

**DEMOCRACIA, DESENVOLVIMENTO HUMANO E MULTIETNICIDADE NO  
BRASIL: DA VISIBILIDADE FORMAL À INVISIBILIDADE MATERIAL**  
*DEMOCRACY, HUMAN DEVELOPMENT AND MULTIETHNICITY IN BRAZIL:  
FROM FORMAL VISIBILITY TO MATERIAL INVISIBILITY*

**Eduardo Faria Silva**

Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná - UFPR. Professor Titular de Direito Constitucional da Universidade Positivo. Coordenador da Pós-graduação de Direito Constitucional e Democracia da Universidade Positivo, Paraná (Brasil).

E-mail: [eduardo.faria.silva@up.edu.br](mailto:eduardo.faria.silva@up.edu.br).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3356073857116061>.

**Anderson Marcos Santos**

Doutor em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP. Professor de Sociologia da Universidade Positivo, Paraná (Brasil).

E-mail: [andermsantos@hotmail.com](mailto:andermsantos@hotmail.com).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6479971410406509>.

Submissão: 17.03.2017.

Aprovação: 04.04.2017.

**RESUMO**

O presente artigo analisa os efeitos do processo político-jurídico da constituinte de 1987-88 que reconheceu o caráter multiétnico do país, delimitou a forma de acesso aos recursos naturais em terras indígenas e definiu a necessidade de consulta aos povos sobre a exploração de bens a ser realizada em suas áreas. O texto constitucional deu visibilidade formal às etnias autóctones e, conseqüentemente, exigiu das instituições políticas medidas democráticas garantidoras das culturas e das temporalidades indígenas, em especial, no momento da decisão referente à construção de megaobras em seus territórios. No entanto, a inobservância sutil dos dispositivos constitucionais – que é um dos efeitos da colonialidade - produz invisibilidades materiais que desconsideram a cultura, a participação e outras temporalidades dos povos. Além da trilogia doutrina, legislação e jurisprudência utilizada tradicionalmente na área jurídica, a pesquisa fixa um diálogo com a sociologia e a antropologia – no tocante aos conceitos de colonialidade, etnia, invisíveis sociais, participação, temporalidades, cronopolítica e virada cibernética – para apresentar uma reflexão mais complexa do tema acima definido.

**PALAVRAS-CHAVE:** constituição; democracia; desenvolvimento humano.

**ABSTRACT**

*This article analyzes the effects from the political and judicial process from 1987-88 constituent, which recognized the country's multiethnic nature, delineated the means of access to natural resources in indigenous lands, and defined the need for people's*

*consultation in the matters related to the goods exploitation to be done in their lands. The constitutional text provided formal visibility to indigenous peoples and, consequently, demanded democratic measures from political institutions to guarantee indigenous peoples' cultures and temporalities, particularly when decisions related to the construction of megaprojects in their territories are taken. However, the subtle inobservance of constitutional mechanisms – which is one effect of coloniality – produces material invisibilities that overlook those groups' culture, participation, and other temporalities. In addition to doctrine, legislation and jurisprudence, which are traditionally used in the legal area, this research dialogues with sociology and anthropology on what concerns the concepts of coloniality, ethnicity, social invisibles, participation, temporalities, chronopolitics, and cybernetic turn, in order to present a more complex analysis of the topic above defined.*

**KEYWORDS:** *constitution; democracy; human development.*

---

## INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa os efeitos formais e materiais do processo político-jurídico da constituinte de 1987-88 que reconheceu o caráter multiétnico do país, delimitou a forma de acesso aos recursos naturais em terras indígenas e definiu a necessidade de consulta aos povos sobre a exploração de bens a ser realizada em suas áreas<sup>1</sup>. Além da trilogia doutrina, legislação e jurisprudência utilizada tradicionalmente no campo jurídico, a pesquisa fixa um diálogo com a sociologia e a antropologia – no tocante aos conceitos de colonialidade, etnia, invisíveis sociais, participação, temporalidades, cronopolítica e virada cibernética – para apresentar uma reflexão mais complexa do tema acima definido.

O reconhecimento constitucional da multiétnicidade do país se traduziu no “renascer dos povos indígenas para o direito”<sup>2</sup>, retirando-os da invisibilidade formal produzida ao longo dos séculos no Brasil<sup>3</sup>. O país assumiu juridicamente suas várias etnias<sup>4</sup> e, no caso dos indígenas, garantiu a participação dos povos na tomada de decisão política da administração pública, no tocante à determinação constitucional ligada ao aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em suas terras (art. 231, §3º, da CF).

A inovação constitucional – para além do véu da formalidade – apresentou a possibilidade de atribuir um sentido substantivo democrático ao processo público de

---

<sup>1</sup> SILVA, Eduardo Faria. Audiência pública e participação social na efetivação do Estado Democrático. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno; DOURADO, Sheilla Borges. *Consulta e participação: a crítica à metáfora da teia de aranha*. Manaus: UEA Edições; PPGSA/PPGAS – UFAM, 2013.

<sup>2</sup> MARÉS SOUZA FILHO, Carlos Frederico. Os povos indígenas e o direito brasileiro, In: MARÉS SOUZA FILHO, Carlos Frederico e BERGOLD, Raul Cezar. *Os direitos dos povos indígenas no Brasil: desafios no século XXI*. Curitiba: Letra da Lei, 2013.

<sup>3</sup> SHIRAIISHI NETO, Joaquim. *O direito das minorias: passagem do “invisível” real para o visível formal?* Tese de doutorado: Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, 2004.

<sup>4</sup> ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Quilombolas e novas etnias*. Manaus; UEA Edições, 2011.

participação em um país multiétnico, com a finalidade de evitar que o ambiente de deliberação seja utilizado como um instrumento de mera legitimação processual e decisória. A medida prescreveu às instituições políticas procedimentos democráticos garantidores das culturas e das temporalidades indígenas, em especial, na abordagem apresentada neste artigo, no momento da decisão de construção de megaobras nos territórios dos autóctones para exploração de recursos naturais.

No entanto, a inobservância sutil e sofisticada dos dispositivos constitucionais – que é um dos efeitos da colonialidade<sup>5</sup> – produz invisibilidades materiais que desconsideram a cultura, a participação e outras temporalidades dos povos<sup>6</sup>. O resultado são decisões no executivo, legislativo e judiciário que criam novas realidades jurídicas desconectadas dos significantes e significados democráticos-constitucionais de 1988, construindo-se, assim, verdadeiros simulacros e simulações.<sup>7</sup>

O passado-presente de dominação, controle e exploração colonial que ainda incide sobre os povos indígenas no Brasil justifica o recorte temático assumido no artigo. Radicalizar o processo democrático, por meio da participação plena desses povos na tomada de decisão estatal em projetos de grande impacto (megaobras), respeitadas suas peculiaridades culturais e temporais, acaba apresentando-se como uma métrica, para todos os grupos sociais, de garantia da efetivação do texto constitucional brasileiro que tem uma base liberal e igualitária.<sup>8</sup>

## **1 A CONSTITUINTE, OS REFERENCIAS EM CRISE E AS IMAGENS DISSONANTES**

O atual ordenamento jurídico do país tem como marco legal inaugural a Constituição da República Federativa do Brasil, de cinco de outubro 1988, a qual expressava um momento de transição político-jurídica de um regime autoritário militar (1964-84) para um modelo de base democrática que valorizava substancialmente os princípios da liberdade e da igualdade.

