

## GRUPO DE TRABALHO DA AMAZÔNIA PILARES PARA ADVOCACY

Em linha com o propósito do CEBDS, o presente documento busca indicar oportunidades de *advocacy* para o desenvolvimento sustentável e a prosperidade da região.

01

### Convenção nº 169 da OIT

Trata sobre Povos Indígenas e Tribais

Adotada em Genebra em 1989, entrando em vigor em setembro de 1991

No Brasil, foi promulgada pelo Decreto nº 5.051/2004. Atualmente, está em vigência pelo Decreto nº 10.088/2019

Possui a definição de quem são os povos indígenas e tribais mencionados no documento, além de afirmar a obrigação dos governos em **reconhecer** e **proteger** os **valores e práticas sociais, culturais, religiosas e espirituais** próprias desses povos. Ainda prevê a consulta aos povos interessados, mediante procedimentos apropriados toda vez que sejam previstas medidas **legislativas** ou **administrativas** suscetíveis de afetá-los diretamente.

Essas medidas podem ser tanto adotadas pela esfera pública quanto pela esfera privada.

Assim, trata da importância de realizar consulta livre, prévia e informada sempre que alguma obra, ação, política ou programa for desenvolvido e afete os povos tradicionais. Independente da origem da medida (iniciativa pública ou privada), haverá a obrigação de consulta.

### Detalhes da Convenção 169 da OIT

#### - Identidade indígena (art. 1º)

Estabelece a consciência da identidade indígena ou tribal como critério fundamental para determinar os grupos aos quais se aplicam as disposições da Convenção.

#### - Proteção de direitos (art. 2º)

Determina que os governos **assegurem** a igualdade de direitos e oportunidades, **promovam** direitos sociais, econômicos e culturais, respeitando a identidade, os costumes e as tradições, bem como **eliminam** diferenças socioeconômicas compatíveis com as aspirações e formas de vida.

#### - Direitos humanos (art. 3º)

Prevê que os povos indígenas e tribais gozem dos direitos humanos e liberdades fundamentais sem discriminação.

#### - Respeito à cultura e à integridade (art. 5º)

Confere aos povos indígenas **reconhecimento** e proteção dos seus valores, suas práticas sociais, culturais, religiosas e espirituais. Além disso, **leva em consideração** a natureza dos problemas que esses povos enfrentam, respeita a integridade dos seus valores, práticas e instituições e **adota** medidas para aliviar as dificuldades ao se depararem com novas condições de vida e trabalho.

#### - Consultas e participação (art. 6º)

Determina a consulta dos povos interessados em medidas legislativas ou administrativas que os afetem diretamente e garante a participação livre em decisões e políticas.

- **Prioridades no desenvolvimento (art. 7º)**

Permite que os povos indígenas tenham direito de escolher suas prioridades no processo de desenvolvimento econômico, social e cultural, na medida em que afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam.

- **Repressão de delitos e proteção de direitos (art. 9º)**

Respeita os métodos tradicionais utilizados pelos povos indígenas para reprimir delitos cometidos por seus membros, desde que sejam compatíveis com o sistema jurídico nacional e os direitos humanos.

- **Proteção contra violação de direitos (art. 12)**

Reconhece o direito de proteção contra violação dos direitos indígenas e possibilita que estes povos iniciem procedimentos legais, seja pessoalmente ou por meio de organismos representativos, com o objetivo de assegurar o respeito efetivo desses direitos.

- **Direitos de propriedade (art. 14)**

Reconhece os direitos de propriedade e posse das terras tradicionalmente ocupadas. Além disso, determina a adoção de medidas para salvaguardar o direito dos povos indígenas de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais tradicionalmente tiveram acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência.

- **Recursos naturais (art. 15)**

Protege os direitos sobre recursos naturais nas terras ocupadas.

- **Transmissão dos direitos sobre a terra (art. 17)**

Respeita às modalidades de transmissão dos direitos sobre a terra entre os membros dos povos indígenas e determina que os povos interessados deverão ser consultados sempre que for considerada sua capacidade para alienarem suas terras.

- **Igualdade no trabalho (art. 20)**

Determina que os povos indígenas tenham acesso igual a empregos, remuneração, assistência médica, direitos sindicais.

- **Educação e seguridade social (arts. 21 a 24)**

Prevê meios de formação profissional iguais e extensão de regimes de seguridade social sem discriminação.

- **Educação (art. 26)**

Garante a educação em igualdade de condições com o restante da comunidade nacional.

