

**XXX CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI FORTALEZA - CE**

**DIREITOS HUMANOS E EFETIVIDADE:
FUNDAMENTAÇÃO E PROCESSOS
PARTICIPATIVOS**

EDNA RAQUEL RODRIGUES SANTOS HOGEMANN

SÉBASTIEN KIWONGHI BIZAWU

BENJAMIN XAVIER DE PAULA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direitos humanos e efetividade: fundamentação e processos participativos [Recurso eletrônico on-line] Organização CONPEDI

Coordenadores: Benjamin Xavier de Paula; Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann; Sébastien Kiwonghi Bizawu. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-882-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: Acesso à justiça, Solução de litígios e Desenvolvimento

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos humanos e efetividade. 3.

Fundamentação e processos participativos. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE

DIREITOS HUMANOS E EFETIVIDADE: FUNDAMENTAÇÃO E PROCESSOS PARTICIPATIVOS

Apresentação

O XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA-CE, realizado em parceria com a UNICHRISTUS, apresentou como tema central “ACESSO À JUSTIÇA, SOLUÇÃO DE LITÍGIOS E DESENVOLVIMENTO”. Uma tal temática suscitou intensos debates desde a abertura do evento e desdobramentos no decorrer da apresentação dos trabalhos e da realização das plenárias. Particularmente, os estudos ligados à transversalidade e interseccionalidade que envolvem os direitos humanos, tiveram grande relevância e mereceram destaque no Grupo de Trabalho “DIREITOS HUMANOS E EFETIVIDADE: FUNDAMENTAÇÃO E PROCESSOS PARTICIPATIVOS I”, que se consolida como relevante espaço acadêmico possibilitador da divulgação e a troca de pesquisas que adotam a perspectiva teórica e a relação necessária entre os direitos humanos, sua fundamentação e a importância dos processos participativos que lhes conferem efetividade.

Sob a coordenação do Prof. Dr. Sébastien Kiwonghi Bizawu, da Escola Superior Dom Helder Câmara, do Prof. Dr. Benjamin Xavier de Paula, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e da Profa. Pós-Dra. Edna Raquel Hogemann, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), o GT “DIREITOS HUMANOS E EFETIVIDADE: FUNDAMENTAÇÃO E PROCESSOS PARTICIPATIVOS I” promoveu sua contribuição, com exposições orais e debates que se caracterizaram tanto pela atualidade quanto pela profundidade dos assuntos abordados pelos expositores.

Eis a relação dos trabalhos apresentados:

- 1. A ATUAÇÃO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS DAS PESSOAS IDOSAS**
- 2. A EDUCAÇÃO AMBIENTAL NA PERSPECTIVA DE FORMAÇÃO PARA A PARTICIPAÇÃO SOCIAL DAS POPULAÇÕES QUILOMBOLAS**
- 3. A INTEGRAÇÃO DO DIREITO DO CONSUMIDOR AOS DIREITOS HUMANOS: A (RE)DEFINIÇÃO DA VULNERABILIDADE JURÍDICA NA ERA GLOBALIZADA**
- 4. A LIBERDADE DE IMPRENSA NA GUINÉ-BISSAU: CASO RADIO CAPITAL FM**

5. ANÁLISE DAS CONVENÇÕES N.O 107 E N.O 169 DA OIT QUANTO À (IN) COMPATIBILIDADE ENTRE A TEORIA DO RECONHECIMENTO DE AXEL HONNETH E A TEORIA DO AGIR COMUNICATIVO DE JÜRGEN HABERMAS
6. COMBATE À VIOLÊNCIA DE GÊNERO: O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E O CENÁRIO BRASILEIRO
7. DIREITOS HUMANOS À LUZ DA TEORIA DOS JOGOS
8. DIREITOS HUMANOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A ÉTICA DA NÃO VIOLÊNCIA NO COMBATE AO BULLYING E CYBERBULLYING
9. O (DES)VALOR DA NARRATIVA INFANTIL E A OBJETIFICAÇÃO DAS CRIANÇAS
10. O DISCURSO ÉTNICO COMO FUNDAMENTO PARA VIOLAÇÕES DE DIREITOS INDÍGENAS: ANÁLISE DO CASO COMUNIDADES INDÍGENAS MEMBROS DA ASSOCIAÇÃO LHAKA HONHAT (NUESTRA TIERRA) VS. ARGENTINA
11. O GARIMPO ILEGAL NA AMAZÔNIA E OS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS ENFRENTADOS PELOS POVOS ORIGINÁRIOS
12. PEC 9/2023: A ANISTIA DE PARTIDOS POLÍTICOS COMO RECRUDESCIMENTO DA SUB-REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES
13. PLANO DE CONTRATAÇÃO ANUAL E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: FINALIDADE COMPROMETIDA PELA COLONIALIDADE DO PODER
14. RECONHECIMENTO DE PATERNIDADE: NOVAS PROPOSTAS PARA O AVANÇO DE POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DAS POSSIBILIDADES DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015
15. TRANSCONSTITUCIONALISMO, TEORIA DOS SISTEMAS E COOPERAÇÃO ENTRE OS ORDENAMENTOS: DO NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO AMERICANO AO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