O novo texto constitucional era um olhar pelo retrovisor da matriz europeia do Estado

---

<sup>5</sup> QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder e classificação social. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (Orgs.). *Epistemologias do sul*. Coimbra: Almedina, 2009. (Série Conhecimento e Instituições).

<sup>6</sup> KOSELLECK, Reinhart. *O futuro passado dos tempos modernos*. In: \_\_\_\_\_. *Futuro passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Tradução Wilma Patrícia Maas; Carlos Almeida Pereira, revisão César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto - PUC-Rio, 2006, p. 317.

<sup>7</sup> BAUDRILLARD, Jean. *Simulacros e Simulações*. Lisboa: Relógio d'Água, 1991.

<sup>8</sup> SILVA, Eduardo Faria. Audiência pública e participação social na efetivação do Estado Democrático. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno; DOURADO, Sheilla Borges. *Consulta e participação: a crítica à metáfora da teia de aranha*. Manaus: UEA Edições; PPGSA/PPGAS – UFAM, 2013.

democrático de bem-estar social e, paradoxalmente, configurava um novo caminho jurídico no delineamento do país. Aquela expressava um passado construído após a Segunda Guerra Mundial, com o sistema de Bretton Woods que, dentro das bases capitalistas de mercado e consumo, buscou universalizar a participação política e os direitos sociais básicos como educação, trabalho, saúde, moradia e previdência. Foi um período de criação de oportunidades aos cidadãos para que seus desejos – dentro do modelo de democracia liberal e da economia de mercado – fossem alcançados.

Contudo, esse modelo europeu já apresentava, na década de 1970, sinais de esgotamento, o que abriria espaço, nos anos de 1980, para uma agenda política neoliberal de restrição da participação ativa dos cidadãos na tomada de decisões da esfera pública e no acesso aos direitos sociais. A nova fase pode ser traduzida na desregulamentação da economia em favor do capital financeiro e em contraposição aos cidadãos. Passou-se à ideia da competição nua em que apenas os indivíduos economicamente viáveis teriam sucesso financeiro e decidiram sobre os rumos das instituições políticas. Os demais – que são a maioria da população – ficariam alijados do processo econômico e viveriam à margem da sociedade de mercado formal.<sup>9</sup>

Anacronicamente, o passado-presente-futuro são interligados no Brasil no momento da constituinte de 1987-88 e o texto constitucional publicado acaba cristalizando um regime democrático e multiétnico que prescreve uma série de direitos sociais com base na liberdade e na igualdade. Vê-se a pretensão normativa do *welfare state* de participação política e de universalização de direitos à população, por mecanismos públicos ou privados, de educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados (art. 6º da CF).

Todavia, o dever-ser garantido projetava um país que não encontrava referência na realidade nacional. Os elementos centrais do estado democrático e social apontados acima apresentavam indicadores extremamente baixos, sendo que os principais motivos estavam relacionados à baixa densidade participativa dos cidadãos de qualquer etnia na tomada de decisões da administração e à ausência de políticas públicas de bem-estar. O relatório das Nações Unidas sobre a Verdadeira Riqueza das Nações (2010) mostra a relação direta entre democracia, políticas públicas sociais e o desenvolvimento humano da população de um país. Nesse documento, o Brasil é citado como um dos países no qual, historicamente, o progresso

---

<sup>9</sup> Este modelo foi globalizado e apresentado normativamente como o único caminho a ser seguido pelas instituições nacionais até a crise financeira de 2008 das economias centrais, momento em que se inicia um protecionismo nacional que resulta, por exemplo, no *Brexit* da Grã-Bretanha.

material dos cidadãos é bloqueado pelo poder de uma pequena elite, limitando o surgimento de instituições políticas e de mercados inclusivos e, conseqüentemente, dificultando o desenvolvimento humano.<sup>10</sup>

O cenário pós-constituente de 1988 – que foi estruturado sob referências em crise e imagens distorcidas – tornou-se o verdadeiro desafio a ser enfrentado pelo país. Surge um confronto entre as novas prescrições jurídicas e as realidades sociais antigas, cabendo às instituições e às forças políticas nacionais imprimirem esforços de forma a deslocar os fatos marcados pelo autoritarismo e a colonialidade<sup>11</sup> para um momento democrático liberal-igualitário.<sup>12</sup>

## 2 A CONSTITUIÇÃO, A VISIBILIDADE FORMAL DAS ETNIAS E OS DESAFIOS PARA EFETIVAÇÃO DE DIREITOS

O diálogo entre Estado e sociedade é um dos fundamentos da nova ordem constitucional e instrumento central no processo de transição e efetivação das prescrições jurídicas para a transformação do país – que possui uma evidente base multiétnica. A construção desse diálogo e a densidade da democracia política nacional passam pela garantia do direito à contestação pública por parte dos cidadãos de todas as etnias e a possibilidade de participação social no processo decisório estatal.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Relatório de desenvolvimento humano 2010. Edição do 20º Aniversário. *A Verdadeira Riqueza das Nações: Vias para o Desenvolvimento Humano*. Virginia, Estados Unidos: Colorcraft, 2010. ISBN: 9780230284456 90101. Disponível em: <[http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/RelatoriosDesenvolvimento/undp-br-PNUD\\_HDR\\_2010.pdf?download](http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/RelatoriosDesenvolvimento/undp-br-PNUD_HDR_2010.pdf?download)>. Acesso em: 10 fev. 2017, p. 06.

<sup>11</sup> “Colonialidade do poder é conceito que dá conta de um dos elementos fundantes do atual padrão de poder, a classificação social básica e universal da população do planeta em torno da ideia de “raça”. Essa ideia e a classificação social e baseada nela (ou “racista”) foram originadas há 500 anos junto com a América, Europa e o capitalismo. É a mais profunda e perdurável expressão da dominação colonial e foram impostas sobre toda a população do planeta no curso da expansão do colonialismo europeu. Desde então, no atual padrão mundial de poder, impregnam todas e cada uma das áreas de existência social e constituem a mais profunda e eficaz forma de dominação social, material e intersubjetiva, e são, por isso mesmo, a base intersubjetiva mais universal de dominação política dentro do atual padrão de poder”. QUIJANO, Aníbal. *Colonialidade do poder e classificação social*. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (Orgs.). *Epistemologias do sul*. Coimbra: Almedina, 2009. (Série Conhecimento e Instituições), p. 04.

<sup>12</sup> As ações para efetivarem o conteúdo constitucional definido pelo poder constituinte originário encontraram resistências de diversas ordens. Destaca-se como referência, em primeiro lugar, a manutenção dos grupos políticos detentores do poder nas principais instituições com capacidade de mudança social. Em segundo, a rápida alteração da Constituição para adequar o país à nova ordem mundial definida pelo Consenso de Washington.

