

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

**TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS
POLITICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E FILOSOFIA
DO ESTADO I**

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 Napolini - 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. Ednilson 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

Educação Jurídica

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

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

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

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

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

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

T314

Teorias da democracia, direitos políticos, movimentos sociais e filosofia do estado I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Daniela Marques de Moraes; Rubens Beçak – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-561-3

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

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Teorias da democracia e direitos políticos. 3. Movimentos sociais e filosofia do estado. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS POLITICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E FILOSOFIA DO ESTADO I

Apresentação

O Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito - CONPEDI promoveu, entre os dias 22 e 26 de junho de 2026, o IX Encontro Virtual. Sob o tema central “Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos”, o evento reafirmou o compromisso institucional com a excelência da pesquisa jurídica brasileira.

O CONPEDI consolidou-se como principal entidade científica de pós-graduação em Direito no país, atuando como espaço permanente de produção, difusão e internacionalização do conhecimento. A realização desta edição virtual amplia o acesso à produção científica nacional e fortalece redes colaborativas entre universidades, centros de pesquisa e Programas de Pós-Graduação de todas as regiões.

Nesta edição, a parceria institucional deu-se com o Instituto Toledo de Ensino de Bauru - ITE Bauru, instituição reconhecida pela excelência do ensino jurídico e pela contribuição ao desenvolvimento da pesquisa no Brasil. Essa cooperação reforça o compromisso comum com a formação de pesquisadores voltados à efetivação dos direitos fundamentais e à consolidação do Estado Democrático de Direito.

O Grupo de Trabalho Teorias da Democracia, Direitos Políticos, Movimentos Sociais e Filosofia do Estado I, coordenado pelos professores Daniela Marques de Moraes (UnB) e Rubens Beçak (USP), conduziu as apresentações e os debates dos trabalhos aqui reunidos por meio de rigoroso processo de avaliação por pares, no modelo double blind review. As

**A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO DA
SOCIEDADE CIVIL NA DEMOCRACIA DELIBERATIVA: O CASO DO MARCO
LEGAL DA BIODIVERSIDADE PERANTE A TEORIA DO RECONHECIMENTO**

**THE PUBLIC HEARING AS A MECHANISM FOR THE PARTICIPATION OF
CIVIL SOCIETY IN DELIBERATIVE DEMOCRACY: THE CASE OF THE
BIODIVERSITY LEGAL FRAMEWORK IN THE LIGHT OF RECOGNITION
THEORY**

**Thiago Guedes Andrade Ezequiel ¹
Marcos Vinício Chein Feres ²**

Resumo

Nos termos da teoria normativa de Jürgen Habermas, a audiência pública se enquadra como um mecanismo de participação da sociedade civil que visa proteger o interesse igualitário de todos os cidadãos. Durante a tramitação do Projeto de Lei nº 7.735/2014, foram realizadas duas audiências públicas no Senado Federal para discussão com representantes de setores interessados da sociedade civil, incluindo os povos e comunidades tradicionais. Essa proposta normativa, que veio a ser a Lei nº 13.123/2015, regulamenta o acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado. Com relação a posteriores contestações quanto à consulta adequada aos detentores do conhecimento tradicional, questiona-se: como avaliar a aplicação da audiência pública, como um mecanismo de participação social típico de um modelo democrático europeu, para a consulta dos povos e comunidades tradicionais em matérias de seu interesse? Para verificar a adequação da audiência pública no caso do Marco Legal da Biodiversidade, busca-se confrontar a teoria de democracia deliberativa construída nos trabalhos de Jürgen Habermas e Seyla Benhabib com a teoria do reconhecimento de Axel Honneth. Ao fim, conclui-se que a participação dos povos e comunidades tradicionais em audiências públicas para discussão de matérias do seu interesse não seria suficiente para efetivar um processo adequado de consulta e, conseqüentemente, garantir a legitimidade do processo democrático. Os povos e comunidades tradicionais, em um claro contexto de dominação cultural, sofrem violações de direito e de estima social, tendo sua visão de mundo

Abstract/Resumen/Résumé

According to Jürgen Habermas's normative theory, the public hearing is conceptualized as a mechanism for the participation of civil society that aims to safeguard the equality of interests among all citizens. During the drafting process of Bill No. 7,735/2014, two public hearings were convened in the Federal Senate to deliberate the proposal with representatives of pertinent sectors of civil society. This legislative proposal, which was subsequently codified as Law No. 13,123/2015, established regulatory frameworks governing access to genetic resources and associated traditional knowledge. Subsequent criticisms have highlighted the need for greater consultation with traditional knowledge holders. This has led to questions regarding the evaluation of public hearings, a mechanism for social participation characteristic of a European democratic model, in terms of its effectiveness in consulting traditional peoples and communities. The objective of this study is to evaluate the suitability of public hearings in the context of the Biodiversity Legal Framework. To this end, the study will compare the theory of deliberative democracy developed by Jürgen Habermas and Seyla Benhabib with Axel Honneth's recognition theory. It is concluded that the involvement of traditional peoples and communities in public hearings to discuss matters of their interest is inadequate to ensure an adequate consultation process and, consequently, to guarantee the legitimacy of the democratic process. In the context of cultural domination, traditional peoples and communities face violations of their rights and social esteem, as their worldview is often disregarded in both the discussion procedures and the final version of the legislation.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Democracy theory, Public hearings, Political participation, Legislative process, Traditional peoples and communities

1. Introdução

Como uma matéria pode ser regulada dentro do interesse igualitário de todos? Segundo Jürgen Habermas (1996, p. 25), essa seria a questão prioritária da política legislativa. Para o autor, a elaboração de normas é um problema de justiça com base em princípios relativos ao que seria igualmente bom para todos. Assim, deve ser compatível com as ideias morais com pretensão de validade universal além daquela comunidade jurídica para garantir sua legitimidade. Em seu modelo normativo de democracia, enquadram-se diversos mecanismos de participação da sociedade civil que visam proteger o interesse igualitário de todos, entre os quais, a audiência pública.

