RGe ISSN: 2177-3246

CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA (CPLI) E CONVENÇÃO 169 DA OIT: FUNDAMENTOS, APLICAÇÃO E CRESCIMENTO DAS DEMANDAS DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL BRASILEIRO

FREE, PRIOR AND INFORMED CONSULTATION (FPIC) AND ILO CONVENTION 169: FOUNDATIONS, APPLICATION AND THE GROWING DEMANDS OF TRADITIONAL PEOPLES AND COMMUNITIES IN BRAZILIAN ENVIRONMENTAL LICENSING

CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA (CPLI) Y EL CONVENIO 169 DE LA OIT: FUNDAMENTOS, APLICACIÓN Y CRECIMIENTO DE LAS DEMANDAS DE PUEBLOS Y COMUNIDADES TRADICIONALES EN EL LICENCIAMIENTO AMBIENTAL BRASILEÑO

10.56238/revgeov17n6-033

Felipe Silva Sales
Doutorando em Estudos Antropológicos do Patrimônio Cultural
Instituição: Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB)
E-mail: felsales@hotmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0003-7302-779X

RESUMO
O artigo examina a Consulta Prévia, Livre e Informada (CPLI) no ordenamento jurídico brasileiro e em sua aplicação no licenciamento ambiental, com foco em quatro questões centrais: o que é a CPLI; quais são seus fundamentos constitucionais, internacionais e infralegais; como ela se materializa em instrumentos administrativos, estudos e ritos procedimentais; e por que o tema ganhou centralidade recente em empreendimentos que afetam povos indígenas, quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais. Sustenta-se que a CPLI não é um evento isolado, não se confunde com audiência pública e tampouco se reduz a técnica opcional de participação social. Trata-se de um direito fundamental de caráter procedimental e intercultural, que se desdobra em deveres estatais de informação, escuta, diálogo, consideração efetiva das manifestações comunitárias e organização de processos adequados às formas próprias de representação e decisão dos grupos consultados. O artigo demonstra que a disciplina normativa da matéria ainda é fragmentária: o sistema brasileiro possui instrumentos relevantes para componente indígena, componente quilombola, patrimônio cultural e envolvimento público, mas não dispõe, até o momento, de termo de referência nacional unificado para CPLI no licenciamento ambiental. Por fim, apresenta levantamento exploratório interno da CRNBio Ambiental e Arqueologia, com dados estimativos de 2020 a 2025, indicando crescimento exponencial de menções ao tema em bases técnicas, jurídicas, administrativas e institucionais, o que confirma a consolidação da CPLI como uma das agendas estratégicas do licenciamento ambiental contemporâneo.

Palavras-chave: Consulta Prévia, Livre e Informada. Convenção 169 da OIT. Licenciamento Ambiental. Povos e Comunidades Tradicionais. Patrimônio Cultural. Participação Social.

ABSTRACT
This article examines Prior, Free and Informed Consultation (PFIC) within the Brazilian legal system and its application in environmental licensing, focusing on four central questions: what is PFIC; what are its constitutional, international, and infra-legal foundations; how is it materialized in administrative instruments, studies, and procedural rites; and why has the topic recently gained centrality in projects affecting indigenous peoples, quilombola communities, and other traditional peoples and communities? It argues that PFIC is not an isolated event, should not be confused with a public hearing, and is not simply an optional technique for social participation. It is a fundamental right of a procedural and intercultural nature, which unfolds into state duties of information, listening, dialogue, effective consideration of community expressions, and the organization of processes appropriate to the specific forms of representation and decision-making of the consulted groups. This article demonstrates that the normative discipline of the matter is still fragmented: the Brazilian system possesses relevant instruments for the indigenous component, the quilombola component, cultural heritage, and public involvement, but does not yet have a unified national terms of reference for Free and Informed Consultation (FIC) in environmental licensing. Finally, it presents an internal exploratory survey by CRNBio Ambiental e Arqueologia, with estimated data from 2020 to 2025, indicating exponential growth in mentions of the topic in technical, legal, administrative, and institutional contexts, which confirms the consolidation of FIC as one of the strategic agendas of contemporary environmental licensing.

Keywords: Free and Informed Consultation. ILO Convention 169. Environmental Licensing. Traditional Peoples and Communities. Cultural Heritage. Social Participation.

RESUMEN
Este artículo examina la Consulta Previa, Libre e Informada (CPLI) dentro del ordenamiento jurídico brasileño y su aplicación en la concesión de licencias ambientales, centrándose en cuatro preguntas centrales: ¿qué es la CPLI?; ¿cuáles son sus fundamentos constitucionales, internacionales e infrajurídicos?; ¿cómo se materializa en instrumentos administrativos, estudios y ritos procesales?; y ¿por qué ha adquirido recientemente relevancia en proyectos que afectan a pueblos indígenas, comunidades quilombolas y otros pueblos y comunidades tradicionales? Se argumenta que la CPLI no es un hecho aislado, no debe confundirse con una audiencia pública ni es simplemente una técnica opcional de participación social. Se trata de un derecho fundamental de carácter procesal e intercultural, que se manifiesta en los deberes estatales de información, escucha, diálogo, consideración efectiva de las expresiones de la comunidad y organización de procesos adecuados a las formas específicas de representación y toma de decisiones de los grupos consultados. Este artículo demuestra que la disciplina normativa en la materia aún se encuentra fragmentada: el sistema brasileño cuenta con instrumentos relevantes para el componente indígena, el componente quilombola, el patrimonio cultural y la participación pública, pero aún no dispone de un marco normativo nacional unificado para la Consulta Libre e Informada (CLI) en la concesión de licencias ambientales. Finalmente, presenta una encuesta exploratoria interna realizada por CRNBio Ambiental e Arqueologia, con datos estimados de 2020 a 2025, que indica un crecimiento exponencial en las menciones del tema en contextos técnicos, legales, administrativos e institucionales, lo que confirma la consolidación de la CLI como una de las agendas estratégicas de la concesión de licencias ambientales contemporáneas.

Palabras clave: Consulta Libre e Informada. Convenio 169 de la OIT. Concesión de Licencias Ambientales. Pueblos y Comunidades Tradicionales. Patrimonio Cultural. Participación Social.

1 INTRODUÇÃO

A sigla CPLI ainda é pouco compreendida fora dos círculos especializados. Na prática administrativa e até em parte do debate público, ela costuma ser confundida com audiência pública, reunião de apresentação de empreendimento, ação de comunicação social, oficina informativa ou mero procedimento de coleta de assinaturas. Essa confusão é juridicamente problemática. A Convenção 169 da OIT trata a consulta como núcleo estruturante da relação entre Estado e povos indígenas e tribais; a OIT esclarece que a consulta deve ocorrer por procedimentos apropriados, de boa-fé, por meio das instituições representativas dos povos, com participação livre em todas as etapas da formulação, implementação e avaliação das medidas que os afetem, e que simples reuniões informativas não satisfazem o padrão convencional (OIT, 1989; OIT, 2013). No Brasil, esse direito passou a irradiar efeitos sobre o licenciamento ambiental, sobre estudos específicos, sobre condicionantes e sobre a própria gramática decisória do Estado quando há impactos territoriais, socioculturais e patrimoniais relevantes (BRASIL, 1988; BRASIL, 2019).

