

Grandes Obras na Amazônia

Aprendizados e Diretrizes

RESUMO DAS DISCUSSÕES

Grupos Vulneráveis e Direitos Humanos *Povos Indígenas, Populações Tradicionais e Quilombolas*

ATÉ JULHO DE 2016

PONTOS PRINCIPAIS

Vulnerabilidades territoriais, ambientais e sociais desencadeadas por grandes empreendimentos colocam em risco a reprodução física e cultural de povos tradicionais e indígenas

Normas e diretrizes existem, mas são raramente aplicadas na prática

É preciso operacionalizar a “consulta livre, prévia e informada” de que trata a Convenção 169/OIT, para todos os níveis de governo e etapas de tomada de decisão

O modelo de desenvolvimento territorial deve ser pactuado no contexto da diversidade cultural, com comunicação e participação adequadas e fortalecimento institucional

Povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas estão entre os principais afetados pela implementação e operação de grandes obras na Amazônia, na medida em que seus modos de vida são intensamente vulneráveis aos impactos ambientais e sociais desencadeados. Tais abalos não apenas representam uma ameaça à reprodução cultural, mas também à integridade e bem-estar físico dessas populações, dada a intrincada interdependência entre as condições materiais de existência e os territórios tradicionalmente ocupados. Historicamente, a relação entre esses grupos e os eixos de desenvolvimento designados à Amazônia é marcada por processos de expropriação territorial, restrição do acesso aos recursos naturais, violência e coerção, entre outros desdobramentos. A participação qualificada de modo a gerar acordos vinculantes nos processos de tomada de decisão prévios e ao longo da implementação de grandes empreendimentos é o eixo decisivo para a transformação desse cenário. Sem um planejamento previamente discutido e pactuado, aos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais restaria atuar apenas no âmbito da redução dos danos, mas não propriamente na prevenção à violação de direitos. Apesar da existência de normas constitucionais e outras leis e diretrizes dedicadas à proteção desses povos no contexto de grandes projetos, observa-se baixa aplicação prática, além de pouca efetividade dos mecanismos de diálogo eventualmente propiciados.

Grandes Obras na Amazônia

Aprendizados e Diretrizes

Povos e comunidades tradicionais vulnerabilizados pelas grandes obras

Povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais são "grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos por tradição" (Decreto 6.040/2007). Do ponto de vista jurídico, e diferentemente de outras comunidades tradicionais, os povos indígenas e os remanescentes de quilombo têm o reconhecimento constitucional de direitos territoriais especiais.

A forma como os grandes empreendimentos têm sido implementados e operados na Amazônia nas últimas décadas, com base em relações de poder extremamente assimétricas, acabam implicando uma série de vulnerabilidades sobre povos e comunidades tradicionais:

- de ordem territorial, quando a instalação dos grandes empreendimentos incide nos territórios tradicionais, reduzindo e restringindo este elemento essencial para o modo e a qualidade de vida de seus habitantes.
- de ordem ambiental, observados impactos sistemáticos como poluição e barramento de rios, extinção ou redução crítica de espécies de fauna e flora, desmatamento, além de escassez e disputa em torno de recursos naturais necessários para a reprodução física e cultural dos povos.

DIREITOS EXISTENTES

Em termos gerais, há o reconhecimento de que já existe um conjunto de leis e direitos assegurados aos povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, no âmbito da legislação brasileira, em especial na Constituição Federal de 1988, na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, entre outros.

Além disso, distintos setores (mineração, energia, petróleo e gás, finanças) já possuem padrões de desempenho e diretrizes para boas práticas, inclusive relacionados ao tema da consulta prévia.

Porém, o que se observa é que estes direitos e diretrizes são pouco implementados em termos práticos, inclusive nos diversos processos de planejamento e instalação de grandes empreendimentos na Amazônia.

