



Organização
Internacional
do Trabalho

ACT/EMP

► Relatório Regional

► Perspectiva empresarial sobre a consulta prévia da C169 na América Latina

Lições aprendidas

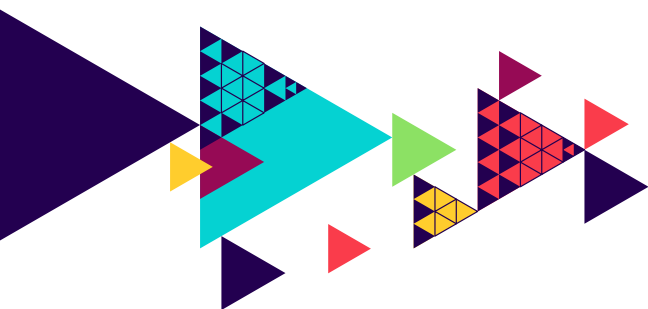
BRASIL › COLÔMBIA › CHILE › GUATEMALA
HONDURAS › MÉXICO › PARAGUAI › PERU



► Perspectiva empresarial sobre a consulta prévia da C169 na América Latina

Lições aprendidas

BRASIL › COLÔMBIA › CHILE › GUATEMALA
HONDURAS › MÉXICO › PARAGUAI › PERU



Organização
Internacional
do Trabalho

ACT/EMP

Copyright © Organização Internacional do Trabalho 2021
Primeira edição 2021

As publicações do Escritório Internacional do Trabalho possuem proteção dos direitos de propriedade intelectual em virtude do protocolo 2 anexo à Convenção Universal para Proteção do Direito de Autor. No entanto, a reprodução de alguns pequenos trechos dessas publicações pode ser feita sem autorização, com a condição de que a fonte seja mencionada. Para obter os direitos de reprodução ou de tradução, devem ser formuladas as correspondentes solicitações para Publicações da OIT (Direitos de autor e licenças), Escritório Internacional do Trabalho, CH-1211 Genebra 22, Suíça, ou por e-mail para rights@ilo.org, solicitações que serão bem-vindas.

As bibliotecas, instituições e outros usuários registrados perante uma organização de direitos de reprodução podem fazer cópias de acordo com as licenças que tiverem sido expedidas para esse fim. Em www.ifrro.org você pode encontrar a organização de direitos de reprodução de seu país.

OIT

Relatório Regional: Perspectiva empresarial sobre a consulta prévia da C169 na América Latina – Lições aprendidas – Brasil, Colômbia, Chile, Guatemala, Honduras, México, Paraguai e Peru, 2021. 66 p.

Povo indígena, convenção da OIT, papel da OIT, participação comunitária, aspecto jurídico, Brasil, Colômbia, Chile, Guatemala, Honduras, México, Paraguai, Peru, América Latina.

ISBN: 9789220393994 (print)

ISBN: 9789220393987 (web pdf)

Dados de catalogação da OIT

As denominações empregadas, em concordância com a prática que as Nações Unidas segue, e a forma na qual os dados nas publicações da OIT aparecem apresentados não implicam nenhuma crítica por parte da Organização Internacional do Trabalho sobre a condição jurídica de nenhum dos países, zonas ou territórios citados ou de suas autoridades, nem em relação à delimitação de suas fronteiras. A responsabilidade sobre as opiniões expressas nos artigos, estudos e outras colaborações assinados cabe exclusivamente a seus autores, e sua publicação não significa que a OIT esteja de acordo com elas.

As referências a empresas, a processos ou a produtos comerciais não implicam nenhuma aprovação da Organização Internacional do Trabalho, e o fato de que não sejam mencionadas empresas, processos ou produtos comerciais não implica em nenhuma desaprovação.

As publicações e os produtos digitais da OIT podem ser obtidos nas principais livrarias e redes de distribuição digital ou podem ser solicitados escrevendo para: ilo@turpin-distribution.com. Para mais informação, visite nosso site: ilo.org/publns ou escreva para: ilopubs@ilo.org.

Impresso no Peru



A tradução deste documento foi financiada pela União Europeia por meio do Projeto de Conduta Empresarial Responsável na América Latina e no Caribe (CERALC). Seu conteúdo é de responsabilidade exclusiva da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e não reflete necessariamente as opiniões da União Europeia ou de seus parceiros de implementação, do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OHCHR) e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

ADVERTÊNCIA

O uso de linguagem que não discrimine, nem faça diferença entre homens e mulheres é uma das preocupações de nossa organização. No entanto, não existe um acordo entre os linguistas sobre a maneira de fazê-lo em nosso idioma. Dessa forma, e com a finalidade de evitar a sobrecarga gráfica que implicaria utilizar em português o/a para marcar a existência de ambos sexos, optamos por empregar o masculino genérico clássico, entenda-se que todas as menções a esse gênero sempre representam homens e mulheres.

► ÍNDICE

► Glossário de termos	5
► Prefácio	6
► I. Introdução	9
► II. O que funcionou	13
► III. Ideias inovadoras e boas práticas a serem consideradas	21
► IV. Situações a serem evitadas na implementação	29
► V. Desconhecimento dos alcances da obrigação de consulta prévia estabelecida na C169, em relação a outros instrumentos internacionais e decisões judiciais	35
► VI. Por que contar com institucionalidade para a implementação da consulta prévia?	39
► VII. O que as empresas podem fazer para ajudar uma melhor implementação?	45
► Bibliografia e anexo	49



Comunidade indígena reunida em Ayacucho, Peru

► Glossário de termos

ACT/EMP	Escritório de Atividades para os Empregadores da OIT
BDPI	Banco de Dados de Povos Indígenas (Peru)
C169	Convenção número 169 sobre povos indígenas e tribais, 1989
CEACR	Comissão de Especialistas na Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT
COHDEFOR	Lei de Criação da Corporação Hondurenha de Desenvolvimento Florestal
CONADI	Corporação Nacional de Desenvolvimento Indígena
CNPCT	Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais
CP	Consulta prévia
DANCP	Direção da Autoridade Nacional de Consulta Prévia
DINAFROH	Direção de Povos Indígenas e Afro-Hondurenhos
FUNAI	Fundação Nacional do Índio (Brasil)
EIA	Avaliação de impacto ambiental
GED	Unidade de Gênero, Diversidade e Inclusão da OIT
GHPPI	Grupos humanos pertencentes a povos indígenas – Chile
IHAH	Instituto Hondurenho de Antropologia e História
INDI	Instituto Paraguaio do Indígena
INPI	Instituto Nacional dos Povos Indígenas
MINCULT	Ministério da Cultura (Peru)
MINEM	Ministério de Energia e Minas (Peru)
OE	Organização empresarial / organizações empresariais
OGGS	Escritório Geral de Gestão Social do Ministério de Energia e Minas (Peru)
PACA	Participação ambiental cidadã antecipada
PIAH	Povos indígenas e afro-hondurenhos
PINE	Projetos de interesse nacional e estratégico
PPII	Povos indígenas
RENAP	Registro Nacional de Pessoas
RIC	Registro de Informação Cadastral
SEA	Serviço de Avaliação Ambiental (Chile)
SEIA	Sistema de Avaliação de Impacto Ambiental
SINIA	Sistema Nacional de Informação Ambiental do Ministério do Meio Ambiente (Chile)

► Prefácio

Há mais de dez anos, o Escritório de Atividades para os Empregadores da OIT (ACT/EMP) vem desenvolvendo uma linha de trabalho com o objetivo de facilitar a interação contínua e progressiva das organizações empresariais (OE) da América Latina nas discussões mais amplas sobre a correta aplicação da C169 em seus respectivos países.

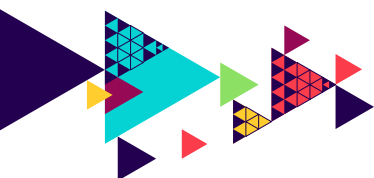
Em 2016, o ACT/EMP elaborou dois documentos para apoiar as OE neste âmbito: (i) o *Guia para fortalecer as capacidades dos empregadores na aplicação da Convenção 169 sobre povos indígenas e tribais em países independentes*; e (ii) o *Relatório Regional: Convenção núm. 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais em países independentes e a consulta prévia aos povos indígenas em projetos de investimento – Colômbia, Costa Rica, Guatemala e Chile*. O presente **Relatório Regional: Perspectiva empresarial sobre a aplicação da C169 na América Latina – Lições aprendidas** dá continuidade a esta linha de trabalho.

No fórum/oficina tripartite sobre a C169, desenvolvido no marco da Estratégia de Ação da OIT e realizado em dezembro de 2019 em Lima, Peru, os representantes das OE expressaram seu desejo de que a Organização faça uma pesquisa sobre as aprendizagens geradas com a aplicação da C169 (o que funcionou e o que não), bem como possíveis boas práticas que possam servir de inspiração, de acordo com cada contexto e realidade nacionais.

Durante 2020, o ACT/EMP realizou três estudos sub-regionais (América Central, países andinos, e Cone Sul da América Latina), para saber a situação da aplicação da C169 no **Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala, Honduras, México, Paraguai e Peru**. Cada um dos estudos sub-regionais coletou — por meio de entrevistas exaustivas — as dúvidas das OE na região. Os resultados preliminares desses três estudos foram apresentados em um webinar realizado em novembro de 2020, no qual participaram os representantes das OE da América Latina.

Este relatório regional não tem o objetivo de avaliar a conformidade da legislação e a prática vigentes de acordo com a Convenção núm. 169 com o papel dos órgãos de controle da OIT. Mais bem, seu objetivo é sistematizar a informação sobre as lições aprendidas e a perspectiva das OE sobre o que elas entendem como avanços, desafios e possíveis caminhos que devam ser seguidos.