## 02

### Aspectos práticos envolvendo "Consulta" adotados no Brasil

**Procedimento de consulta previsto pela Convenção 169 da OIT é visto, por ex., em processos de licenciamento ambiental.**

Atribuição do **ente federativo responsável pelo licenciamento ambiental**, realizada por seus órgãos intervenientes

**Não** cabe ao empreendedor qualquer interferência nesse processo, mas apenas o seu acompanhamento

As audiências são **meramente consultivas**. Algumas associações defendem que deveriam ser deliberativas

#### Procedimento de consulta

Deve observar protocolos de consulta **próprios das comunidades**, caso existentes

Entidades representativas das comunidades também **devem participar**

Caso da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) - quando envolver interesses de comunidades indígenas.

Caso da Fundação Cultural Palmares (FCP) - quando envolver interesses de comunidades quilombolas

Deve ser sempre prévia a qualquer medida adotada que possa causar impactos às comunidades, e.g., instalação do empreendimento.

Em virtude da ausência de regulamentação da Convenção, há **grande incerteza** quanto à aplicabilidade da consulta, fato que gera **entendimentos distintos** por parte dos diferentes órgãos fiscalizadores e aplicadores dos seus conceitos.

#### Dúvidas

Como realizar a consulta?

Quais as comunidades que devem ser consultadas?

Como obter a certificação de que a consulta foi realizada?

Para delimitar as comunidades passíveis de serem consultadas, os órgãos licenciadores costumam utilizar como base critérios da **Portaria Interministerial nº 60/2015**:

(i) exista previsão de impactos diretos nas comunidades;

(ii) as comunidades ocupem territórios reconhecidos e homologados pelo Poder Público;

(iii) esses territórios estejam localizados dentro do raio geográfico determinado pela legislação, com relação à distância do empreendimento.

## 03

### Aspectos Gerais e Participação Popular no Acordo de Escazú

#### Contexto

O Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (Acordo de Escazú) foi **assinado pelo Brasil na cidade de Escazú (Costa Rica) em 2018**.

#### Restrição

É restrito a países da América Latina e Caribe e possui como base a Convenção Aarhus (1998), que trata do acesso à informação e à participação em assuntos ambientais da União Europeia.

#### Brasil

O acordo aguarda ratificação pelo Brasil. Em 2023, o Governo Federal encaminhou o Acordo para o Congresso Nacional iniciar os procedimentos para internalização (Relator Deputado Amom Mandel).

#### Objetivo

O Acordo busca, em resumo, garantir e ampliar os direitos de

(i) acesso à informação sobre temas ambientais;

(ii) implementar a participação da sociedade em decisões que afetem suas vidas e o meio ambiente; e

(iii) promover o acesso à Justiça em face de violação dos direitos à proteção do meio ambiente.

#### Previsão

Prevê que os países signatários realizem **consultas públicas em matérias ambientais, criem e atualizem sistemas de informações** com dados ambientais e implementem medidas de prevenção e punição de ataques a defensores do meio ambiente, com capacitação das autoridades envolvidas.

## Participação Popular no Acordo de Escazú – Artigo 7

Quanto à participação popular, o acordo de Escazú prevê as seguintes **obrigações**:

Cada parte signatária adotará medidas para garantir a participação da população desde as primeiras etapas de tomada de decisões, sempre considerando as observações e contribuições formuladas pelo público no decorrer dos processos em curso. Para tanto, a parte proporcionará as informações necessárias para efetiva participação da população, de forma clara, oportuna e compreensível.

Os procedimentos de participação popular conterão prazos razoáveis, de modo a assegurar tempo suficiente para informação do público e possibilitar sua participação efetiva.

As informações a serem fornecidas à população devem ser feitas de **forma efetiva, compreensível e oportuna**. Assim, as partes signatárias assegurarão, no mínimo, informações sobre:

(a) o tipo e natureza da decisão ambiental e, sempre que o caso, em linguagem não técnica;

(b) autoridades envolvidas no processo de tomada de decisões;

(c) os procedimentos de participação do público, incluídos datas, mecanismos para a participação e lugares das audiências e/ou consultas;

(d) demais autoridades envolvidas para solicitar informações adicionais sobre a decisão a ser tomada.

## 04

### Nota Técnica nº 02/2023 do MPF e MPPA

Aborda os limites e condições para a realização de projetos incidentes em terras públicas e territórios tradicionais, tomando por escopo os direitos territoriais com base em pressupostos de direitos humanos.