- de ordem social, dadas as relevantes transformações econômicas e demográficas regionais, trazidas pela instalação e operação dos grandes empreendimentos. Mesmo os potenciais benefícios desses projetos, ao serem concebidos apenas sob uma ótica urbana e de cultura alheia à de povos indígenas e comunidades tradicionais e quilombolas, acabam gerando conflitos internos e externos e processos de degradação dos laços comunitários. Entre os grupos mais atingidos por esses impactos, estão crianças, mulheres e idosos.

Grandes Obras na Amazônia

Aprendizados e Diretrizes

Consulta prévia como processo

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos propõem que **a consulta livre, prévia e informada deve ser entendida como um direito fundamental** que, ao ser protegido, tem conexões com múltiplos outros como o direito à participação, à igualdade, à integridade cultural, ao território e à subsistência.

Nesse sentido, a Convenção 169 contempla o diálogo como um processo, não como um evento. Aplicável a decisões legislativas e administrativas que possam afetar diretamente povos indígenas e tribais, a consulta prévia deve estar ancorada no pressuposto da boa fé entre as partes, e impõe práticas de comunicação e de negociação adequadas ao contexto intercultural, com a finalidade de se chegar a acordos vinculantes. Esses devem ser continuamente monitorados e repactuados ao longo da instalação do empreendimento.

Trata-se de pressuposto contrário ao que hoje se observa na prática quanto a consultas públicas que, entre outras fragilidades, carecem de mecanismos de avaliação que garantam encaminhamentos concretos às demandas de povos indígenas, tradicionais e quilombolas. O alijamento dos processos de tomada de decisão também se estende às instituições e órgãos governamentais dedicados à proteção desses grupos, como a Fundação Nacional do Índio (Funai) e a Fundação Cultural Palmares (FCP), o que deve ser problematizado.

Assim, a participação efetiva deve ser entendida como uma oportunidade para harmonização de interesses coletivos em conflito, a partir de uma reversão de olhar por meio da qual a Consulta Prévia se torna um caminho para o estabelecimento de melhores relações entre o Estado, setor empresarial e financeiro, e essas populações. De um lado, o interesse coletivo por determinados rumos para o desenvolvimento nacional e, de outro, o interesse coletivo de proteção da integridade cultural de grupos portadores de direitos. É a partir dessa harmonização que se pode promover a valorização tangível da diversidade cultural, assim como o reequilíbrio da distribuição de benefícios no contexto de grandes empreendimentos, cujo ônus hoje se faz sentir marcadamente pelos povos e comunidades tradicionais.

CONVENÇÃO 169 DA OIT SOBRE POVOS INDÍGENAS E TRIBAIS

A Convenção 169 da OIT assegura que nenhum Estado tem o direito de negar a identidade de um povo indígena ou tribal que se reconheça como tal. Garante também às comunidades indígenas e quilombolas o direito à propriedade de suas terras e estabelece a necessidade de consulta sobre todas as medidas suscetíveis de afetá-las. Apesar de a Convenção ter sido ratificada pelo Estado brasileiro, ainda carece de regulamentação, de modo a especificar etapas, procedimentos, salvaguardas e partes responsáveis.

Grandes Obras na Amazônia

Aprendizados e Diretrizes

Acesso à informação adequada

O acesso dos povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas às informações sobre os empreendimentos é geralmente limitado, restrito e inadequado. Esses grupos frequentemente relatam dificuldade em entender as informações contidas em relatórios de avaliação de impactos, elaborados em linguagem técnica.

É necessário construir mecanismos para informação e comunicação com essas populações que tenham como base um enfoque intercultural e, assim, possam efetivamente possibilitar a compreensão das políticas e projetos nas suas diversas dimensões, sendo contempladas, inclusive, as assimetrias entre os povos, as necessidades de qualificação e particularidades de cada um. Urge também aprimorar as ferramentas existentes de avaliação de impactos sociais dos empreendimentos, a serem consideradas na etapa de planejamento das intervenções nos territórios.