Com este novo documento, o ACT/EMP visa **oferecer para as OE ideias e compartilhar experiências que possam lhes servir na elaboração de suas estratégias para contribuir para melhorar a regulamentação, as instituições e os processos vinculados com o direito à consulta prévia em projetos de investimento, no amparo da C169**.



Com este novo documento, o ACT/EMP visa **oferecer para as OE ideias e compartilhar experiências que possam lhes servir na elaboração de suas estratégias para contribuir para melhorar a regulamentação, as instituições e os processos vinculados com o direito à consulta prévia em projetos de investimento, no amparo da C169.**

É feito um agradecimento às pessoas que colaboraram com a elaboração deste Relatório, em particular os líderes das OE que nos deram seu tempo para a criação coletiva do documento. Da mesma forma, se agradece a Janinne Delgado, que liderou o trabalho de pesquisa do presente relatório regional, bem como o estudo sub-regional para a região Andina (Colômbia e Peru); a María das Nieves García-Manzano, que realizou o estudo sub-regional para a América Central (Guatemala, Honduras e México); e a Sebastián Donoso, que fez o estudo sub-regional para o Cone Sul da América Latina (Brasil, Chile e Paraguai).

Um agradecimento especial ao núcleo da equipe de produção da OIT integrado por Roberto Villamil, Andrés Yurén do ACT/EMP, bem como Hernán Coronado e Martin Oelz de GEDI.

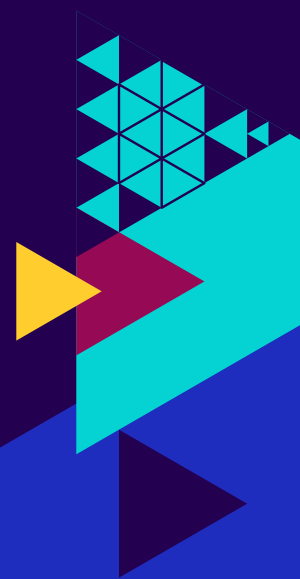
Do mesmo modo, agradecemos a Jorge Cornejo por seu apoio na correção de estilo do documento e a Mariella Mujica e Carola González de Cymestudio (Peru), por seu apoio na edição e design gráfico desta publicação.

Deborah France

Diretora

Escritório de Atividades para os Empregadores (ACT/EMP)

Desde a adoção da Convenção sobre povos indígenas e tribais, 1989 (núm. 169), a partir de agora “C169”, que foi ratificada por 24 países, dos quais 15 são países da América Latina e do Caribe.



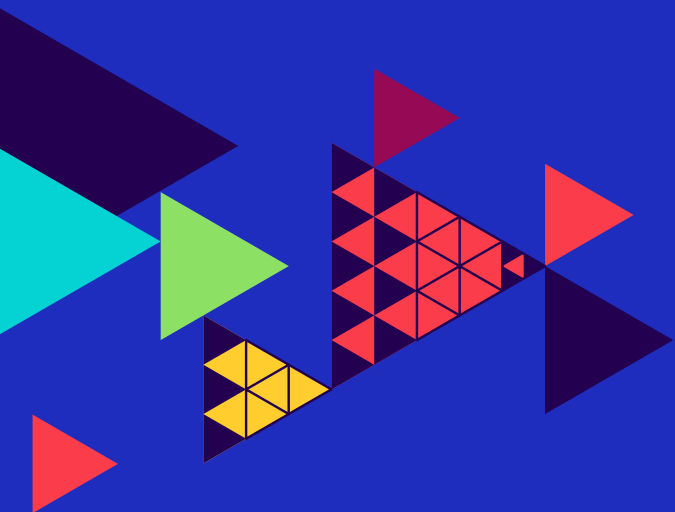


Organização
Internacional
do Trabalho

ACT/EMP



I. Introdução

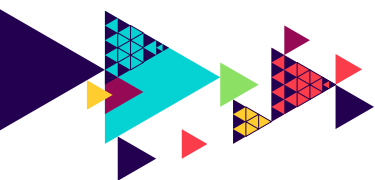


► I. Introdução

1. Desde a adoção da Convenção sobre povos indígenas e tribais, 1989 (núm. 169), a partir de agora “C169”, que foi ratificada por 24¹ países, dos quais 15² são países da América Latina e do Caribe. No entanto, sua correta implementação foi um desafio para os Estados, como é possível ver nos comentários da Comissão de Especialistas em Aplicação de Convenções e Recomendações (CEACR) da OIT.
2. Na perspectiva empresarial, entre os principais desafios para alcançar uma correta aplicação da C169 foram identificados: (i) a complexidade de adotar uma adequada regulamentação que garanta a tutela do direito à consulta prévia dos povos indígenas ou originários de acordo com o que foi estabelecido na Convenção; e (ii) a necessidade de construir no âmbito nacional a institucionalidade requerida para a adequada aplicação do instrumento.
3. Além disso, com frequência, existe uma falta de informação adequada em relação aos alcances da C169. Devido a isso, vários projetos de investimento na região foram questionados, judicializados e, em alguns casos, inclusive paralisados. Ademais, as OE identificaram algumas decisões das instâncias judiciais (nos âmbitos nacionais e regionais) que, em sua opinião, desvirtuam o espírito e o propósito da C169. Tudo isso gerou insegurança jurídica e causou o desincentivo de novos investimentos em infraestrutura, tão necessários para o desenvolvimento dos países.
4. Por tudo isso, **é necessário criar espaços de diálogo entre as OE mais representativas e seus governos, no momento de tomar decisões em relação à maneira como se deve implementar a C169 no âmbito nacional.** Isto é, de acordo com o espírito da Convenção núm. 144 sobre a consulta tripartite (normas internacionais do trabalho), 1976, a qual estabelece que «Todo Membro da Organização Internacional do Trabalho que ratifique a presente Convenção se encarrega de colocar em prática procedimentos que garantam consultas efetivas, entre os representantes do governo, dos empregadores e dos trabalhadores, sobre os assuntos relacionados com as atividades da Organização Internacional do Trabalho ...».
5. O objetivo deste **relatório regional** é oferecer ideias e compartilhar experiências que possam servir para as OE da América Latina em sua participação em espaços de diálogo social para a elaboração

1 Alemanha, Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dinamarca, Dominica, Equador, Espanha, Fiji, Guatemala, Honduras, Luxemburgo, México, Nepal, Nicarágua, Noruega, Países Baixos, Paraguai, Peru, República Centro-Africana, Venezuela (República Bolivariana da).

2 Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, Venezuela (República Bolivariana da).



► Na perspectiva empresarial, entre os principais desafios para alcançar uma correta aplicação da C169 foram identificados: (i) a complexidade de adotar uma adequada regulamentação que garanta a tutela do direito à consulta prévia dos povos indígenas ou originários de acordo com o que foi estabelecido na Convenção; e (ii) a necessidade de construir no âmbito nacional a institucionalidade requerida para a adequada aplicação do instrumento.

de suas propostas para a melhoria do marco regulatório, institucional e operacional vinculado com o direito à consulta prévia em projetos de investimento. E seu objetivo final é promover a correta aplicação da C169 garantindo os direitos dos povos indígenas ou originários e, com isso, favorecer um entorno propício para a atividade empresarial, a concretização de investimentos produtivos e o desenvolvimento de empresas sustentáveis.

6. Após uma análise da aplicação da C169 nas últimas três décadas, foram identificados achados úteis derivados da implementação da consulta prévia vinculada com os projetos de investimento. Este relatório apresenta as experiências (positivas e negativas) que poderiam ser consideradas nos países da região para alcançar uma melhor aplicação.
7. No entanto, este documento não tem a intenção de **propor receitas únicas. As experiências apresentadas deverão ser analisadas sob a ótica local para identificar qual poderia ser reproduzida, qual necessita ser adaptada e qual não é considerada útil. É impossível transferir práticas de maneira idêntica de um país para o outro.** Neste processo, a análise da OE nacional é fundamental e deve levar em conta os pontos de vista de outros atores relevantes para o entorno.
8. Nos próximos parágrafos, serão apresentadas, sob a perspectiva empresarial, as experiências que funcionaram, algumas ideias inovadoras, bem como as práticas que não funcionaram. Em todos os casos, podem ser extraídas lições para uma melhor implementação da C169.



A seguir, são apresentadas algumas questões que as OE destacaram como úteis, tanto em países que contam com uma regulamentação específica para a consulta prévia, como em países que ainda não a têm.

