que a Convenção n.º 169 permite recolocar essas interfaces no centro da análise.

3.2 Empreendimentos energéticos, portuários e logísticos: impactos sobre trabalho tradicional e subsistência

A exploração de petróleo na Margem Equatorial, especialmente no Bloco FZA-M-59, na Bacia da Foz do Amazonas, constitui caso recente e relevante para avaliar a ausência ou insuficiência da CPLI em empreendimentos de grande impacto. Em outubro de 2025, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) informou a emissão da Licença de Operação n.º 1.684/2025, autorizando a perfuração marítima no poço Morpho, no Bloco FZA-M-59. A nota institucional destacou que o licenciamento contou com EIA/RIMA, audiências públicas, reuniões técnicas setoriais, vistorias e avaliação pré-operacional (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 2025).

A existência dessas etapas, contudo, não elimina a necessidade de consulta prévia quando povos indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, ribeirinhos e demais comunidades tradicionais podem ser diretamente afetadas. O Ministério Público Federal (MPF) questionou atos do licenciamento e apontou insuficiências relacionadas à precaução, aos impactos ambientais, climáticos e socioculturais, bem como à necessidade de considerar comunidades

tradicionais potencialmente atingidas (Brasil, 2025a; Brasil, 2025b). Em documentos e notícias institucionais, o MPF também indicou o processo administrativo do Ibama n.º 02022.000336/2014-53, relativo ao Bloco FZA-M-59, e ações judiciais envolvendo a licença e a necessidade de reavaliação dos estudos do empreendimento.

Do ponto de vista deste trabalho, a Margem Equatorial é relevante porque evidencia a insuficiência de uma abordagem que trate a exploração petrolífera apenas como tema ambiental, energético ou econômico. A perfuração marítima pode afetar diretamente comunidades costeiras e pesqueiras, sobretudo pela restrição de áreas de pesca, pelo trânsito de embarcações de apoio, pelo risco de vazamento de óleo, pela alteração de rotas marítimas e pela pressão sobre modos tradicionais de vida. Para pescadores artesanais, o mar, os rios, os manguezais, os ciclos das marés, os pontos de pesca e os conhecimentos transmitidos entre gerações compõem o próprio ambiente de trabalho.

A ausência de CPLI nesse contexto revela uma lacuna importante: o licenciamento ambiental pode reconhecer "interferências socioeconômicas", mas nem sempre compreende que tais interferências constituem violações às condições tradicionais de trabalho. Quando a comunidade pesqueira perde acesso a áreas de pesca ou passa a conviver com risco de contaminação, não há apenas diminuição de renda; há desorganização do tempo de trabalho, da segurança alimentar, da transmissão de saberes e da autonomia econômica.

A Convenção n.º 169 oferece base para recolocar esses impactos no centro da análise. O art. 7º garante aos povos o direito de "escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento" e exige que estudos de impacto sejam realizados junto a eles e considerados "critérios fundamentais para a execução das atividades". O art. 15 protege os direitos aos recursos naturais e impõe consulta prévia antes de qualquer exploração, assegurando "indenização equitativa por qualquer dano". O art. 23, por fim, determina que atividades como a pesca sejam "reconhecidas como fatores importantes da manutenção de sua cultura e da sua autossuficiência e desenvolvimento econômico".

A crítica que se pode formular é que a consulta prévia, em casos como o FZA-M-59, deveria ocorrer antes da consolidação das autorizações relevantes, com participação efetiva das comunidades potencialmente atingidas. A realização de audiências públicas ou reuniões técnicas em municípios da área de influência não substitui a CPLI, pois esta exige procedimento específico, intercultural, direcionado aos povos interessados e capaz de influenciar a decisão. Se o empreendimento tem potencial de afetar pesca artesanal, territórios costeiros, recursos

naturais e modos de vida comunitários, a consulta não é mera recomendação política, mas obrigação jurídica decorrente da Convenção n.º 169.

O caso do Lago do Maicá, em Santarém, no Pará, é um dos exemplos mais expressivos da relação entre CPLI e trabalho tradicional. A controvérsia envolveu a instalação de terminal portuário em área utilizada por comunidades quilombolas, ribeirinhas, indígenas e pescadores artesanais. A Ação Civil Pública n.º 0000377-75.2016.4.01.3902 discutiu a necessidade de consulta prévia, livre e informada às comunidades localizadas na área de influência direta do empreendimento. A sentença reconheceu a relevância da consulta e condicionou o prosseguimento do licenciamento e da implantação do empreendimento à realização do procedimento consultivo (Brasil, 2019).

Esse caso é particularmente importante porque a Justiça Federal reconheceu que a proteção conferida pela Convenção n.º 169 não se limita a povos indígenas formalmente demarcados ou comunidades quilombolas tituladas. A decisão considerou comunidades tradicionais potencialmente afetadas, incluindo pescadores artesanais, demonstrando que o direito à consulta acompanha a realidade social e territorial dos grupos envolvidos. A coletânea organizada pelo Instituto Socioambiental e pelo Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS) destaca o caso do Maicá como precedente relevante para a consolidação da consulta no âmbito dos tribunais brasileiros (Silva et al., 2023).

Do ponto de vista trabalhista, o Lago do Maicá mostra com nitidez que território e trabalho são inseparáveis. A instalação de um terminal portuário não impacta apenas a paisagem ou a qualidade ambiental. Ela pode alterar o acesso ao lago, a circulação de embarcações pequenas, a pesca artesanal, o comércio local de pescado, os períodos de captura, a segurança das famílias e as formas comunitárias de uso do espaço. A pesca, nesse contexto, não é atividade secundária: é trabalho, alimento, renda, cultura e identidade coletiva.

