

**XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO  
CONPEDI BUENOS AIRES –  
ARGENTINA**

**DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO  
SUSTENTÁVEL, GLOBALIZAÇÃO E  
TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E  
ECONÔMICA II**

**JOSE EVERTON DA SILVA**

**ROGERIO BORBA**

**JOSÉ SÉRGIO SARAIVA**

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

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

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

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

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

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

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

**Comunicação:**

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

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

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

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

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

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

**Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigner Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

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

D597

Desenvolvimento Econômico Sustentável, Globalização e Transformações na Ordem social e Econômica II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Jose Everton da Silva; José Sérgio Saraiva; Rogerio Borba.

– Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-754-0

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Derecho, Democracia, Desarrollo y Integración

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Desenvolvimento Econômico. 3. Globalização. XII Encontro Internacional do CONPEDI Buenos Aires – Argentina (2: 2023 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



## **XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA**

### **DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL, GLOBALIZAÇÃO E TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA II**

---

#### **Apresentação**

O grupo de trabalho DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL, GLOBALIZAÇÃO E TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA II do XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA, "DERECHO, DEMOCRACIA, DESARROLLO Y INTEGRACIÓN", recebeu 21 artigos que foram apresentados por seus autores com destaque e importância de cada tema, destacando o desenvolvimento econômico sustentável, globalização e transformações na ordem social e econômica, pertinente ao Direito, Democracia, Desenvolvimento e Integração, cada qual de acordo com seus objetivos propostos e alcançados, cuja leitura de cada um deles destacam por si só, inclusive alguns merecendo destaque para o prosseguimento da pesquisa diante da importância e alcance possam produzir na área da pesquisa e do conhecimento.

Foram apresentados e debatidos os seguintes artigos com destaque para publicação, pelos Professores Doutores Jose Everton da Silva, da Universidade do vale do Itajai - UNIVALI, Rogério Borba, do Centro Universitário FACVEST e José Sérgio Saraiva, da Faculdade de Direito de Franca - FDF, sendo eles:

REGULAÇÃO E A COP 30 NA AMAZÔNIA: VEREMOS OUTRA EXIBIÇÃO DE GREENWASHING?

A CONSTRUÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL AMBIENTAL COMO MATÉRIA DOS DIREITOS HUMANOS: ESTUDO DO CASO GRIMKOVSKAYA V. UKRAINE NA CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS

ANTINOMIAS CONSTITUCIONAIS E AMBIENTAIS NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA RODOVIA FEDERAL BR-319 (MANAUS /PORTO VELHO - BRASIL)

A POLÍTICA NACIONAL DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS E A CONVENÇÃO 169 DA OIT: GESTÃO SOCIOAMBIENTAL TERRITORIAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL EFETIVA DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS.

A LEI GERAL DE PROTEÇÃO E SUA APLICABILIDADE ÀS ATIVIDADES DO AGRONEGÓCIO

ESTABILIDADE E EFICIÊNCIA DO SISTEMA DE REGISTRO DE IMÓVEIS NO BRASIL À LUZ DA TEORIA INSTITUCIONAL DE DOUGLAS NORTH

O FENÔMENO DO SUPERENDIVIDAMENTO NO BRASIL: SUAS CONSEQUÊNCIAS E AS MEDIDAS DOS GOVERNOS LOCAIS PARA ENFRENTÁ-LO

A IMPORTÂNCIA DA OBSERVÂNCIA DOS DIREITOS SOCIAIS POR PARTE DAS TRANSNACIONAIS: DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO A RESSIGNIFICAÇÃO DO TRABALHO HUMANO

O PENSAMENTO ECONÔMICO NO DIREITO: UMA ANÁLISE DA ARRECADAÇÃO E ALOCAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS NA SATISFAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.

COOPERAÇÃO MULTISSETORIAL PARA CRISES NOS PAÍSES LATINO-AMERICANOS NO FORTALECIMENTO DOS DIREITOS HUMANOS, DO DESENVOLVIMENTO E DA SUSTENTABILIDADE: BREVE COMPARATIVO ENTRE BRASIL E ARGENTINA

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, GERAÇÃO DE EMPREGO, RENDA, QUALIDADE DOS GASTOS COM RECURSOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS, ATRAVÉS DA PLENA GARANTIA DA IMUNIDADE TRIBUTÁRIA DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS DAS INSTITUIÇÕES BENEFICENTES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.

INTERESSES DA INDÚSTRIA DE MERCADO E O ENFRENTAMENTO DAS DOENÇAS NEGLIGENCIADAS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE

COOPERATIVISMO COMO INSTRUMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO NACIONAL: NECESSIDADE DE EDUCAÇÃO E INFORMAÇÃO PARA A ATUALIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA O SETOR

A LIBERDADE ECONÔMICA E SEUS IMPACTOS NO COMÉRCIO BINACIONAL ENTRE BRASIL E ARGENTINA COMO FORMA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO-SOCIAL

O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL PARA RECONHECIMENTO MÚTUO DE INDICAÇÕES GEOGRÁFICAS NO MERCOSUL: DESAFIOS E OPORTUNIDADES

O VÁCUO JURÍDICO COMO FOMENTADOR DO CAPITALISMO DE VIGILÂNCIA E DA ECONOMIA DA ATENÇÃO

RISCOS DA (NÃO) REGULAÇÃO DOS TOKENS DE CRÉDITO DE CARBONO PELA COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (CVM)

EMPRESA SIMPLES DE CRÉDITO: MODELO INOVADOR OU MERA FORMALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES OCULTAS DE CRÉDITO?

CONSENTIMENTO E PRIVACIDADE NA INTERNET: DESAFIOS E IMPLICAÇÕES NA PROTEÇÃO DOS DADOS PESSOAIS DO CONSUMIDOR À LUZ DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR BRASILEIRO

A IMPORTANCIA DO MARCO LEGAL BRASILEIRO NAS TRANSAÇÕES VIRTUAIS DE CRIPTOMOEDAS E SUA RELEVANCIA GARANTIDORA PARA O CONSUMIDOR

Conclui-se que, após avaliação dos membros do Grupo de Trabalho retro indicados, que todos os trabalhos de pesquisa preencheram os requisitos exigidos no edital do referido evento, encontrando todos eles em condições de figurarem nos anais do COMPEDI DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL, GLOBALIZAÇÃO E TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA II do XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA, "DERECHO, DEMOCRACIA, DESARROLLO Y INTEGRACIÓN",