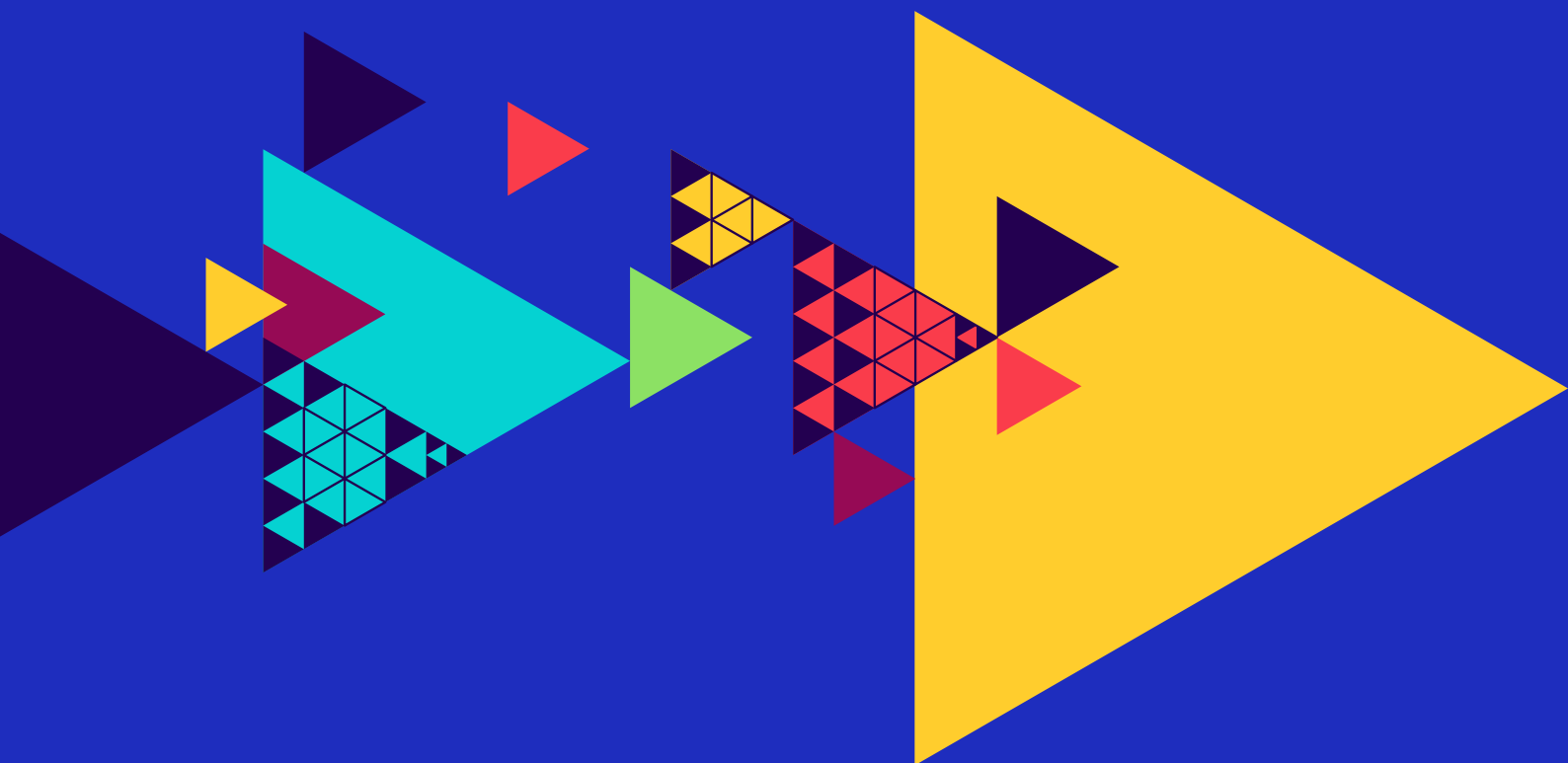


Organização
Internacional
do Trabalho

ACT/EMP



II. O que funcionou



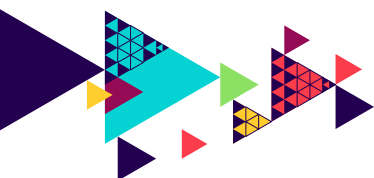
► II. O que funcionou

9. A seguir, são apresentadas algumas questões que as OE destacaram como úteis, tanto em países que contam com uma regulamentação específica para a consulta prévia, como em países que ainda não a têm.
10. **Contar com um banco de dados ou um registro de povos indígenas.** Os Estados deveriam sistematizar informação sobre os povos indígenas, suas organizações e seus legítimos representantes/dirigentes. Essa sistematização poderia ter a forma de um registro de caráter declarativo ou referencial, que deveria ser construído em conjunto com os representantes dos povos indígenas, de forma que os represente e que eles considerem válido. Contar com um banco de dados ou «registro referencial» ajudaria as autoridades responsáveis a iniciar o processo de maneira mais ágil. Além disso, um banco de dados desse tipo permitiria às empresas privadas considerar desde o primeiro momento o envolvimento dos povos indígenas ou aspectos relevantes para eles em determinados territórios. Antes de iniciar um processo de consulta prévia, e como parte do planejamento, os Estados poderiam verificar se as pessoas responsáveis pela representação dos povos indígenas são as mesmas que eles disseram anteriormente que os representariam. Com isso, a autoridade pode ter a certeza de que o interlocutor com o qual estará fazendo a consulta prévia está devidamente legitimado e evitar futuras impugnações ao processo.

► Peru

O Banco de Dados de Povos Indígenas (BDPI) é a fonte oficial do Estado peruano em relação à informação sociodemográfica, qualitativa e geográfica dos povos indígenas ou originários identificados até o momento no âmbito nacional. O BDPI é atualizado permanentemente com a informação que é colhida em campo (por meio de processos de consulta prévia ou censos). Esse banco de dados é referencial, de forma que o Estado sempre deve verificar se a informação é exata ou se deve ser complementada. No processo de elaboração do presente relatório regional, as pessoas consultadas consideraram que a informação do BDPI deve ser melhorada, para o qual é necessário elaborar um mapa etnológico (o último foi elaborado em 2009). Em alguns casos, tem-se demoras consideráveis na identificação de povos indígenas na primeira fase dos processos de consulta prévia.

11. **Estabelecer critérios subjetivos e objetivos para a identificação dos povos indígenas de acordo com a C169.** Com frequência, não se sabe com clareza como é realizada a identificação dos povos indígenas e depende, muitas vezes, dos critérios subjetivos do funcionário de turno. Isso acontece por meio da jurisprudência na qual se estabeleceu que, para que um povo seja considerado como indígena ou comunidade étnica, basta que seus integrantes digam que são indígenas. Essas situações geram insegurança jurídica e desestimulam o investimento. O artigo 1.º da C169 assinala que a identificação de povos indígenas deve se basear tanto em critérios subjetivos como em critérios objetivos. Esses critérios objetivos se complementam com o critério subjetivo de consciência de identidade indígena ou tribal, o qual é considerado pela Convenção.



CEACR reiterou que «dispor de dados estatísticos confiáveis sobre a população indígena, sua localização e suas condições socioeconômicas constitui uma ferramenta essencial para definir e orientar eficientemente as políticas relativas aos povos indígenas, bem como para monitorar o impacto das ações empreendidas».

CEACR 2019 (página 665)

Relatório da Comissão de Especialistas na Aplicação de Convenções e Recomendações apresentado na Conferência Internacional do Trabalho de 2019 (em espanhol)

► Peru e Brasil

No **Peru** existe um *Guia para a identificação de povos indígenas ou originários* aprovada pelo MINCULT; no entanto, não se sabe com clareza como é feita a identificação dos povos indígenas, que com frequência depende dos critérios subjetivos do funcionário de turno. Além disso, as condições sociais e culturais não são levadas em conta na identificação, e deveriam ser consideradas em vez da ancestralidade. A língua não deve ser um fator definitivo para a identificação.

No caso do **Brasil**, existe clareza no que diz respeito à obrigatoriedade da consulta prévia aos povos indígenas e às comunidades quilombolas; no entanto, não existe a mesma clareza no que diz respeito à aplicabilidade da consulta prévia para outras comunidades tradicionais distintas das quilombolas, algumas das quais elaboraram «protocolos autônomos» para regulamentar a consulta prévia relacionadas com elas.

No **Chile**, a identificação de grupos indígenas como sujeitos de consulta e sua relação com a autoidentificação geram preocupação em vários âmbitos. Por uma parte, está o reconhecimento jurídico de novos povos indígenas (por exemplo, o recente reconhecimento do povo chango) que poderiam ser confundidos com outras comunidades não indígenas. No outro extremo está o que se percebe como um abuso do princípio de autoidentificação no âmbito individual. No plano organizativo, um tema de preocupação são os grupos que aparecem justamente no momento do início de um processo de avaliação de impacto ambiental (EIA) e solicitam ser incluídos nos processos de consulta prévia, com todas as dificuldades que implica a avaliação dessa solicitação por parte da autoridade. Além disso, no Chile, uma das causas mais frequentes de judicialização em relação a processos de consulta prévia é a exclusão de grupos humanos pertencentes a povos indígenas (GHPPI) desses processos.

► Quando os assessores são membros da comunidade, eles têm interesse em chegar a acordos que a beneficiem, o que limita a motivação de interesses forâneos.

12. **É recomendável fortalecer as capacidades das organizações indígenas e que os assessores que participam no processo de consulta prévia pertençam aos mesmos povos indígenas que representam.** Quando os assessores são membros da comunidade, eles têm interesse em chegar a acordos que a beneficiem, o que limita a motivação de interesses forâneos. Nas experiências analisadas, isso ajuda a tornar mais fluente o diálogo entre os povos indígenas e o interlocutor que conduz a consulta prévia³.
13. **Empregar um critério amplo e flexível para identificar as populações que participarão do processo de consulta prévia.** Ao identificar as populações da área de influência de um projeto que devem formar parte do processo de consulta prévia, não somente devem ser consideradas as que habitam esse território, mas também as que o utilizam para distintos fins, como, por exemplo, religiosos, para caça ou para colheita. Fazer isso desde o início do processo evitará que depois sejam interpostas impugnações que questionem o processo de consulta prévia realizado e que lhe tirem legitimidade; bem como possíveis conflitos sociais.

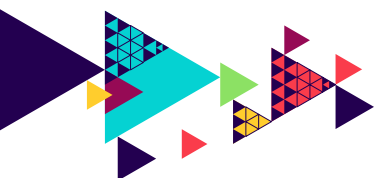
► Colômbia

Na Sentença SU 123-2018, emitida pela Corte Constitucional da Colômbia no dia 15 de novembro de 2018, foram avaliadas as afetações a comunidades étnicas sobre a base do uso do território, alinhado com o estabelecido na sentença, que dispõe que as afetações devem ser vistas em função dos julgamentos de afetação direta e não apenas pela presença de comunidades no território, como ocorre com a certificação de comunidades⁴.