Casos recentes envolvendo portos e hidrovias em Santarém reforçam essa discussão. O MPF obteve decisão voltada à readequação socioambiental e climática de portos e hidrovias, com exigências relacionadas a EIA (Estudo de Impacto Ambiental) e o RIMA (Relatório de Impacto Ambiental), estudos de impacto e consulta prévia a povos e comunidades tradicionais (Brasil, 2025c). A Nota Técnica da Terra de Direitos sobre consulta prévia, livre e informada e de boa-fé também menciona conflitos envolvendo licenciamento ambiental de portos no Pará, destacando a ausência de consulta às comunidades potencialmente afetadas como vício substancial do procedimento (Terra De Direitos, 2025).

A análise desses casos permite afirmar que grandes empreendimentos logísticos ligados ao escoamento de commodities produzem impactos trabalhistas indiretos, porém profundos. A construção de portos, hidrovias e terminais privados tende a reorganizar economias locais e rotas de circulação, privilegiando cadeias produtivas externas em detrimento de atividades tradicionais. Assim, a CPLI deve funcionar como instrumento de controle democrático e proteção das comunidades contra decisões que transformam seus territórios de trabalho em corredores de exportação sem participação efetiva dos sujeitos afetados.

Os casos envolvendo ferrovias evidenciam outro aspecto da CPLI: a necessidade de consulta em projetos de infraestrutura apresentados como estratégicos para o desenvolvimento nacional. A Estrada de Ferro 170, conhecida como Ferrogrão, foi objeto da Nota Técnica n.º 1/2021 da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. O documento afirmou o direito à consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas e comunidades tradicionais atingidos pelo empreendimento, destacando que o projeto poderia afetar territórios, recursos naturais, dinâmicas comunitárias e áreas protegidas (Brasil, 2021).

A Ferrogrão permite discutir como obras de infraestrutura podem produzir impactos trabalhistas mesmo quando não contratam diretamente membros das comunidades tradicionais. Uma ferrovia voltada ao escoamento de grãos pode alterar a ocupação do território, intensificar pressões fundiárias, ampliar desmatamento, modificar rotas de circulação, afetar rios e territórios de caça, pesca, coleta e agricultura. Nesses casos, o trabalho tradicional é atingido pela transformação estrutural do território e pela imposição de uma lógica produtiva externa.

A literatura sobre a Ferrovia Transnordestina também contribui para essa análise. As comunidades quilombolas Barro Vermelho e Contente, no semiárido piauiense, examina a consulta prévia como direito construído no conflito social diante da implantação de empreendimento ferroviário. A pesquisa demonstra que comunidades quilombolas afetadas por obras de infraestrutura não são meras beneficiárias passivas de políticas públicas, mas sujeitos coletivos que disputam o sentido do desenvolvimento e reivindicam participação nas decisões que atravessam seus territórios (Aguiar, 2018).

Esses casos revelam que a CPLI não deve ser compreendida como obstáculo ao desenvolvimento, mas como condição para que o desenvolvimento não seja autoritário, racializado e territorialmente excludente. A ausência de consulta permite que o Estado e empresas definam prioridades econômicas sem considerar se o projeto destrói ou inviabiliza formas tradicionais de trabalho. A consulta, ao contrário, permite perguntar: desenvolvimento para quem, decidido por quem e às custas de quais modos de vida?

3.3 Mineração, hidrelétricas e impactos cumulativos sobre territórios e trabalho

A mineração é outro campo em que a CPLI se mostra indispensável. O projeto Belo Sun, na Volta Grande do Xingu, é um caso paradigmático. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) manteve a exigência de consulta prévia a indígenas e comunidades tradicionais para a instalação do empreendimento, impedindo o início das atividades até a comprovação da consulta prévia, livre e informada (Brasil, 2025d). A controvérsia é agravada pelo fato de a região já ter sido profundamente impactada pela Usina Hidrelétrica de Belo Monte, o que evidencia a necessidade de avaliar impactos cumulativos e sinérgicos sobre povos e comunidades.

No caso Belo Sun, a análise trabalhista não pode se limitar aos empregos eventualmente prometidos pelo empreendimento minerário. É necessário considerar os efeitos sobre pesca, agricultura, navegação, acesso à água, saúde, segurança alimentar e formas de produção comunitária. A promessa de postos de trabalho assalariados não substitui a perda de condições tradicionais de trabalho. Pelo contrário, pode funcionar como mecanismo de captura econômica, deslocando comunidades de suas práticas autônomas para relações de dependência temporária e precarizada.

Situação semelhante pode ser observada no caso da Usina Hidrelétrica (UHE) São Luiz do Tapajós. O TRF1 divulgou decisão relacionada ao processo n.º 0003883-98.2012.4.01.3902, na qual o licenciamento somente poderia ser retomado após consulta livre aos povos envolvidos e conclusão favorável de estudo integrado de impacto na bacia do Tapajós (Brasil, 2015). A decisão demonstra que, em empreendimentos hidrelétricos, a consulta é indispensável porque a alteração do regime das águas afeta diretamente pesca, transporte, agricultura de várzea, lugares sagrados, circulação comunitária e alimentação.

Também merece destaque o caso do Quilombo José Joaquim de Camargo, em Votorantim, São Paulo. Em 2026, o Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3) manteve decisão que impediu a Agência Nacional de Mineração de conceder autorização de pesquisa e exploração mineral em território quilombola sem consulta prévia à comunidade. A notícia institucional ressaltou que a ausência de titulação formal não impede a incidência da Convenção n.º 169, pois o reconhecimento do território tradicional tem natureza declaratória (Brasil, 2026b).

