

## ***Depois da Consulta, Veto ou Consentimento? O “campo do desenvolvimento” e as múltiplas interpretações da Convenção 169 da OIT e da Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas<sup>1</sup>.***

**Luís Roberto de Paula (UFABC)**

Há um consenso nas fontes consultadas para essa apresentação (por exemplo, Grabner, 2015) de que tanto a “Convenção 169” (OIT-1989), como a “Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas” (ONU-2007) são convergentes no sentido de exigir que os Estados que tenham ratificado tais documentos (em particular, o primeiro), tomem todas as medidas necessárias para que os “povos indígenas e tribais” que estejam sob suas jurisdições territoriais tenham garantido um conjunto de direitos nas mais diversas dimensões sociais (formas de autoidentificação identitária, acesso, gestão e proteção de seus territórios, políticas públicas no campo da saúde e da educação, garantia de mecanismos participativos em tomadas de decisão etc). É consenso também que esses dois instrumentos normativos internacionais apresentam e mutuamente reforçam uma proposição de caráter mais geral que busca orientar de que modo os direitos dos povos indígenas e tribais devem ser garantidos na interação com seus respectivos Estados nacionais: trata-se da noção de *consulta livre, prévia e informada*, ou de modo mais controverso, *consentimento livre, prévio e informado*. Devido a evidente – mas nem sempre evidenciada – distinção semântica existente ente as noções de “consulta” e de “consentimento” que são os elementos chaves dessas duas proposições, o primeiro exercício dessa apresentação será justamente o de demonstrar como tais noções são operacionalizadas nos dois instrumentos internacionais mencionados. Como será visto mais a frente – e, espera-se, demonstrado – a forma pouco precisa e ambígua e, por isso mesmo, contraditória, pela qual as concepções sobre “consulta” e “consentimento” aparecem referenciadas ao longo nos dois documentos, terá profundas implicações no processo de apropriação das mesmas pelos diversos atores envolvidos no que denominarei aqui como

---

<sup>1</sup> Paper apresentado no ENADIR-2019. GT.4 – “Consulta prévia, livre e informada e protocolos próprios de consulta: experiências de autonomia política e diálogo intercultural no Brasil”. Coordenadores: Dominique Tilkin Gallois – USP e Luis Donisete Benzi Grupioni – Iepé.

“campo<sup>2</sup> do desenvolvimento<sup>3</sup>”, seguindo a definição de Ribeiro (2008). Assim, enquanto o primeiro movimento analítico dessa apresentação se volta para esmiuçar o caráter ambíguo das duas noções tal qual apresentadas na “Convenção” e na “Declaração”, o segundo buscará analisar e contrastar de que modo elas vêm sendo incorporadas em documentos normativos produzidos por alguns dos atores envolvidos no “campo de desenvolvimento”, em particular, empresas multinacionais de natureza neoextrativista. Ênfase maior será dada ao modo como empresas multinacionais brasileiras – e instituições de caráter global às quais se encontram filiadas - têm dialogado com os dois documentos que conceituaram as duas noções-chave aqui referenciadas. Como espero também demonstrar, é possível perceber o quanto aquele caráter originalmente ambíguo do modo como as noções de “consulta” e “consentimento” são apresentadas nos dois instrumentos internacionais fundacionais, permite, por seu turno, uma boa margem de manobra para que todos os atores envolvidos no debate produzam “traduções” bastante singulares.

### 0-0-0-0

São múltiplos os contextos sociais nos quais os princípios que orientam as noções de “consulta/consentimento” são acionados pelos povos indígenas e tribais e seus demais parceiros. No caso brasileiro, há pelo menos duas décadas vem sendo implementados e consolidados mecanismos que garantem minimamente a participação indígena em etapas de processos decisórios de diversas medidas que os afetam (em conselhos participativos de saúde, educação, meio ambiente; nas diversas etapas que compõem a elaboração de estudos de impacto ambiental; em grupos de identificação de terras etc). Longe do ideal, essa abertura de instâncias decisórias do Estado ao protagonismo indígena em certa medida está em consonância com aspectos importantes da noção de “consulta” (propositalmente agora desconectada da noção de “consentimento”) presentes nos dois documentos produzidos pela

---

<sup>2</sup> “Bourdieu define um campo como uma série de relações e interrelações baseadas em valores específicos e práticas que operam em dados contextos. Um campo é heterogêneo por definição; ele é feito de diferentes atores, instituições, discursos e forças em tensão. Dentro de um campo, tudo faz sentido em termos relacionais por meio de oposições e distinções. Estratégias de cooperação ou conflito entre atores determinam se uma doutrina particular é hegemônica, não obstante seus sucessos ou falhas.” (Ribeiro,2008:109)

<sup>3</sup> “O campo do desenvolvimento é constituído por atores que representam vários segmentos de populações locais (elites locais e líderes de movimentos sociais, por exemplo); empresários privados, funcionários e políticos em todos os níveis de governo; pessoal de corporações nacionais, internacionais e transnacionais (diferentes tipos de empreiteiros e consultores, por exemplo); e pessoal de organizações internacionais de desenvolvimento (funcionários de agências multilaterais e bancos regionais, por exemplo). As instituições são parte importante desse campo; elas incluem vários tipos de organizações governamentais, organizações não-governamentais, igrejas, sindicatos, agências multilaterais, entidades industriais e corporações financeiras.” (Ribeiro,2008:109)

