

“DIRETRIZES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS E PRÁTICAS EMPRESARIAIS PARA INSTALAÇÃO E OPERAÇÃO DE GRANDES EMPREENDIMENTOS NA AMAZÔNIA”

DOCUMENTO FINAL do Grupo de Trabalho sobre Direitos Humanos, com foco em Povos Indígenas, Comunidades Tradicionais e Quilombolas

Isabelle Vidal Giannini

Cássio Ingles de Sousa

São Paulo e Brasília, outubro de 2016

A *Iniciativa Grandes Obras na Amazônia – Aprendizados e Diretrizes* - objetiva constituir diretrizes para aprimorar as políticas públicas e as práticas empresariais em territórios que recebem grandes empreendimentos em territórios da Amazônia. O projeto atende à parceria entre a International Finance Corporation (IFC) a Fundação Getúlio Vargas – Centro de Estudos em Sustentabilidade (GVces).

As diretrizes apresentadas neste documento foram construídas no **Grupo de Trabalho (GT) em Direitos Humanos, com foco em Povos Indígenas, Comunidades Tradicionais e Quilombolas**, conduzido pelos consultores Isabelle Vidal Giannini e Cássio Ingles de Sousa através da realização de atividades participativas, que contaram com o engajamento de representantes do governo, empresas, universidades, ONGs, movimentos sociais e de povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas e suas organizações representativas.

Os princípios que orientaram a condução do Grupo de Trabalho foram a abordagem participativa, a promoção do diálogo e consideração às diversas perspectivas e percepções de distintos setores e a valorização do “processo de discussão” tanto quanto do produto final gerado. No âmbito do Grupo de Trabalho em Direitos Humanos, com foco em Povos Indígenas, Comunidades Tradicionais e Quilombolas os diagnósticos, resultantes de entrevistas com atores-chave, de duas reuniões de Grupo de Trabalho ocorridas durante o primeiro semestre de 2016, indicaram a necessidade de se refletir sobre quatro grandes temas: planejamento e desenvolvimento territorial, licenciamento ambiental, governança e comunicação e consulta prévia.

No decorrer do processo foram elaborados subsídios específicos, para discussões do tema consulta prévia e consentimento livre e informado, produzido por Luis Donizete Grupioni e do tema licenciamento ambiental, sob responsabilidade de Biviany Rojas e Juliana de Paula.

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 em Direitos Humanos, com foco em Povos Indígenas, Comunidades 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.

Os momentos de debate alternaram-se entre subgrupos e plenária, e a sistematização das recomendações consta deste documento base a ser incorporado pela *Iniciativa Grandes Obras na Amazônia – Aprendizados e Diretrizes*.

O documento sintetiza este conjunto de resultados, destacando, em um primeiro momento, a importância do tema, equacionando a situação atual com destaque para o histórico da relação entre os povos e comunidades tradicionais e empreendimentos, os seus principais problemas e oportunidades e apresentando um conjunto de leis, normativas, políticas públicas, referências do setor privado e financeiro e diretrizes de melhores práticas já existentes.

Posteriormente o documento apresenta os diagnósticos de cada um dos quatro temas centrais trabalhados no Grupo de Trabalho, seguido das diretrizes para a adequada inserção de povos e comunidades nos processos de planejamento e desenvolvimento territorial e instalação de grandes obras nos territórios da Amazônia.

Nas considerações finais são indicadas recomendações gerais e transversais do Grupo de Trabalho em Direitos Humanos, com foco em Povos Indígenas, Comunidades Tradicionais e Quilombolas para a Iniciativa e sua continuidade.

POR QUE É IMPORTANTE?

Nos territórios da Amazônia, a chegada de grandes obras, dada a histórica ausência do Estado, ou mesmo o desastroso resultado de sua presença, por exemplo, nas dinâmicas de colonização no período militar, resultam em um expressivo passivo que afeta direitos e, de forma irreversível, ocasiona e potencializa danos socioambientais.

Historicamente, a relação entre os povos e comunidades tradicionais e os eixos de desenvolvimento é marcada por processos de expropriação territorial, restrição do acesso aos recursos naturais, violência e coerção, entre outros desdobramentos.

A vulnerabilização destas populações causados pelos impactos dos grandes empreendimentos são notórios e a estes, dadas as especificidades, medidas eficientemente planejadas e pactuadas com toda a sociedade são extremamente necessárias. Povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas compõem esse universo, razão pela qual são protegidos por legislação específica e detentores de direitos diferenciados.

A abordagem específica e diferenciada, com foco em povos indígenas, populações tradicionais e quilombolas, é importante na medida em que estão entre os principais afetados pela implementação e operação de grandes obras em territórios da Amazônia. De forma geral, há um consenso quanto à relevância de se elaborar diretrizes voltadas aos povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas. As principais motivações para o engajamento de povos e comunidades na Iniciativa foram as seguintes:

- ✓ Reforçar normativas, diretrizes e orientações de boas práticas já existentes, relativas a povos indígenas e comunidades tradicionais e quilombolas;
- ✓ Ampliar a visibilidade de povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas nos processos de planejamento e instalação de empreendimentos;
- ✓ Fortalecer redes de discussão entre povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, agentes do governo, do setor privado e de universidades;
- ✓ Estabelecer um contato mais efetivo entre povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas e o setor financeiro, importante agente de alavancagem do desenvolvimento.

Porém, é preciso destacar um certo “ceticismo” diante do fato de que inúmeras leis, normas e diretrizes de boas práticas já existem e que já deveriam ser respeitadas e consideradas não só nos processos de instalação de grandes empreendimentos, mas em todo o relacionamento entre Estado, sociedade civil e povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas.

Entre as referências existentes sobre o assunto e que inspiraram e orientaram o processo de elaboração das diretrizes apresentadas neste documento, destacam-se os “**Padrões de Desempenho**” da IFC, em especial o OS 07, referente a povos indígenas, a “**Política Socioambiental**” (**Environmental and Social Framework**) e as salvaguardas sociais e ambientais do Banco Mundial e a “**Proposta de Diretrizes Brasileiras de boas práticas corporativas com povos indígenas**” da Iniciativa de Diálogo empresas e povos indígenas.

Estas referências são resultado de processos de anos de discussão, construção e atualização, o que permite um aprofundamento maior de suas formulações, se comparadas às presentes nas diretrizes apresentadas neste documento, que estão num estágio inicial de construção.

Porém, as diretrizes construídas na Iniciativa da FGV/GVCes e IFC / Banco Mundial puderam ampliar a abrangência de sua aplicação para povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, abordaram de forma mais direta aspectos conceituais do desenvolvimento e das políticas públicas como o planejamento setorial estratégico e o licenciamento ambiental, além da presença permanente de Universidades e Instituições de pesquisa no processo.

Desta forma, além dos aspectos conceituais aportados pela Iniciativa FGV/GVCes e IFC/Banco Mundial, é preciso destacar sua contribuição de ordem política e de articulação institucional.

A importância da Iniciativa, destacada durante o processo de construção das diretrizes, está colocada na seguinte pergunta: “Qual a contribuição da FGV / GVCes e o IFC / Banco Mundial para que estas leis, normas e diretrizes, para aprimorar as políticas públicas e as práticas empresariais, já existentes ou constituídas no âmbito da Iniciativa, sejam efetivamente cumpridas?”

QUAL A SITUAÇÃO ATUAL?

➤ Equacionamento da questão

Em geral, no que diz respeito aos povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, a instalação e operação de grandes empreendimentos em territórios da Amazônia manteve **a lógica de restrição da participação nos processos de planejamento e decisórios**. Esta situação tem gerado conflitos e pressões territoriais, nos processos de instalação dos empreendimentos com povos indígenas e comunidades tradicionais e quilombolas.

A **falta da presença do Estado nas regiões e a precariedade dos serviços públicos** de saúde, educação, segurança e infraestrutura intensificam ainda mais estes conflitos e tensões. Muitas vezes, a responsabilidade por estes serviços acaba sendo projetada para os empreendimentos, intensificando ainda mais os conflitos.