<sup>13</sup> Robert Dahl, em seu livro *Poliarquia*, trata de aspectos da democratização, em especial, no “desenvolvimento de um sistema político que permite oposição, rivalidade ou competição entre um governo e seus oponentes”. Com as devidas mediações, a reflexão de Dahl foi utilizada como referência no presente ensaio (DAHL, 1997, p. 25).

Além da eleição, que é a forma mais evidente de fala e de decisão dos cidadãos, diferentes mecanismos institucionais podem assegurar o ambiente democrático prescrito constitucionalmente em 1988 em diversos dispositivos, como por exemplo, os conselhos e conferências de políticas públicas, as ouvidorias, as mesas de diálogos, os fóruns interconselhos e as consultas, reuniões e audiências públicas.

Não obstante a existência de mecanismos procedimentais que permitem a efetiva contestação e participação pública dos cidadãos deve-se ter clareza de que a nossa sociedade é multiétnica, fato que faz as ações e interações que buscam a efetivação desse diálogo se tornarem mais complexas. No Brasil, há 305 etnias autóctones, que falam 274 línguas distintas<sup>14</sup>, e apresentam não apenas culturas próprias, como também possuem tempos, espaços de percepção da realidade e desejos distintos – em muitos casos conflitantes.

Na esteira dos demais países da América Latina, até recentemente, o Brasil não reconhecia aos indígenas a plena cidadania e, portanto, a participação nas decisões políticas de forma coletiva ou individual<sup>15</sup>. A legislação nacional, incluindo as antigas Constituições, não conferia nenhuma visibilidade político-jurídica aos povos indígenas e os mantinha à margem da sociedade nacional, não reconhecendo sua existência coletiva. A passagem do ser invisível para o ser visível com plena cidadania só ocorria quando este deixava de ser índio e se integrava na sociedade branca, ou seja, aquela considerada civilizada.

Dois fatores contribuíram para a construção histórica desse regime jurídico integracionista que se organizava sob a clivagem branco-superior e não-branco-selvagem: o primeiro é a forma de Estado concebida pela modernidade europeia, que pressupunha a existência de um poder soberano exclusivo sob um território determinado e sob uma população de indivíduos que partilha supostamente os mesmos símbolos e valores nacionais. O monismo estatal produzido ficcionalmente na trilogia povo-território-soberania desconsiderou propositalmente a multiplicidade de realidades existentes em um movimento que visava exterminá-las ou descolocá-las para a invisibilidade. Ambos – o extermínio e a invisibilidade – podem ser confirmados em rasa empiria ao ser analisada a redução drástica das etnias no país desde o início da colonização e, paradoxalmente, a existência de povos na Amazônia que ainda não fixaram contato com a cultura ocidental. O segundo fator é o

<sup>14</sup> REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Brasil tem quase 900 mil índios de 305 etnias e 274 idiomas*. Brasília, DF: Portal Brasil. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2012/08/brasil-tem-quase-900-mil-indios-de-305-etnias-e-274-idiomias>> Acesso em: 10 de janeiro de 2017.

<sup>15</sup> MARÉS SOUZA FILHO, Carlos Frederico. Os povos indígenas e o direito brasileiro, In: MARÉS SOUZA FILHO, Carlos Frederico e BERGOLD, Raul Cezar. *Os direitos dos povos indígenas no Brasil: desafios no século XXI*. Curitiba: Letra da Lei, 2013. p. 13-34.

arraigado pensamento colonial, efeito concreto da colonialidade, que não se encerra com a independência do país e permanece no imaginário cultural de uma sociedade que se enxerga como branca-superior-moderna em detrimento dos não-brancos-selvagens.

O silêncio colonial dos antigos marcos normativos ignorava, assim, uma característica estruturante da sociedade brasileira: sua diversidade étnica, cultural e temporal. A superação do elemento ficcional produzido pelo monismo estatal e a ruptura com a colonialidade foram e são um dos principais desafios de insurgência das etnias autóctones do país, que encontraram acolhida na Constituição Federal de 1988.

Essa realidade multiétnica foi constitucionalmente reconhecida, assegurada e resguardada pela Constituição de 1988 (art. 231 e 232 da CF), que deu visibilidade aos povos indígenas como sujeitos coletivos, encerrando a longa política integracionista que vinha do Brasil colônia. A Carta reconheceu aos indígenas o direito de continuar a serem índios, ou seja, a possibilidade de serem cidadãos plenos sem deixarem as características de sua etnia. Também garantiu a proteção da cultura material e imaterial dos povos e, o mais importante para a continuidade da existência desses povos, criou mecanismos jurídicos e institucionais para proteção dos seus territórios.

Todavia, a forma de reconhecimento e proteção constitucional encontra limites intrínsecos e extrínsecos que dificultam e, em alguns casos, impossibilitam a efetivação da plena cidadania dos povos indígenas. Os pressupostos da forma Estado, impostos pela modernidade europeia, ainda restam presentes na Constituição de 1988: o poder soberano é estatal, o território é nacional e o imaginário e os valores culturais (entre eles os da cultura jurídica) e temporais são estruturados e modulados a partir da matriz eurocêntrica.

Assim, o fim da invisibilidade formal assume a forma de um “reconhecimento em conflito”.<sup>16</sup> Observe-se que são garantidos os direitos culturais, as línguas e tradições indígenas, mas o idioma oficial é o Português, os feriados são católicos e o direito é o estatal; os territórios são propriedade da União e de posse dos povos, mas ambos os direitos – propriedade e posse – entram em choque quando surgem temas de interesse nacional como segurança, exploração de riquezas e energia; além disso, a própria identidade indígena é submetida a um limite que lhe é culturalmente externo – o da nacionalidade brasileira.

A decisão do Supremo Tribunal Federal em 2013 no caso da demarcação da terra

---

<sup>16</sup> BELTRÃO. Jane Felipe; OLIVEIRA, Assis da Costa. *Povos indígenas e cidadania: inscrições constitucionais como marcadores sociais da diferença na América Latina*. In: LIMA, Antonio Carlos de Souza (coord). *Antropologia & Direito: temas antropológicos para estudos jurídicos*. Brasília / Rio de Janeiro / Blumenau: Associação Brasileira de Antropologia / Laced / Nova Letra, 2012. p.715-744.

indígena Raposa Serra do Sol – Ação Popular Petição 3388 – sintetiza toda ideia do “reconhecimento em conflito”, por exemplo, ao declarar o direito territorial do povo Ianomâmi e afirmar que são brasileiros, mesmo reconhecendo que a etnia migra milenarmente entre as fronteiras do país e da Venezuela. Se fosse considerada efetivamente a ideia de reconhecimento da cultura e da forma de vida dos indígenas, tal fato impossibilitaria dizer que são brasileiros ou de outra nacionalidade.

É nesse quadro de conflito, visando a efetivação dos direitos, que os mecanismos institucionais de participação devem ser utilizados pela administração pública no diálogo com a sociedade<sup>17</sup> em especial nas ações de planejamento e execução de políticas públicas ligadas aos projetos de infraestrutura dentro das terras indígenas – como a construção de hidrelétricas, ferrovias, rodovias, portos, aeroportos, etc. Assim, devido ao fato de o impacto na vida da população autóctone, causado pela construção de megaobras, apresentar uma infinidade de externalidades – como poluição dos rios, desmatamento, queima do solo etc. – as decisões estatais necessitam da legitimação social para serem consideradas plenamente democráticas.

