

*Iniciativa Grandes Obras na Amazônia – Aprendizados e Diretrizes*

### **Seminário Participativo**

**Direitos Humanos e Grupos Vulneráveis – Povos Indígenas, Populações**

**Tradicionais e Quilombolas**

**Brasília, 29, 30 e 31 agosto de 2016**

Um seminário de três dias, em Brasília, com a presença de diversas lideranças dos movimentos sociais, órgãos federais, instituições financeiras e de pesquisa, consolidou a última reunião do **Grupo de Trabalho (GT) em Direitos Humanos, com foco em Povos Indígenas, Populações Tradicionais e Quilombolas** em 2016. O encontro teve a missão de coletar um apanhado amplo de possíveis diretrizes para as relações entre esses grupos, empresas e governos. A pauta se dedica à proteção de direitos de povos e populações tradicionais afetados pelas grandes obras na Amazônia, num contexto de inclusão, participação social e representatividade nas tomadas de decisão.

Motivados por diagnósticos resultantes de entrevistas com atores-chave e de duas reuniões de Grupo de Trabalho (GT) ocorridas durante o primeiro semestre de 2016, os participantes foram convidados a refletir sobre diretrizes em quatro grandes temas: **planejamento e desenvolvimento territorial, licenciamento ambiental, governança e comunicação**, além de **consulta prévia**. Os momentos de debate alternaram-se entre subgrupos e plenária, e a sistematização das recomendações constará de um relatório base a ser incorporado pela iniciativa *Grandes Obras na Amazônia – Aprendizados e Diretrizes*. O relato a seguir reúne, de maneira resumida, apenas as ideias recorrentes e de maior convergência para os quatro temas discutidos.

#### **Planejamento e desenvolvimento territorial**

A experiência de impactos e transformações advindas de grandes empreendimentos se dá de acordo com particularidades das populações que lá vivem, sua história, suas formas de organização e o nível de maturidade institucional do Estado, entre outros aspectos. O território é um palco para o qual

confluem não só a grande obra, mas também diversas outras expectativas de futuro. Políticas públicas sobrepõem-se violações passadas de direitos humanos resultam em passivos históricos, outros projetos se acumulam e promovem movimentações as mais variadas. É, portanto, nas instâncias decisórias de caráter estratégico, como planos setoriais e de desenvolvimento territorial, que povos e comunidades tradicionais constataam uma das maiores lacunas para sua representatividade, como sujeitos legítimos do processo de planejamento.

Já na etapa de licenciamento ambiental, o foco se projeta marcadamente na redução e na compensação de danos, e não na efetiva prevenção de violações de direitos, para a qual seriam necessários mapeamento de riscos e planos de ação direcionados.

É preciso criar e fortalecer espaços de participação permanentes, em que acordos sejam passíveis de revisão e nos quais não apenas as comunidades e suas organizações atuem, mas também as autarquias que lhes representam junto ao Governo federal. Órgãos intervenientes do licenciamento ambiental, como Funai, Fundação Cultural Palmares e Iphan, uma vez integrados à tomada de decisão no âmbito das políticas, poderiam iniciar em tempo adequado os procedimentos necessários de preparação e diálogo junto a seus públicos de interesse.

Questões como regularização fundiária e ordenamento territorial são componentes centrais a serem resolvidos durante o planejamento. Os processos já encaminhados devem ser respeitados, assim como a promoção de segurança jurídica nos territórios ainda não contemplados. O tempo do planejamento é uma variável fundamental, devendo ocorrer o quanto antes possível.

### **Licenciamento ambiental**

O pressuposto geral de que o licenciamento ambiental deveria ser entendido como uma “oportunidade de diálogo”, própria de uma sociedade que contempla e valoriza sua diversidade cultural, foi o que orientou a maioria das recomendações nesse âmbito. As ideias dos participantes realçam uma direção em que o

licenciamento pode ser mais justo, ao mesmo tempo em que se torna mais eficiente, para todas as partes. Exemplo disso é o dimensionamento do processo de diálogo dentro do cronograma das obras, assim como da articulação institucional necessária ao planejamento e à execução de medidas mitigatórias e compensatórias de impactos. Recorrentemente se percebe que a complexidade desses processos é subestimada, o que resulta em cronogramas irrealistas e consequente atropelo da participação.