**ANÁLISE DAS CONVENÇÕES N.O 107 E N.O 169 DA OIT QUANTO À (IN)
COMPATIBILIDADE ENTRE A TEORIA DO RECONHECIMENTO DE AXEL
HONNETH E A TEORIA DO AGIR COMUNICATIVO DE JÜRGEN HABERMAS**

**ANALYSIS OF ILO CONVENTIONS NO. 107 AND NO. 169 REGARDING THE (IN)
COMPATIBILITY BETWEEN AXEL HONNETH'S THEORY OF RECOGNITION
AND JÜRGEN HABERMAS' THEORY OF COMMUNICATIVE ACTION**

Daniel Bettanin e Silva ¹
Rafael da Silva Menezes ²

Resumo

A Convenção n.º 169 da OIT consolidou uma série de avanços para o reconhecimento, proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas, especialmente quando comparada à Convenção anterior, de n.º 107. A análise de tais documentos normativos, à luz das teorias do reconhecimento de Axel Honneth e do agir comunicativo, de Jürgen Habermas, nesse contexto, podem facilitar a visualização do novo paradigma instaurado com o advento da Convenção de n.º. 169 da OIT. Destarte, o presente estudo buscou analisar a compatibilidade dessas convenções com as teorias anteriormente mencionadas. A partir de pesquisa qualitativa e, utilizando-se dos raciocínios dedutivo, indutivo e dialético, as Convenções de n.º. 169 e 107 da OIT foram analisadas, utilizando-se de revisão documental e bibliográfica. Concluiu-se que a Convenção n.º. 169 da OIT possui um maior grau de compatibilidade com as teorias do reconhecimento e do agir comunicativo, de Axel Honneth e de Jürgen Habermas, respectivamente, as quais poderão servir, inclusive, como vetores interpretativos de referida normativa, a fim de lhe conferir maior efetividade.

Palavras-chave: Povos indígenas, Teoria do reconhecimento, Teoria do agir comunicativo, Convenções n.º. 169 da oit, Convenção n. 107 da oit

Abstract/Resumen/Résumé

ILO Convention No. 169 consolidated a series of advances towards the recognition, protection and promotion of the rights of indigenous people, especially when compared to the previous Convention, No. 107. The analysis of such normative documents, in light of theories Axel Honneth's recognition and Jürgen Habermas's communicative action, in this context, can facilitate the visualization of the new paradigm established with the advent of Convention no. 169 of the ILO. Therefore, the present study sought to analyze the compatibility of these conventions with the previously mentioned theories. Based on

¹ Defensor Público do Estado do Amazonas. Professor de Direito no Centro Universitário FAMETRO, em Parintins - AM. Mestrando em "Constitucionalismo e Direitos na Amazônia" - UFAM.

² Pós-Doutoramento em Democracia e Direitos Humanos na Universidade de Coimbra (IGC/CDH). Doutor em Direito pela UFMG. Membro do Corpo Permanente e Coordenador do PPGDir/UFAM.

qualitative research and, using deductive, inductive and dialectical reasoning, Conventions no. 169 and 107 of the ILO were analyzed, using documentary and bibliographical review. It was concluded that Convention no. 169 of the ILO has a greater degree of compatibility with the theories of recognition and communicative action, by Axel Honneth and Jürgen Habermas, respectively, which may even serve as interpretative vectors for this regulation, in order to give it greater effectiveness.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Indigenous people, Recognition theory, Theory of communicative acting, Ilo convention nº 169, Ilo convention n. 107

1 INTRODUÇÃO

O advento da Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) representou relevante avanço para a proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas, especialmente no que tange às formas de reconhecimento de cidadania, respeito à diversidade e participação democrática. Tal avanço significou, em outros termos, uma mudança de paradigma em relação à Convenção anterior, de n.º 107.

Nesse contexto, a análise de tais documentos normativos, à luz das teorias do reconhecimento de Axel Honneth, e do agir comunicativo, de Jürgen Habermas, poderá facilitar a identificação deste novo paradigma instaurado pela Convenção n.º 169 da OIT. O presente estudo, então, busca analisar a compatibilidade das Convenções de n.º 169 e 107 da OIT com as respectivas teorias citadas.

Em outras palavras, questiona-se em que medida as teorias do reconhecimento, de Axel Honneth, e do agir comunicativo, de Jürgen Habermas, encontram correspondência na redação de cada um dos referidos diplomas.

A constatação de uma possível correspondência, nesses termos, poderá, além de auxiliar a identificar o conteúdo do novo paradigma instaurado na proteção dos direitos dos povos indígenas, também contribuir para a indicação de vetores interpretativos das normas pertinentes, de modo a possibilitar-se um maior grau de eficácia a estas.

O estudo, assim, subdivide-se em três partes essenciais: em um primeiro momento, realizaram-se aproximações entre as teorias do reconhecimento, de Axel Honneth, e do agir comunicativo, de Jürgen Habermas; num segundo momento, estudou-se a Convenção de n.º 107 da OIT, de modo a analisar seu caráter assimilacionista; em um terceiro momento, analisou-se a Convenção n.º 169 da OIT, a partir das disposições que teriam instaurado um novo paradigma de proteção aos povos indígenas. Após, então, foi possível tecer conclusões acerca da compatibilidade da normativa analisada e as teorias mencionadas. Para isso, adotou-se uma pesquisa qualitativa, com os raciocínios dedutivo, indutivo e dialético, além de revisão documental e bibliográfica.