Esse precedente é relevante porque enfrenta uma das estratégias mais comuns de negação da CPLI: exigir titulação, demarcação ou regularização fundiária concluída como condição para reconhecer o direito à consulta. Tal exigência contraria a lógica da Convenção

n.º 169, fundada na autoidentificação e na proteção de povos que historicamente tiveram seus territórios invisibilizados pelo próprio Estado. Se a consulta dependesse da regularização formal prévia, o Estado poderia se beneficiar de sua omissão histórica e autorizar empreendimentos justamente sobre territórios ainda não titulados.

A dissertação de Marcela Mascarello sobre o caso da Mina Guaíba, no Rio Grande do Sul, também pode ser utilizada como referência complementar. O estudo analisa litigância estratégica em conflitos ambientais envolvendo mineração e direito à consulta prévia de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, indicando que a anulação do licenciamento ambiental da Mina Guaíba representou resultado relevante na defesa da CPLI (Mascarello, 2024). O caso dialoga com a presente pesquisa por demonstrar que comunidades pesqueiras e tradicionais podem ser diretamente afetadas por empreendimentos minerários mesmo quando seus territórios não são tratados, inicialmente, como centro do conflito.

3.4 Justiça do Trabalho, Convenção n.º 169 e limites da aplicação da CPLI

A pesquisa jurisprudencial também permite formular uma crítica importante: embora a Convenção n.º 169 tenha origem em uma Organização Internacional do Trabalho e contenha dispositivos expressos sobre contratação, condições de emprego, proteção contra discriminação, saúde, segurança, trabalho sazonal e atividades tradicionais, sua presença na Justiça do Trabalho brasileira ainda aparece de forma pontual. Em regra, os julgados trabalhistas que mencionam a Convenção concentram-se na proteção individual ou coletiva de trabalhadores indígenas em relações de emprego, especialmente em conflitos rurais, mas não desenvolvem a consulta prévia, livre e informada como mecanismo preventivo de proteção das formas tradicionais de trabalho afetadas por grandes empreendimentos.

Um precedente relevante é o ROAR n.º 205/2004-000-24-00.6, no qual o Tribunal Superior do Trabalho (TST) afastou a prescrição bienal em ação envolvendo trabalhadora indígena da etnia Caiuá contratada para o corte de cana sem anotação em carteira. Conforme notícia institucional do TST, a decisão considerou a Convenção n.º 169 da OIT e a necessidade de tutela efetiva ao trabalhador indígena, reconhecendo que a aplicação mecânica da prescrição poderia impedir o acesso à Justiça em contexto marcado por vulnerabilidade cultural e assimetria social (Brasil, 2007b). Ainda que o caso não discuta a CPLI, ele demonstra que a Justiça do Trabalho já reconheceu a Convenção n.º 169 como parâmetro interpretativo relevante para qualificar a proteção trabalhista indígena.

Outro caso expressivo é o ROAR n.º 4900-62.2005.5.24.0000, envolvendo a Usina Santa Olinda S.A. e trabalhadores indígenas contratados para atividades braçais na lavoura de cana-de-açúcar. O TST manteve a improcedência da ação rescisória ajuizada pela empresa e preservou o reconhecimento do vínculo de emprego, destacando que, caracterizados os elementos típicos da relação empregatícia, são devidos aos trabalhadores indígenas os direitos e garantias previstos para os demais trabalhadores. O caso também revela uma tensão importante: a empresa alegava que a contratação por períodos sucessivos de sessenta dias, com retorno dos trabalhadores às aldeias, preservaria tradições e teria amparo em pacto comunitário. A Justiça do Trabalho, contudo, aplicou a primazia da realidade e rejeitou a utilização de formas contratuais aparentemente adaptadas à condição indígena para fraudar direitos trabalhistas (Brasil, 2010).

Em sentido diverso, o RR n.º 494-05.2015.5.12.0057 mostra os limites dessa proteção. Nesse caso, trabalhador indígena Kaingang buscou afastar a prescrição bienal com fundamento na Constituição, no Estatuto do Índio e na Convenção n.º 169 da OIT. O TST, contudo, manteve a decisão regional que havia considerado o trabalhador plenamente integrado, impedindo o reexame da matéria pela Súmula n.º 126. A decisão é relevante porque demonstra que a incidência protetiva da Convenção pode ser reduzida quando o debate se desloca para a classificação do sujeito como "integrado" ou "não integrado", categoria herdada de uma lógica assimilacionista que a própria Convenção n.º 169 buscou superar (Brasil, 2017).

Esses precedentes e pesquisas são relevantes para o presente capítulo porque indicam que a Justiça do Trabalho já utiliza a Convenção n.º 169 como parâmetro para reconhecer direitos trabalhistas de trabalhadores indígenas. Contudo, também evidenciam uma lacuna: a CPLI quase não aparece como instrumento trabalhista de prevenção nos conflitos analisados pela Justiça do Trabalho. Em outras palavras, a Convenção é mobilizada depois que a violação trabalhista já ocorreu, para discutir prescrição, vínculo, fraude contratual ou proteção diferenciada, mas raramente é acionada antes da implantação de políticas, obras ou empreendimentos capazes de afetar coletivamente formas tradicionais de trabalho.

O levantamento realizado permite identificar um padrão. A consulta prévia é frequentemente reconhecida de forma tardia, após judicialização, quando licenças, estudos, audiências e decisões políticas já avançaram. Esse padrão reduz a efetividade da CPLI e transforma o Judiciário em instância corretiva de violações que deveriam ter sido evitadas no planejamento estatal. Em vez de ser incorporada desde o início da política pública ou do

licenciamento, a consulta aparece como exigência posterior, muitas vezes tratada por empresas e órgãos públicos como entrave ou formalidade.