ONU (em particular, as ações previstas no item 1 do Artigo 6 da Convenção 169). Chego, pois, a questão que me parece central nesse debate: se as noções de “livre”, “prévio/a” e “informado/a” parecem não causar grandes polêmicas (o que não significa que sejam integralmente aplicadas na prática nos contextos em que tais prerrogativas são exigidas), é justamente no manejo da distinção (ou sobreposição) conceitual entre as noções de “consulta” e de “consentimento” que as controvérsias emergem de maneira mais ou menos explícitas na relação entre atores governamentais e não-governamentais conectados a arena de disputas interétnicas nacionais e também internacionais. De outra forma, a depender da fonte da narrativa – governos, ONGs, povos indígenas e tribais, organismos internacionais e, não podemos esquecer, as empresas – é possível perceber pelos menos três tipos (ou pelo menos ênfases distintas) de interpretações ou traduções das duas noções aqui referenciadas:

a) as proposições da “consulta” e do “consentimento” são apropriadas de maneira pouco rigorosa no decorrer de um determinado documento, o que tende a demonstrar que seu autor ou não compreendeu satisfatoriamente o significado semântico (e o impacto político) dessa distinção ou compreendeu e usa a indistinção como estratégia de ação;

b) a ênfase recai sobre a proposição da “consulta” e a de “consentimento” desaparece quase que por completo do documento analisado;

c) as duas proposições são apresentados com o rigor conceitual esperado; “consulta” é entendida como um mecanismo de escuta recíproca e de diálogo entre Estado, empresas e povos indígenas e tribais; a consulta é, portanto, um meio, um caminho, um processo, para uma tomada de decisão final entre as partes da contenda e que pode redundar ou no “consentimento” ou no seu oposto, o “veto”.

Note-se, portanto, que o objeto de análise aqui se situa em dois planos narrativos bastante precisos: um primeiro, composto pelos dois instrumentos internacionais, onde encontramos as premissas originais que compõem as noções de “consulta” e “consentimento”, e um segundo que, composto por uma vasta documentação de caráter institucional produzida por empresas, ongs, povos tradicionais e tribais e os poderes que organizam os Estados nacionais, onde procuramos mapear e analisar de que modo tais atores se apropriam daqueles instrumentos internacionais e traduzem suas duas proposições-chave. Isso implica que a essa proposta de reflexão não se debruça em nenhum momento sobre o que, seguindo a lógica de diferenciação aqui aplicada, poderíamos classificar como um terceiro plano analítico: a descrição e análise do modo como esses atores, em particular, empresas e Estados nacionais,

têm implementado na prática as duas proposições e os tratados internacionais que lhes dão guarida.

#### 0-0-0-0

É de conhecimento público que o “tsunami desenvolvimentista” continua a pleno vapor afetando povos, territórios, recursos, modos de vida etc mesmo na jurisdição político-administrativa de inúmeros países que, como o Brasil, ratificaram esses conhecidos e paradigmáticos protocolos internacionais produzidos pela ONU. Dentre os diversos contextos sociais para operacionalizar a análise e síntese aqui proposta, proponho ter como foco o que poderia chamar de “campo do desenvolvimento” (Ribeiro,2008) - ou, de maneira mais ousada, “campo da sustentabilidade” (Santos,2012) - em suas mais diferentes e articuladas esferas (internacional, nacional regional, local). Composto por setores antagônicos pertencentes à **sociedade civil organizada** (ONGs e povos tradicionais), ao **Estado** (órgãos dos poderes Legislativo, Executivo, Judiciário, incluindo, no caso brasileiro, o MPF) e ao **Mercado** (empresas nacionais e multinacionais neoextrativistas), a documentação produzida por atores envolvidos diretamente no “campo do desenvolvimento” é material precioso para observarmos de que maneira esses atores têm operacionalizado a associação entre as proposições da “consulta” e do “consentimento”. Desse conjunto de documentos é possível destacar desde alguns planos de consulta localmente referenciados (produzidos por povos indígenas em parceria com ONGs no Brasil, por exemplo), passando por análises elaboradas por organismos vinculados à própria ONU (como o CEPAL) até chegar a diagnósticos originais e inovadores como aqueles produzidos pela OXFAN (nacional e internacional) que têm como foco não necessariamente a relação dos Estados junto aos povos indígenas e tribais, mas a internalização dos mecanismos de “consulta” e ou “consentimento” por grandes corporações multinacionais neoextrativistas (inclusive, algumas de origem nacional, como a Odebrecht e a Vale). Diante desse manancial de informações produzido por atores com interesses antagônicos e situados em diferentes escalas organizacionais e espaciais, buscarei apresentar uma síntese dos posicionamentos dos mesmos a partir da tipologia esboçada sobre “consulta” e “consentimento”, bem como dos argumentos jurídicos e antropológicos por eles acionados em um conjunto selecionado de documentos.

0-0-0-0-

## PRIMEIRO MOVIMENTO DE ANÁLISE

### AS DUAS PROPOSIÇÕES, OS DOIS INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS E SUAS RECEPÇÕES NO ORDENAMENTO JURÍDICO NACIONAL

Há um debate a ser introduzido aqui com mais vagar em momento posterior que discute o complexo ordenamento jurídico dos Estados nacionais, em particular, do brasileiro, e sua relação com tratados internacionais tais como os dois aqui referenciados (a “Convenção” e a “Declaração”). É possível adiantar que parece haver controvérsias profundas, a depender da escola jurídica que o autor segue, a respeito da relação de hierarquia existente entre os tratados internacionais e as leis internas de cada país. Mazzuoli (2001) aponta, por exemplo, que a despeito da existência de controvérsias, o ordenamento normativo interno brasileiro recebe os tratados internacionais com razoável força legal: *“Inobstante isso, levando-se em conta as regras do direito internacional para a regência das relações entre o direito das gentes e o direito interno, especialmente as estabelecidas pela Convenção de Viena de 1969, vê-se que os tratados internacionais comuns ratificados pelo Brasil situam-se em um nível hierárquico intermediário: estão abaixo da Constituição mas acima da legislação infraconstitucional, não podendo ser revogados por lei posterior, posto não se encontrarem em situação de paridade normativa (como quer o Pretório Excelso) com as demais leis nacionais”*. (Mazzuoli,2001)<sup>4</sup>.

Tentarei argumentar em outro momento de que modo essa “condição jurídica intermediária” da “Convenção” e da “Declaração” aparece no arcabouço jurídico nacional e, por outro lado, como essa mesma condição jurídica influi na escolha de determinados atores quando defrontados com as alternativas da “consulta” ou do “consentimento”.