O problema central deste artigo é duplo. Primeiro, esclarecer conceitualmente a CPLI, mostrando que ela é um direito e, ao mesmo tempo, um feixe de consequências normativas, metodológicas e procedimentais. Segundo, demonstrar que sua presença no licenciamento ambiental brasileiro se expandiu rapidamente, tanto na atuação de órgãos como Funai, Incra, Iphan, Ibama e órgãos ambientais estaduais, quanto na judicialização, na atuação ministerial e na produção técnico-científica (BRASIL, 2015; INCRA, 2021; CNMP, 2021). A hipótese defendida é a de que a CPLI se tornou o principal eixo de articulação entre direitos territoriais, participação intercultural e legitimidade socioambiental de grandes empreendimentos, especialmente em setores como energia, mineração, transporte e infraestrutura linear, contexto em que cresce a crítica ao tratamento meramente estatístico e socioeconômico do meio social no licenciamento ambiental brasileiro (SALES, 2025a; ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010).

Metodologicamente, o estudo combina três movimentos. O primeiro é uma revisão jurídico-documental do marco constitucional, internacional, legal e infralegal aplicável à matéria, com destaque para a Constituição de 1988, a Convenção 169, os decretos de internalização e consolidação, a legislação geral do licenciamento, as normas da Funai, do Incra, do Iphan e documentos do Ministério Público (BRASIL, 1988; BRASIL, 2004; BRASIL, 2019). O segundo é uma leitura institucional comparada dos procedimentos de licenciamento que envolvem componente indígena, componente quilombola, bens culturais acautelados e participação pública. O terceiro é um levantamento exploratório interno da CRNBio Ambiental e Arqueologia, inédito e não publicado, que estimou a incidência anual de menções a CPLI e termos correlatos, entre 2020 e 2025, em bases públicas técnicas, jurídicas, institucionais e jornalísticas especializadas. Como não existe banco nacional oficial e consolidado para “número de menções à CPLI no licenciamento ambiental”, esses dados devem ser

lidos como proxy analítica de tendência, e não como estatística censitária. Ainda assim, a curva observada é suficientemente robusta para indicar crescimento exponencial do tema (CRNBIO, 2025, dados inéditos).

2 FUNDAMENTOS JURÍDICOS E CONCEITUAIS

No plano constitucional, a CPLI dialoga com diferentes núcleos normativos. Os arts. 215 e 216 asseguram direitos culturais, protegem as manifestações populares, indígenas e afro-brasileiras e reconhecem o patrimônio cultural material e imaterial, a ser promovido e protegido pelo Poder Público com a colaboração da comunidade. O art. 231 reconhece aos povos indígenas sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, além dos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam; também determina que o aproveitamento de recursos hídricos e minerais em terras indígenas depende de autorização do Congresso, ouvidas as comunidades afetadas. No caso quilombola, o art. 68 do ADCT reconhece a propriedade definitiva das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. Em conjunto, esses dispositivos dão base interna para uma leitura que vincula meio ambiente, território, cultura, autodeterminação relativa e participação qualificada nos processos decisórios (BRASIL, 1988; SANTILLI, 2005).

No plano internacional, o marco decisivo é a Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. No Brasil, o texto foi aprovado pelo Congresso por meio do Decreto Legislativo nº 143/2002, promulgado pelo Decreto nº 5.051/2004 e, posteriormente, consolidado pelo Decreto nº 10.088/2019. É importante registrar uma precisão histórica: em 2019 não houve nova ratificação da Convenção; o que ocorreu foi a consolidação formal, em um decreto compilador, dos atos de promulgação das convenções da OIT já ratificadas pelo Brasil (BRASIL, 2002; BRASIL, 2004; BRASIL, 2019). Sob a jurisprudência consolidada do STF sobre tratados internacionais de direitos humanos ratificados sem o quórum do art. 5º, § 3º, da Constituição, reconhece-se a esses instrumentos estatura supralegal, o que reforça a força normativa da Convenção 169 na interpretação do direito infraconstitucional brasileiro (PIOVESAN, 2013).

Os arts. 6º e 7º da Convenção são particularmente decisivos para o licenciamento ambiental. Segundo a OIT, a consulta deve ser realizada por procedimentos apropriados, de boa-fé e por meio das instituições representativas dos povos interessados; eles devem poder participar livremente, em todos os níveis, da formulação, implementação e avaliação das medidas que os afetem diretamente. A OIT também enfatiza que consulta efetiva é aquela em que os interessados têm oportunidade real de influenciar a decisão, em tempo adequado, objetivo que não se cumpre por uma simples reunião informativa nem por um encontro em linguagem incompreensível para os consultados (OIT, 1989; OIT, 2013). Em paralelo, o art. 7º reconhece o direito desses povos de decidir suas próprias prioridades no processo de desenvolvimento, especialmente quando esse processo afeta suas vidas, crenças,

instituições, bem-estar espiritual e terras. Isso significa que a CPLI não é mera formalidade procedimental: ela integra o conteúdo material do direito ao território, à cultura e à reprodução social diferenciada (YAMADA; OLIVEIRA, 2013).

A noção de "povos e comunidades tradicionais" também possui definição jurídica relevante no Brasil. O Decreto nº 6.040/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, define esses grupos como coletividades culturalmente diferenciadas, que se reconhecem como tais, possuem formas próprias de organização social e ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica. O mesmo decreto estabelece, entre seus princípios, o acesso à informação em linguagem acessível, a consolidação de direitos e a participação efetiva dessas coletividades nos processos decisórios relacionados a seus direitos e interesses (BRASIL, 2007). A amplitude dessa definição é central para afastar uma leitura reducionista da CPLI como direito exclusivo de povos indígenas stricto sensu: no Brasil, ela também interessa a quilombolas e a outros sujeitos coletivos tradicionais, conforme a natureza do caso e o enquadramento jurídico aplicável (ALMEIDA, 2008).

Conceitualmente, portanto, a CPLI deve ser compreendida em quatro planos simultâneos. Ela é, antes de tudo, um direito fundamental procedimental de fonte internacional e constitucional. Em segundo lugar, é um dever estatal de construir processos de decisão interculturais. Em terceiro, converte-se em metodologia quando exige estudos prévios, linguagem acessível, tempos adequados de deliberação, tradução intercultural e oitiva segundo formas próprias de representação. Em quarto, desdobra-se em instrumentos administrativos concretos, como termos de referência específicos, estudos de componente, programas e planos básicos ambientais, pareceres técnicos, atas de oitiva e condicionantes (BRASIL, 2015; INCRA, 2021). É precisamente essa natureza híbrida que explica por que tanta gente a confunde: a CPLI não é uma lei isolada, não é apenas um método, não é só um princípio e não é um evento. Ela é um direito cuja eficácia depende de múltiplas traduções institucionais. Essa lógica reforça a necessidade de compreender o meio social não apenas como variável socioeconômica, mas como espaço de territorialidades, vínculos simbólicos, práticas culturais e formas próprias de organização coletiva, exigindo abordagens antropológicas e etnográficas nos processos de consulta e participação (SALES, 2025a).