É generalizado o sentimento da falta de participação no planejamento territorial por parte de povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas e da **carência de avaliações socioambientais e territoriais estratégicas**, que possam embasar um planejamento e desenvolvimento territorial mais abrangente, considerando os diversos interesses incidentes sobre o território.

Para os projetos e empreendimentos, **esta situação implica na potencialização dos custos das “externalidades”, através de invasões, paralisações, processos judiciais, riscos operacionais, prejuízos financeiros, danos à imagem das empresas, entre outros**.

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.

Os povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas contribuem de forma inequívoca para a riqueza da diversidade sociocultural e ambiental do Brasil, com base em trajetórias históricas e sociais únicas, em riquíssimo conhecimento tradicional, detalhadas e complexas estratégias de manejo sustentável do meio ambiente, entre outros aspectos que os tornam sujeitos de sua própria história.

Porém, **a forma como os “grandes empreendimentos” têm sido instalados e operados na Amazônia** nas últimas décadas – e por que não dizer nos últimos séculos – com base em

relações de forma e de poder extremamente assimétricas, **acabam implicando numa série de vulnerabilidades sobre estes povos e comunidades:**

- ✓ **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 de povos indígenas e comunidades tradicionais e quilombolas.
- ✓ **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.

➤ **Histórico da relação entre grandes obras e povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas na Amazônia**

A relação entre os povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas com grandes empreendimentos nos territórios da Amazônia é antiga e nos remete ao processo de colonização, com as inúmeras iniciativas de exploração de produtos florestais, minerais, agrícolas, entre outros. Esta relação é historicamente marcada pelo interesse na exploração de recursos naturais de regiões habitadas inicialmente por indígenas e, conforme a evolução do processo histórico, também por populações tradicionais e comunidades quilombolas.

Dentre os principais focos de pressões e ameaças históricos e com diferente envergadura – tanto espacial quanto com respeito ao potencial de impacto – estão as:

- ✓ causadas por grandes obras de infraestrutura logística e energética, como rodovias, ferrovias, hidrovias, gasodutos, usinas hidrelétricas e linhas de transmissão;
- ✓ relacionadas às frentes de colonização e à expansão de atividades econômicas, envolvendo projetos de assentamento e a incorporação de extensas áreas pelo agronegócio, a pecuária e a frente madeireira;
- ✓ decorrentes de atividades que não visam a apropriação da terra, mas de recursos naturais localizados, como mineração, pesca, bioprospeção, turismo;
- ✓ causadas por problemas de coordenação interinstitucional e de relação com as sociedades indígenas, que podem gerar impactos. Neste contexto, aparecem demandas de regulamentação relacionadas à atuação de outros órgãos (p.ex. no caso das sobreposições UC/TI, do atendimento à saúde ou da relação entre índios e militares);
- ✓ causadas pela precariedade dos direitos dos povos indígenas e comunidades locais da Amazônia

Os desafios ainda persistem, especialmente após o novo impulso da instalação de grandes empreendimentos na Amazônia, proporcionado pela implementação do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), a partir na década de 2010. Neste período, ocorreu a intensificação da construção, pavimentação e ampliação de rodovias e ferrovias (BR 163, BR 156, BR 230, Estrada de Ferro Carajás), construção e ampliação de portos (Porto de Itaquí),

instalação de novos projetos minerários (projeto Serra Sul/Vale), avanço do agronegócio e construção de usinas hidrelétricas (UHE) e pequenas centrais hidrelétricas (PCH).

➤ **Emergência de direitos e políticas públicas diferenciadas**

A partir da Constituição Federal de 1988, foi observada uma série de avanços em termos de direitos dos povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, especialmente no reconhecimento e valorização da diversidade cultural, garantia de direitos territoriais (demarcação de Terras indígenas e Terras de Remanescentes de Quilombos), ampliação dos canais de diálogo entre Estado e populações tais como: direitos sociais diferenciados, cotas nas Universidades, saúde e educação com olhar específico, apoio ao etnodesenvolvimento, entre outros.

Também houve um fortalecimento político dos povos indígenas, quilombolas e tradicionais, através de emergência de organizações representativas (COIAB, APOINME, CONAQ, GTA, CNS, entre outras), de lideranças comunitárias no âmbito regional e nacional e da articulação de redes de parceiros.

Por outro lado, a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida como (Rio-92) cristalizou a valorização da questão ambiental e da temática dos chamados “povos da floresta”, que congregam justamente povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas.

Articulado ao fortalecimento dos direitos destas populações houve uma ampliação de fontes de financiamento de projetos e atividades e o desenvolvimento efetivo de iniciativas comunitárias realizadas com participação de indígenas, quilombolas e tradicionais. Além disso, internacionalmente e com reflexos no Brasil, também houve um aprimoramento da abordagem ambiental e de responsabilidade social corporativa do setor privado, incluindo o relacionamento com povos e comunidades tradicionais. Vale ainda destacar o reforço nos procedimentos de licenciamento ambiental, incluindo uma abordagem específica para povos indígenas e comunidades quilombolas.

O avanço nos direitos destes grupos favoreceu o fortalecimento de lideranças e organizações representativas dos mesmos, para discussões de assuntos estratégicos, elaboração e implementação de políticas públicas e projetos de gestão territorial e desenvolvimento sustentável, participação na política regional e nacional, o que pode ser aplicado às discussões referentes a grandes empreendimentos.

Mesmo que de forma ainda incipiente, atualmente existe maior abertura para o diálogo, por parte de instituições governamentais, setor privados e sociedade civil, visando equacionar a implementação e operação de empreendimentos com direitos de povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas.

➤ **Falta de respeito aos direitos e à aplicação das orientações e melhores práticas JÁ 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 em territórios da Amazônia. **Como garantir que estes direitos sejam de fato assegurados na prática é a questão que se coloca no âmbito da iniciativa.**

Além disso, **no âmbito político e institucional, existem diversas iniciativas de ameaça aos direitos conquistados**, tais como a PEC 215 (alteração dos procedimentos de demarcação de Terras Indígenas), PEC 71/2011 (alteração nas definições de indenizações de ocupantes não indígenas de Terras Indígenas demarcadas), PLP 227/2012 (definição de “relevante interesse da União” para o desenvolvimento, ameaçando o usufruto exclusivo dos indígenas sobre suas terras), PLS 1610/1996 (mineração em Terras Indígenas), ADI 3239 (questiona processo demarcatório de territórios quilombolas), entre outros.

➤ **Limitações e assimetrias do modelo de desenvolvimento e grandes empreendimentos**

As limitações e assimetrias do modelo de desenvolvimento e grandes empreendimentos em territórios da Amazônia, provêm da **incapacidade em contemplar, efetivamente, os interesses e beneficiar uma ampla gama de setores da sociedade, inclusive povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas.**

Em geral, o modelo existente concentra seus **benefícios, em especial financeiros, para setores da sociedade que vivem em outras regiões do país (sul e sudeste)**. Por outro lado, os **impactos e prejuízos relacionados a estes empreendimentos concentram-se nas regiões e populações amazônicas**, com especial destaque para povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, que são mais vulneráveis e enfrentam alterações mais radicais no seu modo de vida.

As medidas mitigatórias implementadas não têm sido suficientes e efetivas para minimizar significativos danos ao meio ambiente (rios, florestas, qualidade do ar) e, ao mesmo tempo, tem tido resultados frustrantes no que se refere a alavancagem de desenvolvimento regional, distribuição de renda e melhoria da qualidade de vida das populações. **A experiência histórica de povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas com grandes obras é inequívoca quanto a estes resultados decepcionantes, intensificando sua resistência e oposição aos grandes empreendimentos.**

A justificativa que os grandes empreendimentos estimulam a dinamização da economia local, através do pagamento de impostos para os governos municipais e estaduais, remuneração de royalties, entre outras medidas, também tem sido fortemente questionada pelos povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas e instituições apoiadoras. **Seja por ineficiência de gestão, falhas nos projetos e na adequada consideração de custos, inclusive os sociais ou por um arraigado sistema de corrupção, que tem sido largamente comprovado nos últimos anos, mesmo os municípios e estados que recebem altos valores em impostos e royalties, não conseguem proporcionar uma qualidade mínima nos serviços de assistência em saúde, educação, infraestrutura, segurança, lazer, entre outros.**

➤ **Impactos socioambientais são críticos sobre povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas**

O **difícil acesso à informação e o sucateamento dos órgãos ambientais e intervenientes**, bem como a **sobrecarga aos servidores públicos, a falta de autonomia e pressões políticas** sobre os processos **são entraves à eficácia do licenciamento ambiental no País**. Para garantir sua 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.

