



**CONFORME SOLICITAÇÃO DO AUTOR, ESTA  
PRODUÇÃO INTELECTUAL POSSUI RESTRIÇÃO  
DE ACESSO**

**CAXIAS DO SUL  
2024**

**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL**  
**ÁREA DE CONHECIMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO MESTRADO ACADÊMICO**

**MATEUS VINICIUS KAISER**

**PROTOCOLOS DE CONSULTA E PLANOS DE GESTÃO TERRITORIAL E  
AMBIENTAL DOS POVOS INDÍGENAS: ANÁLISE A PARTIR DO PLURALISMO  
JURÍDICO E DO PRINCÍPIO POLÍTICO DO COMUM**

**Caxias do Sul**

**2024**

**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL**  
**ÁREA DE CONHECIMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO MESTRADO ACADÊMICO**

**MATEUS VINICIUS KAISER**

**PROTOCOLOS DE CONSULTA E PLANOS DE GESTÃO TERRITORIAL E  
AMBIENTAL DOS POVOS INDÍGENAS: ANÁLISE A PARTIR DO PLURALISMO  
JURÍDICO E DO PRINCÍPIO POLÍTICO DO COMUM**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul, como requisito obrigatório para a obtenção do título de Mestre em Direito.  
Orientador: Prof. Dr. Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira.

**Caxias do Sul**

**2024**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Universidade de Caxias do Sul  
Sistema de Bibliotecas UCS - Processamento Técnico

K13p Kaiser, Mateus Vinicius

Protocolos de consulta e planos de gestão territorial e ambiental dos povos indígenas [recurso eletrônico] : análise a partir do pluralismo jurídico e do princípio político do Comum / Mateus Vinicius Kaiser. – 2024.

Dados eletrônicos.

Dissertação (Mestrado) - Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2024.

Orientação: Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira.

Modo de acesso: World Wide Web

Disponível em: <https://repositorio.ucs.br>

1. Índios - Estatuto legal, leis, etc.. 2. Pluralismo jurídico. 3. Gestão ambiental. 4. Direito ambiental. 5. Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais. I. Silveira, Clóvis Eduardo Malinverni da, orient. II. Título.

CDU 2. ed.: 342.7(=1-82)

Catalogação na fonte elaborada pela(o) bibliotecária(o)  
Márcia Servi Gonçalves - CRB 10/1500

**“PROCOLOS DE CONSULTA E PLANOS DE GESTÃO TERRITORIAL E AMBIENTAL DOS POVOS INDÍGENAS: ANÁLISE A PARTIR DO PLURALISMO JURÍDICO E DO PRINCÍPIO POLÍTICO DO COMUM”**

**Mateus Vinicius Kaiser**

Dissertação de Mestrado submetida à Banca Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado da Universidade de Caxias do Sul, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito, Área de Concentração: Direito Ambiental e Sociedade.

Linha de pesquisa: Direito Ambiental, Políticas Públicas e Desenvolvimento Socioeconômico.

Caxias do Sul, 07 de novembro de 2024.

Prof. Dr. Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira (Orientador)  
Universidade de Caxias do Sul

Profa. Dra. Talissa Truccolo Reato  
Universidade de Caxias do Sul

Profa. Dra. Ana Paula Atz  
Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. Carlos Frederico Marés  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Prof. Dr. Airton Guilherme Berger Filho  
Universidade Federal do Pampa

## APRESENTAÇÃO

A finalidade do presente tópico é (1) descrever qual tem sido a posição ocupada pelo objeto deste manuscrito dentro do quadro hegemônico do Direito, (2) explicar o motivo pelo qual se trabalha o Direito indígena dentro de um programa de pós-graduação em Direito ambiental e (3) realizar uma mirada retrospectiva das pesquisas já realizadas até o momento, envolvendo povos indígenas e o Direito.

A presente dissertação trata de temas que podem ser classificados, sem maiores dificuldades, como periféricos, porque definitivamente não estão colocados entre os principais objetos estudados nas faculdades de Direito.