Além dos povos indígenas e das comunidades quilombolas, a CPLI no Brasil tende a ser compreendida à luz da categoria mais ampla de povos e comunidades tradicionais, cuja definição jurídica no Brasil não se limita à existência de terra formalmente demarcada, titulada ou certificada. O Decreto nº 6.040/2007 reconhece como povos e comunidades tradicionais os grupos culturalmente diferenciados, que se autoidentificam como tais, possuem formas próprias de organização social e utilizam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica (BRASIL, 2007). Essa definição permite incluir, conforme o caso concreto,

comunidades de fundo e fecho de pasto, pescadores artesanais, marisqueiras, ribeirinhos, vazanteiros, geraizeiros, caiçaras, quebradeiras de coco babaçu, seringueiros, extrativistas, povos de terreiro e outros grupos que mantêm relações territoriais, simbólicas, produtivas e identitárias próprias. Assim, o critério central não é apenas a categoria étnica formal, mas a existência de territorialidade tradicional, autorreconhecimento, organização coletiva, dependência sociocultural do território e possibilidade de afetação direta ou indireta por medidas administrativas ou empreendimentos (ALMEIDA, 2008; LITTLE, 2002). Estudos recentes também vêm destacando a diversidade de sujeitos coletivos presentes no contexto rural brasileiro, incluindo comunidades de fundo e fecho de pasto, pescadores artesanais, povos de terreiro, mestres de ofício e outras coletividades territorializadas que articulam identidade cultural, memória e uso tradicional do território (SALES, 2026a).

Nesse sentido, a extensão da CPLI a esses grupos decorre da própria lógica da Convenção nº 169 da OIT, que protege povos indígenas e tribais a partir de seus modos próprios de vida, instituições sociais, vínculos territoriais e formas diferenciadas de reprodução cultural (OIT, 1989). No Brasil, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI nº 3239/DF, reconheceu a constitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003 e fortaleceu a proteção territorial quilombola, aproximando-a do campo dos direitos coletivos, territoriais e identitários já assegurados aos povos indígenas (STF, 2018). Esse entendimento reforça que a consulta não deve ser tratada como privilégio restrito a poucos sujeitos previamente reconhecidos pelo Estado, mas como salvaguarda aplicável sempre que comunidades tradicionalmente organizadas possam ser afetadas em seus territórios, práticas culturais, economias locais, religiosidades, memórias coletivas e modos de vida. Por isso, em diversos estados, comunidades tradicionais não indígenas e não quilombolas vêm reivindicando o direito à consulta em processos de licenciamento ambiental, especialmente quando empreendimentos de energia, mineração, infraestrutura e logística incidem sobre áreas de uso comum, caminhos tradicionais, espaços sagrados, áreas produtivas, recursos naturais e referências culturais fundamentais à sua continuidade social (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010; SANTILLI, 2005).

3 A CPLI NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL BRASILEIRO

No regime geral do licenciamento ambiental, a Lei nº 6.938/1981 consagra o licenciamento como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente; a Resolução Conama nº 1/1986 fixa o conceito de impacto ambiental e explicita que devem ser considerados efeitos sobre a saúde, o bem-estar da população, as atividades sociais e econômicas e as condições estéticas e sanitárias do meio; a Resolução Conama nº 237/1997 disciplina competências e procedimentos; e a Lei Complementar nº 140/2011 distribui atribuições administrativas entre União, estados e municípios. Esse conjunto normativo já abria espaço para que impactos sociais, territoriais e culturais fossem considerados nos estudos e nas decisões de licenciamento. O avanço posterior consistiu em qualificar essa consideração

a partir de direitos específicos de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais (BRASIL, 1981; BRASIL, 1986; BRASIL, 1997; BRASIL, 2011; MILARÉ, 2015).

No plano federal, a Portaria Interministerial nº 60/2015 é o principal elo procedimental entre o licenciamento ambiental de competência do Ibama e a atuação de órgãos envolvidos. Ela disciplina a participação da Funai, da então Fundação Cultural Palmares, do Iphan e do Ministério da Saúde, estabelece a lógica dos termos de referência específicos e define que as manifestações desses órgãos devem se relacionar diretamente com os impactos identificados nos estudos. A portaria também prevê a atuação desses órgãos não apenas na fase de estudos, mas também na orientação para planos e programas e no acompanhamento de medidas e condicionantes. Ainda que a portaria não esgote a Convenção 169, ela consolidou a ideia de que o licenciamento de grandes empreendimentos depende de uma interface procedimental com direitos étnico-territoriais, sanitários e patrimoniais (BRASIL, 2015a; FARIAS, 2019).

No caso indígena, a Instrução Normativa Funai nº 2/2015 detalha o componente indígena do licenciamento. A norma prevê que, uma vez consultadas as áreas técnicas internas da Funai sobre a existência de situações protegidas, a CGLIC consolida termo de referência específico para subsidiar os estudos de impactos relativos ao componente indígena. A Funai analisa o estudo do componente indígena a partir do cumprimento do termo de referência, da matriz de impactos e da relação entre impactos e medidas propostas; antes do parecer final, a norma determina a apresentação e a oitiva das comunidades indígenas por equipe técnica da autarquia. O mesmo esquema se repete na fase dos planos, programas, projetos e medidas de controle ambiental previstos no PBA ou documento equivalente. Em 2025, a própria Funai reafirmou institucionalmente que, quando há impactos sobre povos indígenas, elabora o TRE, analisa o ECI e o CI-PBA, promove reuniões específicas e condiciona o prosseguimento do licenciamento à observância do direito de consulta (FUNAI, 2015; FUNAI, 2025; YAMADA; OLIVEIRA, 2013).

No caso quilombola, a Instrução Normativa Incra nº 111/2021 representa um marco semelhante e, em alguns pontos, ainda mais minucioso. A norma estabelece que o Incra consolidará termo de referência específico para subsidiar os estudos relativos ao componente quilombola; prevê a identificação de terras quilombolas na área de influência direta; disciplina a organização das oitivas; exige distribuição antecipada, em quantidade suficiente, de versões integrais e resumidas dos documentos, em linguagem menos técnica e mais acessível, com antecedência mínima de quinze dias; e prevê análise conclusiva tanto do Estudo do Componente Quilombola quanto do Projeto Básico Ambiental Quilombola. O Incra também afirma que, do início ao fim do processo, promoverá participação constante das comunidades quilombolas no levantamento de dados e na discussão das questões relativas ao empreendimento. Estamos, aqui, diante da materialização mais nítida de como a

CPLI se converte em rito administrativo, em estudo específico, em oitiva e em decisão técnica (INCRA, 2021; ALMEIDA, 2008).

No âmbito do envolvimento público mais amplo, o Ibama mantém procedimentos de audiências públicas e de participação social no licenciamento ambiental federal. Contudo, a audiência pública possui natureza geral e aberta ao público, voltada à apresentação do RIMA e à coleta de críticas e sugestões, não sendo funcionalmente equivalente à CPLI. O próprio MPF consolidou, em enunciado da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão, o entendimento de que a realização de audiências públicas no licenciamento ambiental não se confunde, não supre e não substitui a necessidade de consulta prévia, livre e informada sempre que povos indígenas e comunidades tradicionais puderem ser afetados (MPF, 2018). A OIT afirma no mesmo sentido que reunião meramente informativa não constitui consulta real (OIT, 2013). A distinção é decisiva: audiência pública é um mecanismo de participação social geral; CPLI é um direito procedimental qualificado, intercultural e dirigido a sujeitos coletivos específicos (OIT, 1989; ACSELRAD, 2004).

Essa mesma diferença explica por que o Ministério Público brasileiro passou a tratar a matéria a partir de uma chave intercultural. A Resolução CNMP nº 230/2021 determina que a atuação do MP junto aos povos e comunidades tradicionais observe a autoidentificação, a informalidade, a presença física, a tradução intercultural e, quando necessário, o apoio da antropologia e de outras áreas do conhecimento. Também exige que os grupos sejam citados e intimados de processos que os afetem para que possam apresentar manifestações autônomas, sob pena de nulidade. Embora a resolução diga respeito diretamente ao Ministério Público, ela oferece um padrão institucional relevante para o licenciamento: não há consulta adequada quando os sujeitos coletivos são tratados como público indistinto, quando a linguagem é inacessível ou quando o processo desconsidera as mediações técnicas e culturais necessárias para compreensão e deliberação (CNMP, 2021; LITTLE, 2002).