14. **Realizar estudos de impacto social, cultural e de direitos humanos dos povos indígenas (estudos de impacto).** Antes da realização dos processos de consulta prévia, se sugere realizar estudos de impacto, pois eles permitem identificar os povos indígenas da zona de influência, a seus representantes legítimos e os possíveis direitos coletivos afetados. Dessa forma, se evita que populações que não são parte da área de influência do projeto, posteriormente, queiram ser consideradas no processo. Também permite ter os direitos coletivos que serão afetados pelo projeto previamente consensuados e, em virtude disso, estabelecer de maneira objetiva as medidas mitigatórias ou compensatórias.

3 Na Colômbia, foi identificado um caso considerado bem-sucedido, que envolvia a empresa Repsol, e que os assessores das comunidades indígenas pertenciam a suas próprias comunidades. Isso permitiu uma conversa mais honesta e transparente, e favoreceu um espírito de chegar a acordos pelo bem da comunidade.

4 Na Sentença SU 123-2018, a Corte «explicou que, entre outros, existe afetação direta às minorias étnicas quando: (i) perturbam-se as estruturas sociais, espirituais, culturais, de saúde e ocupacionais; (ii) existe um impacto sobre as fontes de sustento localizadas dentro do território da minoria étnica; (iii) se impossibilita realizar os ofícios dos quais se deriva o sustento e (iv) se produz um reassentamento da comunidade em outro lugar distinto de seu território. Igualmente, de acordo com a jurisprudência, a consulta prévia também procede (v) quando uma política, plano ou projeto recaia sobre qualquer dos direitos dos povos indígenas ou tribais; (vi) quando a medida se oriente a desenvolver a Convenção 169 da OIT; (vii) além disso, são impostas responsabilidades ou atribuem benefícios a uma comunidade, de tal maneira que modifiquem sua situação ou posição jurídica; (viii) ou pela interferência nos elementos definitórios da identidade ou cultura do povo concernido».



► **México e Colômbia**

No México, houve casos nos quais foram realizados estudos de impacto social, cultural e de direitos humanos dos povos e comunidades indígenas ou afro-mexicanas em relação aos projetos de investimento. Na Colômbia, existem casos nos quais foram feitos estudos de impacto de direitos humanos de maneira prévia à realização do processo de consulta prévia. Ambos casos, foram identificados como práticas saudáveis que favorecem o bom desenvolvimento do processo de consulta prévia.

15. **O Estado como responsável por realizar a consulta prévia.** É fundamental que a regulamentação seja clara ao estabelecer que é o Estado que tem a responsabilidade da condução do processo de consulta prévia; isso de acordo com a C169. A regulamentação também deve ser clara em relação a qual é a entidade do Estado responsável pela condução do processo. Além disso, deve ser especificada que a participação das empresas é apenas para reforçar o aspecto informativo em relação ao alcance do projeto de investimento e não para substituir o papel do Estado como responsável por realizar a consulta.

► **A obrigação de fazer a consulta reside no Estado**

O artigo 5.º do Regulamento da Lei de Consulta Prévia⁵ do **Peru** estabelece que: «A obrigação de consultar os povos indígenas deriva da C169 da OIT e da Lei e constitui uma responsabilidade do Estado Peruano». Portanto, as entidades promotoras com a responsabilidade de emitir as medidas administrativas que autorizam a realização de uma atividade ou projeto são as que, em representação do Estado, conduzem o processo de consulta prévia. O próprio Regulamento da Lei de Consulta Prévia estabelece o papel meramente informativo que a empresa deve cumprir quando for convocada pela entidade promotora.

O mesmo acontece no **México**, onde as entidades promotoras responsáveis por emitir as medidas administrativas que autorizam a realização de uma atividade ou projeto são as que, em representação do Estado, conduzem o processo de consulta prévia.

No caso do **Chile**, o processo é realizado pelo Serviço de Avaliação Ambiental (SEA), que tem como principal função administrar o Sistema de Avaliação de Impacto Ambiental (SEIA). O SEIA é um instrumento de gestão ambiental de caráter preventivo que permite que a autoridade determine, antes da execução de um projeto, se ele (i) cumpre com a legislação ambiental vigente e (ii) se encarrega dos potenciais impactos ambientais significativos⁶.

No **Brasil**, não existe uma regulamentação específica para a implementação da consulta prévia, mas, na prática, ela se desenvolve no marco do Sistema de Avaliação de Impacto Ambiental dos projetos de investimento.

5 Regulamento da Lei N.º 29785, Lei do Direito à Consulta Prévia aos Povos Indígenas ou Originários reconhecidos na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Decreto Supremo N.º 001-2012-MC.

6 Em relação à regulamentação da consulta prévia no Chile, no marco do SEIA, a pesquisa constatou que uma parte importante dos atores empresariais considera positivo ter regulamentada a consulta indígena nesse sistema, cujo marco se identifica e define os GHPI aos quais se deve consultar para cada projeto, o que é bom em termos de segurança jurídica. No entanto, outros expressam não ter tão claro que foi uma boa decisão regulamentar a consulta prévia no SEIA, porque, a falta de processos regulamentados que canalizem e deem solução para questões sociais, os temas ou conflitos não resolvidos terminam «contaminando» o processo de avaliação ambiental e o desenvolvimento da consulta prévia nesse marco. Outra visão, que integra ambos pontos de vista, é que as regulamentações decretadas são valiosas, mas que existem lacunas de implementação que afetam o bom desenvolvimento de processos de consulta prévia.

16. **Identificar e regulamentar as medidas administrativas ou projetos matéria de consulta prévia em cada setor que requerer.**

Uma possibilidade é que o Estado emita uma norma que, por cada setor e atividade, estabeleça quais são as medidas a serem consultadas, em qual momento deve ser realizado o processo e qual entidade do Estado tem a responsabilidade de sua condução. Isso daria previsibilidade e segurança jurídica para os investidores e para os povos indígenas. Além disso, permitiria que as entidades públicas realizassem o planejamento orçamentário e temporal necessário para o desenvolvimento dos processos. Por exemplo, no Peru, o Ministério de Energia e Minas (MINEM) identificou as medidas administrativas do setor de mineração energética objeto de consulta, mas está pendente que os ministérios dos outros setores façam o mesmo.

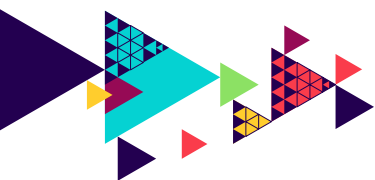
17. **Teste de proporcionalidade.** Esse é um processo por meio do qual foram analisados os impactos positivos e negativos de um projeto, e foram estabelecidas as medidas de manejo adequadas para prevenir, corrigir ou mitigar as afetações diretas, bem como a obrigação de fazer um acompanhamento. O «teste de proporcionalidade» pode ser utilizado quando: (i) existir falta de acordo na pré-consulta ou consulta; (ii) houver o não comparecimento das autoridades representativas, uma vez esgotados os procedimentos de convocação estabelecidos (três vezes em pré-consulta e duas vezes em consulta); e (iii) por falta de solução do conflito de representatividade na comunidade étnica. Pode ser uma ferramenta para garantir direitos e melhorar o clima de diálogo evitando a dilação dos processos ou uma super expectativa no objeto da consulta e em seu resultado. Além disso, o processo poderia ajudar a dar viabilidade para os projetos.

►► O Estado deve identificar o momento em que deve ser realizado o processo de consulta prévia no marco de um projeto de investimento, de maneira que seja de acordo com a C169, que estabelece o que deve ser feito antes do início de uma atividade ou projeto.

► **Colômbia**

Na Colômbia, a Autoridade de Consulta Prévia, em virtude do estabelecido no conteúdo na Diretiva 08 de 2020, está autorizada a estabelecer uma rota metodológica para aplicar o «teste de proporcionalidade» com a participação de funcionários dessa autoridade, o Ministério Público e outros ministérios envolvidos. Esses funcionários participam no processo, no qual são observados os impactos positivos e negativos do projeto, e são estabelecidas as medidas de manejo adequadas para prevenir, corrigir ou mitigar as afetações diretas, bem como a obrigação de fazer um acompanhamento. As medidas deverão estar desprovidas de arbitrariedade; estar fundamentadas em critérios de razoabilidade, proporcionalidade e objetividade; e levarão em consideração as posições expressas pela comunidade étnica e pelo executor do projeto. O tempo máximo de duração do teste de proporcionalidade é de 3 meses.

18. **Um único processo de consulta prévia por cada projeto.** Estabelecer que apenas pode haver um único processo de consulta prévia por projeto evita que um projeto seja submetido a esse processo em mais de um momento, o que reduz de maneira significativa o risco devido à incerteza gerada pelas consultas prévias. O Estado deve identificar o momento em que deve ser realizado o processo de consulta prévia no marco de um projeto de investimento, de maneira que seja de acordo com a C169, que estabelece o que deve ser feito antes do início de uma atividade ou projeto.



Por exemplo, no setor de hidrocarbonetos do Peru, se identificou uma única medida administrativa a ser consultada por projeto, o que evita que o investidor esteja em permanente incerteza.

► **Chile: a consulta prévia de outras medidas administrativas distintas da resolução de qualificação ambiental**

Ainda que a consulta prévia da resolução de qualificação ambiental opere como um «guarda-chuva» de outras licenças que formam parte da avaliação ambiental, alguns atores consideram que a regulamentação não resolve que esse guarda-chuva ampare também a outras licenças cruciais para os projetos que não formam parte da avaliação ambiental. Eles acham inviável que cada licença requeira, por si só, ser submetida a consulta prévia, e citam como exemplo as concessões de mineração, cuja outorga por si só não gera suscetibilidade de afetação direta.