Protocolos de consulta e planos de gestão territorial e ambiental são documentos jurídicos produzidos pelos povos indígenas, com o objetivo de estabelecer uma comunicação democrática entre povos indígenas e a sociedade envolvente. Protocolos e PGTAs, portanto, estão vinculados com o tema da participação (instrumentos de aperfeiçoamento da democracia) e são, como se demonstrará, grandes exemplos de pluralismo jurídico.

Trata-se de uma dissertação a respeito do Direito indígena (e Direito indigenista)<sup>1</sup>. Os povos indígenas e o seu próprio Direito, ao longo da história do Brasil, sempre foram invisibilizados, tratados como sujeitos e instituições que deveriam ser "assimilados" e, com o tempo, desaparecer. Em relação ao tratamento, até agora dispensado aos povos indígenas pelo Direito estatal, é significativo o título do livro de Marés (2018): "O renascer dos povos indígenas para o Direito". Esse título denota a tentativa dos povos de ocupar um espaço, ter voz e reconhecimento dentro do universo jurídico.

Ainda com preocupações a respeito da marginalidade dos temas desta dissertação, verifica-se, também, que os seus dois aportes teóricos principais não gozam de grande receptividade nos círculos doutrinários<sup>2</sup> tradicionais: (1) o pluralismo jurídico é combatido pela corrente monista que coloca o Direito estadualista como personagem principal (único?) de um monólogo do "dizer o

---

<sup>1</sup> Conforme Antunes (2019, p. 1), "Direito Indigenista é o direito produzido pela sociedade envolvente para disciplinar a relação com os indígenas. Direito indígena é o Direito costumeiro de cada povo indígena". O reconhecimento dessa diferença abre o caminho para a aceitação do pluralismo jurídico, que será discutido em capítulo próprio.

<sup>2</sup> Em relação ao pluralismo jurídico, Hespanha (2019, p. 31) comenta que "A doutrina ou dogmática jurídica, elaborada pelos juristas com base no modelo de um Direito estadual, raramente se adequaria bem a este novo Direito fracamente ligado ao Estado, pois os princípios que orientavam esses saberes tinham justamente como axioma a ligação indissolúvel entre Direito e Estado".

direito" e (2) o princípio político do Comum e as formas de gerenciar bens a partir de seus valores são sempre confrontados pela "onipotência do Estado e do Mercado" (Silveira, 2019, p. 18), da mesma forma que a cultura indígena é "vilipendiada pelos referenciais da propriedade privada, por um lado, e da soberania (no plano do direito público<sup>3</sup>)" (Silveira; Demori; Kaiser, 2023, p. 75).

No entanto, a falta de prestígio que esses assuntos (protocolos de consulta, pluralismo jurídico etc.) têm recebido dos centros de debate jurídico parece, em alguma medida, demonstrar a necessidade de trabalhá-los de maneira dedicada e técnica, a partir do ponto de vista de valorização do Sul global.

A luta dos povos indígenas é a luta por liberdade, por território, por autodeterminação e pelo direito de existir como povo culturalmente diferenciado; essas lutas são compartilhadas ao redor do globo por inúmeros povos que carregam os infortúnios do colonialismo sobre as costas. Cita-se, em razão da similaridade das privações experienciadas, a questão do povo palestino, que luta (1) pela manutenção de sua cultura, (2) dos seus territórios, (3) da sua autodeterminação, (4) pelo direito de falar e ser representado nos fóruns internacionais, (5) contra o apagamento de suas subjetividades e (6) contra o preconceito e o rótulo de "terrorista" (Said, 2012). Não obstante a violação de direitos básicos (causados pelo sionismo), os palestinos ainda devem suportar o silêncio dos intelectuais, que pouco têm a dizer a respeito de sua condição (Said, 2012, p.131).

Constatada a alegada falta de prestígio dos assuntos jurídicos dos povos indígenas, é natural que surjam (e, de fato, surgiram) objeções relacionadas com a pertinência temática de trabalhar o assunto "povos indígenas" em um programa de pós-graduação *stricto sensu* em Direito ambiental. Considero a questão indígena um problema socioambiental por excelência, de modo que não há, no Brasil, pensar em políticas públicas ou grandes investimentos envolvendo recursos naturais, que não afetem povos indígenas e tradicionais. Como exemplo, pode-se citar a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, que causou inúmeros prejuízos ambientais e deslocamentos de comunidades indígenas (Silveira; Kaiser; Cadó, 2024).