No âmbito das unidades de conservação federais, a relação entre CPLI e licenciamento também é importante, ainda que menos padronizada. A Lei do SNUC e o Decreto nº 4.340/2002 reconhecem populações tradicionais em determinadas categorias de uso sustentável e preveem participação em conselhos e instrumentos de gestão. O ICMBio, por sua vez, disciplina rotinas participativas em planos de manejo de reservas extrativistas e demais unidades com presença de população tradicional, exigindo oficinas comunitárias e participação majoritária e representativa dessa população em certas etapas. Além disso, o Instituto possui procedimentos próprios para manifestações em licenciamento e autorizações, especialmente nas hipóteses da Resolução Conama nº 428/2010 e da IN Conjunta Ibama/ICMBio nº 8/2019. Nesses casos, os instrumentos participativos da gestão da unidade são relevantes, mas não substituem a CPLI quando um empreendimento externo afeta diretamente comunidades tradicionais em seus interesses e direitos. Trata-se de planos normativos conexos, não intercambiáveis (BRASIL, 2000; BRASIL, 2002; ICMBIO, 2017; ICMBIO, 2019; DIEGUES, 2008).

4 PATRIMÔNIO CULTURAL, IPHAN E A LÓGICA CONSULTIVA

No campo do patrimônio cultural, a relação com a CPLI é menos explicitada na linguagem jurídica corrente, mas é substantivamente importante. A Constituição protege as manifestações culturais e o patrimônio material e imaterial com colaboração da comunidade; o Decreto nº 3.551/2000 institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial e o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial; e o Iphan reconhece que o patrimônio imaterial é transmitido e recriado pelas comunidades e grupos em sua interação com o ambiente, a natureza e a história. Portanto, quando o licenciamento ambiental incide sobre bens culturais imateriais ou sobre comunidades detentoras dessas referências, a dimensão consultiva não é um adendo externo: ela decorre da própria estrutura do regime jurídico do patrimônio cultural (BRASIL, 1988; BRASIL, 2000; IPHAN, s.d.; MENESES, 2012).

A antiga Instrução Normativa Iphan nº 1/2015 já estabelecia procedimentos específicos para a atuação do Instituto nos processos de licenciamento ambiental envolvendo bens culturais acautelados em âmbito federal. Contudo, a Instrução Normativa IPHAN nº 6/2025 ampliou e aprofundou significativamente essa lógica procedimental e participativa ao consolidar novos instrumentos, conceitos e exigências técnicas voltadas aos bens materiais, arqueológicos e imateriais registrados. A nova normativa estabelece que o IPHAN é o órgão competente para se manifestar sobre impactos aos bens culturais acautelados, incluindo bens registrados, chancelados, valorados e bens em processo de acautelamento. A IN também passa a prever expressamente Estudos de Avaliação de Impacto aos Bens Imateriais Registrados (RAIBIR), Programas de Gestão dos Bens Imateriais Registrados (PGBIR) e Projetos Integrados de Educação Patrimonial (PIEP), reforçando que impactos socioculturais e patrimoniais devem ser avaliados conjuntamente às comunidades detentoras. Além disso, a norma determina que os estudos contem com participação das comunidades associadas aos bens culturais, respeitando protocolos de consulta específicos quando houver, inclusive no caso de povos indígenas e comunidades tradicionais. Nesse sentido, a IN nº 6/2025 aproxima ainda mais a lógica do patrimônio cultural da gramática da CPLI, ao institucionalizar participação comunitária, mediação intercultural e construção compartilhada dos processos de avaliação de impacto (IPHAN, 2025; FLORÊNCIO et al., 2014).

No campo específico do patrimônio imaterial, a própria política de registro e de inventário do Iphan trabalha com instrumentos de anuência e participação dos detentores. O Instituto informa que, para dar início a processo de registro, o representante da comunidade detentora deve apresentar declaração formal expressando interesse e anuência da comunidade. Em publicações institucionais, o Iphan afirma que a participação das comunidades na definição e implementação das ações de preservação é essencial e que o princípio da salvaguarda do patrimônio imaterial é o compartilhamento de responsabilidades e informações em estreito contato com os grupos sociais que produzem e transmitem esse patrimônio. O Manual do INRC, por sua vez, ressalta o princípio da parceria entre

Estado e comunidade. Em experiências concretas de inventário, o Iphan chega a adotar modelos de consentimento prévio informado. Isso autoriza afirmar, com a necessária cautela terminológica, que a política de patrimônio cultural imaterial brasileira acolhe uma gramática participativa convergente com os fundamentos da CPLI, ainda que nem sempre nomeada com essa sigla (IPHAN, 2012; IPHAN, 2018; IPHAN, 2023; UNESCO, 2003).

Em linguagem prática, isso significa que aquilo que muitos agentes do licenciamento chamam de "componente patrimonial" também deve ser lido à luz de direitos consultivos quando o bem cultural estiver intrinsecamente ligado a coletividades tradicionais. Não se trata de converter todo estudo patrimonial automaticamente em "CPLI" no sentido estrito da Convenção 169, mas de reconhecer que inventários, registros, diagnósticos, salvaguardas, programas de educação patrimonial e medidas de preservação só são legítimos quando consideram as comunidades detentoras como sujeitos do processo, e não como meras fontes de informação. Essa chave é particularmente relevante em contextos costeiros, extrativistas, quilombolas, indígenas, de matriz africana e de outras territorialidades tradicionais nas quais cultura e território são juridicamente indissociáveis (SANTILLI, 2005; LITTLE, 2002; ALMEIDA, 2008).

5 CRESCIMENTO DO TEMA E EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

O levantamento exploratório interno realizado para a CRNBio Ambiental e Arqueologia identificou crescimento expressivo das menções ao tema CPLI e termos correlatos no universo do licenciamento ambiental brasileiro entre 2020 e 2025. Como já indicado, o dado não corresponde a banco oficial do Estado; trata-se de proxy construída a partir de buscas sistemáticas, compilação documental e cruzamento de informações obtidas por meio de ferramentas de inteligência artificial, especialmente o uso de sistemas de IA generativa para rastreamento terminológico e organização de dados públicos, além da análise de programas ambientais, relatórios técnicos, decisões judiciais, notícias institucionais e documentos administrativos de órgãos ambientais e de controle aos quais a equipe técnica teve acesso (5 mil documentos analisados anualmente - internos, externos e de plataformas públicas – SEI). Ainda assim, a progressão é eloquente. A utilização de ferramentas de IA nesse contexto não substituiu a análise crítica humana, mas operou como instrumento auxiliar de sistematização, mineração textual e identificação de tendências documentais em larga escala, metodologia já discutida em estudos recentes sobre inteligência artificial aplicada à gestão de dados e análise documental (RUSSELL; NORVIG, 2021; BENDER et al., 2021).

Tabela 1. Levantamento exploratório sobre a incidência de menções a CPLI e termos correlatos no licenciamento ambiental brasileiro, 2020-2025.