A Nota Técnica expressa a necessidade de observância da consulta livre, prévia e informada nestes empreendimentos:

*“O Estado tem a **obrigação de proceder à Consulta Livre, Prévia e Informada, não podendo delegar aos particulares esta tarefa** (...). Neste sentido, devem ser respeitadas as instâncias próprias de deliberação, como também as regras estabelecidas nos Protocolos Comunitários (quando houver), garantindo em todas as hipóteses a participação do Poder Público responsável pela dominialidade do território tradicional (...). Ressalta-se que as reuniões/assembleias não podem se limitar a manifestação da direção das entidades legais representativas das populações tradicionais, **devendo-se assegurar o direito das posições contrárias à realização dos contratos**”.*

## 05

### PL Mercado de Carbono

Está em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 412/2022, que visa regulamentar o mercado regulado de carbono no Brasil. O projeto é relevante à proteção do meio ambiente e das comunidades tradicionais, uma vez que assegura determinados direitos e procedimentos a serem observados para implementação dos projetos:

*Art. 47. Fica assegurado aos povos indígenas e povos e comunidades tradicionais, por meio das suas entidades representativas no respectivo território, **o direito à comercialização** de Certificados de Redução ou Remoção Verificada de Emissões e de créditos de carbono gerados com base no desenvolvimento de projetos e programas nos territórios que tradicionalmente ocupam, condicionado ao cumprimento das salvaguardas socioambientais e às seguintes condições:*

*1 – o consentimento resultante de consulta livre, prévia e informada, nos termos da Convenção nº 169 da Convenção Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais;*

**II – a definição de regra para repartição justa e equitativa e gestão participativa dos benefícios monetários derivados da comercialização dos créditos de carbono e de Certificados de Reduções ou Remoções Verificadas de Emissões provenientes do desenvolvimento de projetos e programas nas terras que tradicionalmente ocupam, depositados em conta específica, conforme regulamento;**

**III – apoio por meio de programas, subprogramas e projetos voltados para as atividades produtivas sustentáveis, a proteção social, a valorização da cultura e a gestão territorial e ambiental, nos termos da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas e da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais;**

**IV – a inclusão de cláusula contratual que preveja indenização aos povos indígenas e povos e comunidades tradicionais por danos coletivos, materiais e imateriais, decorrentes de projetos e programas de geração de Certificados de Redução ou Remoção Verificada de Emissões e de créditos de carbono. Parágrafo único. O processo de consulta de que trata o inciso I do caput será custeado pela parte interessada, não cabendo tal ônus aos povos indígenas e aos povos e comunidades tradicionais.**

## Desafios

No Brasil, diversos desafios ainda persistem para proteção das comunidades tradicionais e garantia de segurança jurídica aos projetos de geração de créditos de carbono:

1. Ausência de definição clara e regulamentação da consulta livre, prévia e informada dos indígenas e demais povos tradicionais.
2. Pressão e eventuais questionamentos do Ministério Público.
3. Controvérsias envolvendo a titularidade dos créditos de carbono. PL mais recente prevê que indígenas possuem direito a vender os créditos.
4. Conflitos possessórios envolvendo proximidade com terras indígenas e quilombolas.
5. Insegurança jurídica envolvendo a demarcação de terras indígenas e a tese do marco temporal (STF x Congresso Nacional).

## Como endereçar?

1. Monitorar PL de mercado de carbono, a internalização do Acordo de Escazú e amadurecimento das discussões envolvendo o consentimento livre, prévio e informado. Acordo vai trazer nova perspectiva sobre deliberação pelos povos tradicionais. A prática hoje envolve a realização de mera consulta.
2. Buscar a publicação de normas infralegais que detalhem as medidas necessárias para obter a certificação de consulta, livre, prévia e informada das comunidades tradicionais. Devida diligência para garantir a representação e a interlocução com os “representantes”.
3. Incluir a titularidade e a repartição de benefícios em contratos de geração de créditos em áreas indígenas, reduzindo o risco de questionamentos por autoridades.
4. Observância de salvaguardas ambientais e outros benefícios socioambientais/culturais para as comunidades envolvidas.



## Contatos

**Alexandre Jabra**

Associado

[alexandre.jabra@trenchrossi.com](mailto:alexandre.jabra@trenchrossi.com)

**Renata Amaral**

Sócia

[renata.amaral@trenchrossi.com](mailto:renata.amaral@trenchrossi.com)

**Manuela Demarche**

Associada

[manuela.demarche@trenchrossi.com](mailto:manuela.demarche@trenchrossi.com)

**Marcela Sgarbi**

Associada

[marcela.sgarbi@trenchrossi.com](mailto:marcela.sgarbi@trenchrossi.com)