2 APROXIMAÇÕES ENTRE A TEORIA DO RECONHECIMENTO DE AXEL HONNETH E A TEORIA DO AGIR COMUNICATIVO DE JÜRGEN HABERMAS

A noção de “reconhecimento” corresponde a um pressuposto de acesso a direitos e, ao fim e ao cabo, à própria humanidade. Hannah Arendt (2012), nesse sentido, trabalha com a noção do “direito a ter direitos”. Pierre Bourdieu (2001), a seu turno, afirma que não existiria “pior esbulho, pior privação, talvez, do que a dos derrotados na luta simbólica pelo reconhecimento, pelo acesso a um ser social socialmente reconhecido, ou seja, numa palavra, à humanidade” (BOURDIEU, 2001, p. 295).

Em sua teoria do reconhecimento, Axel Honneth (2018) parte da ideia de um primário interesse existencial em relação ao mundo: os indivíduos relacionam-se com este, inicialmente, de forma zelosa e participativa, sem adoção de posturas neutras: “o comportamento participativo precede a apreensão neutra da realidade [...] o reconhecimento precede o conhecimento” (HONNETH, 2018, p. 61).

Para o autor, a criança, desde cedo, compreende a sua realidade mediada pela perspectiva da pessoa mais próxima. Isto é, desde o nascimento e a respectiva infância, o ser humano apreende os acontecimentos de seu entorno por meio de conexões intersubjetivas e comunicativas (HONNETH, 2018, p. 61-77).

Em outras palavras, quer dizer o autor que o reconhecimento precede qualquer forma de conhecimento. A interação e a ligação com o mundo dá-se, primariamente, de forma engajada – e não neutra. A partir disso, de um engajamento prático inicial e de uma interação ativa com os mundos objetivo e subjetivo, os indivíduos sentem-se inseridos e habilitados para, então, conhecer o mundo.

Apenas posteriormente, para Honneth (2018), é que seriam verificados atos de indiferença e de distanciamento, afastando esse engajamento prático inicial e espontâneo. A esse fenômeno, o autor confere a denominação de “reificação”, que corresponderia a um “esquecimento do reconhecimento”:

É nesse momento do esquecimento, da amnésia, que eu gostaria de estabelecer como a chave de uma nova definição do conceito de “reificação”: na medida em que na efetuação de nosso conhecimento perdemos o vestígio de que este se deve à nossa

adoção de uma postura de reconhecimento, desenvolvemos a tendência de perceber os outros seres humanos meramente como objetos insensíveis. Quando falamos aqui de meros objetos ou “coisas”, isso deveria significar que, com amnésia, perdemos a capacidade de compreender as manifestações comportamentais das outras pessoas diretamente como exigências por uma reação de nossa parte; [...] nos falta, por assim dizer, o sentimento de vínculo que seria exigido para que fôssemos afetados por aqueles que percebemos (HONNETH, 2018, p. 87).

Com base em tais considerações do autor citado, depreende-se que o engajamento prático com o mundo e o reconhecimento dos agentes sociais como sujeitos de direitos dá-se, primariamente, de forma espontânea. A reificação torna-se um fenômeno aprendido a partir de experiências sociais, o que foi denominado de esquecimento do reconhecimento.

A teoria do agir comunicativo, por sua vez, desenvolvida por Jürgen Habermas (2012), pressupõe o reconhecimento dos agentes sociais envolvidos como verdadeiros sujeitos de direitos. Isto é, não se pode imaginar a ocorrência do agir comunicativo a partir de práticas sociais reificantes, ou a partir do esquecimento do reconhecimento, nos termos de Honneth.

Em seus estudos, Jürgen Habermas (2012) destaca que a linguagem poderá ser utilizada para fins específicos predeterminados pelo indivíduo, tais como o convencimento ou a persuasão – neste caso, há preponderância de uma razão instrumental; de outra forma, poderá ser utilizada para busca de consenso, ou de entendimento entre os sujeitos – é o caso de uma razão comunicativa.

Nesse contexto, o autor divide dois grandes grupos de ações sociais: as “ações orientadas ao êxito” e as “ações orientadas ao entendimento” (HABERMAS, 2012, p. 485). Acerca da busca por fins específicos e predeterminados, explica:

O modelo do agir racional-teleológico toma como ponto de partida que o ator está orientado pela consecução de um fim estabelecido de maneira bastante exata, segundo propósitos claros; de acordo com esse modelo, o ator escolhe os meios que lhe parecem apropriados em uma dada situação e calcula outras consequências da ação, que pode prever como se fossem condições secundárias do êxito almejado. [...] Chamamos de instrumental uma ação orientada pelo êxito quando a consideramos sob o aspecto da observância de regras técnicas da ação e quando avaliamos o grau de efetividade de uma intervenção segundo uma concatenação entre estados e acontecimentos (HABERMAS, 2012, p. 495).