Ano	Menções estimadas em bases técnicas, jurídicas e institucionais	Tendência observada
2020	150 a 250	Tema ainda concentrado em conflitos indígenas e grandes obras
2021	250 a 400	Ampliação com judicialização e protocolos comunitários
2022	400 a 700	Entrada forte em mineração, eólicas e transmissão
2023	700 a 1.200	Consolidação da CPLI como eixo do risco socioambiental
2024	1.200 a 2.000	Forte expansão em energia renovável, ESG e conflitos territoriais
2025	2.000 a 3.500	Explosão do tema com novos marcos regulatórios e litígios

Fonte: CRNBio Ambiental e Arqueologia. Dados inéditos, 2026.

A leitura qualitativa desses números sugere que a CPLI deixou de ser assunto lateral para se tornar categoria central de gestão de risco jurídico, reputacional e territorial no licenciamento. Três vetores ajudam a explicar a curva. Essa tendência acompanha o crescimento da incorporação de variáveis socioculturais e patrimoniais na governança socioambiental e na dimensão social do ESG, especialmente em setores de infraestrutura e energia (SALES, 2026b). O primeiro é a expansão territorial de empreendimentos de infraestrutura, mineração, energia e logística sobre espaços efetivamente usados por povos e comunidades tradicionais. O segundo é a institucionalização, ainda que desigual, de instrumentos como ECI, ECQ, CI-PBA, PBAQ e relatórios de impacto a bens culturais registrados e associados a comunidades. O terceiro é a judicialização crescente do tema, com MPF, DPU, tribunais regionais e Ministério Público estadual mobilizando a Convenção 169 e o vocabulário da consulta em diferentes casos. A literatura recente sobre conflitos territoriais e neoextrativismo no Brasil já apontava que os processos de expansão de grandes empreendimentos vêm produzindo crescente demanda por mecanismos de participação intercultural e reconhecimento territorial (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010; ACSELRAD, 2004; CRNBIO, 2025, dados inéditos).

A judicialização recente confirma essa expansão. Em janeiro de 2025, o MPF noticiou que o TRF1 manteve a exigência de consulta prévia, livre e informada a indígenas e comunidades tradicionais para a instalação do projeto Belo Sun, no Xingu, impedindo o início das atividades até comprovação da consulta. Em 2024, em litígio sobre o projeto de potássio no Amazonas, o MPF sustentou, em petição pública, que houve violação autônoma ao procedimento de consulta prévia, livre e informada, além de outras irregularidades no licenciamento. No caso Belo Monte, a DPU informou que o Ibama acolheu posição institucional no sentido de não renovar licença de operação sem finalização da consulta de povos indígenas e comunidades tradicionais impactados. Esses exemplos mostram que a CPLI já opera, na prática, como parâmetro de validade, legitimidade e continuidade dos licenciamentos (MPF, 2025; DPU, 2024).

Do ponto de vista subnacional, a pesquisa também revela uma assimetria importante. O Maranhão constitui exemplo raro de tentativa de procedimentalização explícita da matéria em âmbito estadual: a Portaria SEMA nº 76/2019 instituiu procedimento de CLPI antes da abertura do processo de licenciamento, e a Portaria Conjunta SEDIHPOP/SEMA nº 1/2022 passou a disciplinar fluxos para identificação da necessidade de consulta, integração com cadastro estadual e observância preferencial de protocolos autônomos comunitários. Em contraste, em parte significativa dos estados consultados, a disciplina permanece difusa, dependente de exigências casuísticas em processos específicos ou de termos de referência gerais de estudos ambientais, sem ato normativo público que consolide um rito próprio de CPLI. O caso baiano é ilustrativo desse quadro: o Inema disponibiliza formulários e termos de referência de licenciamento em seu portal, mas não apresenta, em sua interface pública consultada, um termo de referência autônomo e geral para CPLI. Essa conclusão deve ser lida como inferência do mapeamento normativo realizado, e não como declaração oficial do Estado (MARANHÃO, 2019; MARANHÃO, 2022).

A tendência observada de 2020 a 2025 aponta continuidade em 2026. Ela decorre não apenas da curva empírica da CRNBio, mas também da manutenção da agenda de participação social e qualificação de estudos no licenciamento federal. Em 2026, o Ibama divulgou novos guias de avaliação de impacto ambiental e voltou a enfatizar a ampliação da participação social como medida de aprimoramento processual; ao mesmo tempo, a Lei nº 15.190/2025 consolidou normas gerais do licenciamento ambiental, mantendo o tema no centro do debate regulatório. A inferência mais prudente é que a CPLI continuará ganhando densidade operacional e contenciosa, particularmente em empreendimentos que incidem sobre territórios tradicionais, paisagens culturais e áreas sensíveis de expansão energética e mineral (IBAMA, 2026; BRASIL, 2025).

6 DESAFIOS REGULATÓRIOS E PROPOSTA DE TERMO DE REFERÊNCIA

O principal achado normativo desta pesquisa é o seguinte: o Brasil já dispõe de múltiplas portas de entrada para a CPLI no licenciamento ambiental, mas ainda não possui um termo de referência nacional unificado e de caráter geral para sua condução. Existem normas específicas da Funai para o componente indígena, do Incra para o componente quilombola, disciplina patrimonial do Iphan, procedimentos participativos do Ibama, instrumentos de gestão do ICMBio e experiências estaduais isoladas, como as do Maranhão. O sistema, portanto, existe, mas opera de forma fragmentada. Como consequência, muitos processos ainda tratam a CPLI como reunião pontual, anexo do EIA/RIMA, atividade de comunicação social ou audiência pública "reforçada", quando, na realidade, ela exige arranjo próprio, cronologia própria e critérios específicos de validade (FUNAI, 2015; INCRA, 2021; MARANHÃO, 2022).

Também é necessário superar a compreensão reducionista de que a CPLI corresponde apenas a um "momento específico de consulta", apartado dos demais estudos do licenciamento. Diversos instrumentos já utilizados pelo Ibama, Funai, Incra, Iphan, ICMBio e demais órgãos ambientais integram, materialmente, o próprio campo metodológico da consulta, ainda que nem sempre sejam reconhecidos dessa forma. Estudos de Componente Indígena (ECI), Estudos de Componente Quilombola (ECQ), programas básicos ambientais, avaliações patrimoniais, diagnósticos territoriais, estudos socioeconômicos e projetos de educação patrimonial envolvem escuta ativa, participação comunitária, identificação de impactos socioculturais e diálogo territorial. Em essência, constituem expressões operacionais do direito à consulta livre, prévia e informada. O problema é que esses procedimentos seguem sendo executados de maneira compartimentalizada, desconectada e frequentemente redundante. Assim, torna-se fundamental que órgãos públicos, comunidade científica, setor ambiental e equipes técnicas compreendam a CPLI não apenas como ato isolado, mas como lógica transversal de participação intercultural que atravessa todo o processo de licenciamento quando houver povos e comunidades tradicionais potencialmente afetados (OIT, 1989; OIT, 2013; FUNAI, 2015; INCRA, 2021). Como argumenta Sales (2025a), os conflitos socioambientais contemporâneos não decorrem apenas da ausência de dados técnicos, mas da insuficiência de escuta qualificada e do não reconhecimento das territorialidades e vínculos simbólicos das comunidades afetadas. Nesse sentido, a CPLI exige superação do paradigma estritamente socioeconômico do licenciamento ambiental, incorporando abordagens antropológicas comprometidas com mediação sociocultural, etnografia e leitura territorial ampliada.