19. **Término antecipado do processo de consulta.** Com frequência, são realizados processos de consulta prévia em zonas onde as empresas já se encontram operando e têm uma boa relação com as comunidades, as quais foram informadas dos alcances do projeto e de seus impactos, e com as quais inclusive já acordaram medidas de mitigação e manejo, bem como medidas compensatórias e programas de desenvolvimento social. Isso pode ajudar a uma redução significativa dos prazos e permitir que o projeto se inicie com antecipação e, portanto, os povos indígenas se beneficiem de maneira quase imediata com as medidas compensatórias e os programas de desenvolvimento social.

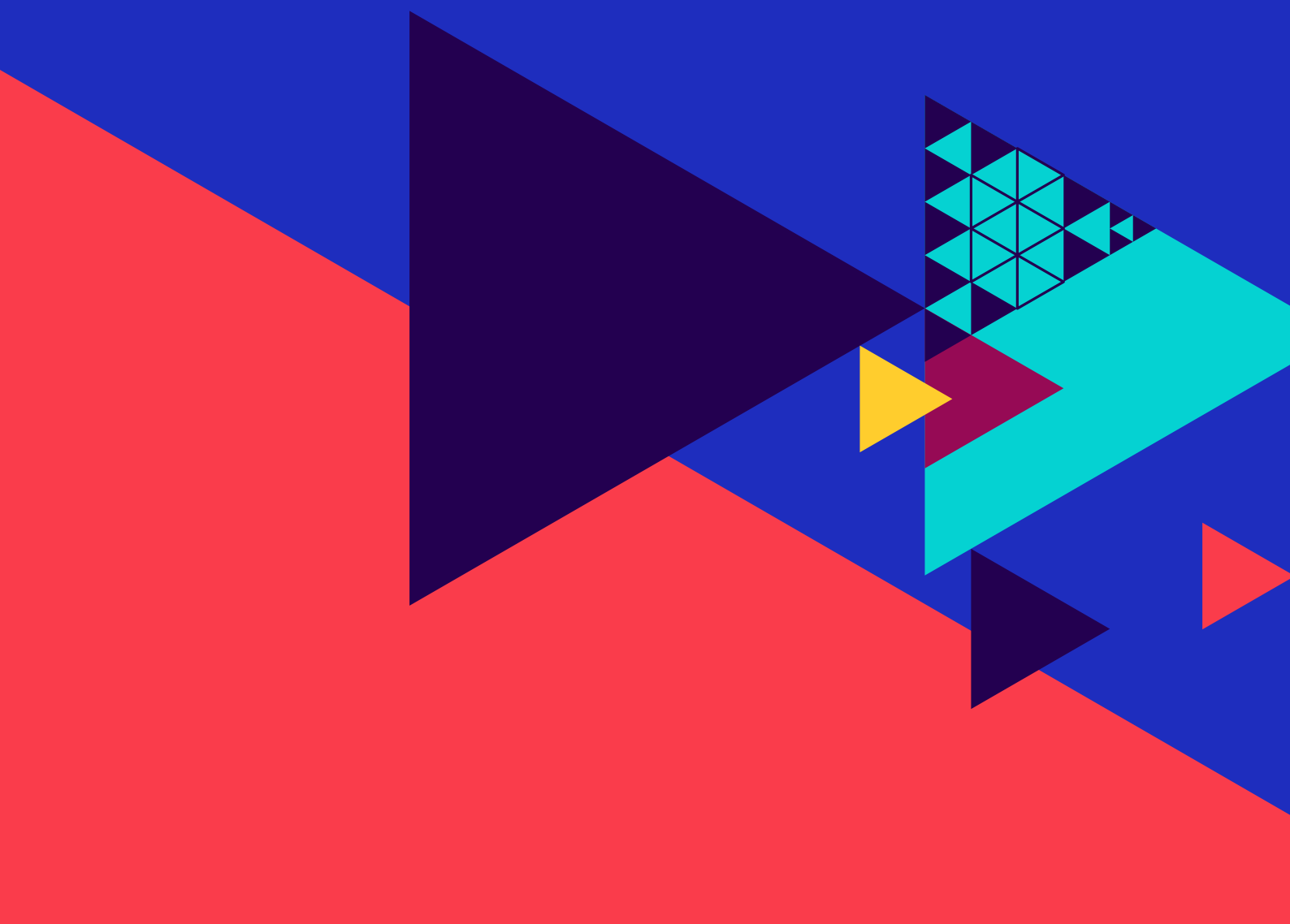
► **Peru**

No Peru, quando é feito o processo de consulta prévia, uma vez que se passa pelas etapas de publicidade e informação e se está na etapa de avaliação interna, em alguns casos, os próprios povos indígenas optam por não passar para a etapa de diálogo, já que manifestam conhecer bem o projeto e dão sua conformidade para sua realização por meio da assinatura da ata de consulta.



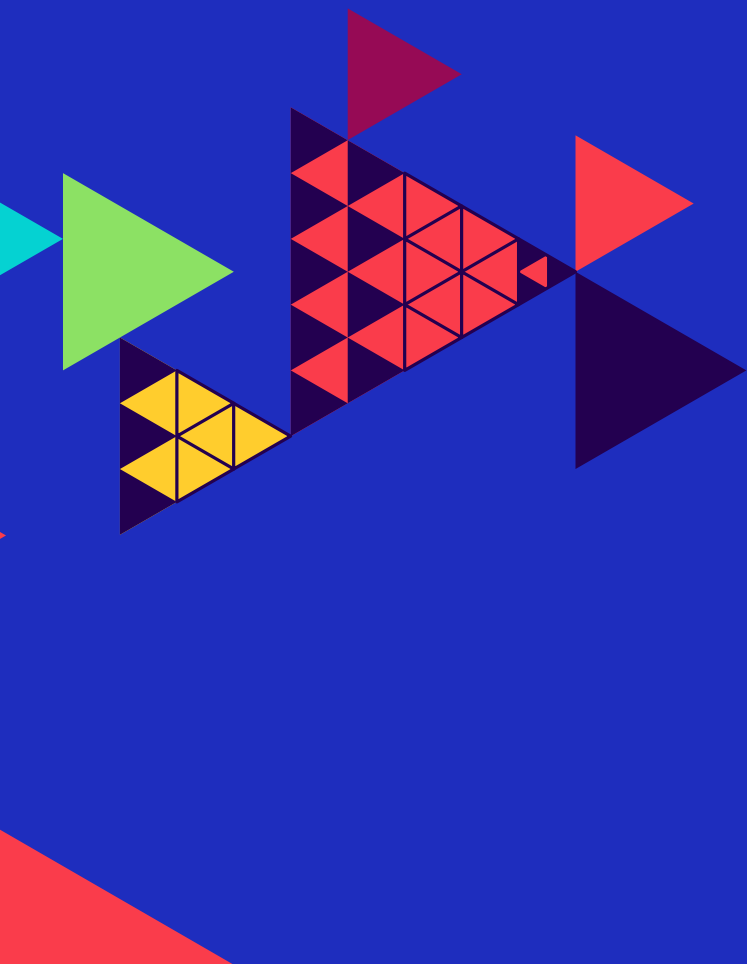
Membro de uma comunidade indígena em Ayacucho, Peru

A seguir, são apresentadas algumas ideias formuladas pelas próprias OE como possíveis alternativas para melhorar a implementação da consulta prévia, e que poderiam ser levadas em conta.





III. Ideias inovadoras e boas práticas a serem consideradas



► **III. Ideias inovadoras e boas práticas a serem consideradas**

20. A seguir, são apresentadas algumas ideias formuladas pelas próprias OE como possíveis alternativas para melhorar a implementação da consulta prévia, e que poderiam ser levadas em conta:
21. **Estabelecer prazos razoáveis nos processos de consulta prévia.** Os prazos de certos processos de consulta prévia foram muito extensos, inclusive de até mais de um ano e meio. Por exemplo, no Peru, o marco normativo estabelece como prazo máximo 120 dias corridos desde a etapa de publicidade até a etapa de diálogo, sem contar as primeiras três etapas nem a última.

► **Chile: tempo de duração dos processos de consulta prévia**

O desenvolvimento de processos de consulta prévia não implica necessariamente um alongamento dos processos de avaliação ambiental. Alguns atores empresariais estimam que os processos de consulta prévia partem tardiamente e/ou demoram mais do que deveriam, sem que sejam aproveitados os espaços que são gerados na avaliação para identificar corretamente os GHPI que devem ser incluídos e avançar com a consulta prévia.

22. **Sistema de acompanhamento de acordos.** Criar um sistema de monitoramento e acompanhamento de acordos permite fazer um adequado acompanhamento dos acordos combinados nos processos de consulta. É fundamental que exista uma articulação eficiente entre os diversos setores e níveis de governo, a fim de verificar seu cumprimento. Esse sistema de acompanhamento deveria incluir, além dos acordos, uma descrição dos prazos e obrigações das partes, que permita monitorar se as entidades promotoras estão cumprindo com o que foi acordado. **O objetivo é garantir o cumprimento dos acordos com a finalidade de dar sustentabilidade aos projetos de investimento e evitar conflitos.** Na Colômbia existe um sistema como esse, no qual o acompanhamento de acordos é parte do processo, mas não consegue ser suficientemente eficiente, e se reconhece que poderia ser aperfeiçoado.