No contexto do direito brasileiro, a audiência pública é conceituada como um instituto de participação popular de caráter consultivo, concretizada por meio do recebimento de cidadãos interessados para expor oralmente sua posição sobre o tema de interesse coletivo em debate (Silva, Santos, Paulino, 2015; Fonseca et al, 2014). Esse instituto foi consolidado no Poder Legislativo brasileiro por meio da Constituição Federal de 1988; porém, foi mencionado pela primeira vez na legislação nacional que instituiu o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) em 1986 (Silva, Santos, Paulino, 2015).

Durante a tramitação no Congresso Nacional do Projeto de Lei nº 7.735/2014, que viria a ser o Marco Legal da Biodiversidade, foram realizadas duas audiências públicas, em reuniões conjuntas das comissões permanentes do Senado Federal, para discussão com representantes interessados da sociedade civil. A Lei nº 13.123/2015, chamada de Marco Legal da Biodiversidade, regulamenta o acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado, sua proteção e a repartição de benefícios para a conservação e o uso da biodiversidade em âmbito nacional (Brasil, 2015a). O patenteamento de produtos e processos derivados de patrimônio genético com base em conhecimento tradicional é considerado um importante ponto de conflito no âmbito dos direitos de propriedade intelectual (Shiva, 2001).

A audiência pública no Senado Federal deve ser realizada no âmbito das comissões para instruir matéria sob sua apreciação e tratar de assuntos de interesse público relevante, estando regulamentada pelos artigos 93 a 95 do Regimento Interno (Brasil, 1970). Com um regramento procedimental pouco detalhado, a legislação determina a realização da audiência pública por meio de depoimentos prestados por escrito, distintamente de seu caráter, geralmente

oral, e lidos perante os participantes da comissão, momento em que os parlamentares podem interpelar o orador no prazo de três minutos (Brasil, 1970; Silva, Santos, Paulino, 2015).

Inicialmente, a primeira sessão da audiência pública para discussão do PL nº 7.735/2014 ouviu representantes dos ministérios do governo federal que participaram da elaboração da proposta normativa enviada pelo Poder Executivo. Em sequência, a segunda sessão da audiência pública no Senado Federal foi marcada pela participação de representantes de organizações da sociedade civil, dividida entre os três setores considerados como interessados na proposição normativa, quais sejam, a indústria, a academia e os povos e comunidades tradicionais (Brasil, 2015b).

Nesse contexto, esses setores são categorizados como os usuários do conhecimento tradicional, a indústria e a academia, e os seus detentores, os povos e comunidades tradicionais. As organizações representativas dos povos e comunidades tradicionais convidadas à audiência pública foram o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), a Via Campesina, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) e o Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS).

Estudos indicam que, durante a elaboração da norma, os interesses dos usuários prevaleceram sobre os dos detentores do conhecimento tradicional, tanto no Poder Executivo quanto no Poder Legislativo (Ezequiel, Feres, 2025). Quanto à predominância dos interesses da indústria e da academia no processo de consulta, entende-se que a cosmovisão dos povos e comunidades tradicionais difere da visão de mundo europeia, sobre a qual foi construído o modelo de Estado Democrático de Direito que rege a produção legislativa e seus mecanismos no Brasil (Dutfield, 2025). O pensamento ameríndio não seria simplesmente contrário ao do europeu, mas seu outro absolutamente (Assy, Rolo, 2019). Isso suscita uma dúvida acerca da eficácia da audiência pública como mecanismo de participação da sociedade civil para garantir a verdadeira consulta dos interesses desses povos.

Desse modo, o presente trabalho questiona: como avaliar a aplicação da audiência pública, como mecanismo de participação social típico de um modelo democrático europeu, para a consulta dos povos e comunidades tradicionais em matérias de seu interesse? Como hipótese inicial, afirma-se que a participação dos povos e comunidades tradicionais, como representantes em audiência pública para a discussão de matérias de seu interesse, não seria

suficiente para uma consulta adequada e, conseqüentemente, para garantir a legitimidade do processo democrático.