Uma primeira consequência prática dessa fragmentação é a recorrente confusão entre consulta e audiência pública. A audiência pública do licenciamento possui natureza aberta e geral, normalmente voltada à apresentação do RIMA e ao recolhimento de críticas e sugestões. Já a CPLI é orientada por representatividade comunitária, boa-fé, linguagem acessível, tempo adequado de deliberação, documentação prévia compreensível, diálogo intercultural e possibilidade efetiva de influenciar a decisão administrativa. O MPF consolidou entendimento de que audiência pública não substitui consulta, enquanto a própria OIT afirma que reuniões meramente informativas não configuram consulta real. As normas da Funai e do Incra reforçam essa diferença ao exigir oitivas específicas, materiais prévios adequados e participação contínua das comunidades ao longo do processo. A diferença, portanto, não é apenas terminológica, mas estrutural (MPF, 2018; OIT, 2013; FUNAI, 2015; INCRA, 2021).

Outra consequência relevante é a dificuldade de articular a cronologia dos estudos. Em muitos licenciamentos, o reconhecimento da necessidade de abordagem aprofundada de comunidades tradicionais ocorre apenas quando o EIA/RIMA já está avançado, produzindo consultas tardias, defensivas ou estritamente mitigatórias. O modelo mais consistente exige triagem territorial

antecipada, baseada em cadastros oficiais, bases geoespaciais, registros de terras indígenas e quilombolas, informações de órgãos intervenientes e indicações das próprias comunidades. Tanto a Portaria Interministerial nº 60/2015 quanto as normas da Funai e do Incra operam com essa lógica de detecção prévia, posteriormente reforçada por experiências estaduais como a do Maranhão (BRASIL, 2015a; FUNAI, 2015; INCRA, 2021; MARANHÃO, 2019; MARANHÃO, 2022).

Outro desafio estrutural é a fragmentação operacional dos próprios estudos e processos participativos realizados junto às comunidades tradicionais. Em muitos casos, componentes indígenas, quilombolas, patrimoniais, socioeconômicos e programas participativos são executados por equipes distintas, em cronologias desarticuladas e metodologias pouco integradas. Isso faz com que as mesmas comunidades sejam repetidamente submetidas a entrevistas, questionários, oficinas, reuniões e oitivas isoladas. O resultado costuma ser desgaste comunitário, fadiga participativa, aumento de tensões e perda de qualidade das informações produzidas, sobretudo em territórios já pressionados pela sobreposição de empreendimentos e licenciamentos simultâneos. A literatura recente sobre programas socioambientais no licenciamento ambiental também demonstra que a incorporação de ferramentas antropológicas e sociológicas fortalece a legitimidade social dos processos participativos, amplia o engajamento comunitário e melhora a mediação entre empreendedores e comunidades tradicionais (SALES, 2025b). O uso combinado de questionários digitais, escutativas, entrevistas qualitativas e observação etnográfica também tem demonstrado potencial para qualificar diagnósticos socioculturais e ampliar a legitimidade técnica e social dos estudos realizados junto às comunidades tradicionais (SALES, 2025c).

À luz dos princípios de boa-fé, adequação cultural e participação efetiva previstos na Convenção 169, torna-se cada vez mais necessário que estudos envolvendo escuta ativa e participação comunitária sejam planejados de forma integrada, interdisciplinar e territorializada, preferencialmente por equipes multidisciplinares atuando conjuntamente ou em etapas paralelas e coordenadas. Isso permitiria momentos coletivos mais estruturados de diálogo, reduziria a hiperfragmentação das escutas e fortaleceria análises de impacto mais qualificadas e coerentes (OIT, 1989; CNMP, 2021; LITTLE, 2002; ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010).

À luz desse diagnóstico, este artigo propõe que o debate brasileiro avance para a construção de um termo de referência nacional flexível para CPLI no licenciamento ambiental: a ser aplicado pelo órgão ambiental licenciador (IBAMA, OEMA's e prefeituras, com intervenção e participação de órgãos intervenientes interessados). Não se trata de criar modelo rígido e uniforme para todos os casos, mas uma referência mínima comum capaz de ordenar o momento propriamente consultivo dentro e ao redor dos diversos componentes técnicos já existentes. Esse termo deveria afirmar, desde seu preâmbulo, que a CPLI constitui direito fundamental e procedimento intercultural, não audiência pública especial. Também deveria articular-se com a Convenção 169, a Constituição Federal, a Portaria Interministerial

nº 60/2015, as normas setoriais da Funai, do Incra e do Iphan e as competências distribuídas pela Lei Complementar nº 140/2011 (BRASIL, 1988; OIT, 1989; BRASIL, 2011; BRASIL, 2015a).

Como contribuição propositiva, sugere-se que esse termo de referência mínimo contemple, ao menos, oito etapas articuladas. A 1° etapa seria a triagem territorial e sociocultural preliminar, com busca ativa por comunidades potencialmente afetadas. A 2° etapa corresponderia à abertura intercultural do processo, com comunicação oficial em linguagem acessível, identificação das instituições representativas e definição dos meios de tradução e mediação. A 3° etapa envolveria os estudos prévios propriamente ditos, incluindo, conforme o caso, ECI, ECQ, estudos patrimoniais, diagnósticos territoriais e levantamentos socioeconômicos e paisagísticos. A 4° etapa consistiria em espaços de escuta autônoma ou reservada, permitindo que as comunidades dialoguem com órgão licenciador e equipes técnicas especializadas, inclusive sem a presença do empreendedor, caso desejem. A 5° etapa seria a apresentação dialogada do empreendimento e dos estudos, com momentos coletivos estruturados, escuta ativas, questionários, registros orais e tempo adequado de deliberação comunitária. A 6° etapa corresponderia à manifestação comunitária propriamente dita, individual e coletiva, por atas, gravações, protocolos ou outras formas culturalmente pertinentes. A 7° etapa seria a decisão motivada do órgão licenciador, explicitando de que forma as posições comunitárias foram consideradas. Por fim, a 8° etapa envolveria devolutiva e monitoramento contínuo nas fases de LP, LI, LO e execução de programas e condicionantes. Trata-se de proposta analítica construída a partir do marco normativo pesquisado e das lacunas procedimentais identificadas (OIT, 2013; CNMP, 2021; YAMADA; OLIVEIRA, 2013). Em todo esse bojo, ferramentas como cartografia social, etnografia colaborativa e diagnósticos territoriais participativos tornam-se particularmente relevantes para identificação de vínculos simbólicos, usos coletivos do território e conflitos territoriais invisibilizados em abordagens convencionais (SALES, 2026a).

Outro elemento essencial para o aprimoramento da CPLI no Brasil é o fortalecimento dos protocolos autônomos comunitários de consulta. Cada vez mais povos e comunidades tradicionais vêm elaborando documentos próprios que definem como desejam ser consultados, quem são suas instituições representativas, quais linguagens devem ser utilizadas, quais espaços consideram legítimos e quais metodologias reconhecem como adequadas para participação e tomada de decisão. Esses protocolos não devem ser tratados como mera formalidade documental, mas como expressão concreta da autodeterminação, da autonomia comunitária e da adequação intercultural previstas na Convenção 169 (OIT, 1989). Nesse sentido, órgãos públicos e entidades intervenientes deveriam incentivar sua elaboração e reconhecê-los como instrumentos estruturantes do licenciamento ambiental. Mais do que orientar apenas um eventual “momento de consulta”, esses protocolos deveriam organizar a escuta e a participação comunitária em todos os componentes do licenciamento que incidam sobre territórios tradicionais, incluindo estudos indígenas, quilombolas, patrimoniais, arqueológicos, socioeconômicos

e demais avaliações que demandem interação direta com as comunidades. Havendo protocolo autônomo formalizado, sua observância deveria constituir diretriz obrigatória para empreendedores, consultorias e órgãos licenciadores, salvo situações excepcionalíssimas devidamente motivadas (MPF, 2018; CNMP, 2021; YAMADA; OLIVEIRA, 2013).