«Um tema central no planejamento dos marcos de consulta foi a natureza e o acompanhamento dos acordos alcançados. Os marcos jurídicos estabeleceram a obrigação de cumprir com os acordos e de que o governo garanta os direitos fundamentais ao adotar as medidas correspondentes, inclusive nos casos em que não foi possível chegar a um acordo ou obter o consentimento. As atas dos processos de consulta, que são documentos públicos, mostram que um único processo de

consulta pode desencadear vários acordos e também vários desacordos. Em alguns países estão sendo feitos esforços para estabelecer sistemas de supervisão e acompanhamento dos acordos como um meio para garantir a aplicação sistemática, o que em muitos casos implicou em um desafio»
(página 115)

Relatório global sobre a aplicação da Convenção sobre povos indígenas e tribais núm. 169 da OIT: Rumo a um futuro inclusivo, sustentável e justo. (em espanhol)

23. **Melhorar o texto e os alcances dos acordos.** Os funcionários que participam do processo de consulta prévia deveriam ser capacitados a fim de que estejam preparados para poder dialogar com os povos indígenas em relação aos alcances dos acordos, e que fique claro que estes somente podem versar sobre medidas relacionadas com os possíveis impactos da atividade nos direitos coletivos das comunidades e não sobre lacunas sociais geradas por aspectos alheios à realização do projeto. Nesse sentido, é importante que os acordos sejam redigidos adequadamente, que estabeleçam os prazos de cumprimento e identifiquem a entidade responsável por sua realização, bem como a entidade responsável por seu acompanhamento. Isso ajudaria que o processo de consulta prévia cumprisse sua finalidade e que os acordos se limitassem a mitigar ou compensar as possíveis afetações aos direitos coletivos dos povos indígenas, e evitaria que o processo fosse desvirtuado com pedidos alheios a ele.
24. **Planos de desenvolvimento locais para o atendimento de demandas históricas.** Com frequência, o Estado está ausente ou tem pouca presença nos territórios étnicos, onde existem grandes lacunas sociais e desconfiança em relação à autoridade, o que tem gerado que não exista uma adequada comunicação entre as entidades estatais e os povos indígenas. O Estado poderia fazer intervenções antecipadas em zonas onde está prevista a realização de projetos de investimento, com a finalidade de elaborar e executar planos de desenvolvimento local de maneira consensuada com os povos indígenas (PPII). Isso com a finalidade de identificar as lacunas sociais e estabelecer um plano de trabalho que considere ações para reduzi-las no curto e médio prazo. Isso poderia favorecer que os acordos que forem estabelecidos no processo de consulta prévia não versem sobre demandas históricas e atenção de lacunas sociais alheias aos impactos do projeto. Por exemplo, no **Peru**, foi aprovado para a Selva Norte o Plano de Fechamento de Lacunas, cuja finalidade é atender as demandas históricas e sociais em temas de infraestrutura de água e saneamento, saúde, educação, entre outros.

► Lacunas sociais e falta de presença do Estado

Em muitos territórios étnicos existem lacunas sociais significativas. Além disso, em vários países analisados se nota pouca presença ou ausência total do Estado. Isso faz que, quando a autoridade responsável de realizar a consulta chega ao território, se veja esse espaço como uma oportunidade para que suas demandas históricas sejam atendidas. Essa situação termina desvirtuando o processo de consulta prévia e torna muito mais difícil o desenvolvimento dos projetos de investimento.

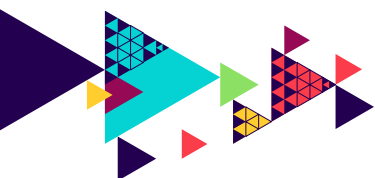
25. **Criar o registro de assessores dos povos indígenas.** Os povos indígenas no marco da consulta prévia têm o direito de serem ajudados por assessores. Por isso, visando a transparência, seria recomendável que esses representantes estejam identificados e registrados perante as autoridades competentes do Estado. Se for detectado que o assessor está vulnerando o espírito de diálogo intercultural da C169, poderiam ser consideradas medidas disciplinares, incluindo a suspensão de sua inscrição.
26. **Fortalecer as capacidades de funcionários, povos indígenas e organizações empresariais.** É necessário o fortalecimento das capacidades com foco na interculturalidade dos funcionários das instituições estatais que intervêm no processo de consulta prévia. Isso inclui funcionários das entidades encarregados do processo de consulta, intérpretes, tradutores, e facilitadores. Também devem ser consideradas as entidades que têm sob sua responsabilidade regulamentar a consulta; bem como os povos indígenas, seus representantes e assessores, e as OE.
27. Além disso, deveria ser oferecido para os operadores de justiça (juízes e promotores) informação especializada e capacitação sobre o desenvolvimento jurídico da C169 e os direitos coletivos dos povos indígenas, a fim de que contem com elementos suficientes para decidir sobre as matérias que lhes correspondam resolver. É necessário que o fortalecimento dessas capacidades seja feito de maneira sistêmica e não apenas quando for realizado um processo de consulta. Isso poderia ser feito com o acompanhamento técnico da OIT. Isso ajudaria que os que intervêm no processo de consulta prévia o façam de acordo com o marco normativo nacional e internacional, e que os operadores de justiça resolvam de acordo com o disposto no marco normativo nacional e na C169.

«É necessário aumentar as atividades de formação e promoção para conseguir que se compreenda melhor e da mesma maneira a Convenção ...».

Conselho de Administração da OIT, 2015

Estratégia do direito dos povos indígenas a um desenvolvimento inclusivo e sustentável

28. **Estabelecer um mecanismo que dê maior agilidade para os processos de consulta prévia vinculados a projetos de interesse nacional que sejam estratégicos.** Esse tipo de mecanismo poderia permitir fazer um acompanhamento constante dos processos de consulta prévia, com a finalidade de que sejam mais ágeis e evitar prolongamentos desnecessários, quando forem projetos de interesse nacional que sejam estratégicos. Por exemplo, na **Colômbia**, o Estado está avaliando estabelecer critérios de consulta prévia para projetos de interesse nacional e estratégico (PINE), que são basicamente do setor de mineração energética e do setor de transporte.
29. **Gerar mesas de trabalho público-privadas.** Deveria ser fomentada a participação das entidades estatais encarregadas de regulamentar e conduzir o processo de consulta prévia, junto com as OE, em mesas de trabalho público-privadas. Isso contribuiria para compartilhar a visão do setor empresarial sobre os temas fundamentais que serão considerados no momento de regulamentar e implementar a consulta prévia nos projetos de investimento, e estaria alinhado com o estabelecido na Convenção núm. 144, que estabelece seu caráter tripartite.



30. **Promover espaços de diálogo permanente entre o Estado e os povos Indígenas.** Tal como assinala o Estudo Regional do ACT/EMP de 2016⁷, «para enfrentar a situação de desconfiança existente se recomenda que os Estados desenvolvam processos de diálogo permanente e institucionalizados com os povos indígenas, nos quais se possam abordar as demandas históricas desses povos, estabelecer mecanismos *ad hoc* de diálogo em relação aos territórios, e incorporar a esses diálogos outros atores da sociedade civil, e as empresas para gerar um compromisso de país a respeito disso».
31. O problema é que os processos de consulta prévia são vistos como espaços de negociação mais que como espaços de diálogo. Com frequência, as medidas de manejo e compensatórias não se circunscrevem às afetações geradas pelo projeto motivo da consulta. A existência de várias demandas sociais dos PPII ou das comunidades indígenas ou étnicas faz que a consulta prévia se transforme em um espaço de catarse e de negociação em vez de um espaço de diálogo e de conhecimento. Isso desvirtua a natureza da consulta prévia com demandas alheias ao processo.
32. **Maior alfabetização digital.** A lacuna digital também pode gerar um obstáculo para a realização eficiente da consulta prévia. Constatou-se que, com frequência, os povos indígenas não têm acesso a serviços adequados de internet, ou não contam com a tecnologia ou com os conhecimentos para utilizá-la. O Estado deveria fazer um esforço para promover uma maior alfabetização digital dos povos indígenas e de seus representantes.

►► O Estado deveria fazer um esforço para promover uma maior alfabetização digital dos povos indígenas e de seus representantes.

► Chile: suspensão de processos de consulta prévia pela pandemia da COVID-19

No Chile, o Ministério do Meio Ambiente e o SEA suspenderam todos os processos de participação cidadã e consulta prévia por causa da pandemia da COVID-19, o que contrasta com outros serviços que continuaram desenvolvendo suas funções, incluindo atividades presenciais. Assinalou-se que o baixo acesso à conectividade e uso de meios digitais foi indicado como a razão para essa suspensão, em circunstâncias em que a situação poderia ter sido enfrentada por meio de esforços para superar as lacunas de conectividade e gerar maior alfabetização digital. Acrescentam que, a parte de um par de projetos piloto de consulta prévia por meios telemáticos, os processos foram suspensos, e que essa suspensão poderia estender-se inclusive durante 2021. Destaca-se como exceção ao anterior o caso do processo de consulta prévia de uma EIA da empresa Collahuasi, no qual alguns GHPPI aceitaram participar utilizando meios telemáticos.

Boas práticas a serem consideradas

33. Nesta seção, são apresentadas algumas ideias que foram coletadas no processo de elaboração deste relatório regional. A intenção é que as OE identifiquem possíveis estratégias para promover uma melhor aplicação da C169 em seus países. No entanto, é importante contextualizar as boas

7 Relatório Regional sobre a Convenção número 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais em países independentes e a consulta prévia aos povos indígenas em projetos de investimento – Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Chile. ACT/EMP OIT 2016, parágrafo 374.

práticas e fazer uma análise do que poderia servir, o que teria que ser adaptado e o que não seria útil para o contexto nacional.