Assim, o objetivo principal deste trabalho é verificar a adequação do instituto da audiência pública à elaboração do Marco Legal da Biodiversidade, como um caso paradigmático do encontro entre os interesses dos povos e comunidades tradicionais e os instrumentos de consulta típicos do modelo de democracia deliberativa. Para isso, pretende-se explorar a teoria deliberativa da democracia construída nos trabalhos de Jürgen Habermas e Seyla Benhabib, como base do uso de mecanismos de participação social nas decisões públicas. Em seguida, dada a necessidade de discutir o poder nas interações entre os diferentes grupos de interesse presentes na sociedade brasileira, apresenta-se a teoria do reconhecimento de Axel Honneth, em discussão com a ideia de distribuição de Nancy Fraser. Enfim, com foco na experiência empírica da audiência pública para discussão do Marco Legal da Biodiversidade, discute-se a legitimidade de aplicar esse mecanismo perante às formas próprias de deliberação e tomada de decisão dos povos e comunidades tradicionais no Brasil.

2. A democracia deliberativa e a garantia da participação social

Jürgen Habermas (1996) propõe um modelo normativo de democracia, entre as visões liberal e republicana, a partir de sua teoria do discurso. Em sua explanação, a visão liberal de democracia se define primariamente pelos direitos negativos de liberdade e o governo posto como um simples aparato de administração pública que não deve interferir nos interesses privados. Enquanto isso, a visão republicana determina, em princípio, liberdades positivas como direitos de participação política e comunicação, e define a política como o meio para os membros de diferentes comunidades perceberem sua dependência uns dos outros como cidadãos.

A teoria deliberativa insere-se entre esses dois caminhos descritos pelo autor, tomando elementos de ambos, com conotações normativas mais fortes do que as da visão liberal, porém mais fracas do que as da visão republicana. Nessa visão, a política deliberativa não depende da ação cívica coletiva, mas sim da institucionalização de procedimentos e de condições de comunicação. Assim, propõe-se uma sociedade não mais centrada no Estado, seja como guardião da sociedade-mercado ou como institucionalização autoconsciente de uma comunidade ética, mas sim uma sociedade descentralizada, marcada pelo procedimentalismo e

por um sistema político que promova a participação de todos em um nível mais alto de intersubjetividade (Habermas, 1996, p. 27). Destaca-se que Habermas escreve especificamente para democracias consolidadas, nas quais as instituições devem funcionar e em que todos devem seguir as regras do jogo. Por isso, sua teoria não discute questões ligadas ao poder e pode ser considerada uma abordagem que busca o apaziguamento como chave para a compreensão da realidade dos países do Sul Global, como o Brasil.

Enfim, as diferentes visões ainda impactam a compreensão de legitimidade e soberania popular em cada sociedade, com a formação da vontade democrática por meio de eleições, tendo, na visão liberal, a função exclusiva de legitimar o exercício do poder político, enquanto, na visão republicana, essa função é mais importante para constituir a própria sociedade como uma comunidade política. Na teoria deliberativa, as condições comunicativas e os procedimentos que possibilitam a formação da opinião pública e da vontade democrática são as fontes mais relevantes da razão pública, o que se insere entre a mera legitimação e a constituição do próprio poder político (Habermas, 1996). Esse poder comunicativo, por sua vez, advém das interações entre a formação da vontade institucionalizada e os grupos da sociedade culturalmente mobilizados.

Em sua proposta, Seyla Benhabib (1996) busca materializar a teoria deliberativa, com o objetivo de analisar as fundações filosóficas da legitimidade da democracia, entendida como o resultado da deliberação pública, livre e irrestrita, sobre todas as matérias de interesse comum. Adotando a teoria deliberativa, Benhabib (1996, p. 68) define democracia como um modelo para a organização do exercício público do poder institucional da sociedade, com base em decisões de interesse coletivo tomadas de forma procedimental, em uma deliberação livre e racional entre indivíduos moralmente e politicamente iguais.

Nesse sentido, quanto mais são discutidos coletivamente os pontos divergentes, maior legitimidade se confere ao processo democrático. Entretanto, essa afirmação somente se consolida se as decisões forem tomadas de forma aberta em processos públicos de deliberação entre cidadãos livres e iguais. Por isso, as normas formuladas dessa maneira podem ser consideradas válidas apenas quando a participação no processo deliberativo é regida por normas de igualdade e simetria, com todos tendo a mesma chance de iniciar discursos, interrogar, questionar os pontos designados para debate e até mesmo refletir sobre as próprias regras procedimentais e sua aplicação. Todos devem participar da discussão, desde que possam

demonstrar que são afetados de forma relevante pela norma proposta, e não deve haver limites na definição da agenda de debate (Benhabib, 1996).

Essa é a mesma lógica da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que visa garantir especificamente a consulta livre, prévia e informada dos povos e comunidades tradicionais. Este tratado internacional, ratificado pelo Brasil, determina que a consulta desses povos deve ocorrer em todas as matérias legislativas ou administrativas que afetem seus interesses (Nações Unidas, 1989).

Ao final, na situação deliberativa, o consentimento livre e voluntário de todos os interessados seria condição necessária para a obtenção de consenso. O modelo deliberativo de democracia em questão não opera em torno da ficção de uma assembleia geral deliberando em público e coletivamente, mas privilegia uma pluralidade de modos de associação, organização e conexão entre os cidadãos, resultando em uma esfera pública de deliberação.