### 3 IGUALDADE, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA

A capacidade do governo de dar respostas às preferências dos cidadãos definidos constitucionalmente como iguais, no campo da política, é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, pois dá legitimidade às suas ações e à sua permanência<sup>18</sup>. A igualdade mencionada deve ser compreendida no plano formal e material, exigindo-se, assim, um tratamento desigual para aqueles que são desiguais, na medida das suas desigualdades, com o objetivo de conseguir uma posterior isonomia.<sup>19 20</sup>

Tal entendimento é a afirmação do princípio constitucional em sua plenitude e permite que todas as etnias autóctones no país sejam tomadas como iguais em suas pretensões, considerando-se, contudo, as suas diferenças no momento das decisões sobre as ações estatais. É a percepção das diferenças que poderá ensejar resultados mais isonômicos para todos e, consequentemente, evitar desequilíbrios juridicamente indesejáveis e inconstitucionais.

Essa compreensão da isonomia expressa, formal e materialmente, uma visão liberal da igualdade – nas suas dimensões político-jurídica – e dá concretude para um ideal de

<sup>17</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2012.

<sup>18</sup> DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.

<sup>19</sup> DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 283-285.

<sup>20</sup> \_\_\_\_\_. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.



cidadania-democrática. Robert Dahl<sup>21</sup> acrescenta em sua análise que estes “cidadãos plenos” necessitam “oportunidades plenas” de: (a) “formular suas preferências; (b) de expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva; (c) de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo” Em outras palavras, que as preferências sejam “consideradas sem discriminações decorrentes do conteúdo ou da fonte da preferência”.<sup>22</sup>

As oportunidades plenas – entendidas como o que um indivíduo pode fazer plenamente<sup>23</sup> – dão um significado e um significado às diversas formas de participação social na condução dos processos decisórios sobre políticas públicas nacionais, com destaque ao objeto do artigo, àquelas relativas ao aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas.

A participação deve garantir condições para que os cidadãos identificados com a temática a ser debatida tenham assegurada a possibilidade de elaborar e de expressar as suas preferências de forma livre e em igualdade de condições. Esta garantia está prevista na Constituição Federal do Brasil (art. 5º e 231 § 3º da CF) e reforça a ideia de participação social na tomada de decisões sobre as políticas públicas governamentais. De acordo com Eduardo Faria Silva<sup>24</sup>, elaborar e expressar preferências exige: (a) que a participação dos indivíduos e dos grupos interessados seja representativa; (b) que todos tenham acesso prévio a todos os elementos que serão discutidos na esfera pública; (c) que todos tenham garantido apoio técnico para realizar a análise e a reflexão sobre o tema; (d) que todos tenham espaço e tempo adequados para expressar a sua preferência; (e) que o conteúdo dito seja considerado na ação das instituições políticas.

Dessa forma, o governo que desconsiderar os cinco pontos acima mencionados estará – consciente ou inconscientemente – restringindo a participação real dos cidadãos e viciando o processo democrático. Em outras palavras, o governo não estará sendo responsivo às preferências dos cidadãos, as oportunidades não serão plenas e o ideal de democracia estará maculado. A democracia exige participação substancial, a qual tem um sentido de prescrição de ação que exige a observância dessa orientação.

---

<sup>21</sup> DAHL, Robert A. Op. cit.

<sup>22</sup> DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997, p. 26.

<sup>23</sup> ELSTER, Jon. Peças e engrenagens das ciências sociais. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994, p. 29-37.

<sup>24</sup> SILVA, Eduardo Faria. Audiência pública e participação social na efetivação do Estado Democrático. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno; DOURADO, Sheilla Borges. *Consulta e participação: a crítica à metáfora da teia de aranha*. Manaus: UEA Edições; PPGSA/PPGAS – UFAM, 2013. p.81-96.

#### 4 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E A INVISIBILIDADE MATERIAL DAS ETNIAS

O Brasil – além de retirar formalmente da invisibilidade jurídica as etnias e estender o direito de participação mencionados anteriormente – é signatário da Convenção n.º 169 da OIT, que determina que o governo deve “consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente”<sup>25</sup>

A regra contida na norma internacional tem o mesmo *status* e vai ao encontro dos dispositivos constitucionais que garantem não somente os processos participativos como também a oitiva das comunidades indígenas quando foram planejadas ou executadas ações de aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais (art. 1º e 231 § 3º da CF).

As prescrições internacionais incorporadas ao ordenamento jurídico nacional e as normas constitucionais condicionam a ação do governo e são critérios de validade a serem observados, sob pena de sua ausência ou simulação macular o conceito de democracia. Os espaços de participação social no processo decisório da administração pública e os resultados concretos obtidos pelos cidadãos indicam a força da democracia no país. Nesse sentido, cabe salientar que a própria Convenção fixa a necessidade de a administração estabelecer meios para que os povos possam participar livremente das decisões que lhes afetem direta ou indiretamente (art. 6, 1, b, Convenção n.º 169 da OIT).

As possibilidades de participação social são inúmeras e em diferentes circunstâncias, as quais podem ter um impacto significativo na vida dos povos ou simplesmente criar, modificar ou extinguir uma ação estatal de menor relevância. Por isso, se faz necessário definir as medidas que afetam diretamente os povos e que ensejam necessariamente a sua consulta. Um dos filtros a ser utilizado foi definido pela Constituição Federal no tocante aos recursos hídricos e minerais (art. 231, §3º, da CF). Qualquer ação relativa ao aproveitamento de ambos os recursos nos territórios aqui considerados enseja a consulta aos povos, pois se tratam de medidas com alto impacto direto e, devido à complexidade de extração e utilização de tais recursos, só podem ser executadas por meio de megaobras.

Como já mencionado, distintos mecanismos democráticos são disponibilizados

---

<sup>25</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais. Genebra, 07 de junho de 1989. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2017.

nacionalmente para garantir uma consulta consistente, de boa-fé e apropriada ao que vai ser debatido, tendo como objetivo a possibilidade de um acordo ou consentimento entre as partes. Entre os distintos mecanismos, as audiências públicas têm um sentido normativo ao prescrever uma conduta ao governo relacionada à efetiva participação social. São espaços que possibilitam a materialização da orientação normativa sobre democracia participativa e que sintetizam a prescrição constitucional de que “todo poder emana do povo” (art. 1º da CF).

As regulações sobre o tema são difusas e pontuais, apesar de serem utilizadas nas três esferas da administração (União, Estados e Municípios) cotidianamente. É possível identificar dispositivos sobre as audiências em diferentes normas como na Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal; na Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações; na Resolução n.º 009, de 3 de dezembro de 1987, do Conselho Nacional do Meio Ambiente, que dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação do impacto ambiental; na Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre a concessão e permissão de serviços públicos; na Lei n.º 9.427, de 26 de dezembro de 1996, que disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica; na Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, que define a política urbana; e na Lei n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, que institui a Lei Orgânica do Ministério Público.