Talvez por esse motivo, a maioria dos doutrinadores de Direito ambiental incluem curtos capítulos sobre os povos indígenas em seus manuais. Nesses termos, Sarlet e Fensterseifer (2014, p. 398) referem que as terras indígenas são

---

<sup>3</sup> No mesmo sentido, Marés (2018, p. 65) afirma que "nesta dicotomia público e privado, os Direitos territoriais dos povos indígenas ficam no meio, e por ser uma dicotomia, excluídos".

fundamentais para a proteção dos bens jurídicos ambientais<sup>4</sup> e que existe "forte conexão entre a proteção dos direitos indígenas e a tutela ecológica". No mesmo sentido, Ricoveri (2012, p. 88) aponta que "a destruição das economias locais e de subsistência, em todos os países do mundo do Sul e do Norte [...], passa pelo desmantelamento da legislação sobre o meio ambiente". Seja como for, a questão da pertinência temática está considerada superada.

Por fim, cumpre realizar um breve exercício de retrospectiva (inclusive com tom de agradecimento) dos estudos que me conduziram ao mestrado e a escolher, entre tantas alternativas, trabalhar com o Direito dos povos indígenas.

Em 2021, ainda no período de graduação (UCS), entrei, como bolsista voluntário, no grupo de pesquisa Direito Ambiental Crítico (DAC) e fui orientado pelo professor Dr. Clóvis Malinverni da Silveira. Naquele período, tive contato com alguns livros e ideias de José Lutzenberger e, em paralelo, comecei a estudar patrimônio genético (PG) e conhecimentos tradicionais associados (CTA), com o auxílio da Mestre Marciana Magni, participante do nosso grupo de pesquisa e egressa do programa de pós-graduação do qual atualmente faço parte. Claramente eu havia me interessado pelo tema e, por esse motivo, quando chegou o momento de produzir trabalho de conclusão de curso, fui apresentado ao tema dos protocolos de consulta indígenas. Aceitei a proposta do orientador mesmo sem saber a potencialidade criativa do tema.

O vínculo entre protocolos de consulta e conhecimentos tradicionais associados e patrimônio genético é direto: quando uma empresa deseja acessar o patrimônio genético e conhecimentos tradicionais dos povos indígenas, o consentimento deles é essencial. Esse consentimento coletivo é extraído (ou não) a partir de uma consulta prévia, que, obrigatoriamente, deverá seguir o procedimento descrito no protocolo de consulta de cada povo. O trabalho de conclusão de curso foi apresentado com o título "Protocolos de consulta: natureza jurídica, força vinculante e consentimento" e certamente constituiu uma base segura a partir da qual o presente trabalho pôde avançar.

---

<sup>4</sup> No mesmo sentido, Marés (2016, p. 39): "A luta dos povos tradicionais por território, assim, sempre se complementa com a proteção da natureza".

Momento significativo, que ampliou os horizontes dessa pesquisa, aconteceu durante uma "oficina de projetos"<sup>5</sup> em que, após apresentar minhas ideias, recebi a indicação (do professor Dr. Airton Guilherme Berger Filho) de incluir no projeto algo relacionado ao tema do pluralismo jurídico, que parecia ter vínculo com o fato de os próprios povos indígenas produzirem documentos jurídicos<sup>6</sup>. Essa sugestão fez a pesquisa vislumbrar novos horizontes e, por esse motivo, tenho que agradecer a todos aqueles que estiveram comigo durante a caminhada acadêmica (que jamais pode ser feita sem amigos).

---

<sup>5</sup> Reunião do grupo Direito Ambiental Crítico na qual os participantes apresentam suas ideias, independentemente do estágio (incipiente ou avançado) da pesquisa, para uma banca de professores e alunos. Depois da apresentação, cada ouvinte dá sua impressão do trabalho e procura dar contribuições.

<sup>6</sup> De fato, "Em suas lutas pela defesa de seus direitos, as populações indígenas constituem sua própria identidade firmando nacionalmente um Direito autônomo e ancestral, rompendo com a lógica alienante da juridicidade abstrata da modernidade iluminista" (Wolkmer, 2015a, p. 224).