Para garantir o funcionamento dessa esfera pública, Benhabib defende a necessidade de respeito moral universal, com princípios gerais que respaldam as demandas por direitos. Ressalta que, nesse contexto, os pressupostos gerais presentes nos direitos civis e políticos básicos estão sempre sujeitos a debate, pois seus significados estão em constante disputa na esfera pública. Assim, a autora sustenta que, em sua visão, a ética deliberativa exige o reconhecimento moral recíproco das reivindicações de cada indivíduo para participar da discussão pública (Benhabib, 1996, p. 79). Ao estabelecer os fundamentos essenciais da democracia deliberativa, Benhabib (1996) apresenta a noção de reconhecimento, como elemento central do modelo democrático, inspirado na teoria normativa de Axel Honneth.

3. Teoria da luta por reconhecimento

Buscando partir dos elementos negligenciados pelos seus antecessores na teoria crítica, em especial um déficit sociológico, Axel Honneth (2003) elaborou sua teoria da luta por reconhecimento, retomando os escritos de um jovem Hegel e a psicologia social de George Mead. O autor parte da teoria desses dois autores para pensar sobre como a vida social seria uma luta contínua por reconhecimento e sobre como a identidade e a liberdade dependem do reconhecimento do sujeito pelos outros. A teoria do reconhecimento pode ser uma chave para a compreensão das interações entre os diferentes setores da sociedade interessados na elaboração normativa. No caso do Marco Legal da Biodiversidade, existe uma relação de poder

que perpassa a interação entre os povos e comunidades tradicionais e os setores da indústria e da academia. De início, é necessário apresentar as três etapas do reconhecimento: o amor, o direito e a estima social.

O amor seria a primeira etapa do reconhecimento recíproco, em que Honneth (2003, p. 160) utiliza a formulação de Hegel segundo a qual o amor deve ser concebido como um “ser-si-mesmo em um outro”. Assim, a partir de ideias da psicanálise, o autor trata das próprias regras de reconhecimento do amor e da necessidade de reconhecimento como uma necessidade humana fundamental. O “ser-si-mesmo em um outro” demonstra um caráter de interdependência do amor, como se, ao entrar em uma relação, o sujeito não perdesse sua identidade e, ao mesmo tempo, se encontrasse em uma forma mais plena de si mesmo por meio do vínculo profundo com o outro. Honneth (2003) aborda o amor em um equilíbrio precário entre a autonomia dos sujeitos e a ligação intersubjetiva entre os seres.

Continuando a construção de sua teoria social de caráter normativo, Axel Honneth segue a categoria do reconhecimento por amor, como uma afirmação da autonomia do sujeito, em contraste com a do direito. A categoria do direito, para Honneth (2003), busca explicar um respeito que não se baseia em sentimentos de simpatia, mas que orienta o comportamento individual e o significado do reconhecimento entre sujeitos em sua imputabilidade moral. Reconhecer o outro aqui significa agir em relação a ele como se estivesse moralmente obrigado pelas propriedades de uma pessoa. Constituindo sua teoria em princípios universalistas, o autor questiona a que círculo de sujeitos se aplica o reconhecimento jurídico nas sociedades modernas, caracterizadas como espaços de luta por reconhecimento.

Essa luta por reconhecimento na esfera jurídica se dá a partir da experiência de desrespeito e de negação do reconhecimento, bem como pelos conflitos sociais que ampliam o conteúdo material e o alcance social da pessoa de direito. Sendo assim, o autorrespeito seria, para a relação jurídica, o que a autoconfiança é para a relação amorosa, no qual o sujeito reconhece sua ação como manifestação de sua própria vontade, respeitada pelos outros, mediante a experiência do reconhecimento jurídico (Honneth, 2003). Dessa forma, somente com a garantia dos direitos universais de forma igual para todos os grupos sociais, torna-se possível considerá-los como um parâmetro para o encontro da capacidade de formação da vontade autônoma e do reconhecimento na conquista do autorrespeito. Essa etapa do reconhecimento se identifica com a noção de reconhecimento exposta por Seyla Benhabib em sua teoria.

“Autorrespeito” para Honneth (2003) seria a capacidade do sujeito de se considerar uma pessoa que compartilha com todos os demais membros da coletividade as propriedades necessárias, a saber, direitos garantidos (constitucional e legalmente) para a participação na formação discursiva da vontade. A constituição do autorrespeito é possibilitada pelo caráter público de a pessoa possuir direitos individuais, podendo, assim, constatar o respeito de todos os demais.

Entende-se que a comprovação do autorrespeito na realidade fenomênica torna-se perceptível sob a forma negativa, visível apenas na experiência do desrespeito (Honneth, 2010). O desrespeito, causador de um sentimento paralisante de vergonha social (Honneth, 2010), somente pode ser superado por meio da discussão pública sobre a privação de direitos pelos próprios grupos atingidos. Essa vergonha, uma das patologias sociais destacadas por Honneth (2010), seria o sentimento avassalador de uma falta de valor que surge da negação do reconhecimento, revelando, de forma crua, a dependência constitutiva do sujeito à validação alheia (Honneth, 2003). Nesse ponto, identificam-se os povos e comunidades tradicionais como grupos tipicamente vulneráveis, que sofrem situações de desrespeito que evidenciam a ausência, por parte da sociedade, de garantias das propriedades necessárias à participação efetiva na formação discursiva da vontade.