Torna-se **necessário, portanto, aperfeiçoar as abordagens e ferramentas de avaliação dos impactos socioambientais** dos empreendimentos e também de adotá-las como mecanismo para tomada de decisão no planejamento e não apenas na mitigação e compensação. Preparar o território para chegada de grandes empreendimentos na Amazônia sem o devido questionamento do modelo e planejamento discutido e pactuado previamente por um conjunto maior de interessados trabalha somente no âmbito da “política de diminuição dos danos” e não na prevenção à violação dos Direitos. Quem fica com o ônus e quem fica com o bônus? **É preciso mudar o paradigma de planejamento e participação.**

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 vigente são encarados como obstáculos administrativos, jurídicos 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.**

➤ **Falta de governança e participação**

Um dos maiores problemas relacionados à instalação e operação de empreendimentos em territórios da Amazônia, na perspectiva de indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas é a sistemática falta de sua participação nos processos de discussão, planejamento e tomada de decisão sobre as obras que afetem suas comunidades.

Em geral, a instalação e operação de grandes empreendimentos manteve a lógica de restrição da participação nos processos de planejamento e decisórios gerando conflitos e pressões territoriais, nos processos de instalação dos empreendimentos. Há o entendimento que **os espaços de participação, quando existem, ocorrem em etapas posteriores, quando as decisões já foram tomadas e no âmbito do “fato consumado”.**

Outro aspecto de relevância e que está intrinsecamente relacionado à questão da governança e participação, são os processos de informação e comunicação com povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas. **São identificadas inúmeras lacunas, tais como falhas nos mecanismos de comunicação, que nem sempre garantem a compreensão da informação, pois são de difícil compreensão.**

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 da OIT 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.

No que se refere ao “desenvolvimento” e à implantação de grandes obras na Amazônia, destaca-se que **o modelo atual de decisão é uma “caixa preta”, ou seja, está baseado num planejamento fechado, sem abertura para uma participação mais ampla nas discussões e definições mais gerais e estratégicas referentes ao modelo de desenvolvimento.**

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.**

➤ **Normativas e referências existentes**

Em termos jurídicos e institucionais, há uma série de leis, normativas e orientações referentes a boas práticas relacionadas a povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas. Internacionalmente, os povos indígenas possuem um conjunto mais amplo de referências. Em termos nacionais, também é observada diferenciação de abordagens entre os três grupos. A seguir, serão sumarizadas algumas destas principais referências.

Constituição Federal do Brasil (1988): Diversos foram os avanços em relação aos direitos de povos indígenas e comunidades na Constituição Federal de 1988, que assegurou aos povos indígenas o respeito à sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e reconheceu o direito originário sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Por outro lado, a Lei 6.001/1973 dispõe sobre o Estatuto do Índio e normatiza os direitos indígenas e as obrigações do Estado brasileiro em relação a esses povos, com ênfase na proteção de seus modos de vida e de seus direitos sobre suas terras. Na Constituição também foram reconhecidos, pela primeira vez, os direitos de comunidades remanescentes de quilombos, que no artigo 68 das suas disposições transitórias introduziu o direito de regularização fundiária das comunidades quilombolas. Os artigos 215 e 216 da Constituição Federal tratam do patrimônio cultural brasileiro e estabelecem a necessidade de proteção às manifestações afro-brasileiras e o tombamento de documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT): Instituída em 2007, por meio do Decreto nº 6.040, a PNPCT representa uma ação do Governo Federal que busca promover o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades, contemplando povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas. A política enfatiza o reconhecimento, fortalecimento e garantia dos direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições.

Portaria Interministerial nº. 60 / 2015: Tendo em vista a inserção diferenciada do tema “povos e populações tradicionais” no licenciamento ambiental, foi editada a Portaria Interministerial nº. 60 de 24 de março de 2015, pelo ministério do Meio Ambiente (MMA), em conjunto com o

Ministério da Justiça, o Ministério da Saúde e o Ministério da Cultura. Por meio desta portaria foi regulamentada a interveniência da Funai para povos indígenas e da Fundação Cultural Palmares (FCP) em processos relativos a comunidades quilombolas. No sentido de melhor orientar os procedimentos para a operacionalização da Portaria, a Funai publicou a Instrução Normativa nº 02/2015 e a Fundação Cultural Palmares a Instrução Normativa nº 01/2015.

Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais: Promulgada pelo Decreto nº 6.177, em agosto de 2007, esta Convenção destaca a importância dos conhecimentos tradicionais e sua contribuição positiva para o desenvolvimento sustentável, devendo ser assegurada sua proteção e promoção. A Convenção compreende, entre seus objetivos, a promoção da diversidade das expressões culturais; o incentivo à livre interação entre culturas; o encorajamento ao diálogo intercultural e o fomento à interculturalidade (Art. 1º), reafirmando o princípio da proteção, promoção e manutenção da diversidade cultural como condição essencial para o desenvolvimento sustentável em benefício das gerações atuais e futuras.

Convenção da Diversidade Biológica: Dedicada prioritariamente à conservação e ao uso sustentável da diversidade biológica, tem uma matriz de defesa de direitos dos povos e comunidades tradicionais no que concerne ao acesso e ao uso dos conhecimentos tradicionais associados aos recursos genéticos.

Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais: A Convenção 169 da OIT é o único instrumento, relativo ao direito dos povos indígenas e tribais, que é legalmente vinculante a nível internacional. No Brasil, foi ratificada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 143, de 20 de novembro de 2002 e promulgada pelo decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Os principais direitos abordados na Convenção são o reconhecimento da autoidentificação como critério de identidade, valorização das formas próprias de organização social e política, cultura e modo de vida tradicionais a “não discriminação”, o direito à participação e consulta prévia, entre outros. No Brasil, além de povos indígenas, a Convenção 169 aplica-se às comunidades quilombolas, reconhecidos como “povos tribais”.

Declaração da ONU sobre Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP): A Declaração foi adotada pela Assembleia Geral da ONU em setembro de 2007, e representa um dos mais abrangentes documentos relativos aos direitos dos povos indígenas a nível global. O documento não é legalmente vinculante, mas o amplo apoio dos Estados nacionais assegura à Declaração legitimidade e autoridade. Entre os principais direitos reforçados pela Declaração, podem ser destacados: Autodeterminação, valorização e fortalecimento das culturas indígenas, garantia do uso preservação de suas terras, territórios e recursos, consulta prévia e ao consentimento livre, prévio e informado, entre outros. Disponível em:

Vale destacar também a existência de guias e manuais internacionais para melhores práticas por parte do setor financeiro e empresarial e que possuem seções que abordam os direitos humanos e social, identificação de riscos para direitos humanos e medidas de prevenção e mitigação, proteção do meio ambiente e recursos naturais; procedimentos justos e equitativos para resolução de conflito; atenção especial a mulheres, crianças, jovens e idosos; consulta prévia e consentimento livre, prévio e informado; dentre outras seções importantes ao que se refere aos povos e populações tradicionais.

Padrões de Desempenho da Corporação Financeira Internacional / International Finance Corporation – IFC: A IFC possui uma série de Padrões de Desempenho (*Performance Standards – PS, em inglês*), que foram atualizados em 2012 e que fornecem orientações sobre 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. No PS7 é destacada a necessidade do engajamento com as comunidades e a realização da consulta livre e informada, que deve ser compatível com os

riscos do projeto específico. Em determinadas circunstâncias, este processo conduzirá à busca pela obtenção do Consentimento Livre, Prévio e Informado (CLPI).