**A POLÍTICA NACIONAL DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS E A  
CONVENÇÃO 169 DA OIT: GESTÃO SOCIOAMBIENTAL TERRITORIAL E  
PARTICIPAÇÃO SOCIAL EFETIVA DOS POVOS E COMUNIDADES  
TRADICIONAIS.**

**THE NATIONAL POLICY OF PAYMENT FOR ENVIRONMENTAL SERVICES  
AND ILO CONVENTION 169: EFFECTIVE TERRITORIAL AND SOCIAL SOCIO-  
ENVIRONMENTAL MANAGEMENT OF TRADITIONAL PEOPLES AND  
COMMUNITIES.**

**Herena Neves Maués Corrêa de Melo <sup>1</sup>  
Reginaldo da Motta Corrêa de Melo jr <sup>2</sup>**

**Resumo**

O objetivo geral é analisar as políticas nacionais dos povos e comunidades tradicionais e pagamentos por serviços ambientais, fundamentando a participação social efetiva dos Povos e Comunidades Tradicionais sobre decisões que envolvam seus territórios, inclusive com a análise da perspectiva da Convenção 169 da OIT, que faz parte do nosso ordenamento jurídico como um tratado internacional de direitos humanos, na perspectiva da suprallegalidade, isto é, com um status de norma intermediário acima da lei e abaixo da Constituição Federal de 1988. Neste sentido, pretende-se responder a seguinte pergunta de pesquisa: Em que medida a política nacional por pagamento de serviços ambientais pode mitigar a plena evolução da Política Nacional de Desenvolvimento dos Povos e Comunidades Tradicionais, se inobservada a efetiva participação social, nos moldes da Convenção 169 da OIT? Analisa-se o conteúdo das duas políticas, indicando algumas aparentes contradições, seguida sobre a explicação da teoria da participação social e sua relação com a Convenção 169 da OIT.

**Palavras-chave:** Pagamento por serviços ambientais, 169 da oit, Mercado de carbono, Povos tradicionais, Participação social

**Abstract/Resumen/Résumé**

The general objective is to analyze the national policies of traditional peoples and communities and payments for environmental services, basing the effective social participation of Traditional Peoples and Communities on decisions involving their territories, including the analysis of the perspective of ILO Convention 169, which is part of our legal system as an international human rights treaty, from the perspective of suprallegality, that is, with an intermediate norm status above the law and below the Federal Constitution of 1988.

---

<sup>1</sup> Doutora em Ciências (NAEA/UFPA); Doutora em Gestão Estratégica para Sustentabilidade (PPAD/UNAMA); Mestra em Direitos Humanos (PPGD/UFPA); Especialista em Gestão Ambiental (NUMA/UFPA); Promotora de Justiça

<sup>2</sup> Doutorando em Administração (PPAD/UNAMA); Mestre em Gestão Estratégica para Sustentabilidade (PPAD/UNAMA); Administrador, Advogado.

In this sense, we intend to answer the following research question: To what extent can national policy for the payment of environmental services mitigate the full evolution of the National Policy for the Development of Traditional Peoples and Communities, if effective social participation is not observed, along the lines of ILO Convention 169? The content of the two policies is analyzed, indicating some apparent contradictions, followed by the explanation of the theory of social participation and its relationship with ILO Convention 169.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Employment for environmental services, 169 of the ilo, Carbon market, Traditional peoples, Social participation

# 1 INTRODUÇÃO

A Lei 14.119, a qual instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA) traz especificações, as quais são dispostas como mecanismos regulatórios que remuneram ou recompensam quem protege a natureza e mantém os serviços ambientais funcionando em prol do bem comum. Constituem uma forma de precificar os serviços ecossistêmicos, atribuindo-lhes valor material de mercado, no suposto escopo de proteção aos recursos naturais, considerando que estes são sensíveis e finitos.

O ato legal definiu conceitos, objetivos, diretrizes, ações e critérios de implantação da PNPSA e instituiu o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (PFPSA), além de dispor sobre os contratos de pagamento por serviços ambientais (PSA) e alterar as Leis 8.212/1991, 8.629/1993, e 6.015/1973.

Neste trabalho de cunho exploratório, a partir de análise documental dos diplomas legislativos e bibliográfica sobre a teoria da participação social, será feito cotejo entre a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais e a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto n. 6.040/2007), indicando dispositivos que devem ser interpretados de forma concatenada e sistemática para o cumprimento de ambas políticas, ressaltando a Convenção 169 da OIT no que se refere à Consulta Livre Prévia e Informada sobre atos que impliquem em impactos nos territórios tradicionais, ainda que os impactos se refiram ao impedimento de realização de atividades como agricultura de subsistência, manejo florestal comunitário, etc.

A proposta do artigo justifica-se diante de inúmeras demandas que surgiram no Ministério Público do Estado, onde a autora é Promotora de Justiça Agrária, acerca de propostas de empresas privadas do mercado voluntário de créditos de carbono às comunidades tradicionais da 1ª Região Agrária do Estado do Pará, que levaram à instauração de procedimento administrativo investigatório sobre a temática.

Observou-se em reuniões com as comunidades quilombolas destinatárias das propostas, que as mesmas pouco ou nada sabiam sobre os termos dos contratos sobre o pagamento de serviços ambientais, os quais, caso assinados, recairiam em seus territórios, também não havia esclarecimento sobre valores, tampouco a observância aos protocolos de consulta livre, prévia e informada, os quais já haviam sido construídos por cada comunidade.

Importante compreender, que apesar de figurar como justificativa para a construção do presente artigo, o objetivo não é a análise dos documentos do procedimento administrativo



referenciado, o qual ainda está em curso, mas sim propõe-se uma análise hermenêutico-constitucional dos diplomas legais que envolvem princípios protetivos à gestão ambiental dos territórios tradicionais e o pagamento por serviços ambientais, a partir do aporte teórico da Teoria Participação Social, evidenciando os autores que respondem pela teoria crítica da participação social.

Assim, percebeu-se com a leitura do procedimento instaurados na promotoria de justiça que não havia transparência nas informações contratuais das citadas corporações para as lideranças comunitárias, especialmente sobre as cláusulas contratuais. O objetivo geral é analisar as políticas nacionais nas duas esferas fundamentando a participação social efetiva dos Povos e Comunidades Tradicionais sobre decisões que envolvam seus territórios, inclusive com a análise da perspectiva da Convenção 169 da OIT, que faz parte do nosso ordenamento jurídico como um tratado internacional de direitos humanos, na perspectiva da supralegalidade, isto é, com um status de norma intermediário acima da lei e abaixo da Constituição Federal de 1988.