Outro ponto crítico é que a dimensão trabalhista dos conflitos raramente aparece de maneira expressa. As decisões e documentos analisados geralmente mencionam meio ambiente, território, impactos socioculturais e comunidades tradicionais, mas nem sempre qualificam a pesca, o extrativismo, a agricultura familiar, a coleta, a navegação e o artesanato como trabalho protegido. Essa ausência terminológica é relevante, pois contribui para manter o direito do trabalho preso ao paradigma urbano-industrial e contratual, dificultando sua aproximação com povos e comunidades tradicionais.

A Convenção n.º 169 oferece caminho para mitigar essa limitação. Por ter origem na OIT e por conter dispositivos expressos sobre condições de trabalho, desenvolvimento, recursos naturais e atividades tradicionais, ela permite ampliar a compreensão jurídica do trabalho. Em vez de perguntar apenas se houve contratação formal de integrantes da comunidade, deve-se perguntar se o empreendimento afeta as condições materiais que tornam possível o trabalho comunitário. Essa mudança de perspectiva é fundamental para aproximar o direito do trabalho das realidades indígenas, quilombolas, ribeirinhas e pesqueiras.

Os casos da Margem Equatorial, do Lago do Maicá, da Ferrogrão, da Transnordestina, de Belo Sun, da UHE São Luiz do Tapajós, da Mina Guaíba e do Quilombo José Joaquim de Camargo demonstram que grandes empreendimentos podem produzir deslocamentos econômicos sem necessariamente remover fisicamente uma comunidade. Basta restringir o acesso à água, diminuir a pesca, alterar rotas, contaminar rios, aumentar riscos ambientais, pressionar territórios ou substituir economias locais por cadeias produtivas externas. Tais processos configuram formas de precarização do trabalho tradicional, ainda que não apareçam sob a linguagem clássica da relação de emprego.

Por isso, a CPLI deve ser compreendida como garantia procedimental e material. Procedimental, porque estabelece o modo pelo qual o Estado deve dialogar com os povos interessados antes de decidir. Material, porque protege a possibilidade de continuidade dos modos de vida e trabalho. Quando realizada de forma adequada, a consulta permite que as comunidades indiquem impactos invisíveis aos estudos técnicos convencionais, proponham alternativas, recusem riscos, estabeleçam condições e defendam seus próprios critérios de desenvolvimento.

A crítica central, portanto, é que a CPLI ainda é aplicada de modo insuficiente no Brasil, sobretudo quando analisada sob a perspectiva trabalhista. Há avanços importantes na

jurisprudência, como o reconhecimento da consulta no Lago do Maicá, em Belo Sun, no Tapajós e em territórios quilombolas. Contudo, esses avanços ocorrem de maneira fragmentada e reativa. Falta consolidar uma compreensão de que qualquer empreendimento capaz de afetar trabalho tradicional deve ser precedido de consulta específica, culturalmente adequada e realizada em momento útil.

Essa constatação fortalece a crítica central deste trabalho. Nos grandes empreendimentos examinados anteriormente, a consulta prévia costuma ser reivindicada perante a Justiça Federal, em ações ambientais, fundiárias ou socioambientais. Já na Justiça do Trabalho, a Convenção n.º 169 aparece principalmente quando há relação empregatícia individualizada ou grupo de trabalhadores submetidos a contratação irregular. O resultado é uma separação artificial: de um lado, os impactos territoriais e ambientais são discutidos sem aprofundar suficientemente o trabalho tradicional; de outro, os conflitos trabalhistas são analisados sem desenvolver a CPLI como garantia coletiva anterior à violação. Superar essa fragmentação é essencial para compreender que a proteção do trabalho indígena, quilombola e tradicional não se limita ao reconhecimento de vínculo ou ao pagamento de verbas trabalhistas, mas inclui o direito de participar previamente das decisões que podem desestruturar as condições materiais de existência e de trabalho dessas comunidades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo investigar a intersecção entre a Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho e o Direito do Trabalho brasileiro, examinando em que medida a consulta prévia, livre e informada tem sido aplicada ou poderia ser mobilizada em contextos envolvendo relações laborais, formas tradicionais de trabalho e comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais. A pesquisa partiu da constatação de que a Convenção n.º 169, apesar de ser frequentemente analisada sob a ótica territorial, ambiental e socioambiental, possui matriz trabalhista expressa, tanto por sua origem institucional na OIT quanto por seu conteúdo normativo relacionado à contratação, às condições de emprego, à formação profissional, às atividades tradicionais e à economia de subsistência.

No primeiro capítulo, verificou-se que a Organização Internacional do Trabalho surgiu em um contexto de internacionalização da proteção social e de reconhecimento da justiça social como condição para a paz duradoura. A partir dessa trajetória, foi possível compreender que a aproximação da OIT com a questão indígena não ocorreu de forma acidental, mas a partir da percepção de que povos indígenas e tribais estavam submetidos a formas específicas de exploração laboral, discriminação e vulnerabilidade. A passagem da Convenção n.º 107 para a Convenção n.º 169 representou, nesse sentido, a superação do paradigma integracionista e assimilacionista, substituído por uma lógica fundada na autoidentificação, na diversidade cultural, na participação e no reconhecimento dos povos interessados como sujeitos coletivos de direitos.