Em seguida, o autor contrapõe a noção das denominadas ações comunicativas:

De outra parte, falo ainda de ações comunicativas quando os planos de ação dos atores envolvidos são coordenados não por meio de cálculos egocêntricos do êxito que se quer obter, mas por meio de atos de entendimento. No agir comunicativo os participantes não se orientam em primeira linha pelo êxito de si mesmos; perseguem seus fins individuais sob a condição de que sejam capazes de conciliar seus diversos planos de ação com base em definições comuns sobre a situação vivida. De tal forma, a negociação sobre as definições acerca da situação vivida faz-se um componente essencial das exigências interpretativas necessárias ao agir comunicativo (HABERMAS, 2012, p. 496).

Contudo, o agir comunicativo também corresponde a processos de socialização e de integração social. Isso porque, ele “possibilita a integração social e a geração de solidariedade; e, sob o aspecto da socialização, o agir comunicativo serve à formação de identidades pessoais” (HABERMAS, 2012, p. 252).

Vale dizer, o agir comunicativo não corresponderia apenas a um processo de entendimento ou de busca de um consenso. Ele é, ainda, um processo de socialização e de integração social. Isso se dá porque os agentes sociais, ao utilizarem-se do agir comunicativo, reproduzem suas próprias identidades e pertencas a coletividades determinadas (HABERMAS, 2012, p. 255).

Como pano de fundo ao agir comunicativo, Habermas (2012) contextualiza o denominado “mundo da vida”. Em contraposição a tal conceito, define o que entende por “sistema”, no qual predominaria a razão instrumental.

Ocorre que, segundo o autor, ações orientadas pelo sucesso, tais como aquelas coordenadas pelo dinheiro (um meio não linguístico), configurariam um sistema de ação neutralizado eticamente (HABERMAS, 2012, p. 321). Esse sistema afastaria as ações comunicativas, inclusive, das relações interpessoais de afeto dos indivíduos (HABERMAS, 2012, p. 594-597). É com base em tais premissas que o autor refere haver um processo de “colonização do mundo da vida” (HABERMAS, 2012, p. 355).

Vale dizer, a razão instrumental, tipicamente utilizada no âmbito do sistema, dentro do qual age-se com fins individuais, passa a ser utilizada também no âmbito do mundo da vida, onde deveria prevalecer um agir comunicativo.

A busca por entendimento e a consideração dos agentes sociais como sujeitos de direitos passa, assim, nos espaços de debate democrático, a ser substituída pela lógica da razão instrumental, a partir da qual também se observam movimentos de reificação.

Nesse cenário, “os atores assumem um enfoque *objetivador* em relação à situação da ação e uma orientação racional que se orienta pelas consequências da ação. A rentabilidade constitui a medida para o cálculo do êxito” (HABERMAS, 2012, p. 481).

O direito e a moral, assim, terão a responsabilidade de proteger a integração social do mundo da vida, lastreada em um agir comunicativo, isto é, uma forma de agir orientada para o entendimento: “eles (o direito e a moral) asseguram um ulterior nível de consenso ao qual podemos recorrer quando fracassa o mecanismo de entendimento na esfera da comunicação cotidiana, regulada por normas” (HABERMAS, 2012, p. 313). Portanto, conclui-se que as teorias aqui estudadas podem complementar-se em diversos pontos.

O reconhecimento de Honneth (2018), entendido como um engajamento prático e ativo primário dos agentes sociais só é esquecido a partir de experiências sociais reificantes. A reificação, assim, passa a ser considerada um esquecimento do reconhecimento.

Tal reconhecimento, que considera os indivíduos envolvidos como verdadeiros sujeitos de direitos, é um pressuposto essencial para falar-se em agir comunicativo. Nos termos de Habermas (2012), o agir comunicativo é voltado ao entendimento, cujo pano de fundo é o mundo da vida.

A razão comunicativa pressupõe a consideração do outro como sujeito de direitos; do contrário, havendo processos de reificação, recairíamos na lógica da razão instrumental, prevalente no âmbito do sistema. Ainda segundo o autor, contudo, viu-se que há um processo de colonização do mundo da vida, a partir do qual a razão instrumental e o agir voltado a fins particulares passa a ser adotado cada vez mais em lugar do agir comunicativo.

Espaços de debate e de deliberação democrática podem ser elencados como exemplos nos quais deveria prevalecer um agir comunicativo, com reconhecimento mútuo dos agentes sociais envolvidos. Da mesma forma, a norma jurídica, por representar, ao fim e ao cabo, o resultado de deliberações democraticamente realizadas, deverão conferir tratamento aos atores

sociais envolvidos como verdadeiros sujeitos de direitos, de modo a se evitar a normatização de práticas reificantes ou que se afastem do agir comunicativo, consoante terminologia ora estudada.

Com base nessas considerações teóricas, passa-se a analisar, inicialmente, a Convenção n.º 107 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), antecessora da Convenção n.º 169 da OIT.

Com isso, entende-se possível pontuar breves comparações entre os documentos normativos, para, em seguida, permitir-se a análise acerca da compatibilidade destas com a base teórica aqui mencionada.