Para Márcio Santilli (2023), fundador do Instituto Socioambiental – ISA, o mercado voluntário de carbono tem se mostrado uma prática tão predatória quanto a extração ilegal de madeira. No entanto, entende ser uma oportunidade valorosa para o Estado Brasileiro, desde que a regulamentação desse comércio ocorra de maneira emergente para que o mercado brasileiro não fique descredibilizado em razão de contratações irregulares, como as que vêm ocorrendo. Ressalta, ainda, a necessidade de desenvolvimento de projetos sustentáveis elaborados pelas próprias comunidades, que considerem seus valores imateriais, impossíveis de serem mensurados pelas empresas.

Neste sentido, pretende-se responder a seguinte pergunta de pesquisa: Em que medida a política nacional por pagamento de serviços ambientais pode mitigar a plena evolução da Política Nacional de Desenvolvimento dos Povos e Comunidades Tradicionais, se inobservada a efetiva participação social, nos moldes da Convenção 169 da OIT?

Desta feita iniciaremos pela análise das duas políticas, indicando algumas aparentes contradições, seguida sobre a explicação da teoria da participação social e sua relação com a Convenção 169 da OIT.

## **2 POLÍTICA PELO PAGAMENTO DE SERVIÇOS AMBIENTAIS E POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS: UM COTEJO NECESSÁRIO**

A preocupação com o meio ambiente é recente na história da civilização. Até a metade do século passado, pouco se falava ou pensava em políticas para a preservação do ambiente em

que estamos inseridos. Analisando a evolução da sociedade, verifica-se, na realidade, que somente com a revolução industrial é que se pode falar, efetivamente, em necessidade de criação de políticas, sejam elas sociais, econômicas ou legislativas, para coibir abusos ligados ao meio ambiente, até mesmo porque foi somente com a revolução industrial que houve uma mudança socioespacial completa, capaz de impelir a necessidade de proteção.

A ingerência sobre o meio ambiente evolui com as práticas de crescimento civilizatórias. Porém, o surgimento das cidades e o início do êxodo rural ainda não foram capazes de causar modificações relevantes, que causassem mudanças climáticas, por exemplo. Até este momento, as civilizações humanas, ainda não haviam abandonado a prevalência da manutenção das bases agrárias e de subsistência.

O marco histórico, no que concerne a transição sobre a exploração do meio ambiente para sociedades ocidentais, é de fato a Revolução Industrial, iniciada na Inglaterra em meados do século XVIII.

Isso porque, uma sociedade que se pautava pela agricultura de subsistência, pela produção doméstica e artesanal, cede lugar para um processo de industrialização. Dobb (1980) complementa sobre a Revolução Industrial, chama a atenção para as periodizações construídas sobre a industrialização, pois, geralmente, elas trazem em si o risco de centralizar a Revolução Industrial nas transformações mecânicas realizados na estrutura de produção, deixando de relacioná-la com as transformações sociais, políticas e ideológicas que estão umbilicalmente ligadas a ela.

As modificações ao meio ambiente são retratos de um modo de vida e consumo de boa parte das sociedades ocidentais atuais, não se podendo olvidar o avanço sociocultural da mundialização de bens e serviços, os quais carregam avanços tecnológicos, degradação ambiental forjando o que podemos considerar como crise socioambiental mundial, como consequência de que certos tipos de danos ao meio ambiente não respeitam fronteiras.

A crise socioambiental é assinalada por um novel relacionamento do homem como meio natural a partir da racionalidade capitalista, isto é, onde a alteração da natureza é submetida às necessidades de acúmulo do capital, de forma exauriente e predatória. E essas relações conflituosas aparecem sob a forma de catástrofes e impactos ambientais exacerbados, as chamadas externalidades do sistema econômico. Neste sentido ensina Enrique Leff,

Com o capitalismo, o pensamento do ser transforma-se nos códigos da economia. A natureza se reconverte na forma econômica e sofre a interferência da tecnologia; o mundo se coisifica, ao mesmo tempo em que tudo que é sólido de desmancha no ar. (LEFF, 2010, p. 49)

O Art. 2º da Lei sobre o pagamento de serviços ambientais traz as definições para a compreensão da política pelo pagamento de serviços ambientais, após classificar ecossistemas e serviços ecossistêmicos define no inciso III do mesmo artigo serviços ambientais como atividades individuais ou coletivas que favorecem a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos, em seguida indica que pagamento por serviços ambientais é a transação de natureza voluntária, mediante a qual um pagador de serviços ambientais transfere a um provedor desses serviços recursos financeiros ou outra forma de remuneração, nas condições acertadas, respeitadas as disposições legais e regulamentares pertinentes.

Com efeito, o pagador de serviços ambientais pode ser poder público, organização da sociedade civil ou agente privado, pessoa física ou jurídica, de âmbito nacional ou internacional. Por sua vez, o provedor de serviços ambientais seria a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, ou grupo familiar ou comunitário que, preenchidos os critérios de elegibilidade, mantém, recupera ou melhora as condições ambientais dos ecossistemas. Neste ponto se enquadrariam os povos e populações tradicionais.

Importante observar na sequência que o Art 4º da PNSA enumera seus quatorze objetivos, mas que dado ao recorte de relação crítica com a política de Desenvolvimento dos PCT para o presente trabalho, focaremos na análise dos seguintes:

- VII - reconhecer as iniciativas individuais ou coletivas que favoreçam a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos, por meio de retribuição monetária ou não monetária, prestação de serviços ou outra forma de recompensa, como o fornecimento de produtos ou equipamentos;
- VIII - estimular a elaboração e a execução de projetos privados voluntários de provimento e pagamento por serviços ambientais, que envolvam iniciativas de empresas, de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) e de outras organizações não governamentais;
- X - assegurar a transparência das informações relativas à prestação de serviços ambientais, permitindo a participação da sociedade;

Os dois primeiros objetivos idealizam a formatação do pagamento por serviços ambientais a partir da racionalidade mercadológica, trazendo consigo pontos nodais que precisam ser analisados, posto que na prática podem fomentar desarranjos sociais justificados juridicamente na gestão dos territórios dos povos e populações tradicionais.

O primeiro objetivo retrata fielmente a possibilidade de contraprestação monetária para os denominados legalmente provedores. Há um claro incentivo a partir da lógica do capital, a qual parece estar dissociada dos modos de vida e dos saberes tradicionais. A política que agora

se analisa não consegue traduzir a complexidade dos povos tradicionais e sua relação com o território<sup>1</sup>.