A seguir apresento em estado ainda não lapidado, excertos dos dois tratados internacionais em tela e de alguns documentos de ONGs e empresas multinacionais (nacionais e brasileiras) nos quais é possível encontrar elementos narrativos que ilustram a trajetória analítica esboçada até aqui.

#### I - CONVENÇÃO 169 - OIT

“Os conceitos básicos que norteiam a interpretação das disposições da Convenção são a **consulta e a participação** dos povos interessados e o direito desses povos de definir suas

---

<sup>4</sup> <https://jus.com.br/artigos/2460/o-supremo-tribunal-federal-e-os-tratados-internacionais>

próprias prioridades de desenvolvimento na medida em que afetem suas vidas, crenças, instituições, valores espirituais e a própria terra que ocupam ou utilizam”.

## **ARTIGO 6º**

1. Na aplicação das disposições da presente Convenção, os governos deverão:

- a) **consultar** os povos interessados, por meio de procedimentos adequados e, em particular, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;
- b) criar meios pelos quais esses povos possam participar livremente, ou pelo menos na mesma medida assegurada aos demais cidadãos, em todos os níveis decisórios de instituições eletivas ou órgãos administrativos responsáveis por políticas e programas que lhes afetem;
- c) estabelecer meios adequados para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas próprias desses povos e, quando necessário, disponibilizar os recursos necessários para esse fim.

2. As **consultas** realizadas em conformidade com o previsto na presente Convenção deverão ser conduzidas de boa-fé e de uma maneira adequada às circunstâncias, no sentido de que um **acordo ou consentimento** em torno das medidas propostas possa ser alcançado.

## **ARTIGO 16**

1. Sujeito ao disposto nos próximos parágrafos do presente artigo, os povos interessados não deverão ser retirados das terras que ocupam.

2. Quando a retirada e o reassentamento desses povos forem considerados necessários como uma medida excepcional, eles só serão realizados com seu **livre consentimento e conhecimento**. Não sendo possível obter seu **consentimento**, essa transferência só será realizada após a conclusão dos procedimentos adequados previstos na lei nacional, inclusive após **consultas públicas**, conforme o caso, nas quais os povos interessados tenham oportunidades de ser efetivamente representados.

## **ARTIGO 15**

1. O direito dos povos interessados aos recursos naturais existentes em suas terras deverá gozar de salvaguardas especiais. Esses direitos incluem o direito desses povos de participar da utilização, administração e conservação desses recursos.

2. Em situações nas quais o Estado retém a propriedade dos minerais ou dos recursos do subsolo ou direitos a outros recursos existentes nas terras, os governos estabelecerão ou

manterão procedimentos pelos quais **consultarão** estes povos para determinar se seus interesses seriam prejudicados, e em que medida, antes de executar ou autorizar qualquer programa de exploração desses recursos existentes em suas terras. Sempre que for possível, os povos participarão dos benefícios proporcionados por essas atividades e receberão indenização justa por qualquer dano que sofram em decorrência dessas atividades.

#### **ARTIGO 17**

1. Procedimentos estabelecidos pelos povos interessados para a transmissão de direitos sobre a terra entre seus membros deverão ser respeitados.
2. Os povos interessados deverão ser sempre **consultados** ao se considerar sua capacidade de alienar suas terras ou de outra maneira transmitir seus direitos fora de suas comunidades.
3. Deverão ser tomadas medidas para impedir que pessoas alheias a esses povos tirem proveito de seus costumes ou do desconhecimento das leis por parte de seus membros para assumir a propriedade, posse ou uso de terras que lhes pertençam.

#### **ARTIGO 22**

1. Medidas deverão ser adotadas para promover a participação voluntária de membros dos povos interessados em programas de formação profissional de aplicação geral.
2. Quando programas existentes de formação profissional de aplicação geral não satisfizerem as necessidades especiais dos povos interessados, os governos garantirão, com a participação desses povos, a disponibilidade de programas e meios especiais de formação.
3. Todos os programas especiais de formação deverão basear-se no ambiente econômico, condições sociais e culturais e necessidades práticas dos povos interessados. Quaisquer estudos para esse fim deverão ser realizados em cooperação com esses povos, que deverão ser **consultados** sobre a organização e o funcionamento desses programas. Sempre que viável, esses povos assumirão progressivamente a responsabilidade pela organização e funcionamento desses programas especiais de formação, se assim decidirem.

#### **ARTIGO 27**

1. Os programas e serviços educacionais concebidos para os povos interessados deverão ser desenvolvidos e implementados em cooperação com eles para que possam satisfazer suas necessidades especiais e incorporar sua história, conhecimentos, técnicas e sistemas de valores, bem como promover suas aspirações sociais, econômicas e culturais.

2. A autoridade competente garantirá a formação de membros dos povos interessados e sua participação na formulação e implementação de programas educacionais com vistas a transferir-lhes, progressivamente, a responsabilidade pela sua execução, conforme a necessidade.

3. Além disso, os governos reconhecerão o direito desses povos de criar suas próprias instituições e sistemas de educação, desde que satisfaçam normas mínimas estabelecidas pela autoridade competente em **regime de consulta** com esses povos. Recursos adequados deverão ser disponibilizados para esse fim.

## **ARTIGO 28**

1. Sempre que viável, as crianças dos povos interessados deverão aprender a ler e escrever na sua própria língua indígena ou na língua mais comumente falada no seu grupo. Quando isso não for possível, as autoridades competentes **consultarão** esses povos com vistas a adotar medidas que permitam a consecução desse objetivo.

2. Medidas adequadas deverão ser tomadas para garantir que esses povos tenham a oportunidade de se tornar fluentes na língua nacional ou em um dos idiomas oficiais do país.

3. Medidas deverão ser tomadas para preservar e promover o desenvolvimento e a prática das línguas indígenas dos povos interessados.