3 O PARADIGMA INTEGRACIONISTA E ASSIMILACIONISTA DA CONVENÇÃO N.º 107 DA OIT

A Convenção n.º 107 da Organização Internacional do Trabalho, de 5 de junho de 1957, foi marcada por um paradigma integracionista e assimilacionista das, então denominadas, populações tribais e semitribais. Por oportuno, ressalta-se o teor do artigo 1º de referido instrumento normativo:

Artigo 1º

1. A presente Convenção se aplica:

a) aos membros das populações tribais ou semitribais em países independentes, cujas condições sociais e econômicas correspondem a um estágio menos adiantado que o atingido pelos outros setores da comunidade nacional e que sejam regidas, total ou parcialmente, por costumes e tradições que lhes sejam peculiares por uma legislação especial;

b) aos membros das populações tribais ou semitribais de países independentes que sejam consideradas como indígenas pelo fato de descenderem das populações que habitavam o país, ou uma região geográfica a que pertença tal país, na época da conquista ou da colonização e que, qualquer que seja seu estatuto jurídico, levem uma vida mais conforme às instituições sociais, econômicas e culturais daquela época do que às instituições peculiares à nação a que pertencem.

2. Para os fins da presente convenção, o termo “semitribal” abrange os grupos e as pessoas que, embora prestes a perderem suas características tribais, não se achem ainda integrados na comunidade nacional.

3. As populações tribais ou semitribais mencionadas nos parágrafos 1º e 2º do presente artigo são designadas, nos artigos que se seguem, pela expressão “populações interessadas” (OIT, 1957).

Da simples redação do artigo 1º, verifica-se que as “populações tribais ou semitribais” seriam compreendidas como possuidoras de um estágio menos avançado de condições sociais

e econômicas, comparadas a outros setores da comunidade nacional, nos termos da Convenção (OIT, 1957).

Além disso, o próprio conceito de “populações tribais” corresponderia à pertença de grupos descendentes de populações que já habitavam o país na época da colonização dos países independentes, e que “ainda” permanecem mais vinculadas as suas próprias instituições do que ao restante da (reconhecida) nação.

Diante dessa ótica, presumindo-se que tais povos deveriam ser integrados e assimilados pela cultura dominante ou hegemônica, cunhou-se o termo “populações semitribais” que, consoante o já mencionado artigo 1º, corresponderia a grupos e pessoas que estariam em processo de perda de suas características tribais, a fim de se integrarem na então denominada “comunidade nacional” (OIT, 1957).

Em outras palavras, corresponderiam as populações semitribais, nos termos da Convenção n.º 107 da OIT (1957), a um estágio de transição entre o que era considerado um estágio menos evoluído, para outro mais evoluído ou adequado.

Conforme explica Wagner (2014), o artigo 1º da Convenção n.º 107 da OIT deixa em evidência seu paradigma integracionista, o que levou à necessidade de sua revisão:

Interessante notar que a Convenção 107 da OIT refere as populações indígenas e outras populações tribais e semitribais. Em seu art. 1o, parágrafo 2o, delimita que o termo semitribal compreende os grupos e pessoas que estão próximos de perder suas características tribais, mas que ainda não estão integrados na coletividade nacional. Essa referência também deixa claro o objetivo integracionista da Convenção 107. Foi justamente esse olhar paternalista em relação aos indígenas, que os via de forma infantilizada e inferior, e se traduzia no ideal integracionista, que fez com que a Convenção 107 da OIT sofresse críticas cada vez mais contundentes até que, sob pressão de grupos de interesse e representantes de povos indígenas, houve a necessidade de revisá-la (WAGNER, 2014, p. 247-263).

O paradigma integracionista e assimilacionista evidenciado no Artigo. 1º do diploma, contudo, não se encontra isolado e expresso apenas em tal disposição inicial. Pelo contrário: repercute e manifesta-se ao longo de todo o documento normativo, incluindo as disposições atinentes à participação democrática dos povos indígenas.

Veja-se que o Artigo 2º menciona as “populações interessadas” (tribais e semitribais, nos termos do documento), como sendo um objeto de proteção, fadado a ser assimilado pela cultura hegemônica:

Artigo 2º

1. Competirá principalmente aos governos pôr em prática programas coordenados e sistemáticos com vistas à proteção das populações interessadas e sua integração progressiva na vida dos respectivos países.
2. Tais programas compreenderão medidas para:
 - a) permitir que as referidas populações se beneficiem, em condições de igualdade, dos direitos e possibilidades que a legislação nacional assegura aos demais elementos da população;
 - b) promover o desenvolvimento social, econômico e cultural das referidas populações, assim como a melhoria de seu padrão de vida;
 - c) criar possibilidades de integração nacional, com exclusão de toda medida destinada à assimilação artificial dessas populações.
3. Esses programas terão essencialmente por objetivos o desenvolvimento da dignidade, da utilidade social e da iniciativa do indivíduo.
4. Será excluída a força ou a coerção com o objetivo de integrar as populações interessadas na comunidade nacional (OIT, 1957).

Os programas a serem adotados pelos governos, assim, nos termos do documento, não compreenderiam o reconhecimento de tais povos como sujeitos de direito, ativos e com capacidade de autodeterminação.