Neste sentido, Esses povos e comunidades tradicionais estão envolvidos em conflitos ambientais – por terra, água, território e direitos humanos – em “r-existência” (PORTO-GONÇALVES, 2002) na luta pela “reapropriação social da natureza” (LEFF, 2006) e afirmação/valorização das identidades étnico-territoriais e coletivas (HAESBAERT, 2014). Nesse movimento antissistêmico (WALLERSTEIN, 2005) o território emerge como questão central nas lutas por redistribuição de terra (FRASER, 2002; 2006) para a construção de um ordenamento territorial capaz de garantir a reprodução e vivência desses povos.

Desta feita, surgem dúvidas pungentes sobre como será realizada a inclusão dos povos e comunidades tradicionais e seus territórios na miríade econômica que envolve o pagamento por serviços ambientais, bem como diante da inegável promoção prevista no inciso VIII do Art. 4º da PNCS, que reforça o pagamento por iniciativas de empresas, de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) e de outras organizações não governamentais.

Dentre as principais dúvidas estão diretrizes, que aparentemente colidem, tais como o direito de uso diferenciado dos territórios tradicionais para roçar, caçar, pescar e coletar e a medida da conservação que será utilizada para o pagamento desses serviços, as quais podem envolver exigências que inviabilizem o uso dos territórios e portanto a própria lógica de vida comunitária, impactando as futuras gerações das comunidades tradicionais.

E aqui neste ponto trazemos as definições da Política Nacional de Desenvolvimento para Povos e Comunidades Tradicionais, sob a leitura, os incisos do art. 3º do Decreto 6.040/2009:

I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;

II - Territórios Tradicionais: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts.

---

<sup>1</sup> As comunidades tradicionais têm uma relação diferente com a terra, com a questão da natureza e com a própria organização social. Esses espaços vão muito além do geográfico porque eles são também socioculturais, estão ligados à própria existência.

231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações; e

III - Desenvolvimento Sustentável: o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras.

Sabe-se que as definições acima descritas, não conseguem expressar toda a carga cultural, social e relação com as terras, águas, fauna e florestas mas impõem reflexão sobre a compatibilização entre as duas políticas públicas de forma cautelosa em sua implementação, pois apesar das diretrizes da PNPSA trazer elementares sobre a utilização do pagamento por serviços ambientais como instrumento de promoção do desenvolvimento social, ambiental, econômico e cultural das populações em área rural e urbana e dos produtores rurais, em especial das comunidades tradicionais, dos povos indígenas e dos agricultores familiares, há denúncias recentes pelas comunidades sobre a ocorrência de cercos de empresas e institutos ambientais em busca de firmar contratos pelo pagamento de serviços ambientais, os quais não esclarecem o teor das obrigações sobre as restrições de uso do território, formas e meios de pagamento.

Com efeito, o Art 5º, VII, induz à existência de um mercado voluntário de pagamento por serviços ambientais, a partir de entidades do setor privado, senão vejamos:

VII - o reconhecimento do setor privado, das Oscip e de outras organizações não governamentais como organizadores, financiadores e gestores de projetos de pagamento por serviços ambientais, paralelamente ao setor público, e como indutores de mercados voluntários;

Neste sentido, se está diante de novas formas de mercado, ainda desconhecidos dos povos e populações tradicionais, os quais precisam ser amplamente regulados pelo poder público, dada a natureza da interferência das atividades mercadológicas dessas entidades privadas nos territórios tradicionais, se implementadas as políticas, através de contratos e termos de adesão. Precisa-se ampliar a participação social para fins de efetivo controle social e especialmente para a garantia dos direitos humanos, estes a tradução de um interesse público prioritário, impassíveis de se subordinar a interesses privados, ainda que sob a espreite de uma política pública, tal qual a de pagamento por serviços ambientais.

A seguir trataremos da participação social no Brasil, as teorias que forjaram esse aporte, e trataremos de duas correntes teóricas dentro da amplitude da participação social, quais sejam a teoria crítica da participação social, a qual explica em alguma medida a proteção que se pode dar aos territórios dos povos e comunidades tradicionais, com foco em uma gestão ambiental complexa e completa.

### 3 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO BRASILEIRO

No Brasil foram realizadas algumas ações de grupos e movimentos sociais que procuraram se organizar para reivindicar direitos sociais e melhorias na sua qualidade de vida na busca de direitos pela construção de elementares da dignidade humana.

As necessidades da população, na segunda metade do século XX, eram gerenciadas, em regra, pelo Estado, quando o governo identificava as demandas da população e formulava as políticas públicas (ALVES 2013, p. 29).

Em determinado momento histórico, para fazer pressão e/ou fazer o governo identificar os melhores passos na tomada de decisões que tangem os problemas que lhes afligem, a sociedade, baseada em princípios descentralizadores, se articulou em movimentos sociais.

De acordo com Gohn (2011), os movimentos sociais são redes de articulações que se estabelecem na prática cotidiana visando indagar sobre a conjuntura política, econômica e sociocultural do país. Por meio desses movimentos, como descreve França (2007), a população inova, buscando se envolver em decisões sobre as políticas públicas e contribui para a descentralização do poder e a transparência das decisões, formatando a perspectiva ideal acerca de uma equânime distribuição das oportunidades.

Reginaldo Melo (2020) explica que as articulações das populações, geraram algumas conquistas sociais e políticas no Brasil. Os movimentos reivindicaram melhorias em pontos nodais que resvalavam na dignidade humana, sendo o principal efeito observado acerca dos questionamentos quanto as políticas de distribuição de investimentos públicos e a falta de transparência nesses processos.

Contudo, as ações dos movimentos sociais foram, por muitas vezes, sufocados pelo regime de Estado centralizador. Esses movimentos sofreram fortes pressões cooptadoras, sobretudo por parte de partidos políticos, governos e da iniciativa privada, que buscaram instrumentalizá-los e submetê-los a seus interesses e diretrizes. Porém, o enfraquecimento deste tipo de movimento democrático por parte das ações repressoras governamentais, segundo Carvalho (1998, p. 01), não se deu sem a resistência e o enfrentamento de movimentos sociais.

Segundo Reginaldo Melo ensina (2022, p.34)

As caçadas políticas que ocorreram durante o regime militar serviram para ressignificar a necessidade de articulação social em prol da fiscalização e reivindicação por políticas sociais mais justas e igualitárias. A partir desse contexto, ocorreram as articulações sociais que culminaram em organizações reconhecidas ou denominadas de movimentos sociais, os quais passaram a

representar um relativo combate à omissão do estado face à concretização de políticas públicas efetivamente destinadas ao corpo social.