Licenciamento Ambiental e capacidades institucionais

Sobre o acompanhamento das ações de mitigação e compensação de impactos realizadas por força do licenciamento ambiental, é relevante o fortalecimento da governança e da gestão dos povos nesse esforço. A baixa capacidade de monitoramento e disponibilidade de equipe dos órgãos envolvidos faz com que suas avaliações sejam

INICIATIVA DIÁLOGO EMPRESAS E POVOS INDÍGENAS –THE NATURE CONSERVANCY (TNC) E NÚCLEO DE ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL (NAI)

Entre 2013 e 2015, a iniciativa reuniu empresas, governos, terceiro setor e representantes indígenas com o objetivo de definir diretrizes para orientar a relação entre setor empresarial e povos indígenas e consolidar uma agenda positiva entre ambas as partes. A visão coletiva contempla a garantia dos direitos indígenas e a redução dos riscos operacionais e de reputação para empresas, assim como a potencialização de oportunidades. As diretrizes de boas práticas foram organizadas em quatro áreas de desempenho: capacidades institucionais, gestão de impactos, consultas e acordos, e apoio ao etnodesenvolvimento.

embasadas, em grande parte, nos relatórios produzidos pelos próprios empreendedores, o que limita o diálogo com a realidade dos povos atingidos. A sobrecarga aos servidores públicos, a falta de autonomia e pressões políticas sofridas ao longo do processo de licenciamento são outros entraves. Para garantir efetividade, é importante o estabelecimento de espaços deliberativos e de acompanhamento, que têm como exemplo a proposta dos comitês gestores indígenas no contexto de grandes obras, na prática ainda pouco efetivos.

O desrespeito às regras do licenciamento ambiental é o ponto de origem de praticamente todas as ações judiciais movidas nos últimos anos. Acordos, condicionantes e mesmo a legislação vigentes

Grandes Obras na Amazônia

Aprendizados e Diretrizes

são encarados como obstáculos jurídicos, administrativos e políticos. Há atropelamento do processo e os compromissos acordados muitas vezes não são executados. Além disso, faltam avaliações técnicas sobre impactos sinérgicos e cumulativos de empreendimentos numa mesma região.

É também crucial a articulação com políticas públicas e espaços de participação – tais como conselhos. As responsabilidades sobre impactos, mitigação, compensação e efetivação dos direitos constitucionais precisariam ser melhor delimitadas e distribuídas. Desta forma, aponta-se de forma incisiva a fragilidade e precariedade no monitoramento, fiscalização de atendimento e efetividade das medidas de mitigação, compensação e condicionantes socioambientais estabelecidas

nas licenças ambientais, bem como o controle social das mesmas.

MELHORES PRÁTICAS INTERNACIONAIS BANCO MUNDIAL E INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC)

O Banco Mundial desenvolveu salvaguardas socioambientais que condicionam o apoio financeiro dessa entidade aos projetos de governos que afetam povos indígenas e tribais. Já a IFC atualizou em 2012 uma série de Padrões de Desempenho que orientam como identificar, evitar, mitigar e gerir riscos e impactos, promovendo a sustentabilidade. O Padrão de Desempenho 7 (PS7) é voltado especificamente para a interação entre projetos do setor privado e povos indígenas e tribais e contempla, entre outros pontos, a necessidade de “consentimento prévio” para a realização de projetos que exerçam influência sobre territórios tradicionais

Como a Iniciativa pretende contribuir:

- Apontar a necessidade de arranjo para definição participativa do modelo de desenvolvimento designado a um determinado território.
- Sugerir aperfeiçoamento das abordagens e ferramentas de avaliação dos impactos sociais dos empreendimentos e adotá-las como mecanismo para tomada de decisão na etapa do planejamento.
- Estimular a definição de procedimentos e idealmente indicadores concretos para aplicação da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e outras normativas, válidos para todos os níveis de governo.
- Sugerir orientações para mecanismos para informação e comunicação com essas populações que tenham como base um enfoque intercultural.
- Construir narrativa para reverter o olhar: conceber a Consulta Prévia como uma oportunidade para o estabelecimento de novas relações entre o Estado, setor empresarial e financeiro, e os povos indígenas.