Finalmente, Honneth (2003) define a terceira forma de reconhecimento recíproco: a estima social. Essa categoria seria um passo além da dedicação emotiva e do reconhecimento jurídico, permitindo que as pessoas se referissem positivamente às suas propriedades e capacidades concretas. A estima social pressupõe um contexto em que os membros de uma comunidade de valores sejam orientados por concepções de objetivos comuns entre si. Assim como a relação jurídica, a estima social passou por um processo de evolução histórica até assumir sua forma atual, com a superação da ideia de “honra” das sociedades articuladas em estamentos.

Consolida-se a transição desta honra para o conceito de prestígio social, medida da estima do indivíduo com base em suas realizações e capacidades individuais, algo condizente com a evolução histórica do capitalismo. Nesse sentido, com a determinação das finalidades sociais pela ideia neutra de autorrealização individual, a sociedade moderna se submete a um conflito cultural duradouro. Nesse sentido, “nas sociedades modernas, as relações de estima social estão sujeitas a uma luta permanente na qual os diversos grupos procuram elevar, com

os meios da forma simbólica e em referência às finalidades gerais, o valor das capacidades associadas à sua forma de vida” (Honneth, 2003, p. 207).

Em obra conjunta com Nancy Fraser, o autor destaca a construção ideológica do conceito de estima social desde o seu princípio, pois a extensão de algo como “realização” se definiria por meio de uma perspectiva normativa ideológica da atividade econômica do homem burguês, independente e de classe média. Por isso, outras formas de trabalho, diante de tal determinação de valor atribuída por um grupo específico, são totalmente ignoradas, a despeito de sua clara contribuição para a sociedade, como o trabalho doméstico e reprodutivo. Isso representa um momento evidente de violência material da medida de realização unilateral moldada por uma ideologia burguesa de origem europeia (Fraser, Honneth, 2003, p. 141). Essa visão de realização também exclui completamente a visão de mundo indígena, já que ela não se funda na mesma inspiração antropocêntrica e individualista da sociedade ocidental (Cunha, 1994; Cunha; Barbosa, 2018).

Nesse momento, os movimentos sociais, incluindo os dos povos e comunidades tradicionais, desempenham o papel de chamar a atenção da esfera pública para a importância das causas coletivas negligenciadas que representam, elevando seu valor e a reputação de seus membros perante a sociedade. Assim, a estima social passa a conferir às relações sociais de reconhecimento um caráter assimétrico entre sujeitos individuados biograficamente, cuja reputação social se mede por suas realizações individuais.

Retomando os estudos de Hegel e Mead, que propuseram uma ordem social em que todo indivíduo tem a oportunidade de conquistar reputação social, Honneth (2003) introduz o conceito de “solidariedade”. Para ele, em sociedades de estamentos, as realizações pessoais pouco se diferenciam das características coletivas do grupo do qual o indivíduo faz parte, que não busca estima individual, mas sim sua inserção no grupo como um todo, em que as relações sociais são marcadas pela solidariedade. Essa valorização do indivíduo, característica da teoria social europeia, também entra em conflito com a visão indígena de si mesmos e de sua relação com a natureza (Castro, 2002).

Entende-se, aqui, a solidariedade como uma relação entre sujeitos que tomam interesse recíproco por seus modos distintos de vida, estimando-se mutuamente de maneira simétrica. O autor aplica esse conceito especificamente aos grupos constituídos na experiência de resistência comum à repressão política, em que cada um reconhece, em igual medida, as capacidades e propriedades dos outros em um horizonte intersubjetivo de valores (Honneth, 2003).

Com a individualização já descrita, as relações se alteram e o indivíduo deixa de atribuir ao grupo inteiro o respeito ganho por suas realizações, referindo-o a si próprio, sendo essa forma de autorrealização denominada “autoestima”, em paralelo aos conceitos já empregados de autoconfiança e autorrespeito. Honneth (2003, p. 210) denomina este momento “um estado pós-tradicional de solidariedade social”. Em tais sociedades, a solidariedade estaria relacionada a um pressuposto de relações sociais de estima simétrica entre indivíduos autônomos, em que as capacidades e propriedades do outro são vistas como significativas para a práxis comum, com base em um sentimento de interesse afetivo. Enfim, destaca-se, aqui, a ideia de simetria como a possibilidade de todo sujeito, sem graduações coletivas, experienciar a si mesmo em suas realizações como valioso para a sociedade. Por isso, somente as relações sociais com solidariedade poderiam levar à existência de uma disputa individual por estima social sem a interferência de experiências de desrespeito.

Na obra conjunta que analisa os conceitos de redistribuição e reconhecimento, Nancy Fraser enfatiza as diferentes formas de injustiça em relação aos dois paradigmas da teoria social. O paradigma da redistribuição entende a injustiça como uma questão socioeconômica, ligada à estrutura econômica da sociedade. Já no paradigma do reconhecimento, foco teórico deste trabalho, a injustiça possui uma base cultural, manifestando-se por meio de padrões sociais de representação, interpretação e comunicação. A autora exemplifica essa injustiça com a “dominação cultural”, que ocorre quando uma cultura impõe seus padrões de interpretação e comunicação de forma hostil à outra; o “não-reconhecimento”, quando uma pessoa é considerada invisível em sua própria cultura; e o “desrespeito”, quando é rotineiramente alvo de estereótipos culturais em espaços públicos e nas interações cotidianas (Fraser, Honneth, 2003, p. 13). Essa classificação das violações ao reconhecimento se aplica à experiência de povos e comunidades tradicionais diante do pensamento hegemônico ocidental (Quijano, 2000).