Relatórios de Sustentabilidade da Global Reporting Initiative – GRI: O GRI é uma organização não governamental fundada em 1997 pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - *United Nations Environment Programme* (UNEP) e pelo Centro para Educação e Pesquisa de Estratégias Ambientais - CERES (*Centre for Education and Research in Environment Strategies*), tendo o objetivo de estabelecer princípios e indicadores econômicos, sociais e ambientais para as empresas, que formam relatórios de sustentabilidade que são organizados pela GRI para padronizar a avaliação do desempenho das empresas nestes temas. No indicador de direitos humanos 9 (HR9), são abordados especificamente do número total de casos de violações envolvendo os direitos dos povos indígenas e também podem incluir comunidades quilombolas.

Banco Mundial: O Banco Mundial desenvolveu normativas socioambientais que condicionam o apoio financeiro desta entidade aos projetos de governos que afetam povos indígenas. As normas operacionais 4.10 (OP 4.10), lançadas em 2005, foram atualizadas em 2016 com a aprovação da “Política Socioambiental do Banco Mundial”, que possui abordagem específica em relação a povos indígenas.

Vale ainda destacar algumas outras referências em distintos setores:

-Setor financeiro e bancário: Inclui abordagem a povos indígenas nos “Princípios do Equador” que consolida princípios socioambientais e de sustentabilidade que orientam os bancos signatários na identificação, avaliação e gerenciamento de riscos a nível internacional (a última edição data de 2013).

- **Mineração:** Declaração de Posição em relação a povos indígenas (*Position Statement – 2013*) e Guia de Boas Práticas sobre Povos Indígenas e Mineração, lançado em 2010 e atualizado em 2015.

- **Petróleo e gás:** Documento “*Povos Indígenas e a Indústria de Petróleo e Gás: contexto, temas e boas práticas emergentes*” da Associação Global de Petróleo e Gás para Assuntos Ambientais e Sociais (*International Petroleum Industry Environmental Conservation Association - IPIECA*)

- **Energia:** Protocolo de Avaliação de Sustentabilidade de Hidrelétricas da Associação Internacional de Hidreletricidade (*International Hydropower Association - IHA*), que inclui critérios de medição do respeito e cuidado da empresa com povos indígenas afetados pela iniciativa nas várias fases do ciclo de projeto

- **Certificação Florestal:** “Princípios e Critérios para o Manejo Florestal”, que orientam o procedimento de certificação de produção responsável de produtos florestais do Forest Stewardship Council – FSC, que contempla no seu Princípio 3 especificamente os povos indígenas.

No âmbito nacional foi lançada, recentemente, a “Proposta de Diretrizes Brasileiras de Boas Práticas Corporativas com Povos Indígenas”, cujo processo foi conduzido pela organização não-governamental The Nature Conservancy (TNC) em parceria com a Iniciativa Diálogo Empresas e Povos Indígenas.

DIAGNÓSTICO

A partir da avaliação mais geral sobre o histórico e contexto atual da relação entre povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas e obras de infraestrutura e empreendimentos, os trabalhos do GT focaram no detalhamento do diagnóstico dos quatro temas centrais das discussões, conforme será apresentado a seguir.

Tema 1 - Planejamento e Desenvolvimento Territorial

- A experiência histórica de povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas com processos de instalação e operação de grandes obras na Amazônia é negativa e permeada pelo descumprimento de seus direitos territoriais, ambientais e culturais;
- Não há participação efetiva de povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas nos processos de planejamento e desenvolvimento territorial estratégico e de decisão sobre grandes empreendimentos que os afetem;
- Os órgãos governamentais relacionados (Funai, Fundação Cultural Palmares) também não participam do processo de planejamento e tomada de decisão referentes ao desenvolvimento e, muitas vezes, são pegos de surpresa para executar decisões sobre as quais não têm poder de incidência;
- Faltam avaliações ambientais, territoriais e estratégicas que possam embasar um planejamento e uma pactuação mais abrangentes, considerando-se os diversos interesses incidentes sobre o território;
- No processo de planejamento territorial estratégico, não tem sido dada a devida importância à regularização das Terras Indígenas e de territórios quilombolas e de comunidades tradicionais;
- O planejamento dos grandes empreendimentos geralmente não dá a devida atenção à prevenção de violações de direitos, gerando a necessidade de criação de políticas de “redução de danos”, que são mais custosas e menos efetivas;
- No momento do planejamento de desenvolvimento territorial, tem sido insuficiente a avaliação das transformações e de impactos sinérgicos e cumulativos de grandes empreendimentos na Amazônia;
- O planejamento territorial regional dos grandes empreendimentos não tem abrangido povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas que estão mais distantes, mas que podem sofrer interferências e impactos sociais e ambientais em decorrência do estímulo ao desenvolvimento econômico regional;
- Nos processos de planejamento territorial, geralmente o foco principal são os grandes empreendimentos, dando-se pouca atenção aos empreendimentos de pequeno e médio porte, que também podem ter impactos muito significativos para povos indígenas e comunidades tradicionais;
- Os movimentos sociais e as organizações representativas não têm ativamente atuado na cobrança por maior espaço e participação no planejamento territorial estratégico;
- Devido às inadequações dos processos de planejamento de desenvolvimento territorial, os empreendimentos têm enfrentado um aumento dos custos de “externalidades”, por meio de invasões, bloqueios, paralisações, processos judiciais, riscos operacionais, prejuízos financeiros, danos à imagem das empresas, entre outros.

Tema 2 - Licenciamento Ambiental

- O processo de licenciamento ambiental é muitas vezes encarado como obstáculo administrativo, jurídico e político para a implementação de grandes obras na Amazônia, levando a pressões políticas sobre órgãos licenciadores e comunidades envolvidas para que haja a agilização do processo;
- No caso de grandes obras de infraestrutura estatais, frequentemente há um conflito de interesse do poder público, que pode ser ao mesmo tempo empreendedor, licenciador, fiscalizador e financiador;
- Os órgãos ambientais e intervenientes (Ibama ICMbio, Funai, Fundação Cultural Palmares), enfrentam diversas fragilidades em termos de sucateamento de suas

estruturas, sobrecarga dos servidores públicos e pressões políticas sobre o trabalho técnico, que são mencionadas como entraves à eficácia do licenciamento ambiental;

- Povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas têm enfrentado dificuldades no acompanhamento e compreensão do processo de licenciamento ambiental devido à sua complexidade e falta de espaços de participação claramente definidos;
- Os procedimentos adequados e os momentos corretos para a aplicação do direito de consulta livre, prévia e informada ainda estão indefinidos dentro dos processos de licenciamento ambiental;
- A efetividade da mitigação dos impactos socioambientais tem sido limitada, pois, muitas vezes, as medidas mitigatórias definidas são insuficientes, implementadas de forma inadequada e com pouca margem para a realização de ajustes necessários durante sua implementação;
- Os órgãos ambientais e intervenientes e povos e comunidades afetadas têm enfrentado grande dificuldade de acompanhamento, monitoramento e fiscalização da efetividade das medidas mitigatórias e compensatórias estabelecidas;
- A definição das áreas de influência direta e indireta dos estudos ambientais tem desconsiderado os possíveis impactos sobre povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas que estão mais distantes dos empreendimentos;
- Os processos de licenciamento ambiental não têm considerado de forma adequada os impactos relacionados às estruturas de apoio para a instalação e as necessárias para a operação efetiva dos empreendimentos (transporte, fornecimento de energia, entre outros);
- Nos processos de avaliação de impactos, geralmente o foco principal são as grandes obras e empreendimentos, e pouca atenção é dada às obras de pequeno e médio porte, que também podem ter impactos muito relevantes;
- O licenciamento ambiental não possui instrumentos adequados para a análise dos impactos sinérgicos e cumulativos relacionados a outros empreendimentos presentes na região sobre os biomas, territórios, povos e comunidades;
- Problemas de “demandas reprimidas” e “custos do Estado”, relacionadas a precariedade dos serviços públicos nas regiões, são muitas vezes projetados para dentro dos processos de licenciamento ambiental, como medidas previstas nos Planos Básicos Ambientais - PBA, às custas dos empreendedores;
- Nos processos de licenciamento ambiental que envolvam povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, não se dá a devida atenção aos impactos imateriais, sobre seus modos de vida e à potencial violação de direitos humanos;
- Na avaliação de impactos de grandes empreendimentos, não há legislação ou normativa que estabeleça um tratamento específico, com abordagem diferenciada, para as comunidades tradicionais;
- Diversas iniciativas de cunho legislativo, atualmente em curso, têm no seu escopo a redução da aplicação do licenciamento ambiental e da participação das comunidades afetadas no seu processo;
- *[Relação entre o contexto brasileiro de flexibilização do licenciamento ambiental vis-a-vis os outros países Amazônicos].*