### **Ação no âmbito nacional**

1. Apela aos Estados-membros para que considerem, na maior brevidade possível, a possibilidade de ratificar a Convenção revisada; cumpram as obrigações previstas na Convenção; e implementem suas disposições da maneira mais eficaz possível.

2. Apela aos governos no sentido de que cooperem, para esse fim, com organizações e instituições nacionais e regionais dos povos interessados.

3. Apela aos governos e organizações de empregadores e trabalhadores no sentido de que iniciem um diálogo com organizações e instituições dos povos interessados sobre os meios mais adequados para garantir a implementação da Convenção e criem mecanismos adequados **de consulta** que permitam aos povos indígenas e tribais expressarem seus pontos de vista sobre todos os aspectos da Convenção.

4. Apela aos governos e organizações de empregadores e trabalhadores no sentido de que promovam programas educacionais, em colaboração com organizações e instituições dos povos interessados, para tornar a Convenção conhecida em todos os segmentos da sociedade nacional, incluindo programas que consistam, por exemplo:

a) em materiais sobre o conteúdo e objetivos da Convenção;



- b) em informações fornecidas a intervalos regulares sobre medidas adotadas para implementar a Convenção;
- c) em seminários realizados para promover uma maior compreensão da Convenção, sua ratificação e a efetiva aplicação das normas nela previstas

## II- Declaração da ONU sobre direitos dos povos indígenas

“Incentivando os Estados a cumprirem e aplicarem eficazmente todas as suas obrigações para com os povos indígenas resultantes dos instrumentos internacionais, em particular as relativas aos direitos humanos, **em consulta e cooperação** com os povos interessados”

### Artigo 10

Os povos indígenas não serão removidos à força de suas terras ou territórios. Nenhum traslado se realizará sem o **consentimento livre, prévio e informado** dos povos indígenas interessados e sem um acordo prévio sobre uma indenização justa e equitativa e, sempre que possível, com a opção do regresso.

### Artigo 11

1. Os povos indígenas têm o direito de praticar e revitalizar suas tradições e costumes culturais. Isso inclui o direito de manter, proteger e desenvolver as manifestações passadas, presentes e futuras de suas culturas, tais como sítios arqueológicos e históricos, utensílios, desenhos, cerimônias, tecnologias, artes visuais e interpretativas e literaturas.
2. Os Estados proporcionarão reparação por meio de mecanismos eficazes, que poderão incluir a restituição, estabelecidos conjuntamente com os povos indígenas, em relação aos bens culturais, intelectuais, religiosos e espirituais de que tenham sido privados sem o seu **consentimento livre, prévio e informado**, ou em violação às suas leis, tradições e costumes.

### Artigo 15

1. Os povos indígenas têm direito a que a dignidade e a diversidade de suas culturas, tradições, histórias e aspirações sejam devidamente refletidas na educação pública e nos meios de informação públicos.

2. Os Estados adotarão medidas eficazes, em **consulta e cooperação** com os povos indígenas interessados, para combater o preconceito e eliminar a discriminação, e para promover a tolerância, a compreensão e as boas relações entre os povos indígenas e todos os demais setores da sociedade.

#### Artigo 17

1. Os indivíduos e povos indígenas têm o direito de desfrutar plenamente de todos os direitos estabelecidos no direito trabalhista internacional e nacional aplicável.

2. Os Estados, em **consulta e cooperação** com os povos indígenas, adotarão medidas específicas para proteger as crianças indígenas contra a exploração econômica e contra todo trabalho que possa ser perigoso ou interferir na educação da criança, ou que possa ser prejudicial à saúde ou ao desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral ou social da criança, tendo em conta sua especial vulnerabilidade e a importância da educação para o pleno exercício dos seus direitos.

3. As pessoas indígenas têm o direito de não serem submetidas a condições discriminatórias de trabalho, especialmente em matéria de emprego ou de remuneração.

#### Artigo 19

Os Estados consultarão e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados, por meio de suas instituições representativas, a fim de obter seu **consentimento livre, prévio e informado** antes de adotar e aplicar medidas legislativas e administrativas que os afetem

#### Artigo 28

1. Os povos indígenas têm direito à reparação, por meios que podem incluir a restituição ou, quando isso não for possível, uma indenização justa, imparcial e equitativa, pelas terras, territórios e recursos que possuíam tradicionalmente ou de outra forma ocupavam ou utilizavam, e que tenham sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados ou danificados sem seu **consentimento livre, prévio e informado**.

2. Salvo se de outro modo livremente decidido pelos povos interessados, a indenização se fará sob a forma de terras, territórios e recursos de igual qualidade, extensão e condição jurídica, ou de uma indenização pecuniária ou de qualquer outra reparação adequada.

#### Artigo 29

1. Os povos indígenas têm direito à conservação e à proteção do meio ambiente e da capacidade produtiva de suas terras ou territórios e recursos. Os Estados deverão estabelecer

e executar programas de assistência aos povos indígenas para assegurar essa conservação e proteção, sem qualquer discriminação.

2. Os Estados adotarão medidas eficazes para garantir que não se armazenem, nem se eliminem materiais perigosos nas terras ou territórios dos povos indígenas, sem **seu consentimento livre, prévio e informado**.

3. Os Estados também adotarão medidas eficazes para garantir, conforme seja necessário, que programas de vigilância, manutenção e restabelecimento da saúde dos povos indígenas afetados por esses materiais, elaborados e executados por esses povos, sejam devidamente aplicados.

#### Artigo 30

1. Não se desenvolverão atividades militares nas terras ou territórios dos povos indígenas, a menos que essas atividades sejam justificadas por um interesse público pertinente ou livremente decididas com os povos indígenas interessados, ou por estes solicitadas.

2. Os Estados realizarão **consultas eficazes** com os povos indígenas interessados, por meio de procedimentos apropriados e, em particular, por intermédio de suas instituições representativas, antes de utilizar suas terras ou territórios para atividades militares.

#### Artigo 32

1. Os povos indígenas têm o direito de determinar e de elaborar as prioridades e estratégias para o desenvolvimento ou a utilização de suas terras ou territórios e outros recursos.