A pulverização de normas que dispõem sobre audiências públicas para temas diversos que passam por áreas do conhecimento jurídico distintas (constitucional, administrativo, ambiental, energético, etc.) evidencia a ausência de uma regulação universal que, por um lado, apresente parâmetros mínimos orientadores do conteúdo e dos procedimentos a serem adotados em todas as fases do evento e, por outro, vincule a ação do governo na realização da audiência e na garantia da participação social.

A prática autoritária de matriz colonial é utilizada de forma corrente para legitimar procedimentos que fundamentam decisões governamentais pela aparente publicização das informações. Dessa forma, as audiências carecem de efetiva participação social, que é garantida e exigida constitucionalmente. A construção da Usina de Belo Monte, no Estado do Pará, foi judicializada pelo Ministério Público Federal<sup>26</sup> (MPF), pois, no entendimento do

---

26 Até fevereiro de 2017, o Ministério Público Federal já ajuizou quinze ações contra a construção do Complexo de Belo Monte. Os objetos das demandas são variados e envolvem a ausência de realização de audiências públicas, ausência de oitiva prévia dos povos indígenas, impossibilidade de remoção dos povos indígenas Arara e Juruna para assegurar o respeito ao direito da natureza e das gerações futuras, improbidade administrativa, irregularidades no licenciamento ambiental, irregularidades que ensejam a suspensão da licença de instalação concedida pelo Ibama sem que as condicionantes impostas pelo próprio órgão tenham sido cumpridas.

órgão, durante a construção da megaobra de infraestrutura energética nacional, ocorreu o “cerceamento do direito de participação da sociedade civil e da violação do direito à informação, bem como cerceamento das prerrogativas institucionais do Ministério Público, além das irregularidades decorrentes do Regimento Interno das audiências públicas” (JUSTIÇA FEDERAL DO PARÁ, 2009 (b), p. 2).

As limitações apresentadas pelo MPF se deram pela inobservância do governo de disponibilizar o estudo de impacto ambiental em prazo hábil para análise – o documento foi publicizado apenas nove dias antes da audiência – e o número de encontros realizados desconsiderou todas as cidades e localidades a serem impactadas pela obra, ou seja, inúmeros interessados não tiveram acesso às audiências para elaborar e expressar suas preferências.

Os impactos que a obra tem produzido, como a diminuição de volume de água na Volta Grande do Xingu, desmatamento, deslocamento de pessoas, etc.<sup>27</sup>, não poderiam ter sido desconsiderados e os interessados deveriam ter tido oportunidades plenas de participar do processo decisório. As informações apresentadas pelo MPF na ação apontavam que a obra afetaria direta e indiretamente “66 municípios e 11 terras indígenas, atingindo, apenas na cidade de Altamira 20 mil pessoas, que terão que sair de suas casas, e ao longo do curso, o rio Xingu terá 100 quilômetros de extensão drasticamente alterados”.<sup>28</sup>

Os fatos apresentados pelo MPF na ação civil pública ensejaram o deferimento de medida liminar em favor das comunidades interessadas, sendo importante, para a presente análise, transcrever a reflexão do Juiz Federal da Subseção de Altamira, Edison Moreira Grillo Júnior, que afirma que a:

[...] audiência pública é não apenas a concreção do princípio constitucional da publicidade, do dever estatal de informar adequadamente os seus atos aos administrados, mas, também, a afirmação do princípio constitucional da democracia participativa (art. 1º, parágrafo único da CRFB), em que o povo é convocado a participar ativamente da discussão sobre questões determinantes para a vida em coletividade. Assim, no caso vertente, a audiência pública não pode ser considerada, como sustentam os requeridos, mero ato ritualístico encartado no procedimento de licenciamento ambiental, com o único propósito de cumprir etapa procedimental, sem maiores consequências para a formação do ato administrativo final que decidirá sobre a viabilização do projeto do AHE Belo Monte. A audiência pública deve ostentar a seriedade necessária, a fim de que possa fielmente servir à

<sup>27</sup> SILVA, Eduardo. A Construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte – Pará. In: SILVA, Eduardo Faria Silva; GEDIEL, José Antônio Peres; CORRÊA, Adriana Espíndola. SANTOS, Anderson Marcos (org.). *Direitos em Conflito: movimentos sociais, resistência e casos judicializados*. Curitiba: Kairós, 2015. p.173-214.

<sup>28</sup> JUSTIÇA FEDERAL DO PARÁ. Altamira. *Petição Inicial da Ação Civil Pública*, Classe: 7100, Processo n.º 2009.39.03.000575-6, Autores: Ministério Público Federal e Ministério Público do Estado do Pará. Réus: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente, Eletrobrás e Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A – ELETRONORTE, 2009 (b), p. 07.

## DEMOCRACIA, DESENVOLVIMENTO HUMANO E MULTIETNICIDADE NO BRASIL: DA VISIBILIDADE FORMAL À INVISIBILIDADE MATERIAL

finalidade para a qual foi criada, que, no caso presente, é informar custos, benefícios e riscos do empreendimento, propiciando o debate franco e profundo com as populações envolvidas, em que seja possível, não apenas ouvir, mas discordar e contribuir com sugestões extraídas a partir de suas experiências íntimas com o meio ambiente em que sobrevivem, já que a obra lhes afetará substancialmente o modo de viver. A vantagem disso é que o projeto se aperfeiçoa dentro do Estado de Direito e da consensualidade democrática, o que é benéfico aos interesses nacionais.<sup>29 30</sup>

Dessa forma, garantir aos cidadãos que serão atingidos a possibilidade de elaborar e de expressar suas preferências nas audiências públicas é primordial e condição de efetivação dos princípios fundamentais do Estado Democrático brasileiro (artigos 1º ao 4º da CF/1988). É uma condição e uma relação de troca de conhecimento, experiências e sentimentos. Não é uma ação unilateral de transferência de informações por parte do Estado com fins “ritualísticos”. Do contrário, esses encontros, ao invés de audiências públicas, são, nos dizeres de Agustín Gordillo (2000), públicas audiências ou sessões públicas. As diferenças são estruturantes e merecem a devida atenção para a garantia da contestação pública e da participação social. De acordo com o referido autor:

1.3 Audiencia pública y pública audiencia o sesión pública. Town Meetings  
Cabe distinguir la 'pública audiencia' o sesión pública para enfatizar que en la audiencia pública no se trata meramente de celebrar una sesión administrativa con asistencia pasiva y muda del público, radio, televisión, periodismo, etc., sino de realizar una audiencia en la cual el público es parte interesada y activa, con derechos de naturaleza procedimental a respetar dentro de la concepción ahora expandida del debido proceso constitucional; con derecho de ofrecer, producir prueba y controlar la que se produce, alegar, etc. El concepto de participación pública es así esencial al de audiencia pública establecido por la ley, sin perjuicio de que además la audiencia debe estar abierta al conocimiento del público, periodismo, etc. En ocasiones la legislación hace referencia meramente a 'audiencias', pero de su contexto cabe interpretar que se trata de las mismas audiencias públicas aquí mentadas (GORDILLO, 2000, t. 2, p. XI8).