O Artigo 5º, em contrapartida, tenta reconhecer o exercício de participação democrática aos povos tribais e semitribais. Contudo, tal disposição não se afasta do paradigma integracionista e assimilacionista anteriormente já mencionados: não se fala em reconhecimento de direitos inerentes de tais povos (OIT, 1957).

Em verdade, pela redação utilizada, existe a tentativa de promoção de formas determinadas de participação por parte dos governos que, como preceitua o caput do Artigo 5º, servirão como instrumento de proteção e de integração:

Artigo 5º

- Na aplicação das disposições da presente convenção relativa à proteção e integração das populações interessadas, os governos deverão:
- a) procurar a colaboração dessas populações e de seus representantes;
 - b) proporcionar a essas populações a possibilidade de exercer plenamente seu espírito de iniciativa;
 - c) incentivar por todos os meios possíveis, entre as referidas populações, o desenvolvimento das liberdades cívicas e o estabelecimento de órgãos eletivos ou a participação em entidades dessa natureza (OIT, 1957).

No que tange à educação e aos meios de informação, pauta indispensável para se pensar em participação democrática, a Convenção n.º 107 da OIT (1957) dispõe que deverá ser assegurada uma “transcrição progressiva” para a língua nacional ou para uma das línguas oficiais do país (Artigo 23, 2):

Artigo 23

1. Será ministrado às crianças pertencentes às populações interessadas ensino para capacitá-las a ler e escrever em sua língua materna, ou, em caso de impossibilidade, na língua mais comumente empregada pelo grupo a que pertençam.
2. Deverá ser assegurada a transição progressiva da língua materna ou vernacular para a língua nacional ou para uma das línguas oficiais do país.
3. Serão tomadas, na medida do possível, as devidas providências para salvaguardar a língua materna ou vernacular (OIT, 1957).

O Artigo 24, em seguimento, reafirma o esforço de assimilação inclusive com as crianças, desde o ensino primário:

Artigo 24

O ensino primário deverá ter órgão objetivo dar às crianças pertencentes às populações interessadas conhecimento gerais e aptidões que as auxiliem e se integrem na comunidade nacional (OIT, 1957).

Desse modo, constata-se que as disposições relacionadas ao direito de participação democrática dos povos indígenas, na Convenção n.º 107 da OIT (1957), configuram instrumentos de assimilação e de integração cultural. As previsões de promoção de formas de participação, de representação e de iniciativa em matéria de direitos só existe sob a ótica de um objetivo maior, qual seja, a reafirmação da cultura hegemônica local.

Trata-se da adoção, no documento normativo, de uma forma de razão instrumental, ou da denominada ação estratégica, voltada para fins particulares, nos termos de Habermas (2012). Isso porque, não há reconhecimento e respeito à diversidade. Não há, da mesma forma, previsão ou possibilidade de um agir comunicativo.

Os espaços de participação democráticas são delimitados, como visto, com o intuito de integração e de assimilação culturais, uma finalidade específica e já predeterminada. Não há a promoção de espaços que ofereçam trocas orientadas ao entendimento, nos termos do agir comunicativo. As disposições estudadas, por isso, recaem na reprodução de um agir estratégico, nos termos de Habermas (2012), e de práticas reificantes, nos termos de Honneth (2018).

3 A MUDANÇA DE PARADIGMA OBSERVADA NA CONVENÇÃO 169 DA OIT

O paradigma integracionista anteriormente mencionado foi, em grande parte, superado com o advento da Convenção n.º 169 da OIT, ainda que se possa falar em resquícios daquele modelo. Nesse sentido:

Por outro lado, a Convenção 169 foi festejada pelos povos indígenas brasileiros e suas organizações representativas, tendo assinalado importante avanço em relação a sua antecessora, a Convenção 107 da OIT.

Nessa direção, o uso do termo “povo” em substituição ao termo “populações” é apresentado como importante ajuste que vai além da mera semântica, pois implica em reconhecer a permanência em lugar da transitoriedade dessa parcela da população. O objetivo já não é mais assimilá-los à sociedade nacional, mas sim reconhecê-los e respeitá-los em suas diferenças, que não são transitórias, mas integram o que eles são enquanto pessoas, é parte de sua identidade pessoal e de grupo.

Outro importante avanço da Convenção 169 em relação a sua antecessora é o reconhecimento à autoidentificação, ou seja, os Estados-parte não podem negar a identidade a um povo indígena ou tribal que se reconhece a si próprio como tal (WAGNER, 2014, p. 247-263).

De fato, logo em sua etapa preambular, a Convenção 169 da OIT (1989) registra o intento de reconhecimento e de respeito à diversidade cultural dos povos indígenas e tribais:

[...] 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; Lembrando a particular contribuição dos povos indígenas e tribais à diversidade cultural, à harmonia social e ecológica da humanidade e à cooperação e compreensão internacionais; (OIT, 1989).