2. Os Estados celebrarão **consultas e cooperarão** de boa-fé com os povos indígenas interessados, por meio de suas próprias instituições representativas, a fim de obter seu **consentimento livre e informado** antes de aprovar qualquer projeto que afete suas terras ou territórios e outros recursos, particularmente em relação ao desenvolvimento, à utilização ou à exploração de recursos minerais, hídricos ou de outro tipo.

3. Os Estados estabelecerão mecanismos eficazes para a reparação justa e equitativa dessas atividades, e serão adotadas medidas apropriadas para mitigar suas consequências nocivas nos planos ambiental, econômico, social, cultural ou espiritual.

#### Artigo 36

1. Os povos indígenas, em particular os que estão divididos por fronteiras internacionais, têm o direito de manter e desenvolver contatos, relações e cooperação, incluindo atividades de

caráter espiritual, cultural, político, econômico e social, com seus próprios membros, assim como com outros povos através das fronteiras.

2. Os Estados, **em consulta e cooperação** com os povos indígenas, adotarão medidas eficazes para facilitar o exercício e garantir a aplicação desse direito.

Artigo 38

Os Estados, **em consulta e cooperação** com os povos indígenas, adotarão as medidas apropriadas, incluídas medidas legislativas, para alcançar os fins da presente Declaração.

## **SEGUNDO MOVIMENTO DE ANÁLISE**

**AS DUAS PROPOSIÇÕES , OS DOS INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS E SUAS RECEPÇÕES NA NORMATIZAÇÃO DE EMPRESAS, ONGS E POVOS INDÍGEANS E TRIBAIS.**

**I - EMPRESAS**

---

**OXFAN**



Adelcia Martins Veron, na Terra Indígena Takwara em Caarapó, Mato Grosso do Sul, Brasil.

## NÃO É NÃO

### O estado do Consentimento Livre, Prévio e Informado nas políticas corporativas das multinacionais brasileiras

À medida que as empresas brasileiras deslocaram suas operações e cadeias produtivas para áreas remotas em outros países incorreram no risco de gerar impactos negativos sobre a terra e os recursos naturais das comunidades e dos povos indígenas que ali habitam. Para as principais referências internacionais o Consentimento Livre, Prévio e Informado (CLPI ou FPIC, na sigla em inglês) representa uma ferramenta fundamental para garantir que povos afetados tenham voz sobre se os empreendimentos que os afetam devem avançar ou não. A Oxfam Brasil realizou uma análise sobre os compromissos com a consulta e o consentimento de 21 empresas multinacionais brasileiras. Este Informe foi elaborado com base nos documentos e nas políticas corporativas das empresas disponibilizados ao público.

“Este informe produzido pela Oxfam Brasil examinou os documentos publicamente disponíveis de 21 empresas multinacionais brasileiras para avaliar o compromisso de cada uma com o princípio de Consentimento Livre, Prévio e Informado (CLPI ou *FPIC*, na sigla em inglês) dos povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e comunidades quando afetados pelas suas atividades.”

“O CLPI é uma ferramenta essencial para dar voz às populações impactadas com a chegada de empreendimentos e operações de grandes empresas. Para além da consulta, o CLPI garante o direito a essas comunidades de consentir ou não com um determinado projeto.”

“O CLPI tem avançado como referência de melhores práticas para as grandes empresas e já é reconhecido e cobrado por instituições como a *International Finance Corporation (IFC)*, o *Forest Stewardship Council (FSC)* e o *International Council on Mining and Metals (ICMM)*.”

“Na análise de 21 empresas multinacionais brasileiras não foi encontrado um compromisso público inequívoco com o CLPI. Apenas 10 delas possuíam políticas específicas que contemplavam o relacionamento com povos indígenas, povos e comunidades tradicionais ou comunidades locais. E isso mostra o quanto as empresas multinacionais brasileiras estão atrasadas em relação às melhores práticas e referências internacionais neste tema.”

“O CLPI é a expectativa que a sociedade civil nacional e internacional, e dos povos indígenas e as comunidades afetadas têm com relação s empresas multinacionais, incluindo as brasileiras. Neste sentido, recomendamos para as empresas analisadas:

- Adotar um compromisso público inequívoco e explícito com o Consentimento Livre Prévio e Informado;”

“• Estruturar o compromisso com o CLPI em uma política corporativa específica ou em um capítulo dentro de uma política corporativa correlata, como de direitos humanos ou de relacionamento com comunidades;”

“• Conduzir estudos sobre o impacto nos direitos humanos das comunidades e povos afetados que abordem o tema da consulta e consentimento e incluam uma preocupação específica com o impacto sobre as mulheres;”

“• Incluir o CLPI na sua devida diligência ao avaliar sua cadeia de fornecimento e estimular que seus fornecedores e parceiros comerciais também se comprometam com o CLPI.”

“A Oxfam entende o CLPI como o princípio de que os povos indígenas, os povos e comunidades tradicionais e as comunidades locais devem ser adequadamente informados sobre projetos que afetem suas terras, em tempo hábil e livres de coerção e manipulação, além de lhes ser dada a oportunidade para consentir ou não com, ou seja aprovar ou rejeitar, um determinado projeto antes do início de qualquer atividade.”

“O objetivo é documentar e influenciar as políticas corporativas e declarações públicas sobre o CLPI das empresas que foram objeto deste estudo e de setores empresariais de forma mais ampla.”

“Este Informe é destinado a diferentes atores. Para a sociedade civil, pode ser usado como ferramenta de pressão pública e advocacy. Para comunidades afetadas, serve como um instrumento de cobrança de compromissos e práticas consistentes por parte das empresas que as afetam. Para as empresas, é uma contribuição na construção de um conjunto de políticas e compromissos públicos em consentimento comunitário, direitos humanos e consulta.”