Também é indispensável reconhecer a centralidade das equipes multidisciplinares. A Resolução CNMP nº 230/2021 já destaca a importância da antropologia e de outras áreas do conhecimento na compreensão das especificidades socioculturais dos grupos tradicionais. No licenciamento ambiental, isso deve se traduzir em exigência concreta de equipes compostas por antropólogos, geógrafos, profissionais do patrimônio cultural, cartógrafos sociais, intérpretes e facilitadores com experiência em mediação intercultural. A presença desses profissionais não constitui luxo metodológico, mas condição mínima de inteligibilidade recíproca entre Estado, empreendimento e comunidades. Especialmente nos estudos territoriais, o diálogo entre antropologia e geografia é essencial para evitar leituras restritas de área diretamente afetada e incorporar mobilidade, territorialidade sazonal, usos comuns, vínculos paisagísticos e bens culturais associados (CNMP, 2021; LITTLE, 2002; INGOLD, 2000). Essa necessidade decorre do fato de que impactos sociais não podem ser reduzidos a indicadores quantitativos ou diagnósticos estatísticos fragmentados, exigindo leitura antropológica das territorialidades, das memórias, das formas locais de organização e dos vínculos culturais estabelecidos com o território (SALES, 2025a).

Por fim, o termo de referência proposto deve afirmar expressamente que a consulta não se encerra na obtenção da Licença Prévia. A experiência da Funai e do Incra demonstra que a lógica consultiva atravessa todo o percurso do licenciamento, desde os estudos iniciais até os programas básicos ambientais, o acompanhamento das condicionantes e os relatórios finais. Compreender a CPLI apenas como “momento anterior à LP” é insuficiente. O caráter prévio é indispensável porque a decisão ainda está em formação, mas a efetividade do direito exige continuidade na implementação de medidas mitigadoras, compensatórias, patrimoniais, de educação ambiental, educação patrimonial e monitoramento territorial. A consulta é prévia em relação ao ato decisório central, mas a participação precisa ser permanente na governança dos impactos (FUNAI, 2015; INCRA, 2021; OIT, 1989). A literatura recente também vem apontando que a descontinuidade de programas participativos e patrimoniais na fase de operação fragiliza processos de salvaguarda, monitoramento territorial e prevenção de conflitos socioambientais (SALES, 2026c).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A CPLI tornou-se tema central no licenciamento ambiental brasileiro porque expressa, de forma concentrada, uma transformação mais ampla do próprio modelo de governança ambiental no país: a passagem de um licenciamento centrado predominantemente na variável biofísica para um

licenciamento que precisa lidar também com direitos territoriais, patrimônio cultural, diversidade étnica, justiça ambiental e legitimidade social do desenvolvimento. O marco jurídico dessa transformação não é recente. Ele se encontra na Constituição Federal de 1988, na Convenção nº 169 da OIT, no Decreto nº 6.040/2007 e em um conjunto crescente de normas infralegais que reconhecem a participação qualificada de povos e comunidades tradicionais nos processos decisórios que os afetam diretamente (BRASIL, 1988; OIT, 1989; BRASIL, 2007).

O que se mostra recente é a maturidade institucional e contenciosa da matéria, hoje perceptível na atuação de órgãos federais, experiências estaduais, enunciados ministeriais, ações judiciais e estudos técnicos cada vez mais especializados (MPF, 2018; CNMP, 2021). A consolidação da CPLI também aponta para uma transformação metodológica mais ampla do licenciamento ambiental, na qual escuta ativa, mediação sociocultural e diálogo intercultural deixam de ser elementos acessórios e passam a integrar o núcleo de legitimidade dos processos participativos (SALES, 2025b). Nesse contexto, a CPLI tende a consolidar-se também como variável estratégica de governança territorial, gestão de riscos e desempenho social de empreendimentos, aproximando direitos territoriais, patrimônio cultural e métricas contemporâneas de sustentabilidade socioambiental (SALES, 2026b).

O primeiro resultado deste artigo foi conceitual: a CPLI não se confunde com audiência pública, ação de comunicação institucional, reunião de apresentação de empreendimento ou mera formalidade procedimental. Trata-se de um direito procedimental intercultural que exige informação adequada, representatividade, boa-fé, tempo de deliberação, influência real sobre a decisão administrativa e continuidade participativa ao longo do licenciamento (OIT, 1989; OIT, 2013). O segundo resultado foi normativo: a CPLI já se materializa no Brasil por meio de termos de referência específicos, Estudos de Componente Indígena e Quilombola, programas básicos ambientais, avaliações de impacto sobre bens culturais imateriais e práticas de salvaguarda patrimonial, embora essa materialização permaneça fragmentada e desigual entre os diferentes órgãos e entes federativos (FUNAI, 2015; INCRA, 2021; IPHAN, 2025). O terceiro resultado foi empírico: o levantamento exploratório realizado pela CRNBio Ambiental e Arqueologia identificou crescimento exponencial das menções ao tema entre 2020 e 2025, confirmando que a CPLI passou a ocupar posição estratégica no campo do licenciamento ambiental brasileiro (CRNBIO, 2025, dados inéditos).

A conclusão mais importante, contudo, é prospectiva. O desafio brasileiro já não consiste em saber se a CPLI integra o licenciamento ambiental, pois a prática institucional, normativa e judicial já respondeu afirmativamente a essa questão. O desafio atual é qualificar seu desenho procedimental, reduzir improvisações, evitar confusões conceituais e construir referências nacionais capazes de conferir previsibilidade sem esvaziar a diversidade sociocultural dos povos e comunidades tradicionais. Em outras palavras, é necessário reconhecer que a CPLI não constitui apêndice acessório do licenciamento, mas uma de suas condições contemporâneas de legitimidade democrática, segurança

ISSN: 2177-3246

jurídica e sustentabilidade territorial. Se o licenciamento ambiental pretende continuar operando como instrumento de prevenção, controle e legitimação social de empreendimentos, precisará incorporar, de maneira explícita, integrada e tecnicamente consistente, a centralidade da consulta prévia, livre e informada nos processos de tomada de decisão sobre territórios, patrimônios culturais e modos de vida tradicionais (ACSELRAD, 2004; ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010; LITTLE, 2002).

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Conflitos ambientais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização, movimentos sociais e uso comum. Manaus: PGSCA/UFAM, 2008.

BENDER, Emily M. et al. On the dangers of stochastic parrots: can language models be too big? In: ACM CONFERENCE ON FAIRNESS, ACCOUNTABILITY, AND TRANSPARENCY, 2021, Virtual Event. Proceedings [...]. New York: ACM, 2021. p. 610-623.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 2025.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002. Aprova o texto da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre os povos indígenas e tribais em países independentes. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2002.

BRASIL. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Brasília, DF: Presidência da República, 2002.

BRASIL. Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. Brasília, DF: Presidência da República, 2003.

BRASIL. Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais. Brasília, DF: Presidência da República, 2004.

BRASIL. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF: Presidência da República, 2007.

BRASIL. Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2019.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, DF: Presidência da República, 1981.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Brasília, DF: Presidência da República, 2000.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas para a cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativa à proteção ambiental. Brasília, DF: Presidência da República, 2011.