Segundo Honneth (2003), a energia para a resistência pode emergir da dor emocional causada pelas violações do reconhecimento. O elo psíquico provém, portanto, desse processo: a negação do reconhecimento fere a autoimagem, gerando emoções negativas intensas (Honneth, 2010) que, em vez de serem internalizadas como puro sofrimento, podem ser canalizadas para uma reapropriação ativa da própria dignidade. Porém, destaca-se que o próprio autor é cauteloso ao afirmar que a transição do sofrimento para o conflito político organizado

não seria automática, dependendo de condições sociais e de uma linguagem compartilhada que permita articular aquele sofrimento como injustiça coletiva.

A luta por reconhecimento seria, nesse sentido, a tentativa de transformar a experiência negativa do desrespeito em uma afirmação positiva do próprio valor perante a sociedade. Enfim, com a devida explicação das etapas do reconhecimento e de suas violações, torna-se possível observar a experiência dos povos e comunidades tradicionais perante a audiência pública como mecanismo de participação da sociedade civil na deliberação democrática. Somente com o entendimento da questão do poder nas relações sociais pode-se verificar a eficácia desse instituto perante grupos submetidos a visões de mundo distintas da sua.

4. Os povos e comunidades tradicionais nas audiências públicas para discussão do Marco Legal da Biodiversidade

Na audiência pública realizada no Senado Federal para discussão do Projeto de Lei nº 7.735/2014, os povos e comunidades tradicionais foram ouvidos na última reunião, após as participações de representantes do governo federal e de outros setores da sociedade civil interessados. Em suas manifestações, os oradores das organizações representativas convidadas manifestaram sua contrariedade à ausência de consulta livre, prévia e informada ao longo de todo o processo de elaboração normativa, demonstrando conhecer seus direitos, garantidos pela legislação nacional e pelos tratados internacionais.

Representando a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil à época, Sônia Guajajara realizou uma manifestação que expressava a posição dos povos e comunidades tradicionais quanto à participação na audiência pública. A então coordenadora-executiva da APIB introduziu sua exposição com a afirmação de que alterou seu discurso após escutar as falas anteriores da audiência pública, já que tal momento de consulta estaria acontecendo “apenas pró-forma, apenas para poder dizer que escutaram a gente” (Brasil, 2015b, p. 47). Isso porque oradores do governo e de outros setores da sociedade civil afirmaram anteriormente que existiria um consenso sobre o estado atual da proposta normativa e que não seriam permitidas mudanças no texto.

Essa reação de inadequação de um grupo específico a um mecanismo de participação da sociedade civil típico da teoria deliberativa demonstra a fragilidade da aplicação desse modelo sem levar em conta as relações de poder vigentes na sociedade. O próprio Habermas

(1996), considerando a formulação de normas como um problema de justiça, defende que deve se proteger o interesse igualitário de todos em sua teoria normativa de democracia. Entretanto, ao confrontar os mecanismos de participação, como a audiência pública, e as matérias de interesses divergentes entre setores desiguais da sociedade brasileira, nota-se a insuficiência da mera institucionalização de procedimentos e de condições comunicativas propostas pelo autor. Nesse caso específico, há uma lógica estrutural de exclusão já amplamente disseminada a partir da cultura do colonialismo do poder e do saber (Quijano, 2000).

Segundo Seyla Benhabib (1996), a própria apresentação de um argumento perante os demais impõe uma reflexão sobre as preferências individuais e as opiniões dos demais cidadãos, exigindo a articulação de boas razões no contexto público dos participantes. Tal modelo de democracia não decorre apenas do conflito de valores, mas também dos interesses na vida social. No entanto, na discussão sobre a elaboração do Marco Legal da Biodiversidade, a apresentação de argumentos por parte dos povos e comunidades tradicionais não foi recebida de forma aberta pelos demais setores, pela indústria, pela academia nem pelo Estado, que deveria intermediar essas relações, o que coloca em xeque a forma como a estrutura democrática se impõe na sociedade brasileira marcada pela lógica colonial.

Nesse sentido, Axel Honneth (2003, p. 129-130), em diálogo com Nancy Fraser, já questionava se o cumprimento dos critérios procedimentalistas da teoria democrática de Habermas seria suficiente para garantir a legitimidade das instituições públicas perante o sentimento de injustiça social. Na lógica dessa teoria, a injustiça social ocorre quando não se pode mais compreender racionalmente por que uma regra institucional conta com a concordância geral. Assim, argumenta-se que a legitimidade das regras institucionais dependeria das expectativas morais da sociedade, devendo também ser considerado o aspecto material dos procedimentos públicos no que se refere à experiência de injustiça. Nesse contexto, uma regra ou medida institucional que, mesmo à luz de fundamentos geralmente aceitos, viola reivindicações profundamente arraigadas sobre a ordem social, é vivenciada como injustiça social (Fraser, Honneth, 2003).