“Infelizmente, o avanço da regulamentação no âmbito nacional não tem sido tão rápido quanto no âmbito internacional. Alguns países da região avançaram regulamentando a Convenção 169 da OIT, como o Peru, ou adotando integralmente a Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas como lei ordinária, no caso da Bolívia.”

## **IFC 2012**

### **Equador – 2013**

### **ICMM – 2013**

“As empresas avaliadas foram: Andrade Gutierrez, Braskem, BRF, Camargo Corrêa, Contracta, CSN, Furnas/Eletrabras, Gerdau, Intercement, JBS, Magnesita Refratários, Marfrig, Minerva Foods, Nexa, OAS, Odebrecht, Petrobrás, Q. Galvão, Vale, Votorantim Cimentos, Votorantim Siderurgia.”

#### **“Principais Resultados**

##### *Sem espaço para dizer não*

Nenhuma das empresas analisadas possui o compromisso público inequívoco com o CLPI. A Vale, como membro do ICMM, deveria se comprometer (e de fato disponibiliza em seu site o documento em inglês com a posição do ICMM no tema<sup>30</sup>), porém, em sua política de sustentabilidade, o termo utilizado é “Consulta Livre, Prévia e Informada”, o que torna confusa a posição pública da empresa.

Dentro da análise realizada, constatou-se que as empresas Vale, Odebrecht, Eletrobras/Furnas, Petrobras e OAS são as que mais apresentam informações e compromissos relacionados aos temas de consulta com povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e comunidades em geral. Entretanto, há muita inconsistência nas informações disponibilizadas.”

“Apenas a Vale e a Odebrecht falam explicitamente em consultar comunidade afetadas:

- A Odebrecht em suas Diretrizes de Sustentabilidade<sup>32</sup> se compromete a estabelecer um processo de gestão de risco justamente para assegurar que objetivos e prioridades de partes interessadas sejam consideradas. Detalha o compromisso para povos indígenas – (...) “*As negociações com as populações indígenas deve ocorrer sempre que elas estiverem sob influência direta de um projeto, garantindo a **participação informada** dessas populações e a observância das orientações e definições das entidades com responsabilidade legal pela gestão das questões indígenas*” –, mas também contempla as outras comunidades “*(...) um trabalho prévio de **informação e posterior diálogo e discussão** com as comunidades da região do empreendimento que deve se estender durante toda a fase de preparação do estudo*”.

“• A Vale, em sua Política de Sustentabilidade, fala em Consulta Livre, Prévia e Informada”

“No caso de Furnas/Eletrobras, também encontramos a afirmação de que a empresa faz o relacionamento com as comunidades nas áreas do seu empreendimento por meio de audiências públicas, realizadas por órgãos ambientais responsáveis. A empresa explicita o processo legal em seu Relatório de Sustentabilidade 2016<sup>34</sup>:”

“Apenas duas das empresas analisadas neste relatório determinam que alguns de seus compromissos devem se estender para a cadeia de fornecimento:

- • A JBS, em seu Compromisso Público da Pecuária<sup>52</sup>, se compromete a levar suas políticas para a cadeia de fornecimento quando fala dos povos indígenas.
- • A Minerva Foods, em seus Critérios Mínimos para Operações com Gado e Produtos Bovinos em Escala Industrial no Bioma Amazônia<sup>53</sup>, estende o compromisso com povos indígenas para os fornecedores em operações com gado e produtos bovinos no bioma Amazônia.”

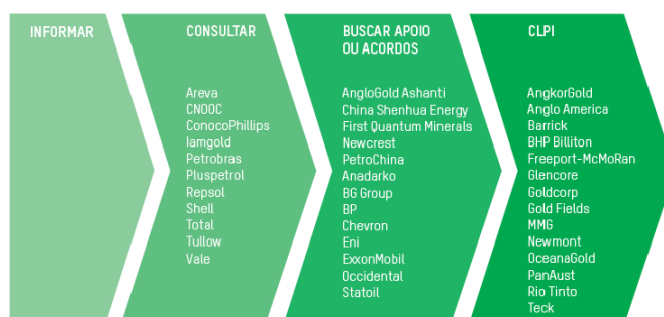


Próximo da comunidade de Ka Chok, moradores estão preocupados com uma concessão de lavra cedida a uma empresa vietnamita. Os agricultores locais não foram consultados sobre a concessão e temem perder o acesso a áreas de cultivo na floresta. Foto: Patrick Brown/Oxfam

## ÍNDICE DE CONSENTIMENTO COMUNITÁRIO 2015

Posições públicas de empresas de petróleo, gás e mineração em relação ao Consentimento Livre, Prévio e Informado

Figura 1. Espectro da Oxfam sobre engajamento comunitário – compromissos públicos



### ANEXOS

A. Tabela Resumo: compromissos públicos corporativos

Empresa	Compromissos públicos				Políticas corporativas públicas		Referências públicas a tratados/padrões		
	CLPI	Apoio comunitário/acordo	Direitos indígenas	Gênero e comunidades	Políticas de direitos humanos	Política de relações comunitárias	ONU – Declaração das Nações Unidas de Direito das Populações Indígenas	OIT – Convenção 169	IFC – Padrões de Desempenho
Anadarko		✓				✓			✓
Angkor Gold	✓		✓		✓		✓		✓
Anglo American	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
AngloGold Ashanti		✓	✓		✓				✓
Areva			✓					✓	
Barrick	✓	✓		✓	✓	✓			
BG Group		✓	✓		✓	✓			✓
BHP Billiton	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓
BP	✓	✓	✓		✓				
Chevron		✓	✓		✓				✓
China Shenhua Energy		✓							
CNOOC									
ConocoPhillips			✓		✓	✓	✓		✓
Eni		✓	✓		✓	✓		✓	
ExxonMobil		✓	✓		✓		✓		✓
First Quantum Minerals		✓	✓		✓		✓		✓
Freeport-McMoRan	✓				✓	✓			