Tema 3 – Governança e comunicação

- A falta de participação no planejamento territorial e em processos de licenciamento ambiental é generalizada entre povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas;

- As audiências públicas demonstraram não ser o momento e/ou o espaço adequado para que povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas possam entender e intervir nas discussões dos empreendimentos;
- Os mecanismos de comunicação estipulados no âmbito do licenciamento ambiental e demais espaços de tomada de decisão sobre grandes empreendimentos geralmente falham em possibilitar a devida compreensão, participação, acompanhamento e intervenção por parte de povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas
- Ainda há dificuldade para incorporar conhecimentos tradicionais e percepções das populações potencialmente impactadas nos estudos ambientais e processos de planejamento em razão de suposta ausência de comprovação “técnica” e “científica”;
- Os documentos relacionados ao planejamento territorial e que compõem o processo de licenciamento ambiental apresentam linguagem técnica de difícil acesso para povos e comunidades;
- O tempo destinado para assimilação das informações e a participação qualificada no planejamento territorial e no licenciamento ambiental em geral não está de acordo com os processos internos de discussão e tomada de decisão de povos e comunidades;
- Os espaços de discussão e tomada de decisão compartilhada entre Estado, empreendedores e comunidades afetadas, voltados para o planejamento, instalação e operação de grandes empreendimentos na Amazônia, ainda são muito limitados diante da demanda existente;
- O diálogo e a “licença social” conferem segurança jurídica aos empreendedores, que poderão assumir obras e empreendimentos com garantias mínimas de viabilidade locacional, além de reduzidos riscos de conflitos com comunidades, judicialização e paralisação temporária ou definitiva das obras;
- A questão dos passivos socioambientais históricos ainda não é discutida de forma suficiente nos processos de licenciamento ambiental e nas relações estabelecidas entre os povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, órgãos ambientais e empreendedores.

Tema 4 – Consulta prévia

- O direito a consulta e consentimento prévios representa instrumento de diálogo, baseado na boa fé entre povos, comunidades e o Estado, que visa garantir a efetiva participação de indígenas, quilombolas e comunidades no processo de tomada de decisões legislativas e administrativas que os afetem;
- O direito à consulta é um direito fundamental que, ao ser protegido, tem conexões com múltiplos outros como o direito à participação, à igualdade, à integridade cultural, ao usufruto exclusivo dos territórios, à subsistência;
- O direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado ainda não é plenamente aplicado às políticas públicas e decisões que envolvem planejamento, instalação e operação de grandes empreendimentos na Amazônia capazes de afetar diretamente povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais;
- Os direitos e as orientações e melhores práticas que asseguram e orientam a realização da consulta prévia a povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas ainda não são respeitados e colocados em prática de forma efetiva;
- Os diversos guias, diretrizes, compromissos e normativas existentes e relacionados a melhores práticas internacionais sobre a relação empresas – comunidades, incluindo a temática da consulta prévia, não são amplamente divulgados ou conhecidos e nem colocados em prática;
- As comunidades quilombolas foram reconhecidas pelo governo brasileiro como sujeitos de direitos da Convenção 169 da OIT, mas o mesmo não ocorreu com os povos e

comunidades tradicionais, sob os quais paira a incerteza se a Convenção se aplica ou não;

- Não existem mecanismos claramente estabelecidos que orientem os processos de consulta prévia e consentimento livre, prévio e informado junto a povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas no Brasil;
- Os protocolos comunitários de consulta e planos de consulta são instrumentos importantes para garantir o direito à consulta prévia, mas ainda não têm sido amplamente disseminados nos processos de planejamento, instalação e operação de grandes empreendimentos na Amazônia.
- Em relação à consulta prévia, existe consenso de que devem ser gerados **acordos vinculantes** como resultados do processo, o que não ocorre em relação ao consentimento livre prévio e informado, sobre o qual existem distintos posicionamentos, especialmente no que se refere ao direito a veto pelos povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas.

DIRETRIZES

Motivados por diagnósticos resultantes de entrevistas com atores-chave e de duas reuniões de Grupo de Trabalho (GT) e do Seminário Participativo - Direitos Humanos e Grupos Vulnerabilizados – Povos Indígenas, Comunidades Tradicionais e Quilombolas, ocorridas durante o primeiro e segundo semestre de 2016, respectivamente, foram detalhadas diretrizes gerais e transversais, assim como diretrizes específicas para cada um dos quatro temas: planejamento e desenvolvimento territorial, licenciamento ambiental, governança e comunicação e consulta prévia.

Diretrizes Gerais - Transversais

- Assegurar que a elaboração de estudos, políticas, programas, planos, procedimentos, assim como a implementação de ações e projetos por parte dos atores públicos e privados na Amazônia incorporem os saberes, percepções e expectativas dos povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas afetados direta e/ou indiretamente por grandes empreendimentos, como atores de direito;
- Reconhecer formal e explicitamente a importância da diversidade sociocultural de povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, e incorporá-la em todos os níveis de planejamento, estudos, discussões e tomadas de decisão relacionadas à instalação e operação de obras de infraestrutura e empreendimentos na Amazônia;
- Reconhecer a dimensão política dos processos de planejamento territorial, licenciamento ambiental, comunicação e governança e consulta prévia relacionados à instalação e operação de grandes empreendimentos;
- Assegurar que a promoção de direitos humanos coletivos e sociais não se interrompa em benefício do poder econômico, ou de interesses particulares;
- Assegurar que os direitos de povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas sejam efetivamente cumpridos, por parte da União, de estados e municípios, do setor empresarial e de instituições financeiras, em observância à legislação nacional e acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário;
- Considerar, articular, incorporar, reforçar, e avançar a partir dos princípios e orientações de boas práticas já existentes e relacionadas a povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas;
- Assegurar que os cronogramas dos processos de planejamento territorial, licenciamento ambiental e consulta prévia relacionados à instalação e operação de

obras de infraestrutura e demais empreendimentos contemplem **o tempo necessário** para garantir a adequada participação de povos e comunidades;

- Incorporar abordagens, formatos, linguagens e estratégias de comunicação adequadas às realidades de povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas em todos os processos de planejamento territorial, licenciamento ambiental e consulta prévia relacionados à instalação e operação de grandes obras na Amazônia.

Tema 1 - Planejamento e Desenvolvimento Territorial

Diretriz Geral

Estabelecer/implementar, no processo de planejamento e desenvolvimento territoriais, políticas públicas e medidas de proteção para a promoção do bem-estar social dos povos e populações tradicionais, marcados pela invisibilidade histórica, por ameaças a seus modos de vida e territórios, pressões fundiárias e econômicas, processos discriminatórios e de exclusão sociopolítica.