A análise da recepção da Convenção n.º 169 no Brasil demonstrou que sua incorporação ao ordenamento jurídico nacional possui relevância constitucional e supralegal, especialmente por se tratar de tratado internacional de direitos humanos No entanto, a existência formal da norma não garante sua efetividade prática. A pesquisa identificou, como ponto central, não a ausência de regulamentação, mas a ausência de lei federal específica somada à recusa estatal em reconhecer os protocolos comunitários como forma legítima de regulamentação da consulta, além da tendência estatal de tratar a consulta como mera formalidade. Outros fatores, como a resistência de setores econômicos, o jogo de interesses em torno dos empreendimentos e a dificuldade de identificação dos povos afetados configuram chaves interpretativas relevantes que, embora não examinadas em profundidade neste trabalho, apontam para uma agenda de pesquisa necessária sobre os limites estruturais da aplicação da Convenção n.º 169 no Brasil.

No segundo capítulo, foi possível demonstrar que a consulta prévia, livre e informada não se confunde com audiência pública, reunião informativa ou etapa comum do licenciamento

ambiental. A CPLI exige anterioridade, liberdade, informação adequada, boa-fé, respeito às instituições representativas e possibilidade real de influência sobre a decisão estatal. Embora seu resultado não corresponda, em regra, a um veto absoluto, a não vinculatividade da consulta não autoriza o Estado a ignorar as manifestações dos povos interessados. Ao contrário, quanto maior o impacto sobre o território, a subsistência, os recursos naturais e as formas de trabalho, maior deve ser o dever de motivação, diálogo e, em certas hipóteses, obtenção de consentimento.

A pesquisa também evidenciou que a CPLI possui possíveis interfaces com o Direito do Trabalho justamente porque muitas decisões administrativas e empreendimentos econômicos afetam diretamente as condições materiais de trabalho de povos e comunidades tradicionais. A restrição de acesso a rios, florestas, áreas de pesca, espaços de coleta, territórios de uso comum e rotas de circulação pode desestruturar atividades produtivas que não se enquadram no modelo clássico de emprego formal, mas que constituem trabalho, renda, alimentação, cultura, memória e autonomia econômica. Por isso, a consulta deve permitir que os próprios povos identifiquem os impactos segundo sua compreensão de trabalho, subsistência e bem viver.

No terceiro capítulo, o levantamento bibliográfico, documental e jurisprudencial permitiu identificar um achado central: a CPLI ainda aparece de modo limitado no campo trabalhista brasileiro. Na Justiça do Trabalho, a Convenção n.º 169 é mobilizada de forma pontual, sobretudo em casos relacionados a trabalhadores indígenas em relações empregatícias, prescrição, vínculo de emprego e proteção individual. Contudo, quase não se desenvolve a consulta prévia como mecanismo preventivo de proteção coletiva das formas tradicionais de trabalho afetadas por políticas públicas, obras ou empreendimentos econômicos.

Essa escassez não enfraquece a pesquisa; ao contrário, confirma a existência de uma lacuna relevante. Os casos analisados envolvendo exploração de petróleo, portos, hidrovias, ferrovias, mineração, hidrelétricas e territórios quilombolas demonstram que os impactos sobre o trabalho tradicional costumam ser debatidos em ações ambientais, fundiárias ou socioambientais, mas raramente são compreendidos como questão trabalhista. Essa separação artificial impede que o Direito do Trabalho reconheça, de forma mais ampla, que a perda do território, a contaminação de rios, a restrição da pesca, o deslocamento econômico e a substituição de atividades tradicionais por empregos precários também podem configurar formas de precarização laboral.

Conclui-se, portanto, que a consulta prévia, livre e informada deve ser compreendida não apenas como instrumento de proteção territorial ou ambiental, mas também como garantia

preventiva das formas de trabalho e da autonomia econômica dos povos interessados. Isso não significa afirmar que a CPLI substitui a fiscalização trabalhista, a aplicação da CLT ou a responsabilização de empregadores. Seu papel é anterior e complementar: assegurar que os povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais sejam ouvidos antes da adoção de medidas capazes de afetar suas condições de vida, trabalho, produção e subsistência.

Por fim, o trabalho demonstra que a aproximação entre Convenção n.º 169, CPLI e Direito do Trabalho ainda está em construção. A principal contribuição da pesquisa está em apontar que o Direito do Trabalho brasileiro precisa ampliar seu olhar para além da relação empregatícia formal, reconhecendo formas coletivas, territoriais e tradicionais de trabalho. A proteção do trabalhador indígena, quilombola e tradicional não se limita ao pagamento de verbas trabalhistas ou ao reconhecimento de vínculo de emprego; ela também envolve o direito de participar previamente das decisões que podem desestruturar os territórios, os recursos naturais, os saberes e as práticas produtivas que tornam possível a continuidade de seus modos de vida.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Heiza Maria Dias de Sousa Pinho. **Consulta prévia, livre e informada e o direito como produto dialético do conflito: o caso das comunidades quilombolas Barro Vermelho e Contente, no semiárido piauiense frente à construção da ferrovia Transnordestina**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: https://repositorio2.unb.br/handle/10482/34017. Acesso em: 23 maio 2026.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Terra de quilombo, terras indígenas, "babaçuais livres", "castanhais do povo", faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas**. 2. ed. Manaus: PGSCA-UFAM, 2008.

ANJOS, Priscila Caneparo dos. O histórico da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho: da sua construção à consolidação no entrecho latino-americano. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v. 30, n. 11, p. 479-501, set./dez. 2021.