Empresa	Compromissos públicos				Políticas públicas		Referências públicas a tratados/padrões		
	CLPI	Apoio comunitário/acordo	Direitos indígenas	Gênero e comunidades	Políticas de direitos humanos	Política de relações comunitárias	ONU – Declaração das Nações Unidas de Direito das Populações Indígenas	OIT – Convenção 169	IFC – Padrões de Desempenho
Glencore	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓
Goldcorp	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓
Gold Fields	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓
Imgold					✓				✓
MMG	✓	✓	✓		✓		✓		
Newcrest	✓	✓	✓		✓	✓			✓
Newmont	✓	✓	✓		✓	✓			✓
Ocidental	✓		✓		✓	✓			✓
OceanaGold	✓		✓		✓	✓			✓
PanAust	✓			✓		✓			✓
Petrobras									
PetroChina		✓							✓
Plusspetrol			✓						✓
Rapaxol			✓	✓		✓		✓	✓
Rio Tinto	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Shell			✓		✓				✓
Statoil		✓	✓		✓				✓
Teck	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓
Total			✓		✓		✓		✓
Tullow			✓		✓				✓
Vale			✓		✓				✓



Mining and Indigenous Peoples Issues Review



initiatives are exploring this issue further.”

“Due to both its relationship to the desired outcome of the engagement process and its recent prominence in the Extractive Industries Review, industry representatives and others highlight the ongoing debate around the term ‘free, prior and informed consent’ (FPIC). While a number of industry respondents acknowledged the importance of the notion of community ‘support’ or ‘consent’, many claimed that they did not fully understand how other stakeholders were defining FPIC. This lack of common understanding has resulted in heated debate, and several



Visão Geral dos Padrões de Desempenho sobre Sustentabilidade Socioambiental

- A Estrutura de Sustentabilidade da IFC articula o compromisso estratégico da Corporação com o desenvolvimento sustentável e é parte integrante da abordagem da IFC à gestão de risco. A Estrutura de Sustentabilidade inclui a Política e os Padrões de Desempenho sobre Sustentabilidade Socioambiental e a Política de Acesso à Informação da IFC. A Política sobre Sustentabilidade Socioambiental descreve os compromissos, as funções e as responsabilidades da IFC relacionados à sustentabilidade socioambiental. A Política de Acesso à Informação da IFC reflete seu compromisso com a transparência e a boa governança de suas operações e descreve as obrigações institucionais de divulgação da Corporação no tocante a seus investimentos e serviços de consultoria. Os Padrões de Desempenho são direcionados aos clientes, fornecendo orientação sobre o modo de identificar riscos e impactos e destinam-se a ajustar a evitar, minimizar e gerenciar riscos e impactos, como forma de fazer negócios de maneira sustentável, incluindo o engajamento das partes interessadas e as obrigações de divulgação por parte do cliente no que se refere a atividades no âmbito do projeto. No caso de seus investimentos diretos (incluindo os financiamentos de projetos e corporativos fornecidos por meio de intermediários financeiros), a IFC requer que seus clientes apliquem os Padrões de Desempenho para gerenciar riscos e impactos socioambientais a fim de melhorar as oportunidades de desenvolvimento. A IFC utiliza a Estrutura de Sustentabilidade juntamente com outras estratégias, políticas e iniciativas para orientar as atividades comerciais da Corporação, a fim de alcançar os seus objetivos gerais de desenvolvimento. Os Padrões de Desempenho também poderão ser aplicados por outras instituições financeiras.
- Em conjunto, os oito Padrões de Desempenho estabelecem padrões que o cliente<sup>1</sup> deve cumprir durante o período de um investimento concedido pela IFC:
  - Padrão de Desempenho 1: Avaliação e Gestão de Riscos e Impactos Socioambientais
  - Padrão de Desempenho 2: Condições de Emprego e Trabalho
  - Padrão de Desempenho 3: Eficiência de Recursos e Prevenção da Poluição
  - Padrão de Desempenho 4: Saúde e Segurança da Comunidade
  - Padrão de Desempenho 5: Aquisição de Terra e Reassentamento Involuntário
  - Padrão de Desempenho 6: Preservação da Biodiversidade e Gestão Sustentável de Recursos Naturais Vivos
  - Padrão de Desempenho 7: Povos Indígenas
  - Padrão de Desempenho 8: Patrimônio Cultural

No caso de seus investimentos diretos (incluindo os financiamentos de projetos e corporativos fornecidos por meio de intermediários financeiros), a IFC requer que seus clientes apliquem os Padrões de Desempenho para gerenciar riscos e impactos socioambientais a fim de melhorar as oportunidades de desenvolvimento. A IFC utiliza a Estrutura de Sustentabilidade juntamente com outras estratégias, políticas e iniciativas para orientar as atividades comerciais da Corporação, a fim de alcançar os seus objetivos gerais de desenvolvimento. Os Padrões de Desempenho também poderão ser aplicados por outras instituições financeiras.

2. Em conjunto, os oito Padrões de Desempenho estabelecem padrões que o cliente deve cumprir durante o período de um investimento concedido pela IFC:

Padrão de Desempenho 1: Avaliação e Gestão de Riscos e Impactos Socioambientais

Padrão de Desempenho 2: Condições de Emprego e Trabalho

Padrão de Desempenho 3: Eficiência de Recursos e Prevenção da Poluição

Padrão de Desempenho 4: Saúde e Segurança da Comunidade

Padrão de Desempenho 5: Aquisição de Terra e Reassentamento Involuntário

Padrão de Desempenho 6: Preservação da Biodiversidade e Gestão Sustentável de Recursos Naturais Vivos

Padrão de Desempenho 7: Povos Indígenas

Padrão de Desempenho 8: Patrimônio Cultural

Assegurar que o processo de desenvolvimento promova pleno respeito pelos direitos humanos, dignidade, aspirações, cultura e meios de subsistência baseados nos recursos naturais dos Povos Indígenas.

Prever e evitar impactos adversos decorrentes dos projetos sobre comunidades de Povos Indígenas ou, quando não for possível evitá-los, minimizá-los e/ou indenizar os Povos Indígenas por tais impactos.