Diretrizes por Subtemas

Subtema: Regularização fundiária como condição para o planejamento territorial regional

- Estabelecer como condição fundamental e necessária ao planejamento territorial e à definição de empreendimentos estratégicos a consolidação dos processos de regularização fundiária de Terras Indígenas, territórios quilombolas e de povos e comunidades tradicionais;
- Dar a devida transparência aos processos de regularização fundiária de terras indígenas e de comunidades tradicionais e quilombolas para que os empreendimentos sejam planejados considerando-se a dinâmica territorial existente;

Subtema: Financiamento dos empreendimentos e das medidas mitigatórias, compensatórias para os grupos afetados

- Criar e aprimorar ferramentas de financiamento que permitam fortalecimento das capacidades institucionais de povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas impactados por grandes obras, a partir das necessidades e especificidades de cada região, e que perdurem durante toda a vida útil do empreendimento;
- Estabelecer políticas e procedimentos específicos sobre regularização fundiária a serem incorporados na decisão de financiar ou não um projeto e em termos de salvaguardas do setor financeiro, diminuindo-se os riscos socioambientais ao investidor;

Subtema: Participação de povos, comunidades e órgãos governamentais no planejamento

- Realizar o reconhecimento explícito, por parte do Estado, de instituições financiadoras e de empresas, de que os povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas são sujeitos legítimos e devem ter participação nos processos de planejamento territorial estratégico, tático e regional;
- Assegurar a efetiva participação de povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, incluindo-se organizações intervenientes e representativas e, em todo o processo de planejamento territorial e tomada de decisão sobre grandes obras e empreendimentos que os afetem;
- Garantir efetiva participação e informação de órgãos governamentais intervenientes (FUNAI, Fundação Cultural Palmares e outros) nos processos de planejamento territorial, de desenvolvimento regional estratégico e de grandes obras, de forma a assegurar a consulta antecipada a povos e comunidades;

- Elaborar e divulgar, junto aos povos, comunidades e órgãos intervenientes, uma “Matriz Setorial” que sistematize os momentos adequados de consulta e participação no planejamento setorial (mineração, logística, energia, petróleo e gás);
- Articular e fortalecer espaços já existentes de participação relacionados ao planejamento territorial e de desenvolvimento no âmbito governamental nas esferas municipal, estadual e federal, garantindo-se a participação de povos e comunidades, assim como o envolvimento dos entes públicos, movimentos sociais, institutos de pesquisa, universidades, associações e organizações da sociedade civil e empresas.

Subtema: Procedimentos e elementos do planejamento

- Realizar estudos e avaliações regionais integradas, com a participação de todos os atores sociais relevantes, visando não apenas a identificação de potencialidades econômicas e para empreendimentos, como também a consideração dos direitos, elementos tangíveis e intangíveis, dinâmicas territoriais, planos pré existentes, protocolos comunitários, bem como vocações regionais dos povos e comunidades tradicionais;
- Incorporar os resultados dos estudos e avaliações de impactos sinérgicos e cumulativos como elementos básicos das discussões para o processo de planejamento territorial e de projetos específicos
- Assegurar que todo o processo de planejamento territorial e de empreendimentos de qualquer porte incorpore a prevenção de violação de direitos humanos dos povos e comunidades, o mapeamento de riscos e impactos socioambientais, assim como sua prevenção, mitigação e, quando não seja possível, sua compensação, a partir dos resultados das consultas prévias;
- Promover a realização de estudos de levantamento histórico dos empreendimentos realizados no passado, tendo-se em vista a identificação de passivos socioambientais e violações de direitos humanos por parte do Estado e das empresas e avaliar a necessidade de políticas de reparação.
- Incorporar nos processos de planejamento das grandes obras e no licenciamento ambiental, as políticas públicas, projetos e as ações já existentes no território.

Subtema: Planejamento e dimensionamento das medidas socioambientais

- Garantir no cronograma geral do planejamento territorial e definição de empreendimentos estratégicos para as regiões o prazo e as condições necessárias para a realização do diálogo continuado, consulta prévia e procedimentos de licenciamento ambiental junto a povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas;
- Estabelecer, dentro do planejamento territorial, as condições necessárias e as ações antecipatórias junto a povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas para a implantação de grandes obras e empreendimentos numa região;
- Acrescentar, no âmbito do planejamento territorial estratégico, a realização de campanhas locais de combate ao racismo e à discriminação dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais ao conjunto de medidas antecipatórias de cunho socioculturais;
- Definir, no âmbito do planejamento territorial, planos, programas, projetos e medidas de longo prazo que fortaleçam as condições de vida de povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas;
- Definir com clareza as responsabilidades institucionais para a operacionalização de todas as políticas públicas das três instâncias governamentais, investimento social privado, ações antecipatórias, planos, programas, projetos e medidas de longo prazo relacionadas ao desenvolvimento territorial;

- Definir e divulgar a todos potencialmente afetados, Planos de Contingências e de resposta a emergências.
- Instituir mecanismos independentes de monitoramento da implantação das ações antecipatórias junto a povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, assim como para o recebimento de denúncias de violações de direitos humanos no âmbito do planejamento territorial.

Tema 2 - Licenciamento Ambiental

Diretriz Geral

Articular esforços e investimentos para que seja assegurada a melhoria da eficácia e da efetividade do processo de licenciamento ambiental em geral, assim como a consideração adequada dos componentes relativos a povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas.

Diretrizes por Subtemas

Subtema: Divulgação e sistemas de informação

- Assegurar que os processos de licenciamento ambiental estejam baseados nos princípios de transparência, acesso universal a documentos e informações relevantes e adequação de linguagem e dos processos de consulta (incluindo-se quantidade de informação, forma de consulta, tempos para a consulta etc.) para povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas;
- Garantir o reconhecimento, por todas as partes envolvidas (órgãos licenciadores e intervenientes, empresas e outros interessados) da dimensão social e cultural do licenciamento ambiental relacionado a povos e comunidades;
- Garantir que documentos de planejamento territorial, como acordos comunitários e outros, também sejam acessíveis às comunidades locais e outros interessados, além dos documentos relativos ao licenciamento ambiental;
- Investir no desenvolvimento de ferramentas de divulgação adequadas para o processo de licenciamento ambiental, que permitam consultas dos públicos interessados, de modo a conferir transparência ao processo;
- Garantir que os documentos, relatórios e estudos tenham linguagem acessível ou que sejam elaborados materiais complementares de comunicação para auxiliar o entendimento do processo por parte de povos e comunidades;
- Manter a sincronia de todos os componentes do licenciamento, incluindo os componentes sociais e ambientais, assim como componentes de povos e comunidades, para garantir a qualidade dos estudos e a efetividade das medidas;
- Criar em âmbito local um espaço (fórum, comitê, observatório, entre outros) que permita a aproximação e o diálogo entre povos e comunidades afetados pelos empreendimentos, empreendedores e poder público;
- Manter rotinas de interlocução direta entre governo, empreendedores e povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, através de seminários, oficinas, conselhos e comitês.

Subtema: Fortalecimento e melhoria dos procedimentos dos órgãos governamentais

- Garantir que os órgãos governamentais ambientais e intervenientes (Ibama, ICMBio, Funai, Fundação Cultural Palmares) tenham as condições institucionais necessárias para a condução adequada e eficiente dos processos de licenciamento ambiental, em geral e também junto a povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas;

- Assegurar que os órgãos intervenientes recebam os recursos necessários para as despesas relacionadas ao licenciamento e processos de consulta junto a povos e comunidades;
- Instituir processos que verifiquem periodicamente a conformidade da atuação dos órgãos ambientais com os pareceres da Funai e da Fundação Cultural Palmares;
- Normatizar procedimentos dentro da Administração Pública, para garantir a efetividade dos marcos legais relacionados ao licenciamento ambiental;
- Garantir capacidades adequadas e fortalecer o quadro técnico e de funcionários dos órgãos ambientais e intervenientes para a realização dos processos de licenciamento ambiental e fiscalização de medidas mitigatórias e **compensatórias**;
- Investir na capacitação de órgãos governamentais ambientais e intervenientes no que se refere às especificidades relacionadas a povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas para avaliação de impactos e nos processos de licenciamento ambiental em geral;
- Estabelecer espaços permanentes de coordenação interministerial para acompanhar e fiscalizar o cumprimento das condicionantes ambientais dos processos de licenciamento, assim como o cumprimento das responsabilidades do poder público;
- Garantir que os órgãos ambientais coordenem os processos de avaliação ambiental dos impactos sinérgicos e cumulativos, assim como a distribuição de responsabilidades para gestão de impactos entre os diversos empreendimentos numa mesma região;
- Garantir que a realização de processos de consulta livre, prévia e informada (CLPI) se dê de fato no período prévio ao licenciamento ambiental, possibilitando a incorporação de seus resultados ao planejamento do empreendimento.