BALDI, César Augusto; RIBEIRO, Lilian Márcia de Castro. **A proposta de revogação da Convenção 169 da OIT pelo Brasil e o princípio da vedação do retrocesso social**. Fragmentos de Cultura, Goiânia, v. 25, n. 2, p. 241-252, abr./jun. 2015. Disponível em: https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/fragmentos/article/view/4184/2396. Acesso em: 23 abr. 2026

BELTRAMELLI NETO, Silvio; BONAMIM, Isadora Rezende; VOLTANI, Julia De Carvalho Trabalho decente segundo a OIT: uma concepção democrática? Análise crítica à luz da teoria do contrato social. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, RS, v. 14, n. 1, e33853, jan./abr. 2019. ISSN 1981-3694. DOI: http://dx.doi.org/10.5902/1981369433853. Disponível em: https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/33853. Acesso em: 23 abr. 2026.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 abr. 2026.

BRASIL. Decreto Legislativo n.º 143, de 20 de junho de 2002. Aprova o texto da Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre povos indígenas e tribais em países independentes. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 jun. 2002. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2002/decretolegislativo-143-20-junho-2002-458771-convencao-1-pl.html. Acesso em: 22 abr. 2026.

BRASIL. Decreto n.º 5.051, de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre povos indígenas e tribais em países independentes. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 abr. 2004. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm. Acesso em: 22 abr. 2026.

BRASIL. Decreto n.º 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 fev. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 23 abr. 2026.

BRASIL. Decreto n.º 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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 6 nov. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10088.htm. Acesso em: 23 abr. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 45, de 30 de dezembro de 2004**.** Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103-B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 23 abr. 2026.

BRASIL. Lei n.º 11.284, de 2 de março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro – SFB. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 3 mar. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm. Acesso em: 23. abr.2026.

BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Pará. Subseção Judiciária de Santarém. 2ª Vara Federal. Ação Civil Pública n.º 0000377-75.2016.4.01.3902: sentença. Autor: Ministério Público Federal e Ministério Público do Estado do Pará. Réus: União Federal, Estado do Pará, Agência Nacional de Transportes Aquaviários e Empresa Brasileira de Portos de Santarém Ltda. Juiz Federal: Érico Rodrigo Freitas Pinheiro. Santarém, PA, 5 out. 2019. Disponível em: https://trf1.jus.br/sjpa/conteudo/files/Processo%20n_%200000377-75.2016.4.01.3902%20-%20senten_a.pdf. Acesso em: 23 maio 2026.

BRASIL. Ministério Público Federal. COP30: MPF obtém decisão para readequação socioambiental e climática de portos e hidrovias em Santarém (PA). Brasília, DF, 20 out. 2025a. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/o-mpf/unidades/procuradoria-geral-da-republica-pgr/noticias/cop30-mpf-obtem-decisao-para-readequacao-socioambiental-e-climatica-de-portos-e-hidrovias-em-santarem-pa. Acesso em: 23 maio 2026.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão. Nota Técnica n.º 1/2021/6ªCCR/MPF: direito à consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas e comunidades tradicionais atingidos pelo projeto de Estrada de Ferro 170 – Ferrogrão. Brasília, DF, 18 maio 2021.

BRASIL. Ministério Público Federal. Margem Equatorial: MPF pede suspensão de autorização para teste pré-operacional em bloco de petróleo. Macapá, 27 jun. 2025b. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/o-mpf/unidades/pr-ap/noticias/margem-equatorial-mpf-pede-suspensao-de-autorizacao-para-teste-pre-operacional-em-bloco-de-petroleo. Acesso em: 23 maio 2026.

BRASIL. Ministério Público Federal. Petróleo na Amazônia: MPF pede à Justiça a reavaliação integral de impactos climáticos e socioculturais. Belém, 10 dez. 2025c. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/o-mpf/unidades/pr-pa/noticias/petroleo-na-amazonia-mpf-pede-a-justica-a-reavaliacao-integral-de-impactos-climaticos-e-socioculturais. Acesso em: 23 maio 2026.

BRASIL. Ministério Público Federal. TRF1 mantém exigência de consulta prévia a indígenas e comunidades tradicionais para instalação do projeto Belo Sun no Xingu. Brasília, DF, 29 jan. 2025d. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/o-mpf/unidades/prr1/noticias/trf1-mantem-exigencia-de-consulta-previa-a-indigenas-e-comunidades-tradicionais-para-instalacao-do-projeto-belo-sun-no-xingu. Acesso em: 23 maio 2026.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. Governo federal entrega Caderno de Respostas da APIB e reforça diálogo com povos indígenas. Brasília, 10 abr. 2026. Disponível em: https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2026/abril/governo-federal-entrega-caderno-de-respostas-da-apib-e-reforca-dialogo-com-povos-indigenas. Acesso em: 23 abr. 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Decisão sobre direitos de indígenas e de comunidades tradicionais recebe prêmio de direitos humanos. Brasília, DF, 6 mar. 2017. Disponível em: https://trf1.jus.br/trf1/noticias/?id=11556. Acesso em: 23 maio 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Pesquisa e exploração mineral em território quilombola dependem de consulta à comunidade. São Paulo, 12 maio 2026. Disponível em: https://web.trf3.jus.br/noticias/Noticiar/ExibirNoticia/444333-pesquisa-e-exploracao-mineral-em-territorio-quilombola. Acesso em: 23 maio 2026.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região. Mantida prescrição de dois anos para trabalhador indígena considerado integrado. Recife, 27 set. 2017. Disponível em: https://www.trt6.jus.br/portal/noticias/2017/09/27/mantida-prescricao-de-dois-anos-para-trabalhador-indigena-considerado-integrado. Acesso em: 23 maio 2026.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. TST decide que incapacidade de indígena afasta prescrição bienal. Brasília, DF, 16 abr. 2007. Disponível em: https://www.tst.jus.br/-/tst-decide-que-incapacidade-de-indigena-afasta-prescricao-bienal. Acesso em: 23 maio 2026.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Subseção II Especializada em Dissídios Individuais**.** Recurso Ordinário em Ação Rescisória n.º TST-ROAR-4900-62.2005.5.24.0000. Recorrente: Usina Santa Olinda S.A. – Açúcar e Álcool. Recorridos: E. F. e outros. Relator: Ministro Emmanoel Pereira. Brasília, DF, 14 set. 2010. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Brasília, v. 76, n. 4, p. 303-315, out./dez. 2010.