As pesquisas de Arretche (1998) delineiam intensas alterações no caráter das relações intergovernamentais, ao longo dos anos de 1980, com o fim do regime militar, a instituição de eleições diretas para todos os níveis de governo e a descentralização fiscal amparada pela então Constituição Democrática.

A autora relaciona que essas modificações permitiram reenglobar as competências e atribuições da gestão das políticas sociais, sob um modelo diferente das feições assumidas no regime militar. Assim, passaram a ser disponibilizados e posteriormente construídos vias de comunicação com a sociedade para que esta passasse a colaborar com o Estado na construção das políticas públicas.

Para Azevedo (2005, p. 15),

tais mudanças foram um primeiro passo para a eclosão dos direitos sociais e para a posterior concretização da participação popular com abertura para atuação do indivíduo cidadão co-responsável (SIC) pela gestão do Estado.

Um modelo de gestão pública descentralizada, de acordo com Buarque (1999), estimularia o envolvimento dos atores sociais, iniciando a reeducação política em meio à sociedade, em sua boa parte alheia a seu poder participativo, evidentemente reprimido por anos e nunca efetivamente construído pelos rompimentos históricos democráticos.

Por intervenção de um nova perspectiva acerca de uma prática de gestão que estimula a população à edificar políticas públicas em parceria com o Estado se poderiam harmonizar modificações da produção política do país, consolidando a democracia.

Nesse sentido, a Constituição Republicana de 1988 proporcionou transformações à sociedade brasileira, dentre as quais se destaca a iniciativa da antiga reivindicação popular por uma maior participação da sociedade nos processos de tomadas de decisão e gestão na execução das políticas públicas, especialmente através dos instrumentais legais, como no caso da Consulta Livre Prévia e Informada dos povos e populações tradicionais prevista na Convenção 169 da OIT, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto N. 5.051 de 19 de abril de 2004.

A interpretação a partir do texto constitucional das reformas propostas possibilitou à sociedade certa proximidade, exercendo princípios da participação, assegurando a presença dos interesses plurais da sociedade no processo de construção das políticas públicas, bem como possibilitando a delimitação de protocolos para a fiscalização a execução dessas políticas, ainda

que através de outros órgãos de fiscalização como os Ministérios Públicos e os Tribunais de Contas.

Começou-se a incentivar práticas inclusivas que vão desde a afirmação de parcerias com a sociedade civil, para contribuir nos processos de formulação, execução e controle da intervenção pública.

Existem outras vias, além desses citados canais de participação social determinados pela constituição de 1988, permitindo melhor interlocução entre a sociedade e governo. Como salientam Pires e Vaz (2012), tratam-se de interfaces sócio-estatais de participação, as quais têm se dado por meio de conferências temáticas, audiências de consultas públicas, bem como através das ouvidorias, sítios da internet e a própria formulação dos Protocolos de Consulta pelas próprias comunidades tradicionais.

Por sua vez, Sen (2010, p. 208), afirma que a discussão pública é um dos correlatos da democracia, citando o exemplo da discussão das questões ambientais, que podem trazer benefícios não só para o meio ambiente, mas também para a saúde e para o funcionamento do próprio sistema democrático.

Sobre os protocolos de consulta livre prévia e informada, informa o observatório de consulta Livre Prévia e Informada (2022):

Os protocolos comunitários de consulta e consentimento prévio, livre e informado, também denominados de protocolos autônomos, são documentos elaborados pelos povos indígenas, quilombolas e demais povos tradicionais que estabelecem as regras para o procedimento da consulta prévia, livre, informada e de boa fé, para que sejam respeitadas as especificidades culturais, os sistemas jurídicos próprios, as formas de organização social e deliberação coletiva.

A 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (2022) reafirma que a Consulta Prévia é uma obrigação do Estado brasileiro de perguntar, adequada e respeitosamente, aos povos indígenas sua posição sobre decisões administrativas e legislativas capazes de afetar suas vidas e seus direitos. É um direito dos povos indígenas de serem consultados e participarem das decisões do estado brasileiro por meio do diálogo intercultural marcado pela boa fé.

Neste sentido, esse é um exemplo de diálogo que deve ser amplamente participativo, ter transparência, ser livre de pressões, flexível para considerar a diversidade dos povos e comunidades indígenas e ter efeito vinculante, no sentido de influenciar na decisão do Estado em incorporar o que se dialoga na decisão final.



### 3.1 A Teoria da Participação Social e sua relação com a Convenção 169 da OIT

A maioria da literatura sobre a participação social ganha contornos próprios dentro da esfera nacional, seja num aspecto empírico ou acadêmico. Neste sentido, serão feitas relações sobre as abordagens acima destacadas, tomando por referência o contexto Brasileiro e a aplicação da teoria à consulta referenciada para os povos e populações tradicionais.

Os distintos canais disponibilizados para a participação denotam a valorização da participação social na gestão pública e a preocupação com a efetividade do envolvimento da população nesses processos. Como visto na discussão sobre os tipos de participação, para participar efetivamente dos processos de tomada de decisão, necessita-se de ser ouvido e influenciar com os posicionamentos nas decisões acerca das políticas públicas.

No quadro a seguir, elaborado por MELO JUNIOR (2022), diante do contexto acima apresentado, tratamos ilustrativamente das correntes teóricas sobre participação social, as quais foram abordadas no Brasil ou foram coligadas pelos estudiosos e pesquisadores da temática no setor brasileiro.

**Quadro 1** - Influência das abordagens Teóricas Sobre a Participação Social no Brasil.

<b>Abordagem teórica da participação social/política</b>	<b>Características da abordagem no Brasil</b>
1. escolha racional	Foi utilizada por alguns analistas no estudo de sindicatos, na década de 1970. Já na década de 2010, está sendo retomada e modernizada na prática social de algumas organizações movimentalistas, a exemplo do Movimento Brasil Livre (MBL), e do Vem Pra Rua (VPR), como forma de organização de bases estruturais que organizam, via <i>online</i> , os protestos e manifestações nas ruas. As organizações movimentalistas se inspiram em ideais neoliberais ou conservadores.
2. proximidade dos centros de poder e da posição social dos indivíduos	Deixa de ter caráter exclusivamente economicista para incorporar aspectos sociais, fundamentando vários estudos sobre a teoria da modernização na América Latina na década de 1960.
3. mobilização política institucional	Após a Constituição Brasileira de 1988, com os processos de gestão participativa na fase de redemocratização, até 2010, essa abordagem predominou no estudo das instituições participativas criadas. Recentemente, tem-se destacado o ativismo institucionalizado construído, focalizando nas instituições públicas o papel do ativista institucional – aquele indivíduo que poderá atuar dentro ou fora das instituições, como funcionário ou não, como fomentador da ação coletiva. Essas mudanças políticas deram vigor à abordagem dos “institucionalistas”