Guatemala

34. **Guia operativo para a implementação da consulta a povos indígenas** (2017). É uma iniciativa do Ministério do Trabalho que tem o objetivo de ser uma ferramenta para orientar a institucionalidade pública no cumprimento do direito a consulta que os povos indígenas têm. O guia estabelece as oito etapas nas quais se deve implementar o processo de consulta, e assinala que seu objetivo é chegar a acordos ou obter o consentimento, reservando a decisão final sobre a medida administrativa à entidade encarregada do processo. Além disso, estabelece como princípios da consulta que esta deve de ser prévia, livre, informada, de boa-fé, culturalmente adequada, e flexível; e que a entidade encarregada da consulta é aquela que terá que tomar a decisão sobre a medida administrativa, evitando que a consulta possa ser interpretada como um direito de veto.
35. No entanto, este instrumento não é suficiente para oferecer para o empresariado a certeza jurídica necessária para blindar os projetos futuros, nem os projetos que já foram legitimamente outorgados e executados, de forma que eles continuam expostos a demandas que podem colocar em risco sua continuidade ou, pior ainda, levar a sua suspensão ou cancelamento.

► Nesta seção, são apresentadas algumas ideias que foram coletadas no processo de elaboração deste relatório regional. A intenção é que as OE identifiquem possíveis estratégias para promover uma melhor aplicação da C169 em seus países.

Peru

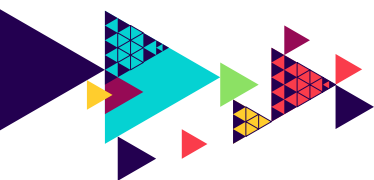
36. **Comprovação de não existência de povos indígenas em gabinete.** Até o ano 2019, MINEM e MINCULT tinham assinado um convênio que permitia que esta entidade⁸ realizasse a identificação dos povos indígenas no marco dos processos de consulta prévia. Isso ocorria naqueles casos nos quais se acreditava que o projeto ia ser desenvolvido em prédios privados, se verificava que eles não se sobrepunham com os terrenos da comunidade e se determinava que não correspondia realizar o processo de consulta prévia. No entanto, agora a entidade promotora (no Escritório Geral de Gestão Social do Ministério de Energia e Minas – OGGS) prefere ir a campo em todos os casos, com os custos e dilações que isso implica⁹.

Chile

37. **Responsabilidade da autoridade em relação aos processos de consulta prévia.** É importante reiterar que a responsabilidade de realizar os processos de consulta prévia no marco da C169 é do Estado e não da empresa, o que deve ficar muito claro nos processos. Os empregadores

⁸ MINCULT, o ente garante do processo de consulta prévia.

⁹ Cabe especificar que essa prática não foi observada nem pelo ente garante (Procuradoria-geral) nem pelo de controle (Controladoria), por estar de acordo com o ordenamento legal. Coisa distinta foram os casos observados pela Controladoria a MINEM em 2015, nos que não se realizaram processos de consulta quando correspondiam.



consideram que o sucesso dos processos de consulta prévia está em que a empresa tenha um papel importante em sua relação com os GHPPI, o que em parte tem a ver com a fragilidade do Estado na consulta. Também consideram que o SEA se foca mais em temas ambientais e é frágil em temas sociais, e que não demonstra maior interesse em melhorar os processos de consulta prévia. Isso obriga as empresas a desenvolver processos antecipados de participação (por exemplo, processos de participação ambiental cidadã antecipada ou PACA) com altos padrões, e depois há retrocessos na avaliação ambiental.

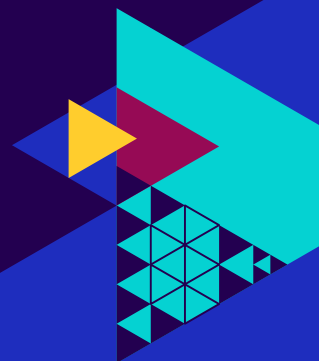
Brasil

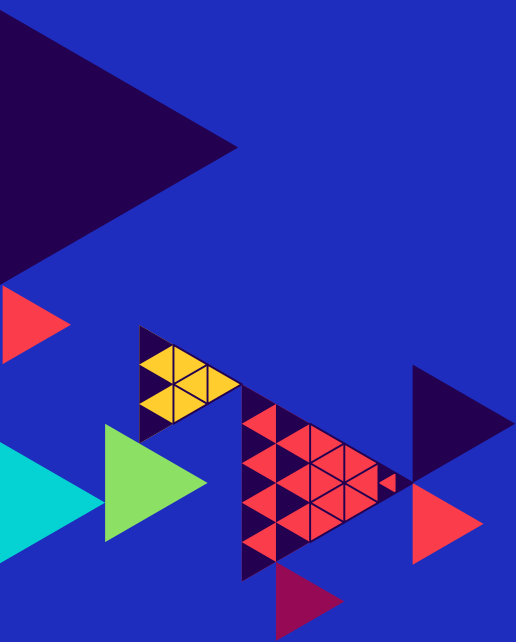
38. **Protocolos autônomos: regras em relação à representação dos PPII.** Não existe uma lei de consulta prévia nem regulamentação específica da consulta prévia, nem no âmbito federal nem estadual. Alguns atores consideram que, embora não tenha existido uma regulamentação específica sobre a consulta prévia, esta já está sendo aplicada em conformidade com as regulamentações estabelecidas na constituição, na lei e em outras normas, sem prejuízo de que alguns aspectos dessas regulamentações poderiam ser melhorados. Portanto, não acham que seja necessária a criação de uma regulamentação específica sobre a consulta prévia.
39. Por isso, surgem os protocolos autônomos, que buscam fixar regras em relação à representação dos povos indígenas e têm alcance para certo tipo de temas, como questões particulares ou locais, mas não servem para a consulta prévia de temas supra regionais nem nacionais, nem para temas legislativos.
40. **Modalidade de implementação de processos de consulta prévia.** Os atores entrevistados para a elaboração deste relatório revelaram que, embora não exista uma regulamentação específica para sua implementação, na prática, a consulta prévia está sendo desenvolvida no marco do Sistema de Avaliação de Impacto Ambiental dos projetos de investimento.

Paraguai

41. **Regulamentação da consulta prévia por meio do protocolo.** Um passo importante e positivo é a criação do protocolo. Estima-se que é um avanço porque estabelece uma linha de ação tanto para o setor público como para o setor privado que presta serviços públicos, incluindo um roteiro com etapas a cumprir; tudo o que foi mencionado anteriormente feito de uma forma que proteja os povos indígenas e seus sistemas de vida.
42. No entanto, esse instrumento não é suficiente para oferecer ao setor empregador a certeza jurídica necessária para blindar os projetos futuros, nem os projetos que já foram legitimamente outorgados e executados, de forma que eles continuam expostos a demandas que podem colocar em risco sua continuidade ou, pior ainda, levar a sua suspensão ou cancelamento.
43. **Órgão responsável pela consulta prévia.** O INDI cumpre um papel chave, pois acompanha, articula e conta com a informação e registros dos povos indígenas e seus líderes, além de dar sua aprovação. Tem profissionais valiosos, além da rotação de autoridades e é um organismo semiautônomo com orçamento, que depende diretamente da Presidência da República e está vinculado com o governo por meio do Ministério de Educação e Ciências. Alguns atores estimam que o INDI deveria ser autônomo ou melhorar sua hierarquia. No entanto, outros atores acham que o INDI tem muitos aspectos a serem melhorados.

Nesta seção, são detalhadas práticas que foram implementadas em alguns países da região, mas que resultaram inadequadas e, portanto, devem ser consideradas como lições aprendidas para não serem repetidas.





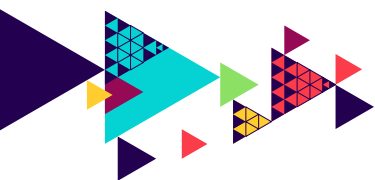
IV. Situações a serem evitadas na implementação

► **IV. Situações a serem evitadas na implementação**

«A experiência também está demonstrando que, quando não há um marco institucional e jurídico apropriado para a consulta e a participação, os tribunais nacionais de um número cada vez maior de países teve que tratar de alegações de violações do dever de consultar os povos indígenas».
(página 118)

Relatório global sobre a aplicação da Convenção sobre povos indígenas e tribais núm. 169 da OIT: Rumo a um futuro inclusivo, sustentável e justo. (em espanhol)

44. Nesta seção, são detalhadas práticas que foram implementadas em alguns países da região, mas que resultaram inadequadas e, portanto, devem ser consideradas como lições aprendidas para não serem repetidas.
45. **Regulamentar a consulta prévia mediante leis estatais e não nacionais.** A experiência de regulamentar nos âmbitos locais dentro dos países gerou incerteza e tratamento desigual em diversas zonas de um mesmo país. Nesses casos, os procedimentos não são homogêneos em relação à proteção de direitos dos povos indígenas. Por exemplo, no **México**, a maior parte das entidades federativas contam com leis estatais que regulam de alguma maneira a consulta a povos e comunidades indígenas, quando esta competência deveria ser do Congresso Nacional, para garantir um único critério de aplicação da consulta prévia em todo o país. Isso favoreceria um regime homogêneo de proteção dos direitos dos povos e comunidades indígenas, e processos claros e coordenados; abrangendo todas as matérias concomitantes e eliminando a possibilidade de duplicidade de consultas para um mesmo projeto de investimento.
46. **Realização de vários processos de consulta prévia em relação a um mesmo projeto.** Em alguns países, ocorreu que um projeto foi submetido entre dois e quatro processos de consulta prévia durante sua realização. Isso gera incerteza e falta de segurança jurídica para os investidores, o que desestimula o investimento. Por exemplo, no Peru, os projetos de investimento no setor de mineração estão sujeitos a realizar mais de uma consulta prévia para um mesmo projeto de investimento, o que desestimula o investimento dado que se gera incerteza sobre a continuidade do projeto.
47. **Transferência de obrigações do Estado para as empresas.** A pesquisa revelou que houve casos nos quais se trasladou para as empresas responsabilidades que, de acordo com a C169, correspondem de maneira exclusiva ao Estado. Isso implicou que as empresas tiveram que investir tempo e recursos em realizar processos que mais adiante eram suscetíveis de ser impugnados por não se ajustarem às disposições da C169. Por exemplo, na **Guatemala**, diante da falta de uma regulamentação expressa sobre a consulta da C169 e devido a sentenças contraditórias da Corte de Constitucionalidade, as empresas tiveram que realizar processos assimilados ao da consulta prévia, no marco da devida diligência exigida. Na **Colômbia**, a Autoridade Nacional de Consulta Prévia é a que define a procedência da consulta prévia em função do critério de uso do território, e também dirige e coordena os processos de consulta prévia que forem requeridos implementar e que estão sob a responsabilidade do executor do projeto, que é a empresa. No **Paraguai**, na prática,



são as empresas que contratam consultores para desenvolver o processo de consulta, o que deve ser realizado com o acompanhamento do INDI em todas as etapas, de acordo com o protocolo. No entanto, a informação obtida para este relatório indica que, com frequência, o INDI não realiza esse acompanhamento.