Logo, a definição do que é audiência pública comporta valores principiológicos e ações que evitam a realização de encontros organizados pelo governo sem a possibilidade de contestação pública e participação social, que teriam apenas o condão de legitimar práticas que garantam, por exemplo, a construção de uma megaobra. As prescrições delineadas para as audiências públicas por Gordillo dialogam com princípios constitucionais estruturantes – igualdade, legalidade e publicidade – e abrem caminho para a percepção de que a participação

---

<sup>29</sup> Op. cit.

<sup>30</sup> A decisão liminar foi parcialmente deferida em 10 de novembro de 2009. Dois dias depois, em 12 de novembro de 2009, a medida foi suspensa por decisão monocrática expedida pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

ativa dos cidadãos exige que também seja considerada a compreensão das etnias autóctones sobre o tempo, já que cada povo tem a sua própria cosmologia.

## **5 ACELERAÇÃO, PROGRESSO E A INVISIBILIDADE MATERIAL DECORRENTE DE OUTRAS TEMPORALIDADES**

A superação das fragilidades apontadas anteriormente é um requisito indispensável, porém insuficiente, para tratar de um regime democrático multiétnico. A participação plena dos povos indígenas nas decisões da administração pública deve ter como pressupostos a garantia do diálogo intercultural e o reconhecimento da autonomia dos povos – com as suas percepções de tempo e espaço distintas.

O aproveitamento dos recursos hídricos, dos potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas, em especial os megaempreendimentos, são ações e processos que decorrem de uma opção política, de uma escolha sobre o tipo de desenvolvimento que um Estado tem ou pretende ter e de qual posição que ocupa ou quer ocupar dentro do espaço geopolítico atual e futuro. Contudo, a lógica do processo de desenvolvimento moderno, a necessidade de produção de bens para consumo em escala exponencial e, fundamentalmente, a concepção de espaço e tempo de vida – que os alimenta e ao mesmo tempo dele decorrem – são absolutamente distintos dos interesses dos povos indígenas.

A diferença é abismal e é de extrema importância compreender como a sociedade ocidental de matriz europeia construiu sua forma específica de trabalhar com a ideia de desenvolvimento, produção, espaço e tempo de vida para que seja possível refletir sobre as diferenças e as dificuldades de um diálogo efetivo entre Estado nacional e povos indígenas.

Até o final da Idade Média a concepção do tempo na Europa tinha uma característica muito própria: tratava-se de um tempo cíclico, no qual passado, presente e futuro não guardavam muitas distinções. Era um tempo aberto e disponível para a ação e para as iniciativas de liberdade, mas não havia uma perspectiva de um futuro aberto, ou seja, sobre um futuro em que os acontecimentos não se modificavam essencialmente em relação aos do presente e do passado.<sup>31</sup> Para essa cristandade, orientada por um pensamento escatológico, o

---

<sup>31</sup> "Colocada sobre o horizonte do fim do mundo, é inessencial a diferença temporal entre os acontecimentos do passado e os do presente. Mais ainda, como todos esses acontecimentos são, de diversos modos, 'figuras' antecipadas do fim, circulam entre todos eles relações de simbolização analógica que superam em densidade de significação as relações cronológicas." (RICOEUR, 1997, p. 407).

futuro e seu horizonte eram marcados pelo final dos tempos e a expectativa de um futuro efetivamente diferente era remetida para uma vida além da terrena<sup>32</sup>

As percepções deste tempo cíclico, do horizonte escatológico e das previsões do fim do mundo, que eram elementos de integração da Igreja Católica, dão lugar, com o fim das guerras civis religiosas e a ascensão dos Estados absolutos, ao cálculo político e à contenção humanista<sup>33</sup> que afastam as expectativas do fim dos tempos e abrem um novo horizonte para o futuro. O passado, como exemplo magistral, é afastado e uma nova temporalização da história é construída na medida em que se forja o conceito de "novo tempo"<sup>34</sup> como um novo período histórico que se estaria a viver desde o século XVIII.

É então neste período que surge a ideia de progresso, com a elaboração da concepção de um futuro propriamente inédito, misturando prognósticos racionais e outros salvacionistas em uma ousada combinação de política e profecia.

O progresso “descortina um futuro capaz de ultrapassar o espaço do tempo e da experiência tradicional, natural e prognosticável, o qual, por força de sua dinâmica provoca por sua vez novos prognósticos, transnaturais e de longo prazo”.<sup>35</sup> Para o historiador, é desta forma que o futuro passa a ser caracterizado: pela aceleração e por seu caráter desconhecido.

Esse novo conceito vem à tona quando se procurou reunir as experiências dos três séculos antecedentes – fundamentalmente no âmbito das inovações técnicas – o que constituiu a ideia de um progresso único e universal. As várias experiências de progresso, localizadas e setoriais, que modificavam cada vez mais o cotidiano da vida, eram experimentadas de maneiras diferentes conforme a localidade e remetiam “à contemporaneidade do não-contemporâneo, ou inversamente, ao não-contemporâneo no contemporâneo”.<sup>36</sup> Tal fato possibilitou uma nova configuração social e política em que o progresso servia de balança para experiências afetadas, nessa perspectiva, por um coeficiente de variação temporal. A diferença entre grupos, países ou classes sociais poderia ser medida por essa balança, na qual

---

<sup>32</sup> KOSELLECK, Reinhart. *O futuro passado dos tempos modernos*. In: \_\_\_\_\_. *Futuro passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Tradução Wilma Patrícia Maas; Carlos Almeida Pereira, revisão César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto - PUC-Rio, 2006, p. 24.

<sup>33</sup> Op. cit., p. 27.

<sup>34</sup> Sobre o passado visto como *historia magistra vitae* ver *História Magistra Vitae - Sobre a dissolução do topos na história moderna em movimento*. Sobre a constituição da noção de "novo tempo", de "tempo moderno" e "modernidade" ver *Modernidade" - sobre a semântica dos conceitos de movimento na modernidade*. Ambos os títulos encontram-se na obra de Reinhart Koselleck, a qual está devidamente indicada nas referências bibliográficas do presente artigo.

<sup>35</sup> KOSELLECK, Reinhart, op. cit., p. 36.

<sup>36</sup> KOSELLECK, Reinhart. *O futuro passado dos tempos modernos*. In: \_\_\_\_\_. *Futuro passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Tradução Wilma Patrícia Maas; Carlos Almeida Pereira, revisão César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto - PUC-Rio, 2006, p. 317.

cada elemento poderia ter consciência de estar à frente ou atrás de outros. Uma corrida se iniciava e uns então procuravam alcançar os outros e ultrapassá-los.<sup>37</sup>

Nesse momento, os progressos científico e técnico-industrial foram elementos-chave: os grupos, as classes e os países dotados de uma superior capacidade técnica olhavam de cima para baixo o grau de desenvolvimento dos outros povos, de forma que aqueles que se julgavam superiores entendiam ter o direito de dirigir os povos vistos como atrasados.<sup>38</sup> Muito mais que dominação, tal processo representa uma lógica de distanciamento da experiência como organizadora do futuro, uma lógica que lança tudo e todos em direção a uma busca ilimitada por um futuro vislumbrado como progresso.