Assim como no caso do planejamento para o desenvolvimento territorial, o licenciamento ambiental também se inicia num contexto em que já há acúmulos, acordos, planos e ações em andamento. Povos indígenas, populações tradicionais e quilombolas representados no seminário querem que sua produção de conhecimento e seus pactos sejam ferramentas determinantes desse processo. São exemplos os Planos de Gestão Ambiental e Territorial (PGTA), ou planos de vida, já incorporados como instrumentos de outras políticas públicas, como a Política Nacional de Gestão Ambiental das Terras Indígenas (PNGATI). Alguns povos e comunidades também já têm formulados os seus próprios protocolos de consulta. O conhecimento tradicional, entendem os participantes, deve ser fonte ferramental do processo de licenciamento desde a formulação de termos de referência e de estudos de impacto até os planos básicos, componente específico para povos e populações tradicionais. Ainda, há uma supremacia do conhecimento técnico-científico nesse âmbito, o que tende a gerar estratégias inadequadas para essas populações.

Lembrou-se da fragilidade dos órgãos intervenientes diante das expressivas demandas que um grande empreendimento suscita. É necessário também fortalecer essas instituições, com recursos adicionais e concursos públicos, especialmente para as atividades de monitoramento e fiscalização do cumprimento de condicionantes do licenciamento ambiental. Aventou-se, ainda, a necessidade de financiamento para monitoramento independente e planos de longo prazo para a gestão de impactos. E houve menção específica às instituições financeiras quanto

à aplicação desses requisitos mínimos como critérios para concessão de empréstimos e para investimentos.

### **Governança e comunicação**

Nesse item o grupo pode aprofundar as formas segundo as quais deve se dar a participação e negociação de soluções ao longo da trajetória de implementação de um grande empreendimento. Componente chave da interação entre as partes, a comunicação demanda formatos adequados, o que inclui simplicidade e objetividade, não apenas na escolha das palavras, mas na explicação de conceitos, que muitas vezes não se aplicam em outras culturas, assim como maior uso de recursos audiovisuais. No caso dos povos indígenas, esta comunicação também deve contemplar a tradução para línguas nativas.

A dimensão política da comunicação como expressão de poder foi sublinhada, diagnóstico que aponta para a necessidade de maior diversidade de fontes de informação, de modo que não apenas as empresas empreendedoras tenham o domínio exclusivo das mensagens e do conteúdo.

Mais uma vez, os participantes realçaram a prerrogativa de reconhecimento e fortalecimento de espaços de governança e participação já existentes, seja no interior das comunidades, seja no âmbito de articulações externas, como comitês e conselhos de acompanhamento de políticas públicas. Adicionalmente, sugeriram-se espaços específicos para o contexto do empreendimento, como observatórios de caráter deliberativo, compostos por representantes governamentais, dos movimentos sociais e das empresas, nos quais seja possível registrar e encaminhar demandas paulatinamente, antes que os problemas se agravem. Por diversas vezes se argumentou que quanto mais respeitadas as características de governança próprias de cada grupo, tão mais efetivos serão os processos e as decisões.

Pressuposto fundamental da participação qualificada é o alinhamento de capacidades entre as partes envolvidas. Deve-se evitar o cenário típico em que

espaços de governança paritária são estabelecidos, mas não se evitam assimetrias de poder que geralmente favorecem os atores governamentais e do setor empresarial. Isso requer, para os povos e comunidades tradicionais, formação técnica e fortalecimento organizacional, de forma ampla, socializada entre os membros. Necessidades logísticas, de custeio e de tempo dedicado em detrimento a outras atividades de interesse comunitário claramente apontam para a pertinência de financiamento da governança, como na forma de um fundo específico para esse fim.