Promover os benefícios e as oportunidades de desenvolvimento sustentável para os Povos Indígenas de uma forma culturalmente apropriada.

Estabelecer e manter um relacionamento contínuo baseado na **Consulta Informada e Participação (CIP)** com os Povos Indígenas afetados por um projeto ao longo de todo o seu ciclo de vida.

Assegurar o **Consentimento Livre, Prévio e Informado (CLPI)** das Comunidades Afetadas de Povos Indígenas na presença das circunstâncias descritas neste Padrão de Desempenho.

Respeitar e preservar a cultura, o conhecimento e as práticas dos Povos Indígenas.

“12. **Não há nenhuma definição de Consentimento Livre, Prévio e Informado (CLPI) aceita universalmente.** Para os fins dos Padrões de Desempenho 1, 7 e 8, "CLPI" tem o significado descrito neste parágrafo. O CLPI toma por base e amplia o processo de CIP descrito no Padrão de Desempenho 1 e será criado por meio de negociação em boa-fé entre o cliente e as Comunidades Afetadas de Povos Indígenas. O cliente documentará: (i) o processo mutuamente acordado entre o cliente e as Comunidades Afetadas de Povos Indígenas e (ii) as evidências de acordo entre as partes como resultado das negociações. **O CLPI não requer necessariamente unanimidade e pode ser obtido mesmo se indivíduos ou grupos dentro da comunidade discordarem explicitamente.**”

**Compêndio para a sustentabilidade**  
Ferramentas de Gestão de Responsabilidade Socioambiental

Principal Índice PDF Português PDF Inglês Gestores e Mentores Patrocine! Cadastro Contato

Início » IV - Princípios e Diretrizes Setoriais

## IFC - Princípios do Equador

**O QUE SÃO**  
São critérios mínimos para a concessão de crédito, que asseguram que os projetos financiados sejam desenvolvidos de forma socialmente e ambientalmente responsável.

**ORIGEM**  
Os Princípios do Equador tiveram a sua gênese em outubro de 2002, quando o International Finance Corporation (IFC), braço financeiro do Banco Mundial, e um banco holandês (ABN Amro) promoveram, em Londres, um encontro de altos executivos para discutir experiências com investimentos em projetos, envolvendo questões sociais e ambientais em mercados emergentes, nos quais nem sempre existe legislação rígida de proteção do ambiente.

Em 2003, dez dos maiores bancos no financiamento internacional de projetos (ABN Amro, Barclays, Citigroup, Crédit Lyonnais, Crédit Suisse, HypoVereinsbank (HVB), Rabobank, Royal Bank of Scotland, WestLB e Westpac), responsáveis por mais de 30% do total de investimentos em todo o mundo, lançaram as regras dos Princípios do Equador na sua política de concessão de crédito.

**OBJETIVO**  
O objetivo é garantir a sustentabilidade, o equilíbrio ambiental, o impacto social e a prevenção de acidentes de percurso que possam causar embaraços no transcorrer dos empreendimentos, reduzindo também o risco de inadimplência.

**CONTEÚDO**  
Na prática, as empresas interessadas em obter recursos no mercado financeiro internacional deverão incorporar, em suas estruturas de avaliação de Project Finance, questões como:

- Gestão de risco ambiental, proteção à biodiversidade e adoção de mecanismos de prevenção e controle de poluição;
- Proteção à saúde, à diversidade cultural e étnica e adoção de Sistemas de Segurança e Saúde Ocupacional;
- Avaliação de impactos socioeconômicos, incluindo as comunidades e povos indígenas, proteção a habitats naturais com exigência de alguma forma de compensação para populações afetadas por um projeto;
- Eficiência na produção, distribuição e consumo de recursos hídricos e energia e uso de energias renováveis;
- Respeito aos direitos humanos e combate à mão-de-obra infantil.

EPFIs recognise that indigenous peoples may represent vulnerable segments of project-affected communities. Projects affecting indigenous peoples will be subject to a process of Informed **Consultation and Participation**, and will need to comply with the rights and protections for indigenous peoples contained in relevant national law, including those laws implementing host country obligations under international law. Consistent with the special circumstances described in IFC Performance Standard 7 (when relevant as defined in Principle 3), Projects with adverse impacts on indigenous people will require their Free, Prior and Informed **Consent** (FPIC)<sup>3</sup>.

**NOTA: 3** There is no universally accepted definition of FPIC. Based on good faith negotiation between the client and affected indigenous communities, FPIC builds on and expands the process of Informed Consultation and Participation, ensures the meaningful participation of indigenous peoples in decision-making, and focuses on achieving agreement. FPIC does not require unanimity, does not confer veto rights to individuals or sub-groups, and does not require the client to agree to aspects not under their control. Process elements to achieve FPIC are found in IFC Performance Standard 7.

## RIO TINTO SA

Recognising Indigenous peoples' special connection to lands and waters, and operating in a manner consistent with the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP) **in those jurisdictions that have signed the Declaration, and elsewhere in accordance with the Declaration's principles.**

## Bibliografia

RIBEIRO, Gustavo Lins. Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo , n. 80, p. 109-125, Mar. 2008 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002008000100008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002008000100008&lng=en&nrm=iso)>.access on 05 June 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002008000100008>.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro. Sustentabilidade: o campo de disputa de nosso futuro civilizacional. In; LENA, Philippe; NASCIMENTO, Elimar Pinheiro (orgs.). Enfrentando os limites do crescimento: sustentabilidade, decrescimento e prosperidade. Rio de JANEIRO<Garamond,2012.

GRABNER, MARIA L. - O direito humano ao consentimento livre, prévio e informado como baluarte do sistema jurídico de proteção dos conhecimentos tradicionais. Boletim Científico n. 45 - Julho/Dezembro 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, 13 setembro 2007. Disponível em: . Acesso em: 06 fev. 2015.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. Convenção nº 169, aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002 e promulgada pelo Presidente da República pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004

---