4. identidade coletiva	na década de 1980, quando emergem, na cena pública, inúmeros novos movimentos sociais. Esses movimentos pautarão questões de gênero, raça, idade etc. Ou seja, as desigualdades serão questionadas mais do ponto de vista das diferenciações e discriminações sociais e menos sob o aspecto socioeconômico. E é essa abordagem que nos auxilia na análise dos avanços das lutas de mulheres, negros e homoafetivos nas décadas de 2000 e 2010 no Brasil. Para avaliar o vigor da abordagem da identidade, tem-se de incluir outra teoria fundamental – a do reconhecimento
5. teoria crítica e reconhecimento de direitos	No Brasil, pode-se observar a demarcação de terras indígenas e quilombolas, bem como o reconhecimento de direitos sociais dentro da proposta do mínimo existencial
7. Decolonial	A partir da década de 2000 na América Latina como a teoria pós-colonial, neocolonial ou decolonial. Ela teve sua elaboração inicial na Europa em relação ao tema da colonização, especialmente na África e das formas coloniais ainda lá existentes. Embora mais ampla, pois, não é uma teoria específica sobre participação, ou sobre movimentos sociais, as várias abordagens da teoria neo ou decolonial transformaram-se em eixo central de pesquisas e várias frentes de produção intelectual que conferem especificidade à América Latina, especialmente na temática da luta dos povos indígenas
10. Autonomistas	A abordagem centrada no tema da autonomia e do socialismo libertário ressurgiu com vigor em práticas coletivas, em junho de 2013 no Brasil, mas ela é também uma bandeira histórica do movimento dos povos indígenas. As teorias do autonomismo ou do socialismo libertário – já presentes na história das lutas sociais no Brasil desde o início do século XX, em associações anarquistas – foram denominadas como anarcossindicalismo.

**Fonte:** Elaborado por MELO JUNIOR (2022)

Assim, após a leitura das principais abordagens, na análise que agora se propõe se focará na teoria crítica da participação social, mas observa-se que a teoria decolonial da participação social também é relevante para a compreensão sob outras perspectivas da participação social em relação a gestão ambiental dos povos e comunidades tradicionais.

A escola de pensamento da teoria crítica, reveste-se da tradição intelectual principiada por Max Horkheimer, em Frankfurt, na década de 1930, de grande importância nas ciências humanas, especialmente ligada ao tema direito, o qual resplandece em doutrinas que se propagaram através dos tempos sugerindo especial atenção às funções, bloqueios e possibilidades emancipatórias que diagnosticadas nas investigações que se assenhoravam de suas premissas.

Max Horkheimer (1975), com a publicação de seu ensaio-manifesto “Teoria tradicional e teoria crítica”, apregoa seus conceitos preliminares sobre o que mais tarde se configuraria na teoria crítica, o ponto chave era o olhar a partir do conceito de “interesse emancipatório”, no escopo de que o teorizado pudesse compreender em si a validação de “momento reflexivo do desenvolvimento social”.

Esta noção de pensamento, objetivava uma releitura intencional renovada das conceituações marxistas clássicas, as quais poderiam ou deveriam ser a base de intervenção em um novíssimo momento histórico, com o intuito de ressignificar os problemas que a história apresentou para as análises marxistas, visando sempre uma atualização de seus conceitos.

Segundo Ricardo Gonçalves (2017,p.255)

Os teóricos críticos desta fase inicial, em especial Max Horkheimer e Theodor Adorno, iniciam suas teorizações de uma racionalidade instrumental ligada ao trabalho, relegando a um segundo plano a ação social que está na base do desenvolvimento social. Desta forma, para elaborar um entendimento capaz de abarcar adequadamente as várias estruturas de dominação social existentes, outros teóricos críticos realizaram produções em que atualizaram os paradigmas clássicos sobre as relações de trabalho e produção, como foi o caso de Jürgen Habermas.

Jürgen Habermas alcança uma transformação significativa conseguindo sequenciar na proposição de inovação da teoria crítica, qual seja, transfere o possível poder emancipatório do trabalho para o modelo de ação de um intercâmbio comunicativo na esfera pública. Na sua obra “Teoria do agir comunicativo”, de 1981, Habermas apresenta a sugestão da mutação de um agir racional situado no sujeito para outra forma, a qual supostamente seria a capacidade de comunicação entre os sujeitos, isto é, a ação comunicativa se destina ao ajuste e reconhecimento entre os sujeitos e não para a manipulação das suas compreensões (HABERMAS, 2012, 2014).

Juntamente com Habermas, um dos autores mais influentes dessa tradição de pensamento é Axel Honneth, filósofo e sociólogo que dedicou parte de suas produções para trazer a obra de Hegel e seus instrumentos às suas pesquisas filosóficas e sociais, objetivando atualizar e reconstruir os alvos da teoria marxista a partir da “virada comunicativa” da teoria crítica acima especificada, e apoiada antes dele por Habermas, autor da variação do modelo da luta de classes e da uníssona explanação dos conflitos sociais a partir das relações de trabalho, para o modelo comunicativo habermasiano.

A visão teórica demonstrada, é fundamental para amplificar em relação aos povos e comunidades tradicionais e sua efetiva participação no reconhecimento de direitos.

### 3.1.1 A Participação e o reconhecimento de Direitos em Axel Honneth

Preliminarmente, parte-se das críticas de Honneth e aos demais antecessores da teoria crítica. Neste sentido, Honneth em sua obra “Crítica do Poder” tem como objetivo criticar a concepção dualista da sociedade, entre “sistema e mundo da vida” proposta por Habermas,

demonstrando que uma teoria crítica da sociedade deveria estar engajada na leitura social a partir de uma única categoria efetiva, qual seja, a do reconhecimento.

Honneth afirma que, para incluir nos estudos as várias disposições de dominação presentes nas sociedades, Habermas teria de se voltar às condições sociais necessárias à chamada autorrealização e não para aquelas requeridas pelo entendimento comunicativo, a qual seria uma ficção idealizável, diagnosticando em Habermas e também em seus antecessores o que denominou de um déficit sociológico na teoria crítica.