Grandes Obras na Amazônia

Aprendizados e Diretrizes

Questões para debate – 1º Fórum Integrador – Belém, Agosto de 2016

- Como realizar um planejamento integrado de desenvolvimento que garanta a acomodação dos diferentes interesses nos processos de tomadas de decisão relativos a grandes empreendimentos? Em quais momentos e em quais espaços isso é viável?
- O que precisa ser aprimorado nos procedimentos de licenciamento ambiental, visando assegurar uma efetiva avaliação de impactos e definição de medidas mitigatórias e compensatórias que não apenas trabalhem na linha de “redução de danos”, mas que contribuam para a melhoria da qualidade de vida das comunidades afetadas?
- O que é necessário para que seja implementado, de fato, o direito à consulta prévia aos povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas?
- Quais os papéis e responsabilidades de cada setor envolvido (governo, setor empresarial e financeiro, comunidades) nos processos de implementação de grandes empreendimentos na Amazônia com relação a:
 - Planejamento e desenvolvimento territorial
 - Licenciamento ambiental
 - Governança e comunicação
 - Consulta prévia

Referências para elaboração deste resumo

Encontros GT Povos Indígenas, Quilombolas e Comunidades Tradicionais: abril e junho de 2016 (Brasília). Participantes: João Neves, Toia Manchineri, Francinara Martins, Kleber Luiz dos Santos e Paulo Celso Oliveira (Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira - COIAB); Sônia Bone de Souza Santos (Articulação dos Povos Indígenas do Brasil - APIB); Modesta Carvalho (Grupo de Trabalho Amazônico – GTA); Vanderleide Ferreira de Sousa (Conselho Nacional das Populações Extrativistas – CNS); Clarisse Dall Acqua (Banco Mundial); Mailson Cruz (estudante UFPA); Assis Costa (Universidade Federal do Pará - UFPA); Hélcio Souza (The Nature Conservancy - TNC); Iara Vasco (UFSC); Marcela Menezes (Instituto Internacional de Educação do Brasil – IEB); Katia Barros (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio); Luís Donizete Grupioni (Instituto de Pesquisa e Formação Indígena – IEPÊ); Bruno Gomes (Agenda Pública); Alessandra Bezerra Lima (Caixa Econômica Federal); Adriana Coli (Fórum de Meio Ambiente do Setor Elétrico - FMASE); Aletea Rufino e Ieda Brasil (Fundação Amaggi); Biviany Rojas e Juliana de Paula (Instituto Socioambiental – ISA); Fábio Vaz Ribeiro de Almeida (Instituto Sociedade, População e Natureza – ISPAN); Sofia Kelly G Furmanski (Samarco); Andrea Hafner, Thais Pereira e Gustavo Niskier (Vale); Deusina Cruz e Guilherme Silva (Ministério do Desenvolvimento Social – MDS); além das equipes do GVces e da IFC. Os participantes não necessariamente representam as visões de suas instituições, mas suas perspectivas individuais.

Pesquisas bibliográficas e entrevistas realizadas por Isabelle Vidal, Cássio Inglês de Souza, com apoio de Luís Donizete Grupioni, Biviany Rojas, Juliana de Paula e Guilherme Macedo.

Grandes Obras na Amazônia

Aprendizados e Diretrizes

Autores

Isabelle Vidal e Cássio Inglês de Souza – consultores independentes

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 e Monitoramento do Desenvolvimento; Instrumentos Financeiros; Grupos Vulneráveis e Direitos Humanos (foco em crianças, adolescentes e mulheres e em povos indígenas, comunidades 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.

Contato

Graziela Azevedo (FGV):
graziela.azevedo@fgv.br
Diogo Bardal (IFC):
dbardal@ifc.org