BRITO, Felipe Pires M. de. A concretização da consulta prévia, livre e informada e a Convenção OIT 169 no sistema jurídico brasileiro. **Revista da Advocacia Pública Federal**, v. 7, n. 1, p. 66-80, 29 dez. 2023. Disponível em: https://seer.anafe.org.br/index.php/revista/article/view/184. Acesso em: 9 maio 2026.

CANDAU, Vera Maria Ferrão. Diferenças culturais, interculturalidade e educação em direitos humanos. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 118, p. 235-250, jan./mar. 2012.

CARDOSO, Luciane. **Direitos Humanos e Trabalhadores: Atividade Normativa da Organização Internacional do Trabalho e os Limites do Direito Internacional do Trabalho**. 381 p. Tese (Doutorado) - Univesidade Federal do Paraná, Curitiba, 2003. Disponível em: https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/60795. Acesso em: 23 abr. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso do Povo Saramaka vs. Suriname: sentença de 28 de novembro de 2007**. San José: Corte IDH, 2007.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Princípios Constitucionais do Trabalho e Princípios de Direito Individual e Coletivo do Trabalho**. 5.ed. São Paulo: LTR, 2017.

DELGADO, Maurício Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. A OIT E SUA MISSÃO DE JUSTIÇA SOCIAL. **Revista Pensamento Jurídico**, São Paulo, Brasil, v. 13, n. 2, 2019. Disponível em: https://ojs.unialfa.com.br/index.php/pensamentojuridico/article/view/399. Acesso em: 23 abr. 2026.

DUPRAT, Deborah. A Convenção n. 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada. In: DUPRAT, Deborah (org.). **Convenção n. 169 da OIT e os Estados Nacionais.** Brasília: ESMPU, 2015. Disponível em: https://escola.mpu.mp.br/pesquisasepublicacoes/publicacoes/catalogo-de-obras/obras-avulsas/convencao-n-169-da-oit-e-os-estados-e-banner-convencao-n-169-nacionais. Acesso em: 23 maio 2026.

FERRERAS, Norberto Osvaldo. Indígenas ou trabalhadores? Construção de identidades e usos da Convenção 169 da OIT no Brasil. In: **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH**. São Paulo, jul. 2011.

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 – RCA; Washington, DC: Due Process of Law Foundation, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). **Ibama emite licença de operação para perfuração marítima no Bloco FZA-M-59, na Bacia da Foz do Amazonas.** Brasília, DF: Ibama, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/notas/2025/ibama-emite-licenca-de-operacao-para-perfuracao-maritima-no-bloco-fza-m-59-na-bacia-da-foz-do-amazonas. Acesso em: 23 maio 2026.

LEITE, Carla Vladiane Alves. **A igualdade de direitos dos povos indígenas aos demais povos tradicionais**. 2019. Tese (Doutorado em Direito) — Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2019.

MACÊDO, Pedro Paulo Meneses de. **Convenção 169/OIT e direito à consulta: perspectivas para o litígio estratégico no Brasil**. 2017. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: https://bdm.unb.br/handle/10483/18984. Acesso em: 23 abr. 2026.

MAIA, Adson Kepler Monteiro; TORRES, Saulo de Medeiros. Da Convenção nº 169 da OIT à ressignificação dos direitos humanos indígenas nas constituições latino-americanas. **Revista de Direitos Humanos em Perspectiva**, Salvador, v. 4, n. 1, p. 78-97, jan./jun. 2018. Disponível em: https://indexlaw.org/index.php/direitoshumanos/article/view/4028/pdf. Acesso em: 23 abr. 2026.

MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico. Os povos tribais da convenção 169 da OIT. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, Goiânia, v. 42, n. 3, p. 155–179, 2019. DOI: 10.5216/rfd.v42i3.55075. Disponível em: https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/55075. Acesso em: 25 abr. 2026.

MARTINHO, Cássio. Tuíra, a imagem. **Tuíra: uma revista sobre ativismo**, Escola de Ativismo, n. 1, p. 20-35, 2019. Disponível em: https://escoladeativismo.org.br/tuira-a-imagem/. Acesso em: 13 maio 2026.

MENEZES, G. M. C.; MORAES, M. C. A. Convenção n° 169 da OIT e o direito de autodeterminação dos povos tradicionais. **Revista Foco**, v. 16, n. 9, e2855, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.54751/revistafoco.v16n9-036. Acesso em: 09 de mai. 2026.