Subtema: Fortalecimento das capacidades institucionais

- Assegurar que povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas participem de forma efetiva e qualificada nos processos de licenciamento ambiental de grandes obras e empreendimentos que os afetem;
- Garantir para povos e comunidades acesso e compreensão das informações, visando o fortalecimento de sua participação e acompanhamento nos processos de licenciamento;
- Dimensionar de forma adequada os prazos do licenciamento ambiental junto a povos e comunidades, de forma a garantir que sejam respeitados seus processos internos de compreensão e discussão dos empreendimentos, seus impactos e medidas;
- Investir em linhas de financiamento e no fortalecimento técnico e organizacional dos povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas e suas organizações representativas para que possam participar de forma qualificada do licenciamento ambiental;
- Desenvolver processos formativos junto aos empreendedores para melhor entendimento das realidades e especificidades socioculturais de povos e comunidades envolvidas em processos de licenciamento;
- Planejar metodologia e atividades relacionadas a processos de licenciamento ambiental em conjunto com povos e comunidades potencialmente afetados, inclusive definição e monitoramento das ações previstas nos Planos Básicos Ambientais - PBA;
- Estabelecer metodologia participativa, com o envolvimento direto de povos e comunidades e outros atores na elaboração dos estudos e documentos do licenciamento, para a garantia de direitos e melhoria de qualidade.

Subtema: Definição de medidas mitigatórias, compensatórias, de controle e monitoramento da implementação de grandes projetos

- Assegurar a elaboração adequada e implementação efetiva das medidas de mitigação e compensação previstas nos processos de licenciamento ambiental relacionados a povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas;
- Garantir a participação direta de povos e comunidades nas discussões que definem e detalham termos de referência, planos de trabalho, estudos ambientais e medidas mitigatórias e compensatórias dos licenciamentos de empreendimentos que os afetem;
- Assegurar que as instituições financeiras considerem os pareceres dos órgãos intervenientes (Funai, Fundação Cultural Palmares) na concessão de empréstimo, visando o respeito aos interesses e direitos das comunidades afetadas;
- Orientar a elaboração de medidas de mitigação e compensação, no âmbito dos processos de licenciamento ambiental, que contribuam para a melhoria da qualidade de vida e o fortalecimento de povos e comunidades no longo prazo;
- Garantir a participação direta de povos e comunidades no acompanhamento da implementação das medidas mitigatórias e compensatórias, por meio de mecanismos de monitoramento participativo;
- Criar mecanismo de financiamento, com recursos do empreendedor, para que povos e comunidades possam contar com o apoio de entidades e profissionais de sua confiança para realizar acompanhamento, fiscalização e monitoramento durante as etapas de licenciamento ambiental;
- Instituir mecanismo independente de monitoramento e recebimento de denúncias de violações de direitos humanos (governo e empresas) no âmbito do empreendimento;
- Suspender a licença nos casos de comprovado descumprimento das medidas mitigatórias e compensatórias pelos empreendedores;
- Estabelecer medidas de controle ambiental para possíveis acidentes e desastres relacionados aos empreendimentos que estão sendo licenciados, tais como planos de contingência, seguro ambiental, entre outros.

Tema 3 – Governança e comunicação

Diretriz Geral

Investir no aprimoramento dos processos de comunicação e governança junto a povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, utilizando canais, formatos, linguagem e instâncias apropriados para assegurar o fortalecimento de sua participação no planejamento e ao longo da vida útil dos empreendimentos.

Diretrizes por Subtemas

Subtema: Pressupostos dos processos de comunicação

- Garantir que povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas tenham acesso fácil a informações claras e objetivas, em linguagem e formatos adequados e que sejam suficientes para o seu efetivo esclarecimento sobre planejamento territorial e instalação e operação de grandes empreendimentos;
- Garantir que informações sobre o planejamento territorial e instalação e operação de empreendimentos sejam disponibilizadas previamente para povos e comunidades, respeitando-se prazo suficiente para compreensão e discussão interna;
- Reconhecendo-se a dimensão política dos processos de comunicação e governança, garantir que a comunicação com povos e comunidades seja realizada também de forma independente e isenta, assegurando-se alternativas de acesso a informações diretamente pelas próprias comunidades;

- Garantir que os materiais de comunicação sejam traduzidos para as línguas indígenas, nos contextos em que isso seja relevante e demandado pelas comunidades;
- Reconhecer e respeitar os conhecimentos tradicionais e a perspectiva dos povos e comunidades como ponto de partida dos processos de comunicação;
- Considerar, nos estudos ambientais, os conhecimentos de povos e comunidades, inclusive associados à biodiversidade, respeitando-se a legislação vigente e garantindo-se a participação das comunidades locais;
- Os especialistas envolvidos nos estudos de componente indígena e quilombola devem ter conhecimento prévio acerca dos territórios, povos e comunidades tradicionais a serem estudados e preferencialmente o aval das comunidades;
- Garantir a criação de espaços consolidados para que povos e comunidades possam conhecer e discutir os empreendimentos previamente à tomada de decisão;

Subtema: Instrumentos de comunicação

- Investir no desenvolvimento de tecnologias, instrumentos de comunicação e de disseminação de informações que sejam efetivos, culturalmente adequados e que respeitem a organização existente de povos e comunidades locais afetados, em termos de linguagem, formato e dinâmica;
- Promover campanhas locais de combate ao racismo e à discriminação dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais;
- Elaborar e implementar plano de comunicação e engajamento adequado para povos e comunidades impactadas, por parte do empreendedor, com base em discussões com órgãos governamentais intervenientes (Funai, Fundação Cultural Palmares);
- Garantir que as informações sobre o empreendimento sejam de fácil acesso para povos e comunidades afetadas;
- Garantir a realização de audiências públicas sobre o empreendimento que sejam específicas e antecipadas para povos e comunidades, considerando-se os protocolos de cada comunidade e suas diversidades linguísticas e culturais;
- Divulgar a realização das Audiências Públicas de forma ampla e com antecedência necessária para que povos e comunidades possam se preparar adequadamente, conforme já previsto em lei;
- Realizar reunião devolutiva pós-audiência pública, na qual o órgão interveniente, em conjunto com o empreendedor, apresente os principais pontos levantados pelos povos e comunidades durante a audiência e como serão tratados;
- Instituir mecanismo independente de monitoramento e recebimento de queixas e denúncias relacionadas a violações de direitos humanos no âmbito do empreendimento, que seja de fácil acesso aos povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas.

Subtema: Instâncias e momentos de governança

- Garantir a participação ativa de povos e comunidades em todo o ciclo de discussão e tomada de decisão do projeto ou empreendimento, inclusive no acompanhamento do cumprimento das condicionantes por meio de comitês de gestão, conselhos ou outros tipos de mecanismos de governança;
- Respeitar as formas, práticas e organizações tradicionais de definição dos espaços de governança para discutir o planejamento, a instalação e operação de empreendimentos que afetem povos e comunidades, as quais não implicam necessariamente estruturas institucionalizadas;
- Garantir a participação dos povos e comunidades e suas organizações em todo o processo de definição, elaboração, implementação e monitoramento das medidas de mitigação relacionadas ao empreendimento;

- Assegurar presença majoritária da sociedade civil, incluindo representantes de povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, nos espaços de governança voltados para discussão e acompanhamento dos empreendimentos nas regiões.

Tema 4 – Consulta prévia

Diretriz Geral

Garantir a efetividade da realização da Consulta Prévia junto a povos e comunidades de forma ampla e abrangente, incluindo processos de planejamento de obras de infraestrutura e empreendimentos.