Esse processo de aceleração do tempo e a corrida pelo progresso são impulsionados por aquilo que alguns pesquisadores denominam de “virada cibernética”. Catherine Waldbdy<sup>39</sup>, uma das primeiras a usar essa expressão, compreende virada cibernética como sendo uma guinada que operou uma mudança na lógica da técnica, que passa a ter como elemento central a informação e, com isso, mudou os rumos da aceleração ao propiciar um rearranjo na aliança estabelecida nos primórdios da modernidade entre o capital, a ciência e a tecnologia, e colocou a tecnociência como o motor de uma acumulação com a pretensão de abarcar todo o mundo existente.<sup>40</sup>

O espaço do poder político não fica alheio a essas transformações, pois percebe que é ocupado por quem tem mais força para definir o ritmo das diferentes temporalidades; e é neste sentido que uma nova forma de disputa aparece, a qual Paul Virilio vai dar o nome de cronopolítica<sup>41</sup>. Neste novo jogo político o que se disputa é a velocidade, pois a definição do poder é dada por aquele que consegue ir mais rápido. Deixamos a disputa pelo espaço da geopolítica e entramos na disputa do espaço-tempo da cronopolítica; numa lógica de exclusão-inclusão, esperança-deseesperança, desenvolvimento-subdesenvolvimento, onde tudo passa pela capacidade dos indivíduos, povos e Estados de serem mais ou menos rápidos.<sup>42</sup>

---

<sup>37</sup> Segundo Paul Ricouer: "Não é muito contestável que a ideia de progresso foi que serviu de laço entre as duas acepções da história: se a história efetiva tem um curso sensato, então, a narrativa que dela fazemos pode pretender igualar-se a esse sentido, que é o da própria história. Assim é que o surgimento do conceito de história como um singular coletivo é uma das condições nas quais se pôde constituir a noção de história universal" (RICOEUR, 1997, p. 363).

<sup>38</sup> KOSELLECK, Reinhart. Op. cit., p. 317.

<sup>39</sup> WALDBY, Catherine. *The Visible Human Project: Informatic Bodies and Posthuman Medicine*. London & New York: Routledge, 2000.

<sup>40</sup> SANTOS, Laymert Garcia dos. *A informação após a virada cibernética*. In: \_\_\_\_\_ et al. *Revolução tecnológica, internet e socialismo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 09, 10.

<sup>41</sup> VIRILIO, Paul. *Guerra pura: a militarização do cotidiano*. Tradução Elza Miné; Laymert Garcia dos Santos. São Paulo: Brasiliense, 1984, p. 17.

<sup>42</sup> Op. cit., p. 57.



Essa lógica de aceleração tecnológica e econômica – imprimida de forma diferente pelos países no jogo da geopolítica e pela econômica política mundial – é o elemento propulsor das decisões estatais ao avançarem sobre os territórios indígenas com seus megaempreendimentos. É a partir dessa lógica que são construídos os argumentos da imprescindibilidade e inevitabilidades dos empreendimentos, da necessidade inexorável de apropriação e dominação dos espaços, ao mesmo tempo que todo o processo de participação social se afigura como entrave no giro veloz que a engrenagem deveria ter.

Entre os cidadãos que partilham valores culturais nacionais, a democracia é inadequada para a decisão da cronopolítica. O desajuste ocorre exatamente porque o tempo dos cidadãos plenos para elaborarem e expressarem as suas preferências, como já tratado neste artigo, é maior que o tempo decorrente do processo de aceleração da engrenagem da cronopolítica. Agrava-se – com restrição ou eliminação – a participação dos povos indígenas, que sequer partilham desse processo histórico de construção cultural que estabeleceu sentidos muito específicos para a ideia de progresso, desenvolvimento, tempo de vida, etc.

Dado que cada etnia tem sua própria concepção de espaço, tempo de vida e de relação entre passado, presente e futuro, a análise do que se configura como tempo para cada povo – embora de extrema relevância especialmente no âmbito da antropologia – não cabe ser feita neste momento, bastando a compreensão de que cada povo constrói sua imagem e seu imaginário de mundo a partir de sua cosmologia, de sua história e de seus mitos, muitos deles ainda vivos. Contudo, é possível afirmar que aceleração e progresso são conceitos por vezes desconhecidos – em outros casos conhecidos, mas indesejados. Para tais indivíduos, o tempo é o tempo da natureza, dos ciclos naturais e dos ciclos sociais, e não o tempo do progresso técnico e econômico, muito menos o da aceleração pós-*virada* cibernética.

O diálogo político-jurídico, para ser efetivamente democrático, deve passar pela aceitação da impossibilidade da universalidade cultural do tempo e do progresso. De regra, o universal é somente um relativo que arrogantemente tomou para si o direito de se intitular universal e, por consequência, desconsiderar tudo que lhe for contrário. A democracia, especificamente os mecanismos de participação social, em um país multiétnico como o Brasil, deve considerar dois aspectos a respeito da concepção de temporalidade: que os tempos são diferentes (inclusive o tempo para as decisões) e que o valor sobre o tempo também o é.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A organização político-jurídica do Estado brasileiro foi significativamente alterada com a Constituição Federal de 1988. A perspectiva jurídica de construção de um Estado de bem-estar social, com forte valoração dos princípios fundamentais de liberdade e igualdade, abriu uma janela de oportunidades para as forças políticas nacionais transformarem a realidade nacional por meio da ampliação dos indicadores de saúde, educação, moradia, trabalho, etc.

O ponto central desse processo é a ideia de democracia como elemento propulsor do desenvolvimento, pois como tal, permitiria uma participação ativa dos cidadãos plenos no processo de construção da esfera pública e privada. A abertura constitucional retirou da invisibilidade formal os povos indígenas e apresentou uma séria de garantias em consonância com as orientações internacionais sobre povos indígenas e tribais.

O reconhecimento das etnias autóctones foi um passo fundamental para a ideia de igualdade entre os povos dentro do território nacional – mesmo sendo reconhecidas todas as limitações e contradições decorrentes da concepção de Estado moderno. A visibilidade formal das etnias ainda não se traduziu – e talvez não se traduzirá – no fim da invisibilidade material dos povos, pois a ideia moderna de desenvolvimento, progresso, produção, espaço e tempo estão em conflito direto com a forma de organização das etnias autóctones. Dessa forma, a presença de construções de megaobras em locais que dão sentido à vida e à existência de determinados povos propicia impactos que podem representar o extermínio das etnias ali presentes.

Os caminhos para uma eventual reorganização das diferenças – dentro da perspectiva democrática – foram apresentadas em diferentes países como Canadá, Bolívia, Bélgica e Suíça. Estes adotaram a concepção de Estado Plurinacional e, com suas especificidades, a perspectiva do pluralismo jurídico.