Esse sentimento de injustiça, tão relevante para a teoria do reconhecimento, foi o que ocorreu com os povos e as comunidades tradicionais durante a formulação legislativa do Marco Legal da Biodiversidade. Houve o cumprimento formal dos procedimentos legais de participação da sociedade civil na discussão da proposta normativa; porém, materialmente, o setor dos detentores do conhecimento tradicional não se sentiu ouvido, visto que suas demandas

não tiveram influência nos textos apresentados tanto pelo governo federal quanto pelo Congresso Nacional.

Não apenas suas demandas não foram atendidas, mas também sua própria visão de mundo não foi levada em conta durante o processo de formulação legislativa, dado que os povos e comunidades tradicionais têm uma relação distinta com a natureza e com seus próprios conhecimentos. O pensamento ameríndio, segundo Viveiros de Castro (2002), caracteriza-se pelo perspectivismo, a pressuposição de que cada ser vê a si próprio e aos seus como humanos e todos os demais como não-humanos, e pelo multinaturalismo, a afirmação da humanidade como característica universal dos entes inseridos na cosmopolítica da predação, em um estruturalismo sem estrutura (Assy, Rolo, 2019, p. 2375). Dessa forma, o pensamento ameríndio se distingue do europeu ao considerar que todos os viventes, humanos e não-humanos, pensam de forma estruturalmente igual, não possuindo o homem qualquer estatuto especial em relação aos outros seres, como se acredita no pensamento ocidental (Castro, 2002).

Essa visão dos povos indígenas quanto à paridade entre os seres viventes mostra-se incompatível com a mercantilização dos recursos genéticos provenientes da biodiversidade e de seus conhecimentos tradicionais, que é a base da legislação em disputa. Na própria audiência pública, os representantes questionaram a valorização da biodiversidade como fonte geradora de riqueza, visão dos usuários do conhecimento tradicional, em detrimento da visão da biodiversidade como riqueza em si mesma (Brasil, 2015b).

No aspecto do reconhecimento, pode-se considerar que os povos e comunidades tradicionais sofreram violações tanto na dimensão do direito quanto na da estima social. Na esfera jurídica, o caráter público de possuir direitos individuais, que possibilita o autorrespeito, é violado em uma situação cujo objetivo é sua efetivação meramente formal, enquanto os membros deste grupo não podem constatar o respeito de todos os demais aos seus interesses. Assim, essa dimensão se torna evidente em sua forma negativa, visível na experiência do desrespeito, que provoca o sentimento de vergonha social (Honneth, 2010).

Ademais, a cosmovisão dos povos e comunidades tradicionais não se adequa à medida de autorrealização estabelecida na sociedade de fundação burguesa europeia, não sendo suas formas de trabalho próprias valorizadas como geradoras de estima social (Cunha, 2009). Nesse contexto, tais grupos não se sentem autorizados a se referir positivamente a si mesmos em suas propriedades e capacidades concretas em meio à sociedade vigente. No entanto, ao considerar a categoria de solidariedade pensada por Honneth (2003) como uma relação entre sujeitos que

tomam interesse recíproco por seus modos distintos de vida, os povos e comunidades tradicionais também são grupos constituídos na experiência de resistência comum, em que cada um reconhece, em igual medida, as capacidades e propriedades dos demais, sem se identificarem com uma sociedade de viés individualista.

Por fim, a experiência de injustiça vivenciada pelos povos e comunidades tradicionais no decorrer dos procedimentos de elaboração legislativa pode ser identificada como parte de uma dominação cultural, submetidos a padrões de interpretação e comunicação vindos de outra cultura que são hostis aos seus próprios (Fraser, Honneth, 2003). Ainda assim, neste caminho de diversas violações, os povos e comunidades tradicionais permanecem na luta por reconhecimento, inclusive instrumentalizando os mecanismos de participação social avessos à sua própria forma de ver o mundo para tentar garantir seus direitos.

5. Considerações finais

A realização da audiência pública, como forma de consulta à sociedade civil, proporcionou um espaço para o registro de argumentos de diferentes setores interessados na construção normativa no âmbito do Poder Legislativo. Entretanto, constata-se que as audiências públicas não foram suficientes para que todos os interesses envolvidos pudessem influenciar, de forma igualitária, a elaboração do Projeto de Lei nº 7.735/2014. De forma específica, os povos e comunidades tradicionais não foram adequadamente consultados por meio da audiência pública, considerada um mecanismo de participação social no processo de discussão de matérias de seu interesse.

A disparidade de poder entre os diferentes setores interessados na proposta normativa perpassa o resultado material da legislação aprovada, mesmo que tenha havido um procedimento formal de participação da sociedade civil. Esse procedimento, típico da democracia deliberativa, embora formalmente correto, não conseguiu garantir as condições comunicativas para a formação de uma vontade democrática legítima, principalmente porque alijou do processo deliberativo, de modo concreto, os maiores interessados na questão objeto da legislação.

O consenso que conduziu à aprovação da Lei nº 13.123/2015 não teria sido construído por meio de embates entre interesses opostos em um ambiente democrático, mas sim pela imposição de interesses similares por grupos ligados à indústria e à academia. No embate entre

dois pontos de vista diametralmente opostos — um que vê a biodiversidade como geradora de valor monetário e outro que a enxerga como riqueza em si mesma —, a proposta legislativa priorizou a visão de mundo dos setores dominantes — indústria e academia —, em detrimento dos povos e comunidades tradicionais.