MIGNOLO, Walter D. **Histórias locais/projetos globais: colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar**. Tradução de Solange Ribeiro de Oliveira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

MORAES, Julia Thais de Assis; DETTMER, Silvia Araújo. **Breve análise sobre as relações de trabalho indígena em Mato Grosso do Sul sob a perspectiva do Pacto Comunitário dos Direitos Sociais**. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 24. Região, Campo Grande, p. 124-132, 2017. Disponível em : https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/145952 . Acesso em: 11 mai. 2026.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Constituição da Organização Internacional do Trabalho e a Declaração de Filadélfia. Genebra**: OIT, 1944. Disponível em: < https://www.ilo.org/pt-pt/resource/constituicao-oit-e-declaracao-de-filadelfia>. Acesso em: 23 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Brasil firma acordo para traduzir Convenção n.º 169 da OIT para dez línguas indígenas. Brasília**, DF, 13 out. 2025. Disponível em: https://www.ilo.org/pt-pt/resource/noticias/brasil-firma-acordo-para-traduzir-convencao-no-169-da-oit-para-dez-linguas. Acesso em: 23 maio 2026.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho. Genebra**: OIT, 1998. Disponível em: https://www.ilo.org/media/304271/download. Acesso em: 23 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Indigenous Peoples and a Just Transition for All*. Just Transition Policy Brief. Genebra: OIT, 2022. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_emp/%40emp_ent/documents/publication/wcms_860607.pdf. Acesso em: 25 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção n. 169 sobre povos indígenas e tribais. Genebra: Organização Internacional do Trabalho, 1989.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Understanding the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169): handbook for ILO tripartite constituents**. Geneva: ILO, 2013. Disponível em: https://www.ilo.org/media/458651/download. Acesso em 24 abr. 2026.

PERUZZO, Pedro Pulzatto. Direito à consulta prévia aos povos indígenas no Brasil. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, 2017.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o direito constitucional internacional**. 1a ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2021.

PIMENTA, José Roberto Freire; PIMENTA, Raquel Betty de Castro; e RENAULT, Luiz Otávio Linhares. **A Internacionalização dos Direitos Humanos e o Papel da Organização Internacional do Trabalho**. In: PORTO, Lorena Vasconcelos; ROCHA, Cláudio Janotti; ALVARENGA, Rúbia Zanotelli; PIRES, Rosemary de Oliveira (Org.). A Organização Internacional do Trabalho: Sua História, Missão e Desafios. 1.ed. São Paulo: Tirantlo Blanch, 2020. (Coleção Internacional do Trabalho), *ebook*. p. 57-78.

PODER EXECUTIVO. Mensagem Poder Executivo ao Congresso Nacional – MSC 367/1991. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14AGO1991.pdf#page=27. Acesso em 22 abr. 2026.

QUIJANO, Aníbal. **Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina**. In: LANDER, Edgardo (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais: perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 107-126.

REBOUÇAS, F. (2023). Convenção 169: a espacialidade como resposta política emancipatória aos ataques contra povos e comunidades tradicionais. **Cadernos De Campo (São Paulo - 1991),** *32*(1), e186515. https://doi.org/10.11606/issn.2316-9133.v32i1pe186515. Acesso em: 26 abr. 2026.

SANTOS, Antônio Bispo dos. **A terra dá, a terra quer**. São Paulo: Ubu Editora/PISEAGRAMA, 2023.

SEGUNDO NETO, José Augusto. **A Convenção n. 169 da OIT e o pluralismo jurídico**. Revista Eletrônica do TRT6: Doutrina, Recife, p. 74-85, 2015.

SILVA, Liana Amin Lima da; GARZÓN, Biviany Rojas; LUNELLI, Isabella Cristina; PRIOSTE, Fernando Gallardo Vieira; OLIVEIRA, Rodrigo Magalhães de (coord.). **Tribunais brasileiros e o direito à consulta prévia, livre e informada**. São Paulo: Instituto Socioambiental; Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental, 2023.

SÜSSEKIND, Arnaldo. Direito Internacional do Trabalho. 3 ed. atual. e com novos textos. São Paulo: LTr, 2000.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF ouve argumentos sobre consulta prévia a povos indígenas em empreendimentos que possam afetá-los**. Brasília, 3 set. 2025. Disponível em: https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-ouve-argumentos-sobre-consulta-previa-a-povos-indigenas-em-empreendimentos-que-possam-afeta-los/. Acesso em: 23 abr. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**. Supremo dá prazo de 24 meses para que Congresso edite lei sobre mineração em terras indígenas**. Brasília, 6 fev. 2026. Disponível em:

https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/supremo-da-prazo-de-24-meses-para-que-congresso-edite-lei-sobre-mineracao-em-terras-indigenas/. Acesso em: 23 abr. 2026.

TERRA DE DIREITOS. **Nota Técnica Convenção 169 da OIT: da importância da Convenção 169 da OIT e das razões para que não haja denúncia do tratado internacional de direitos humanos.** [S. l.]: Terra de Direitos, [2021]. 11 p. Disponível em: https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Nota-Tecnica-Convencao-169-da-OIT---Terra-de-Direitos.pdf. Acesso em: 25 abr. 2026.

TERRA DE DIREITOS. **Nota técnica sobre o direito à consulta livre, prévia, informada e de boa-fé e a atuação do Estado do Pará no projeto do Sistema REDD+ Jurisdicional e licenciamento ambiental de portos**. Curitiba: Terra de Direitos, jun. 2025. Disponível em: https://www.terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/NOTA-TECNICA-SOBRE-O-DIREITO-A-CONSULTA-LIVRE(1).pdf. Acesso em: 27 abr. 2026.

YAMADA, Erika M.; OLIVEIRA, Lúcia Alberta Andrade de (org.). **A Convenção 169 da OIT e o direito à consulta livre, prévia e informada**. Brasília: Funai/GIZ, 2013. Disponível em: https://www.gov.br/funai/pt-br/arquivos/conteudo/ascom/2014/doc/11-nov/convencaooit.pdf. Acesso em: 10 mai. 2026.