Ambos os pluralismos podem aprofundar o ideal democrático de cidadania plena, com o reconhecimento da autonomia dos povos sobre seus territórios e seus destinos. Quiçá o caminho seja aquele sugerido pela antropóloga Rita Segato, no título do seu artigo, ao dizer “que cada povo trame os fios da sua história”.<sup>43</sup> A autonomia para a trama dos fios permitiria

---

<sup>43</sup> SEGATO, Rita Laura Segato. *Que cada povo teça os fios da sua história: o pluralismo jurídico em diálogo didático com legisladores*. In: *Direito.UnB*, jan./jun. de 2014, v. 01, n.01. p. 65-92.

DEMOCRACIA, DESENVOLVIMENTO HUMANO E MULTIETNICIDADE NO BRASIL: DA  
VISIBILIDADE FORMAL À INVISIBILIDADE MATERIAL

uma visibilidade formal e material democrática para os povos indígenas.

**REFERÊNCIAS**

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Quilombolas e novas etnias*. Manaus; UEA Edições, 2011.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Curso de Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Jures, 2000.

BAUDRILLARD, Jean. *Simulacros e Simulações*. Lisboa: Relógio d'Água, 1991.

BELTRÃO, Jane Felipe; OLIVEIRA, Assis da Costa. Povos indígenas e cidadania: inscrições constitucionais como marcadores sociais da diferença na América Latina. In: LIMA, Antonio Carlos de Souza (coord). *Antropologia & Direito: temas antropológicos para estudos jurídicos*. Brasília / Rio de Janeiro / Blumenau: Associação Brasileira de Antropologia / Laced / Nova Letra, 2012. p.715-744.

BUENO, Vera Cristina Caspari Monteiro Scarpinella. As Leis de Procedimento Administrativo: uma leitura operacional do princípio constitucional da eficiência. In: *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. São Paulo: RT, v. 39. p. 267-288, abr./jun. 2002.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 1998.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.

DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

ELSTER, Jon. *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001.

GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. La defensa del usuario y del administrado. 4.ed. Buenos Aires : Fundación de Derecho Administrativo, 2000, t.2.

GROSSI, Paolo. *Primeira lição sobre direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

JUSTIÇA FEDERAL DO PARÁ. Altamira. *Liminar da Ação Civil Pública*, Classe: 7100, Processo n.º 2009.39.03.000575-6, Autores: Ministério Público Federal e Ministério Público do Estado do Pará. Réus: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente, Eletrobrás e Centrais

DEMOCRACIA, DESENVOLVIMENTO HUMANO E MULTIETNICIDADE NO BRASIL: DA  
VISIBILIDADE FORMAL À INVISIBILIDADE MATERIAL

Elétricas do Norte do Brasil S.A – ELETRONORTE, 2009 (a).

JUSTIÇA FEDERAL DO PARÁ. Altamira. *Petição Inicial da Ação Civil Pública*, Classe: 7100, Processo n.º 2009.39.03.000575-6, Autores: Ministério Público Federal e Ministério Público do Estado do Pará. Réus: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente, Eletrobrás e Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A – ELETRONORTE, 2009 (b).

KOSELLECK, Reinhart. *O futuro passado dos tempos modernos*. In: \_\_\_\_\_ *Futuro passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Tradução Wilma Patrícia Maas; Carlos Almeida Pereira, revisão César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto - PUC-Rio, 2006.

MARÉS SOUZA FILHO, Carlos Frederico. Os povos indígenas e o direito brasileiro, In: MARÉS SOUZA FILHO, Carlos Frederico e BERGOLD, Raul Cezar. *Os direitos dos povos indígenas no Brasil: desafios no século XXI*. Curitiba: Letra da Lei, 2013. p. 13-34.

\_\_\_\_\_. *O renascer dos povos indígenas para o Direito*. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 1998.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: RT, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2012.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais. Genebra, 07 de junho de 1989. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2017.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Relatório de desenvolvimento humano 2010. Edição do 20º Aniversário. *A Verdadeira Riqueza das Nações: Vias para o Desenvolvimento Humano*. Virginia, Estados Unidos: Colorcraft, 2010. ISBN: 9780230284456 90101. Disponível em: <[http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/RelatoriosDesenvolvimento/undp-br-PNUD\\_HDR\\_2010.pdf?download](http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/RelatoriosDesenvolvimento/undp-br-PNUD_HDR_2010.pdf?download)>. Acesso em: 10 fev. 2017.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder e classificação social. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (Orgs.). *Epistemologias do sul*. Coimbra: Almedina, 2009. (Série Conhecimento e Instituições).

\_\_\_\_\_. Colonialidade, poder, globalização e democracia. *Revista Novos Rumos*, v. 17, n. 37, p. 4-25, maio./ago. 2002.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Brasil tem quase 900 mil índios de 305 etnias e 274 idiomas*. Brasília, DF: Portal Brasil. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2012/08/brasil-tem-quase-900-mil-indios-de-305-etnias-e-274-idomas>> Acesso em: 10 de janeiro de 2017.

RICOEUR, Paul. *Tempo e narrativa*. Tradução Roberto Leal Ferreira, rev. Maria da Penha Villela-Petit. Campinas, SP: Papyrus, 1997, Tomo III.

DEMOCRACIA, DESENVOLVIMENTO HUMANO E MULTIETNICIDADE NO BRASIL: DA  
VISIBILIDADE FORMAL À INVISIBILIDADE MATERIAL

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. Porto: Afrontamento, 2006.

\_\_\_\_\_. *Sociología jurídica crítica: para un nuevo sentido común en el derecho*. Madrid: Trotta; ILSA: Bogotá, 2009.

SANTOS, Laymert Garcia dos. *A informação após a virada cibernética*. In: \_\_\_\_\_ et al. *Revolução tecnológica, internet e socialismo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

SEGATO, Rita Laura Segato. *Que cada povo teça os fios da sua história: o pluralismo jurídico em diálogo didático com legisladores*. In: *Direito.UnB*, jan./jun. de 2014, v. 01, n.01. p. 65-92.

SHIRAIISHI NETO, Joaquim. *O direito das minorias: passagem do “invisível” real para o visível formal? Tese de doutorado: Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná*, 2004.

SILVA, Eduardo Faria. *Audiência pública e participação social na efetivação do Estado Democrático*. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno; DOURADO, Sheilla Borges. *Consulta e participação: a crítica à metáfora da teia de aranha*. Manaus: UEA Edições; PPGSA/PPGAS – UFAM, 2013. p.81-96.

\_\_\_\_\_. *A Construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte – Pará*. In: SILVA, Eduardo Faria Silva; GEDIEL, José Antônio Peres; CORRÊA, Adriana Espíndola. SANTOS, Anderson Marcos (org.). *Direitos em Conflito: movimentos sociais, resistência e casos judicializados*. Curitiba: Kairós, 2015. p.173-214.

VIRILIO, Paul. *Guerra pura: a militarização do cotidiano*. Tradução Elza Miné; Laymert Garcia dos Santos. São Paulo: Brasiliense, 1984.

\_\_\_\_\_. *Velocidade e Política*. Tradução Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Estação Liberdade, 1997.

WALDBY, Catherine. *The Visible Human Project: Informatic Bodies and Posthuman Medicine*. London & New York: Routledge, 2000.

WOLKMER, Antônio Carlos. *Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito*.