Diretrizes por Subtemas

Subtema: Diretrizes gerais dos processos de consulta

- Reconhecer amplamente, por parte do Estado e das empresas, o direito à consulta livre, prévia e informada como direito fundamental dos povos e comunidades atingidos por grandes obras e empreendimentos;
- Realizar, por parte de órgãos públicos e financiadores, ampla divulgação e orientação junto a povos e comunidades, em relação a guias e manuais de boas práticas, normativas nacionais e internacionais que abordem a questão da consulta prévia;
- Investir na organização prévia de povos e comunidades para que possam ser definidas as seguintes questões relacionadas à consulta prévia: Onde? Em que língua? Quem fala em nome da comunidade? Em quanto tempo? Quem paga?;
- Considerar as características e especificidades de cada povo e comunidade na definição de planejamento, formato, atividades, linguagem, debates e planos de consulta prévia relacionada a empreendimentos;
- Realizar a consulta prévia em formato específico para a realidade de cada povo e comunidade, respeitando-se os tempos necessários para a efetiva compreensão e organização interna para a participação na tomada de decisão;
- Reconhecer explicitamente, por parte do Estado, instituições financiadoras e empresas, a autonomia dos povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas dentro de seus territórios, com base nos seus modos de vida tradicionais;
- Reconhecer que a realização da consulta prévia é dever do Estado, ao zelar pelo respeito aos direitos coletivos dos povos afetados pelos empreendimentos na definição do processo e da forma como deve ser feita;
- Detalhar os procedimentos de consulta prévia ampla e participativa, com a presença do Estado, de representantes de povos e comunidades e de empresas;
- Estabelecer claramente diretrizes e responsabilidades dos órgãos governamentais no procedimento de consulta prévia referente a empreendimentos;
- Garantir que a consulta prévia relativa à instalação e operação de empreendimentos seja realizada por meio de processo contínuo e renovado a cada nova medida e/ou fase que possa impactar direta e/ou indiretamente os povos e as comunidades tradicionais;
- Criar mecanismos de sistematização e difusão de boas práticas sobre processos de consulta prévia, assim como processos de capacitação na temática para povos e comunidades, representantes do Estado, empresas e instituições financeiras.

Subtema: Financiamento da consulta

- Instituir formas de financiamento da consulta prévia, disponibilizadas pelo Estado e a serem ressarcidas pelos empreendedores.

- Criar fundos voltados para a mobilização e fortalecimento de povos, comunidades e suas entidades representativas nos processos de consulta prévia, cuja gestão deve ter a participação direta de representantes dos povos e comunidades afetados;
- Exigir, por parte de bancos e instituições financeiras, a obrigatoriedade da efetiva realização de processos de consulta prévia pelo Estado como premissa para a concessão de financiamento.

Subtema: Governança local

- Investir no fortalecimento da governança local de povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, assim como de suas organizações representativas, tendo as comunidades afetadas como referência principal, como condição básica e necessária para a realização de processos adequados de consulta prévia;
- Investir na elaboração de Planos de Gestão Territorial de povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, utilizando-os como ferramenta e ponto de partida dos processos de consulta prévia;
- Investir na elaboração de protocolos de consulta comunitários para povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, utilizando-os como orientação, em termos de processo e formato, à consulta prévia;
- Estabelecer processos de diálogo aberto, transparente e planejado entre Estado, empresas, instituições financiadoras e povos e comunidades, como forma de minimizar conflitos internos e externos às comunidades afetadas por empreendimentos;
- Entender diferenças e evitar potenciais conflitos entre povos e comunidades já impactados e outros que ainda serão impactados e que muitas vezes possuem distintas opiniões e posicionamentos em relação a obras de infraestrutura e empreendimentos.

Subtema: Aspectos institucionais

- Adaptar o decreto da Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT) como fonte jurídica para a aplicação do direito de consulta prévia às comunidades tradicionais;
- Consultar o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) para a determinação do órgão responsável por acompanhar o processo de consulta prévia de determinadas comunidades tradicionais.

CONSIDERAÇÕES E RECOMENDAÇÕES GERAIS

A condução e os resultados do Grupo de Trabalho Direitos Humanos - Povos Indígenas, Comunidades Tradicionais e Quilombolas demonstrou a importância da abordagem deste grupo no âmbito do planejamento territorial, instalação e operação de grandes empreendimentos em territórios da Amazônia.

De forma geral, os participantes das atividades do GT consideraram a Iniciativa um importante marco na aproximação do diálogo entre governo, setor privado, universidades, instituições financeiras, representantes de povos e comunidades e suas organizações representativas.

De acordo com estes participantes, os resultados alcançados no GT, assim como da “Iniciativa” como um todo, deveriam ser vistos como um processo em andamento, que não se esgota neste momento e que deve ter continuidade e aprofundamento.

Neste sentido, além das diretrizes específicas construídas pelo GT, também foram apresentadas sugestões e recomendações para a “Iniciativa” e instituições envolvidas, que serão sistematizadas a seguir.

- ✓ Estabelecer um **“Plano de Consulta”** para o documento final desta fase da Iniciativa, contando com ampla divulgação e distribuição, estabelecendo prazo e formato para apresentação de comentários, realizando atividades de discussão dos resultados da Iniciativa, inclusive através de encontros regionais para aumentar a capilaridade da participação;
- ✓ Ampliar as atividades e discussões da “Iniciativa” para as outras regiões do Brasil e dialogar com a questão das obras de infraestrutura, empreendimentos, povos e comunidades dos outros países da Panamazônia;
- ✓ Elaborar e implementar um **“Plano de Comunicação”** para a “Iniciativa” como um todo, com foco especial junto a povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas
 - Considerar a elaboração de vídeo e uso de mídias sociais em linguagem acessível para povos e comunidades
 - Apoiar as organizações representativas de povos e comunidades para que possam levar discussões para suas bases, inclusive com apoio na busca de recursos materiais e financeiros para alavancar esta participação
- ✓ Desenvolver, de forma participativa uma “Matriz Setorial”, detalhando e sistematizando características, tendências e tipos de impactos para cada um dos setores econômicos, explicitando os momentos de planejamento de cada um deles para verificar formas e oportunidades de inserir a participação de povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas;
- ✓ Investir em procedimentos de capacitação e qualificação junto a povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, com a participação de suas organizações representativas para disseminar informações sobre a temática do desenvolvimento, planejamento territorial e licenciamento ambiental;
- ✓ Investir em procedimentos de capacitação e qualificação junto a instituições governamentais, setor privado e setor financeiro sobre questões relacionadas à diversidade sociocultural, econômica, ambiental e territorial ao etnodesenvolvimento e aos modelos e prioridades para o desenvolvimento de povos e comunidades;
- ✓ Realizar diagnósticos etnoterritoriais estratégicos, em regiões que são foco de grandes empreendimentos (ex: MAPITIBA), para identificar vulnerabilidades dos povos e comunidades e ações antecipatórias e investimentos necessários para preparar a região. Investir na elaboração de um estudo regional estratégico piloto.
 - Realizar pesquisas em áreas e regiões críticas da Amazônia para o desenvolvimento e também voltadas para apoiar e orientar povos e comunidades para se prepararem para o processo
 - Inserir foco na temática do ordenamento territorial como uma das condicionantes e ações antecipatórias estratégicas para o planejamento territorial estratégico
- ✓ Recomendar que o setor financeiro, em especial IFC e Banco Mundial, invistam na ampla disseminação, divulgação e capacitação sobre seus padrões de desempenho na área social junto a povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas e que são condicionantes para empréstimos;
- ✓ Recomendar que o IFC empreenda esforços para fortalecer a participação do Banco Mundial na “Iniciativa”, assim como de outras instituições financeiras como o BNDES, com abordagem especial para povos indígenas, comunidades tradicionais e

quilombolas;

- ✓ Recomendar que o IFC e Banco Mundial invistam na sistematização e ampla divulgação de estudos de caso e orientações práticas de aplicação de seus padrões de desempenho em projetos já apoiados em diversos países
 - IFC poderia divulgar mecanismos e procedimentos de recebimento de queixas, especialmente se houver “cases” para povos indígenas e comunidades tradicionais
- ✓ Recomendar que a Fundação Getúlio Vargas e o GVCes, enquanto instituição de geração de conhecimento, estreite os canais de diálogo e parceria com povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas e suas organizações representativas e invista em pesquisas sobre contextos de desenvolvimento regional, com base nas suas expectativas e necessidades;
- ✓ Recomendar que o tema consulta prévia tenha continuidade de discussão com a participação de povos e comunidades tradicionais, setor público e privado;
- ✓ Investir na discussão e detalhamento de mecanismos de financiamento para a governança e participação de povos indígenas e comunidades tradicionais e quilombolas, voltado para o acompanhamento, mobilização, formação e fortalecimento institucional para ações referentes ao planejamento territorial, instalação e operação de grandes obras em territórios da Amazônia.