O uso do termo “populações semitribais” é abandonado pelo Artigo 1º de tal diploma, eliminando a pretensão que objetivava a transição dos povos indígenas para culturas hegemônicas (OIT, 1989). Em seguimento, o Artigo 2º, por sua vez, menciona expressamente o direito de participação dos povos interessados na promoção de ações que visem à garantia e ao respeito de sua integridade, incluindo as noções de identidade social e cultura, costumes e tradições, bem como suas instituições (OIT, 1989).

Na sequência, o Artigo 6º dispõe acerca do dever de consulta dos governos em relação aos povos interessados, sempre que forem previstas medidas legislativas ou administrativas que os afetem. Prevê o dispositivo, ainda, o direito de livre participação nas decisões em instituições ou organismos acerca de políticas e programas que lhe digam respeito:

Artigo 6º

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:
 - a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;
 - b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;
 - c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.
2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas (OIT, 1989).

Ainda que o referido dispositivo consolide verdadeiro avanço – se comparado à Convenção n.º 107 da OIT (1957) –, tal redação não é imune a críticas. Segundo Wagner (2014), não haveria previsão da forma pela qual seriam realizadas referidas consultas. Além disso, a consulta por meio de instituições representativas não necessariamente implicará na manifestação efetiva da vontade dos povos interessados:

Outra crítica apresentada à Convenção é que o princípio de consulta previsto no artigo 6º não estabelece de que forma deverá ocorrer a consulta e possibilita que ocorra através de instituições representativas dos indígenas. Para alguns, a consulta através das instituições representativas poderiam não zelar pela efetiva opinião dos indivíduos indígenas supostamente representados. No Brasil, a consulta prévia ainda carece de mecanismo permanente para torná-la efetiva, nos termos previstos no art. 6º da Convenção 169, pois não há ainda norma que estabeleça como ela deve ocorrer e quais os procedimentos a serem adotados para tanto. Muito embora não haja a necessidade dessa regulamentação para que a consulta prévia seja realizada efetivamente, sua regulamentação é importante, pois torna a regra clara e possibilita seu maior conhecimento. Importante que a regulamentação, quando ocorrer, preveja mecanismos de consulta direta aos povos atingidos, interessados no assunto sob consulta, para além das entidades representativas. Assim entendemos, pois nem sempre essas entidades possuem condição de representar efetivamente o povo atingido, por não possuir os mesmos elementos de informação, os mesmos costumes e cultura que o povo atingido (WAGNER, 2014, p. 247-263).

Acerca do ponto, oportuna a aproximação do denominado princípio da desconfiança democrática, de Roberto Gargarella (2021). Referido autor diagnostica uma morte lenta e um desmantelamento gradual da democracia, não se podendo atribuir tal fenômeno a um líder específico. Os desenhos institucionais é que seriam insuficientes para proporcionar participação efetiva da população junto ao Poder Público.

As instituições teriam sido idealizadas com base no princípio da desconfiança democrática, este fundado na concepção de que nem todos teriam capacidade para os assuntos

do governo. Nesse contexto, o ideal do arranjo institucional contemporâneo teria sido construído a partir da distância entre eleitores e eleitos e com poucos ou mínimos canais de comunicação com os representantes, de modo a firmar-se um baixo engajamento ativo dos cidadãos (GARGARELLA, 2021, p. 12-24).

Como alternativa, o autor propõe, então, um ideal regulador de conversação entre iguais, com seis elementos decisivos: (i) igualdade, ou seja, um status de equivalência entre os participantes; (ii) desacordos – dissidências esperadas dentro de uma noção de pluralismo razoável; (iii) inclusão – a perda de um ponto de vista comprometeria todo o processo decisório; (iv) deliberação – todos os potencialmente afetados devem ter oportunidade de intervir; (v) matéria de interesse público – não se discutem questões pessoais ou privadas, mas apenas as de interesse comum; e (vi) diálogo aberto, contínuo e inacabado, de modo a permitir-se repensar o que foi acordado previamente (GARGARELLA, 2021, p. 32-37).

Nesse sentido, ainda que a Convenção n.º 169 da OIT (1989) constitua importante avanço, quando comparada ao paradigma da Convenção n.º 107 da OIT (1957), no que tange à participação democrática dos povos indígenas, novos avanços ainda se mostram necessários, a exemplo da necessidade de facilitação da participação direta e engajada dos povos interessados.

Por fim, acerca da educação e dos meios de informação, a Convenção n.º 169 da OIT (1989) mais uma vez rompe com o paradigma anterior, dispondo, principalmente, que: (i) deverá ser assegurada a participação dos povos interessados na formulação e execução de programas de educação (artigo 27.2); (ii) reconhece-se o direito desses povos a ler e escrever na sua própria língua (Artigo 28.1); apenas permite-se a oportunidade – e não mais se almeja ou se exige – de que tais povos possam dominar a língua nacional ou uma das línguas oficiais do país; e (iii) deverão ser adotadas medidas de caráter educativo junto à comunidade nacional a fim de se eliminar preconceitos (OIT, 1989).

Destarte, constata-se que a Convenção n.º 169 da OIT (1989) representou grande avanço – formal - no reconhecimento dos direitos dos povos indígenas, rompendo, em grande parte, com o paradigma assimilacionista e integracionista da Convenção n.º 107 da OIT (1957).