BRASIL. Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. Brasília, DF: Presidência da República, 2025.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015. Estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação de órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Ibama. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente et al., 2015.

BRASIL. Resolução Conama nº 1, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Brasília, DF: Conama, 1986.

BRASIL. Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre licenciamento ambiental. Brasília, DF: Conama, 1997.

CNMP. Resolução nº 230, de 8 de junho de 2021. Disciplina a atuação do Ministério Público brasileiro junto aos povos e comunidades tradicionais. Brasília, DF: Conselho Nacional do Ministério Público, 2021.

CRNBIO AMBIENTAL E ARQUEOLOGIA. Levantamento exploratório sobre a incidência de menções a CPLI e termos correlatos no licenciamento ambiental brasileiro, 2020-2025. Salvador: CRNBio, 2025. Dados inéditos.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. DPU cobra consulta prévia a povos indígenas e comunidades tradicionais em Belo Monte. Brasília, DF: DPU, 2024.

DIEGUES, Antonio Carlos. O mito moderno da natureza intocada. 6. ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

FARIAS, Talden. Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

FLORÊNCIO, Sônia Rampim et al. Educação patrimonial: histórico, conceitos e processos. Brasília, DF: Iphan, 2014.

FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS. Conheça o papel da Funai nos processos de licenciamento ambiental. Brasília, DF: Funai, 2025.

FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS. Instrução Normativa nº 2, de 27 de março de 2015. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados durante o processo de licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades localizados ou desenvolvidos no interior de terras indígenas cujo empreendedor seja organizações indígenas. Brasília, DF: Funai, 2015.

IBAMA. Guia de Avaliação de Impacto Ambiental. Brasília, DF: Ibama, 2026.

INGOLD, Tim. The perception of the environment: essays on livelihood, dwelling and skill. London: Routledge, 2000.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Instrução Normativa nº 7, de 21 de dezembro de 2017. Aprova o roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo participativos em reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável federais. Brasília, DF: ICMBio, 2017.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE; INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Instrução Normativa Conjunta nº 8, de 27 de setembro de 2019. Estabelece procedimentos entre ICMBio e Ibama relacionados à Resolução Conama nº 428/2010 no âmbito do licenciamento ambiental federal. Brasília, DF: ICMBio/Ibama, 2019.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000. Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro e cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial. Brasília, DF: Iphan, 2000.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Instrução Normativa nº 1, de 25 de março de 2015. Estabelece procedimentos administrativos a serem observados pelo Iphan nos processos de licenciamento ambiental dos quais participe. Brasília, DF: Iphan, 2015.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Instrução Normativa nº 6, de 17 de abril de 2025. Dispõe sobre os procedimentos administrativos do IPHAN nos processos de licenciamento ambiental envolvendo bens culturais acautelados em âmbito federal. Brasília, DF: Iphan, 2025.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Manual do Inventário Nacional de Referências Culturais. Brasília, DF: Iphan, 2012.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. O Registro do Patrimônio Imaterial. Brasília, DF: Iphan, 2014.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Patrimônio imaterial. Brasília, DF: Iphan, s.d.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Instrução Normativa Incra nº 111, de 22 de dezembro de 2021. Dispõe sobre os procedimentos administrativos a serem observados pelo Incra nos processos de licenciamento ambiental de obras, atividades ou empreendimentos que impactem terras quilombolas. Brasília, DF: Incra, 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Nova normativa orienta sobre licenciamento ambiental em áreas quilombolas. Brasília, DF: Incra, 2021.

LITTLE, Paul E. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. Brasília: UnB, 2002.

LUNELLI, Isabelle Cristine. Estado de coisas inconstitucional no Brasil: a captura pelas empresas do dever estatal de consultar os povos indígenas e tradicionais. Revista de Direito Público, Curitiba, v. 18, n. 1, p. 1-22, 2023.

MARANHÃO. Portaria SEMA nº 76, de 22 de maio de 2019. Institui procedimento sobre a Consulta Livre, Prévia e Informada a ser observado antes da abertura do processo de licenciamento ambiental no âmbito da Sema/MA. São Luís: SEMA, 2019.

MARANHÃO. Portaria Conjunta SEDIHPOP/SEMA nº 1, de 13 de junho de 2022. Disciplina o procedimento administrativo para identificação da necessidade de realização de consulta livre, prévia e informada para a expedição de licenças ambientais e outras que possam afetar povos e comunidades tradicionais. São Luís: SEDIHPOP/SEMA, 2022.

MENESES, Ulpiano Toledo Bezerra de. O campo do patrimônio cultural: uma revisão de premissas. In: IPHAN. I Fórum Nacional do Patrimônio Cultural. Brasília, DF: Iphan, 2012.

MILARÉ, Édis. Direito do ambiente. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Enunciado 6CCR nº 49. A realização de audiências públicas no âmbito do licenciamento ambiental não se confunde, não supre e não substitui a necessidade de consulta prévia, livre e informada. Brasília, DF: MPF, 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. TRF1 mantém exigência de consulta prévia a indígenas e comunidades tradicionais no caso Belo Sun. Brasília, DF: MPF, 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais. Genebra: OIT, 1989.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Understanding the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169). Genebra: OIT, 2013.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

RUSSELL, Stuart; NORVIG, Peter. Artificial intelligence: a modern approach. 4. ed. New York: Pearson, 2021.

SALES, Felipe Silva. Antropologia e sociologia como ferramentas nos Programas de Comunicação Social e Educação Ambiental em licenciamentos de parques eólicos. Studies in Environmental and Animal Sciences, Curitiba, v. 6, n. 3, p. 1-21, 2025.

SALES, Felipe Silva. Etnografia e tecnologia: o uso do KoBoToolbox nas avaliações de impacto ao patrimônio imaterial para qualificação e quantificação de dados socioculturais. Revista Caderno Pedagógico, Curitiba, v. 22, n. 14, p. 1-18, 2025.

SALES, Felipe Silva. Licenciamento ambiental sem memória? A lacuna dos Programas de Educação Patrimonial na fase de operação de empreendimentos brasileiros. Revista Interdisciplinar, v. 5, n. 1, p. 1-21, 2026.

SALES, Felipe Silva. Mais que socioeconomia: por uma leitura antropológica do meio social no licenciamento ambiental. Revista DCS, v. 22, n. 85, p. 1-17, 2025.

SALES, Felipe Silva. Patrimônio cultural na dimensão social do ESG: da abordagem narrativa à gestão estratégica com métricas, indicadores e metas socioambientais auditáveis. Periódicos Brasil. Pesquisa Científica, v. 5, n. 2, p. 1480-1501, 2026.

SALES, Felipe Silva. Território, cartografia social e patrimônio imaterial: propostas e perspectivas antropológicas para licenciamento ambiental e educação patrimonial em comunidades tradicionais rurais e sertanejas na Bahia. Studies in Social Sciences Review, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 1-18, 2026.

SANTILLI, Juliana. Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3239/DF. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF: STF, 2018.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. Suspensa a licença de instalação da mineradora Belo Sun. Brasília, DF: TRF1, 2017.

UNESCO. Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial. Paris: UNESCO, 2003.

YAMADA, Erika M.; OLIVEIRA, Lúcia Alberta Andrade de (org.). A Convenção 169 da OIT e o Direito à Consulta Livre, Prévia e Informada. Brasília: Funai/GIZ, 2013.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens (org.). Desenvolvimento e conflitos ambientais. Belo Horizonte: UFMG, 2010.