A partir destas críticas, Honneth apresenta a sua teoria a partir das dinâmicas sociais efetivas, como exemplo de ontologia das dinâmicas sociais, sendo que o paradigma da comunicação proposto por Habermas deveria levar em consideração as relações de reconhecimento formadoras da identidade propostas anteriormente na filosofia hegeliana, isto é, da estruturação entre sujeitos da identidade pessoal e coletiva.

Honneth destaca que:

O processo emancipatório no qual Habermas ancora socialmente a perspectiva normativa de sua teoria crítica não está de forma alguma refletido como tal nas experiências morais dos sujeitos envolvidos, pois eles vivenciam uma violação do que podemos chamar suas expectativas morais, isto é, seu ‘ponto de vista moral’, não como uma restrição das regras de linguagem intuitivamente dominantes, mas como uma violação de preten-sões de identidade adquiridas na socialização. No modelo haber-masiano, pode-se explicar como um processo de racionalização comunicativa do mundo da vida pode desdobrar-se histórica-mente, mas não como ele se reflete nas experiências dos sujei-tos humanos como um estado moral de coisas (HONNETH, 1999, p. 328, tradução livre).

Visualiza-se a partir destas ponderações a importância de uma obrigação da superação do dualismo entre “sistema e mundo da vida” que marca a teoria crítica habermasiana, já que sustentando a sua tese da separação entre as duas esferas, Habermas teria ficado impossibilitado de pensar os próprios sistemas como resultado de conflitos sociais.

Portanto, a visão ôntica do conflito que para Honneth, constrói a intersubjetividade, passa a tomar um segundo plano, já que o fundamental estaria nas estruturas comunicativas. Dito de outra forma, Habermas teria ignorado a existência dos conflitos sociais, enquanto Honneth opta por adotar os conflitos da sociedade como ponto de partida e de aparências sociais e institucionais para buscar as suas lógicas internas.

Com a diagnose destes problemas, Honneth (2009) inicia sua empreitada a fim para compreender o domínio do social como um domínio de lutas motivadas moralmente, sendo que este projeto dá origem ao seu livro “Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais”, no qual o autor resgata a filosofia hegeliana para demonstrar as potencialidades

emancipatórias provenientes das desordens da sociedade e do aprofundamento da visão de individualidade a partir do reconhecimento social.

Por sua vez, os conflitos sociais, que se originam de experiências de transgressões às dimensões do reconhecimento e do desrespeito social, são aptos à promover uma ação que perquiria restaurar relações de reconhecimento mútuo ou justamente desenvolvê-las em um nível evolutivo superior. É o que fundamentalmente se observa diante da construção dos protocolos de Consulta Livre Prévia e Informada, pautados em um reconhecimento histórico de direitos da Constituição Federal sobre os povos tradicionais (Artigos 231 e 68 do ADCT), que foram incrementados com a ratificação da Convenção 169 da OIT e sua inserção dentro do ordenamento jurídico brasileiro e ações por sua efetiva implementação.

#### **4 A CONVENÇÃO 169 DA OIT, A CONSULTA LIVRE PRÉVIA E INFORMADA SOBRE ATOS QUE IMPLIQUEM EM IMPACTOS NOS TERRITÓRIOS TRADICIONAIS E A PFPSA**

As leis possuem critérios e aspectos evolutivos de proteção aos direitos humanos, como a Convenção 169 da OIT, as quais contém atributos capazes de evoluir em respeito a direitos dos povos tradicionais e sob o que se decidiu politicamente em 1988, a respeito de qual o tipo de sociedade se quer construir.

A consulta prévia como direito dos PCT e como princípio de relacionamento político destes com os Estados nacionais foi incluída em repetidas oportunidades no texto da Convenção 169 da OIT, como um princípio geral e transversal da atuação do Estado com relação aos povos interessados. Em seu artigo 6o, está definida o que se pode considerar como cláusula geral da consulta, que descreve de forma sucinta seus principais elementos: os eventos nos quais a consulta deve ser cumprida; a oportunidade para sua realização; os interlocutores legítimos para a execução da consulta; a qualificação do processo consultivo mediante procedimentos adequados às circunstâncias e de boa-fé; e o objetivo final da consulta.

Além desta cláusula geral, a Convenção também estipula a obrigação de consulta em algumas situações específicas, exemplificando e detalhando o princípio geral. Dessa forma, fala explicitamente da obrigatoriedade da consulta quando se trata de explorar recursos naturais pertencentes aos povos interessados, mesmo quando estes recursos sejam de propriedade dos Estados (Art.15) mas seu uso por terceiros venha a afetar os povos indígenas e tribais (Arts. 13 e 14).

Da mesma forma, a Convenção 169 diz ser obrigatório o consentimento prévio, livre e informado dos povos quando houver a intenção do Estado em retirá-los temporária ou

definitivamente de seus territórios. Por último, a Convenção dispõe sobre a obrigação de participação direta e cooperação com os povos sempre que se trate do desenvolvimento de estudos sobre eles mesmos ou seus territórios (Art. 7o).

Em recente publicaçãoa WRM (Movimento Mundial pelas Florestas Tropicais), ressalta que na prática, constam observações relacionadas à análise de um dos projetos, na qual são registrados questionamentos relacionados ao processo de compreensão e autorização do projeto por parte de comunitários, vejamos:

Aparentemente, não houve autorização legal das famílias no sentido de participar do projeto REDD, e que tampouco imaginam que suas terras fazem parte de uma iniciativa que gerará receitas milionárias. A única coisa que as famílias com as quais conversamos parecem saber é que assinaram “um papel” autorizando a elaboração do CAR em seu nome e o recebimento de um fogão, cesta básica e/ou capacitação, mas sem que esse “papel” fizesse referência alguma a créditos de carbono ou REDD (WRM, 2022, p. 20)

Desta forma, a Convenção 169 da OIT instituiu o direito de consulta prévia como um instrumento político diretamente relacionado à participação dos povos indígenas nas decisões políticas e econômicas mais importantes para suas terras e entorno, o que diretamente vincula à política nacional para o pagamento de serviços ambientais.