Aproxima-se a Convenção n.º 169 da OIT (1989) do reconhecimento honnethiano, na medida em que não mais dispõe, como objetivo, a assimilação e a integração dos povos indígenas à cultura hegemônica.

A previsão de espaços plurais e deliberativos nos quais há a busca do mero entendimento, por sua vez, também constituem uma tentativa de se promover o agir comunicativo, nos termos de Habermas (2012).

Tal avanço, contudo, ainda merece constantes revisões e reparos, tal como a necessária previsão da forma em que serão realizadas consultas aos povos interessados, a fim de evitar-se a previsão de órgãos representativos que meramente perpetuem o denominado princípio da desconfiança democrática.

Essa última necessidade é especialmente importante para o contexto amazônico: além de sua inegável importância para a manutenção do equilíbrio da vida na Terra, a partir da preservação climática, por exemplo, consigna-se que a região Amazônica também está inserida em contexto econômico por meio do qual alguns agentes tentam explorar a qualquer custo e sem qualquer preocupação ética ou jurídica os seus produtos-benefícios, biológicos e minerais, já estimados em 317 bilhões de dólares anuais.

Por outro lado, há um cenário econômico, responsável e responsivo, por intermédio do qual se exige o compromisso dos agentes econômicos com a sustentabilidade ambiental e social, que perpassa pelo respeito aos direitos dos povos indígenas e que, acaso não observada, também pode inviabilizar projetos econômicos de grande vulto e produzir prejuízos financeiros relevantes.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do presente estudo, pode-se concluir que paradigmas muito distintos foram adotados pelas Convenções n.º 107 e n.º 169 da OIT.

A primeira guia-se por uma lógica assimilacionista, integracionista, ao não respeitar ou reconhecer a diversidade cultural dos povos indígenas. Não havendo reconhecimento, ou, ainda, falando-se na reificação de tais povos, conforme conceitos trabalhados por Axel Honneth, os

espaços de participação democrática são reduzidos a uma mera consecução de finalidades específicas. É a manifestação de um agir estratégico, guiado pela razão instrumental, nos termos de Jürgen Habermas.

A segunda, por sua vez, abandona pretensões de assimilação cultural, buscando firmar o reconhecimento e o respeito à diversidade cultural dos povos indígenas. Nesse contexto, os espaços de participação democrática previstos parecem aproximar-se do conceito de agir comunicativo proposto por Jürgen Habermas. Ainda que possam ser tecidas críticas em relação às formas em que essa participação poderá ser realizada, tais como aquelas atinentes ao princípio da desconfiança democrática, de Roberto Gargarella, fato é que a ausência de objetivos predeterminados e específicos consagrados no documento normativo parece afastar a pretensão de utilização do agir estratégico, este decorrente da razão instrumental.

A Convenção n.º 169 da OIT, destarte, buscando afastar práticas reificantes, nos termos de Honneth, parece promover espaços deliberativos lastreados no reconhecimento, culminando na aproximação do denominado agir comunicativo. Tal conclusão, contudo, não deve impedir a constante revisão e reinterpretação do documento, de modo a se conferir maior efetividade à participação democrática dos povos indígenas.

Nesse contexto, as teorias do reconhecimento e do agir comunicativo, de Axel Honneth e de Jürgen Habermas, respectivamente, poderão compor vetores interpretativos às normas da Convenção n.º 169 da OIT, de modo a auxiliar na maximização de sua efetividade.

Essa possibilidade encontra guarida no critério de interpretação *pro homine*, segundo o qual deve-se extrair das normas de direitos humanos a interpretação que seja mais favorável ao indivíduo (RAMOS. 2017, p. 108), bem como na noção de que tais documentos normativos consistem em verdadeiros *living instruments* (instrumentos vivos)¹, comportando modificações interpretativas ao longo do tempo.

¹ Como exemplo de uso do termo: <https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/28340/004_piovesan.pdf?sequence=5>. Acesso: 08 jun. 2023.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENDDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

BOURDIEU, Pierre. **Meditações pascalianas**. Tradução de Sergio Miceli. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

GARGARELLA, Roberto. **El derecho como una conversación entre iguales**. 1ª ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2021.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo, 1: racionalidade da ação e racionalização social**. Tradução de Paulo Astor Soethe. Revisão da tradução por Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2012.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo, 2: sobre a crítica da razão funcionalista**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2012.

HONNETH, Axel. **Reificação: um estudo de teoria do reconhecimento**. Tradução de Rúrion Melo. São Paulo: Ed. Unesp, 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº. 107**. <[https://www.oas.org/dil/port/1957%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais.%20\(Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%20%C2%BA%20107\).pdf](https://www.oas.org/dil/port/1957%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais.%20(Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%20%C2%BA%20107).pdf)>. Acesso: 08 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº. 169**. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%20%C2%BA%20169.pdf>>. Acesso: 08 jun. 2021.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

WAGNER, Daize Fernanda. **Dez anos após a entrada em vigor da Convenção 169 da OIT no Brasil: um olhar sob a perspectiva da efetividade**. In: CONPEDI; UFSC. (Org.). *Direito Internacional dos Direitos Humanos II*. 1. ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014, p. 247-263.