Não há como garantir a discussão exaustiva da matéria legislativa entre cidadãos livres e iguais sem a efetivação do reconhecimento entre os diferentes interessados, especialmente os grupos vulneráveis. Os povos e comunidades tradicionais, num claro contexto de dominação cultural, sofrem violações tanto no aspecto jurídico, pelo desrespeito de seus direitos previstos por tratados internacionais e legislação nacional, quanto em sua estima social, não sendo reconhecidos positivamente em relação aos demais. A sua própria visão de mundo passa a ser desconsiderada a partir da consolidação da noção de mercantilização da biodiversidade e de seus conhecimentos tradicionais, efetivada pelo texto final da norma.

Referências bibliográficas

ASSY, Bethânia; ROLO, Rafael. A concretização inventiva de si a partir da perspectiva do outro: Notas a uma Antropofilosofia Decolonial em Viveiros de Castro. **Revista Direito e Práxis**, [S. l.], v. 10, n. 4, p. 2367–2398, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/37973>. Acesso em: 16 dez. 2025.

BENHABIB, Seyla, “Towards a Deliberative Model of Democratic Legitimacy.” In BENHABIB, Seyla, **Democracy and Difference – Contesting the boundaries of the political**. Princeton: Princeton University Press, 1996, pp.67-94.

BRASIL. **Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015**. Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113123.htm. Acesso em: 7 dez. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Ata da 2a Reunião Conjunta das Comissões Permanentes**. Brasília, 18 de março de 2015. Secretaria de Registro e Redação Parlamentar – SERERP. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3452048&ts=1594022387215&disposition=inline>. Acesso em: 22 nov. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 93, de 1970**. Regimento Interno do Senado Federal. Brasília, 1970. Disponível em:

<https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 22 nov. 2025.

CASTRO, Eduardo Viveiros de. **A inconstância da alma selvagem**. São Paulo: Cosac Naif, 2002.

CUNHA, Manuela Carneiro da. O futuro da questão indígena. **Estudos Avançados**, v. 8, n. 20, p. 121–136, 1994.

CUNHA, Manuela Carneiro da. **Cultura com aspas e outros ensaios**. São Paulo, SP: Cosac Naify, 2009.

CUNHA, Manuela Carneiro da; BARBOSA, Samuel Rodrigues. **Direitos dos povos indígenas em disputa**. São Paulo: Unesp, 2018.

DUTFIELD, Graham. “Landscape and Law: Territoriality and Rights in Knowledge.” **Harvard International Law Journal**, v. 66, Special Edition, p. 155-182, 2025. Disponível em: <https://journals.law.harvard.edu/ilj/volume-66-wipo-special-edition/>. Acesso em: 16 dez. 2025.

EZEQUIEL, Thiago Guedes Andrade; FERES, Marcos Vinício Chein. Uma análise dos argumentos orais do Poder Executivo na audiência pública sobre o projeto de lei 7.735/2014: o caso do marco legal da Biodiversidade. **Revista Direito e Práxis**, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 1–29, 2025. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/80097>. Acesso em: 8 dez. 2025.

FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange**. Nova Iorque: Verso, 2003.

FONSECA, Igor Ferraz; REZENDE, Raimor Rodrigues; OLIVEIRA, Marília Silva; PEREIRA, Ana Karine. Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo federal. **Revista do Serviço Público**, v. 64, n. 1, p. 7–29, 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/113>. Acesso em: 16 dez. 2025.

HABERMAS, Jürgen, “Three Normative Models of Democracy”. In BENHABIB, Seyla. **Democracy and Difference – Contesting the boundaries of the political**. Princeton: Princeton University Press, 1996, pp. 21-31.

HONNETH, Axel. **A Luta por Reconhecimento – A gramática moral dos conflitos sociais**. [Kampf um Anerkennung]. São Paulo: Editora 34, Tradução de Luiz Repa, 2003.

HONNETH, Axel. **The pathologies of individual freedom: Hegel’s social theory**. Tradução: Ladislaus LÖB. Princeton: Princeton University Press, 2010.

NAÇÕES UNIDAS. Organização Internacional do Trabalho. **Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais**. Organização Internacional do Trabalho, Genebra, 1989. Disponível em:

<http://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%C2%BA%20169.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2025.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del Poder y Clasificación Social. **Journal of World Systems Research**, v. VI, n. 2, p. 342–386, 2000.

SHIVA, Vandana. **Biopirataria**: a pilhagem da natureza e do conhecimento. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

SILVA, Laís Sales do Prado; SANTOS, Murillo Giordan; PAULINO, Virgínia Juliane Adami. Audiências públicas: histórico, conceito, características e estudo de caso. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 15, n. 62, p. 237, 2015. Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaec/article/view/40>. Acesso em: 16 dez. 2025.

TÁVORA, Fernando Lagares; FRAXE NETO, Habib Jorge; PÓVOA, Luciano Martins Costa; KÄSSMAYER, Karin; SOUZA, Luiz Beltrão Gomes; PINHEIRO, Victor Marcel; BASILE, Felipe; CARVALHO, Daniel Melo Nunes. **COMENTÁRIOS À LEI Nº 13.123, DE 20 DE MAIO DE 2015**: Novo Marco Regulatório do Uso da Biodiversidade. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, v. 184, p. 153, 2015. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td184>. Acesso em: 8 dez. 2025.