### **Consulta prévia**

O direito da “consulta livre, prévia e informada”, formalizado pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da qual o Brasil é signatário, integra permanentemente as discussões em torno de governança, planejamento e licenciamento ambiental. O direito atribuído a povos indígenas e tribais aplica-se, irrevogavelmente, a quaisquer atos administrativos ou legislativos que os afetem. Na prática, contudo, as consultas não são aplicadas. E muito frequentemente se confundem meras audiências públicas com o processo prévio e contínuo de diálogo que deveria garantir a autonomia de povos e comunidades sobre seus próprios destinos. Existem gargalos no que se refere à explicitação de procedimentos. Largamente discutida no seminário foi a questão da definição dos procedimentos da consulta prévia, de modo a estabelecer critérios mínimos e definir as atribuições e responsabilidade de cada agente. Há também controvérsias sobre se comunidades tradicionais compartilham a mesma prerrogativa legal, já oficialmente reconhecida pelo governo brasileiro para povos indígenas e quilombolas.

Afora ser um dever do Estado, a forma específica com que a consulta se dará e o tempo necessário para sua efetividade devem ser determinados por cada grupo afetado, conforme suas especificidades. Mais uma vez, os protocolos de consulta já são uma realidade para muitos deles, inclusive comunidades tradicionais, e quando essas referências não existirem, devem ser estimuladas e facilitadas pelo poder público. Quanto à controvérsia legal em torno dos grupos contemplados

pela Convenção 169, os participantes concluíram que a iniciativa deve recomendar as mesmas prerrogativas e cuidados para as populações tradicionais, independentemente da interpretação da lei.

Entende-se que a consulta prévia não é um evento, mas um processo contínuo de negociação em torno das variadas decisões-chave seja no planejamento e ordenamento territoriais como ao longo de todas as etapas de instalação e operação de um empreendimento: termos de referência, estudos de viabilidade, licenças ambientais, planos e programas ambientais, investimentos sociais, entre outros. Não é possível conhecer todas as informações pertinentes à tomada de decisão previamente, uma vez que o empreendimento e o contexto territorial são dinâmicos. A consulta deve ser um instrumento de fortalecimento da governança local e também nesse âmbito cogitou-se um fundo específico para garantia dessas condições. Assim como na discussão sobre governança, os participantes se voltaram especificamente para as instituições financeiras e sua responsabilidade em não participar de empreendimentos cujos processos de consulta sejam vistos pelas comunidades como insuficientes.

### **Encaminhamentos**

Os organizadores da iniciativa *Grandes Obras na Amazônia – Aprendizados e Diretrizes* esclareceram que todas as recomendações serão encaminhadas aos participantes do Seminário, de forma sistematizada, para verificação de conteúdo e sugestões de ajustes. Esse acúmulo será apresentado e debatido no 2º Fórum Integrador da iniciativa, a ser realizado em novembro.

Com relação às prioridades para 2017, falou-se da necessidade de intensificar o diálogo com o setor empresarial e financeiro, de forma a buscar e aprimorar o alinhamento. Ressaltou-se, ainda, a pertinência de maior participação dos múltiplos segmentos de comunidades tradicionais.

Por fim, o uso do termo “grupos vulneráveis” para denominação do GT deve ser revisto, uma vez que essas populações não são vulneráveis, mas sim

vulnerabilizadas no contexto de grandes empreendimentos e conforme a qualidade dos procedimentos aplicados.

### **Sobre a iniciativa**

*O Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (GVces) e a International Finance Corporation (IFC) partem da convicção de que é possível aprimorar a trajetória de instalação e operação grandes empreendimentos na Amazônia. Com base em um amplo diálogo, no qual já se engajaram mais de 90 organizações, de diversos setores, a iniciativa busca consolidar aprendizados e propor diretrizes orientadas pela promoção do desenvolvimento local.*

*O processo organiza-se em grupos de trabalho temáticos: Planejamento Territorial; Instrumentos Financeiros; Grupos Vulneráveis e Direitos Humanos (foco em Crianças, Adolescentes e Mulheres; e em Povos Indígenas, Populações Tradicionais e Quilombolas); Capacidades Institucionais; Ordenamento Territorial e Biodiversidade; e Supressão Vegetal Autorizada.*

*Os grupos vêm produzindo documentos com subsídios para as discussões e para a realização de oficinas temáticas. O acúmulo desses apontamentos será debatido em seminários específicos e fóruns, que devem resultar em um conjunto de orientações e ferramentas práticas. A contínua articulação institucional e promoção de diálogo almejam que todo o processo possa inspirar aprimoramento das práticas empresariais, bem como das políticas públicas, e fortalecer o debate pela sociedade civil.*