## RESUMO

O presente trabalho trata de protocolos de consulta e planos de gestão territorial e ambiental, que são documentos jurídicos produzidos por povos indígenas. Esses documentos são instrumentos importantes para a defesa de direitos substanciais dos povos indígenas e estão ligados a um movimento de ampliação da participação desses povos no debate público. Protocolos de consulta e planos de gestão territorial e ambiental são analisados a partir dos aportes teóricos do pluralismo jurídico e do princípio político do Comum: faz-se uma subsunção entre os aportes teóricos e os aqui denominados documentos jurídicos descentralizados dos povos indígenas. Essa pesquisa verifica a potencialidade do pluralismo jurídico e do Comum para incrementar a democracia, no sentido de proporcionar vez e voz aos povos indígenas. Busca-se novas formas de deliberação e decisão, que prestigiam os sujeitos afetados/implicados na *práxis*, em detrimento de maiorias sufragísticas. O objetivo geral do presente trabalho consiste em analisar os protocolos de consulta e os planos de gestão territorial e ambiental de maneira a verificar em que medida eles podem ser considerados expressões do pluralismo jurídico e do princípio político do Comum, num contexto histórico de ruptura com o paradigma integracionista, com a finalidade de demonstrar a importância desses documentos autônomos para o incremento da participação democrática dos povos originários. O trabalho foi desenvolvido na forma monográfica, valendo-se de revisões bibliográficas, com apoio de doutrina, jurisprudência, artigos, e análises documentais de protocolos de consulta e planos de gestão territorial e ambiental. O método utilizado foi o hipotético-dedutivo. Conclui-se que o pluralismo jurídico e o princípio político do Comum são aportes teóricos privilegiados para compreender o movimento de aumento da participação política dos povos indígenas verificado após o surgimento, no plano internacional, da Convenção 169 da OIT. Pluralismo jurídico e Comum estabelecem relações simbióticas entre si e favorecem olhares renovadores sobre a participação indígena, que não pode ocorrer sem respeito aos protocolos de consulta e planos de gestão territorial e ambiental.

**Palavras-chave:** Povos indígenas; Convenção 169 da OIT; direito de consulta; protocolo de consulta; plano de gestão territorial e ambiental; pluralismo jurídico; princípio político do Comum.

## ABSTRACT

This work deals with consultation protocols and territorial and environmental management plans, which are legal documents produced by indigenous peoples. These documents are important instruments for defending the substantial rights of indigenous peoples and are linked to a movement to expand the participation of these peoples in public debate. Consultation protocols and territorial and environmental management plans are analyzed based on the theoretical contributions of legal pluralism and the political principle of the Commons: a subsumption is made between the theoretical contributions and the decentralized legal documents of indigenous peoples. This research examines the potential of legal pluralism and the Commons to increase democracy, in the sense of giving indigenous peoples a voice. It seeks new forms of deliberation and decision-making that give prestige to the people affected/involved in the practice, to the detriment of majorities. The general objective of this work is to analyze consultation protocols and territorial and environmental management plans in order to verify to what extent they can be considered expressions of legal pluralism and the political principle of the Commons, in a historical context of rupture with the integrationist paradigm, with the purpose of demonstrating the importance of these autonomous documents for increasing the democratic participation of indigenous peoples. The work was developed in monographic form, using bibliographic reviews, with support from doctrine, jurisprudence, articles, and documentary analyses of consultation protocols and territorial and environmental management plans. The method used was hypothetical-deductive. It is concluded that legal pluralism and the political principle of the Commons are privileged theoretical contributions to understand the movement of increased political participation of indigenous peoples observed after the emergence, at the international level, of ILO Convention 169. Legal pluralism and the Commons establish symbiotic relationships with each other and favor renewed perspectives on indigenous participation, which cannot occur without respect for consultation protocols and territorial and environmental management plans.

**Keywords:** Indigenous peoples; ILO Convention 169; right of consultation; consultation protocols; territorial and environmental management plans; legal pluralism; political principle of the Commons.