Com efeito, nos termos do artigo 4, numeral 2º da mencionada Convenção, no qual afirma-se que todas as medidas especiais para proteger as pessoas, instituições, bens, trabalho, culturas e meio ambiente dos povos interessados não podem ser contrárias aos desejos livremente expressos por estes povos, este deve ser interpretado de forma sistemática a partir dos princípios e diretrizes previstos na política nacional de desenvolvimento dos PCT, o que implica a necessidade de alcançar consensos entre as iniciativas dos Estados, inclusive mercado voluntário de carbono por aquele fomentado e previsto e os interesses dos povos, outorgando natureza vinculante ao conteúdo das consultas sobre medidas especiais. Não há outra ponte hermenêutica possível, inclusive a partir da leitura da PFPSA:

### Seção III

#### Dos Critérios de Aplicação do PFPSA

Art. 8º Podem ser objeto do PFPSA:

IV - terras indígenas, territórios quilombolas e outras áreas legitimamente ocupadas por populações tradicionais, mediante consulta prévia, nos termos da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais;

§ 2º Os recursos decorrentes do pagamento por serviços ambientais pela conservação de vegetação nativa em terras indígenas serão aplicados em conformidade com os planos de gestão territorial e ambiental de terras indígenas, ou documentos equivalentes, elaborados pelos povos indígenas que vivem em cada terra.

Da leitura deste último dispositivo, pode-se inferir a importância dos protocolos de consulta elaborados pelos povos originários, como instrumento parametrizado de expressão de direitos e gestão de seus territórios e porque não dizer, de suas próprias existências. Desta feita, pode-se observar que as teorias de participação social, especialmente sobre a estruturação de garantias evolutivas sociais podem ser visualizadas concretamente nas disposições da Convenção 169 da OIT, as quais devem ser consideradas na exegese das políticas públicas em questão.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente artigo, prioritariamente teórico e analítico documental da legislação, impõem uma franca observância dos dispositivos da política nacional por pagamento de serviços ambientais, a partir dos princípios hermenêuticos da Constituição Federal de 1988, explicados pela Teoria Crítica de Participação Social a fim de que se evitem mitigações e distorções da plena evolução da Política Nacional de Desenvolvimento dos Povos e Comunidades Tradicionais.

Para tanto, o presente estudo deslinda princípios e critérios em benefício do favorecimento de uma gestão socioambiental dos territórios, a partir da lógica diferenciada dos saberes tradicionais, ainda que se possam estabelecer elementos de ligação próprios de uma democracia efetivamente participativa, como ilustram os protocolos de consulta livre prévia e informada, os quais claramente explicam modo de vida, saberes e reprodução das populações tradicionais que os escrevem.

Assim, atividades como roçados de subsistência, pesca, caça e manejo florestal comunitário são exemplos de forma de viver a verdadeira sustentabilidade, não havendo que se importar modelos e salvaguardas para a implantação da política nacional de pagamento por serviços ambientais, sem um debate amplo e participativo dos povos e comunidades tradicionais, sob o risco de se desnaturar o uso territorial dessas populações e a sua própria lógica de vida.

Atualmente, a efetiva participação é constituída de elementares/categorias como a transparência e o debate qualificado, justamente para que se rompa a lógica *top-down* das políticas ambientais para Amazônia e porque não dizer, para o Brasil, claramente inserido num

contexto internacional, no qual não discutiu de forma qualificada, com os povos diretamente interessados, os princípios do desenvolvimento sustentável estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), por exemplo.

## REFERÊNCIAS

- DOBB, Maurice. *A evolução do Capitalismo*. 7 ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.
- BRASIL. Constituição Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 23. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.
- FRASER, N.A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n.63, p.7-20, 2002.
- FRASER, N.Redistribución ou reconocimiento? *In*: FRASER, N.; HONNETH, A. (Org.). **Redistribución ou reconocimiento?**. Madrid: Morata, 2006.
- LEFF, Enrique. **Discursos Sustentáveis**.1. ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- HABERMAS, J. **Direito e Democracia entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011. V.II.
- HABERMAS, J. **A inclusão do outro**. São Paulo: Loyola, 2002.
- HABERMAS, Jürgen. **Teoria do Agir Comunicativo 1: Racionalidade da ação e racionalização social**. Tradução: Paulo Astor Soethe. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.
- \_\_\_\_\_. **Teoria do Agir Comunicativo 2: sobre a crítica da razão funcionalista**. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.
- \_\_\_\_\_. **Direito e Democracia—entre facticidade e validade**. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011.
- HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- HAESBAERT, R. Sociedades biopolíticas de insegurança e descontrolo dos territórios. *In*: OLIVEIRA, M. et al. (Org.). **O Brasil, a América Latina e o mundo: espacialidades contemporâneas**. Rio de Janeiro: Lamparina/Faperj/ANPEGE. 2008.
- HAESBAERT, R. **Viver no limite: território e multi/transterritorialidade em tempos de insegurança e contenção**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.
- MELO JUNIOR, R. **As audiências públicas orçamentárias e o direito de participação: debate, consenso e transparência na construção do orçamento municipal**. [S.l.]: Dialética, 2022.



HONNETH, Axel. Teoria Crítica. *In*: GIDDENS, Antony; TURNER, Jonathan. (org.). **Teoria Social Hoje**. São Paulo: Unesp, 1999.

\_\_\_\_\_. **Kampf um Anerkennung. Zur moralischen Grammatik Sozialer Konflikte**. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1992.

\_\_\_\_\_. **Sufrimento de Indeterminação**. São Paulo: Esfera Pública, 2007.

\_\_\_\_\_. **Reificación. Un estudio en la teoría del reconocimiento**. Buenos Aires: Katz, 2007.

\_\_\_\_\_. **Pathologien der Vernunft. Geschichte und Gegenwart der Kritischen Theorie**. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2004.

\_\_\_\_\_. Observações Sobre a Reificação. **Civitas**, Porto Alegre, v.8, n. 1, p.68-79, 2008.

\_\_\_\_\_. **Luta por Reconhecimento**. A gramática moral dos conflitos sociais. 2ª ed. São Paulo: Editora 34, 2009.

\_\_\_\_\_. **Crítica del Poder. Fases en la reflexión de una teoría crítica de la sociedad**. Madrid: Machado Libros, 2009.

PORTO-GONÇALVES, C. W. Da geografia às geo-grafias: um mundo em busca de novas territorialidades. *In*: SADER, E.; CECENA, A. E. (Org.). **La guerra infinita-hegemonia y terro mundial**. Buenos Aires: CLACSO, 2002, p.217-253.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

WRM - MOVIMENTO MUNDIAL PELAS FLORESTAS TROPICAIS. Neocolonialismo na Amazônia: Projetos REDD em Portel, Brasil. 2022. Disponível em: <[https://www.wrm.org.uy/sites/default/files/2022-11/REDD\\_Portel\\_PT.pdf](https://www.wrm.org.uy/sites/default/files/2022-11/REDD_Portel_PT.pdf)>. Acesso em: 10 Ago.2023.