► Os gastos da consulta prévia devem ser cobertos pelo Estado

«Os governos também enfrentam o desafio de incluir os custos dos processos de consulta no orçamento público, incluindo os custos de uma instituição governamental com a capacidade especializada necessária. Atualmente, a legislação da região distingue entre os mecanismos de financiamento dos processos de consulta sobre políticas e intervenções públicas e os processos de consulta sobre atividades econômicas que se realizam por solicitação de um terceiro. No caso das solicitações de terceiros, são impostas tarifas que contribuem para o financiamento dos processos de consulta. Também são produzidos custos em relação à participação dos representantes dos povos indígenas que podem estar participando em muitos processos de consulta. Portanto, é importante garantir a disponibilidade de recursos públicos para promover o fortalecimento da representação e a participação indígena, tal como está previsto no artigo 6.1 da Convenção núm. 169». (páginas 115-116)

Relatório global sobre a aplicação da Convenção sobre povos indígenas e tribais núm. 169 da OIT: Rumo a um futuro inclusivo, sustentável e justo. (em espanhol)

48. **Assimilar as consultas realizadas localmente, com a consulta prévia regulamentada na C169.** Em países onde não existe uma lei nem regulamentação de consulta prévia, foram utilizadas instituições locais para suprir esses processos, o que gerou questionamentos. Essa situação provocou confusão nas autoridades e na população, o que resultou em conflitos. Por exemplo, na **Guatemala**, as consultas à população regulamentadas pela Lei de Conselhos de Desenvolvimento Urbano e Rural e realizadas pelas municipalidades foram erroneamente interpretadas como assimiláveis à consulta da C169, e em alguns casos foram entendidas como resultados vinculantes, ainda quando as matérias consultadas tenham excedido a competência dos próprios municípios, como é o caso de projetos de investimento em setores como o hidrelétrico e o de mineração. Em **Honduras**, os conselhos abertos foram utilizados de maneira supletória à consulta prévia sem que isso seja aderido ao estabelecido na C169. Os conselhos são realizados pelas autoridades municipais, quando em muitos casos os projetos de investimento são executados em virtude de medidas administrativas emitidas por órgãos de governo nacionais, com o qual se impugnou no âmbito municipal a outorga de autorizações concedidas por instâncias no âmbito nacional. A Corte Suprema se pronunciou e afirmou que a figura do conselho aberto é equiparável a uma consulta prévia, sempre e quando for cumprido o estabelecido na C169. No entanto, isso não é aceito por diversas organizações, o que gera conflitividade social.

► Medidas de manejo e compensatórias

No marco do processo de consulta prévia, são acordadas uma série de medidas de manejo, bem como medidas compensatórias por uso de território e afetações, mas muitas vezes também abrangem acordos para satisfazer necessidades básicas que a princípio é obrigação do governo atender.

Isso se deve a que, com frequência, não está regulamentado como se compensa, e em alguns casos os executores dos projetos entregaram valores em dinheiro somente para não demorar sua execução.

►► En la práctica, se constata que existen criterios disímiles para establecer las afectaciones directas a los derechos colectivos de los pueblos indígenas a fin de determinar si procede o no la consulta previa, lo que genera en muchos casos conflictos que podrían haber sido evitados de existir lineamientos claros al respecto.

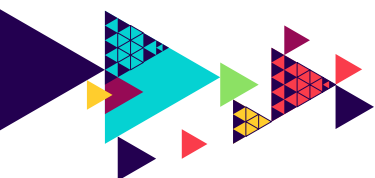
49. **Falta de limites na implementação da consulta prévia.** Quando a regulamentação não é clara, a implementação do processo de consulta prévia pode dilatar-se e tornar-se difícil, dado que não se estabelece:
- Um prazo para chegar a acordos e/ou para cumpri-los.
 - Qual deve ser a natureza dos acordos relativos às compensações (devem estar diretamente relacionados com a afetação do projeto aos direitos coletivos).
 - A obrigação de definir quais e quantos serão os assessores designados pelas comunidades no processo de consulta prévia.

► Colômbia

Por exemplo, no processo de consulta prévia na Colômbia, não existem limites para:

- a) chegar à protocolização de acordos;
- b) o término para cumprir os acordos;
- c) as compensações;
- d) o número de assessores;
- e) as exigências de atender lacunas sociais que não guardam relação com o projeto, obra ou atividade consultado.

50. **Ausência de um procedimento para definir a afetação direta e a procedência de uma consulta prévia.** Na prática, se constata que existem critérios diferentes para estabelecer as afetações diretas aos direitos coletivos dos povos indígenas a fim de determinar se procede ou não a consulta prévia, o que gera em muitos casos conflitos que poderiam ter sido evitados se existissem diretrizes claras a esse respeito. Isso ocorre, por exemplo, na **Colômbia**. No **Peru**, tampouco existe clareza sobre como a entidade promotora identifica os direitos coletivos que podem ser afetados pela dação da medida administrativa, nem sobre como se determina sua afetação, dado que as referências dadas nos relatórios emitidos pelas entidades promotoras são muito genéricas e diferentes, pois dependem do funcionário responsável por sua realização.



51. **Comunicação falha/tardia entre o Estado e as comunidades sobre a realização dos projetos de investimento.** Foi gerado mal estar nas comunidades que não souberam de maneira oportuna da realização de um projeto de investimento em suas zonas. Isso propiciou situações de conflitividade e demandas no âmbito judicial. Por exemplo, o caso da Hidrovia Amazônica no Peru.
52. **Falta de pessoal e recursos da autoridade de consulta prévia.** Foram evidenciadas deficiências administrativas em algumas autoridades responsáveis por realizar os processos de consulta prévia, devido a que contam com pouco pessoal e sofrem de alta rotação, bem como devido a falências na profissionalização do pessoal. Isso gerou demoras na tramitação das solicitações relacionadas com a consulta prévia. «A Convenção núm. 169 é também um instrumento para a governança, para boa administração e para a gestão pública. Na América Latina ocorreram progressos nos países que desenvolveram uma capacidade institucional especializada para abordar as questões indígenas com o mandato de assessorar e coordenar com outras entidades governamentais. O desenvolvimento dessa capacidade institucional implicou na preparação de instrumentos como procedimentos, guias, manuais de gestão e capacitação ou bancos de dados com informação sobre os povos indígenas para os funcionários públicos»¹⁰.

«A Comissão destacou em várias ocasiões que a entidade encarregada dos assuntos indígenas deve dispor de pessoal e recursos financeiros adequados, um marco legal bem definido e de poder de decisão. Além disso, os povos indígenas devem estar representados e devem participar dessas instituições».

CEACR, 2019 (página 2)

Observação geral da CEACR sobre a Convenção sobre povos indígenas e tribais, 1989 (núm. 169), 2019. (em espanhol)

¹⁰ *Relatório global sobre a aplicação da Convenção sobre povos indígenas e tribais núm. 169 da OIT: rumo a um futuro inclusivo, sustentável e justo* (página 115). (link do relatório em espanhol)

Existe um risco que sejam emitidas regulamentações que não estejam de acordo com a C169 ou que sejam realizadas ações de implementação do processo de consulta que não sejam regidas, em princípio, pelo estabelecido na C169.





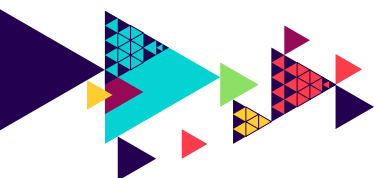
V. Desconhecimento dos alcances da obrigação de consulta prévia estabelecida na C169, em relação a outros instrumentos internacionais e decisões judiciais

► Ficou evidenciado que nem sempre os funcionários que participam em regulamentar ou resolver temas vinculados com a consulta prévia, bem como as autoridades e pessoas que intervêm conduzindo ou participando do processo de consulta prévia, estão devidamente capacitados no tema.

► **V. Desconhecimento dos alcances da obrigação de consulta prévia estabelecida na C169, em relação a outros instrumentos internacionais e decisões judiciais**

53. Em alguns países da região, foi evidenciado o desconhecimento da C169 por parte das autoridades encarregadas da implementação do processo de consulta prévia, entidades que intervêm de maneira direta ou indireta no processo, povos indígenas, autoridades encarregadas de resolver judicialmente causas vinculadas com a C169 (juízes e promotores) e autoridades responsáveis por regulamentar a consulta.
54. Além disso da falta de conhecimento, evidenciou a confusão que existe entre os alcances da C169, que é o único instrumento internacional vinculante e aberto a ratificações que trata de maneira específica sobre os direitos dos povos indígenas, com outros instrumentos que contêm direitos de povos mas que, dada sua natureza jurídica, não estabelecem *per se* uma obrigação jurídica para os Estados.
55. A Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas é a mais recente expressão das aspirações dos povos indígenas. Embora a Declaração não tenha a força vinculante de um tratado, ela foi no entanto adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas e deve ser considerada de boa-fé por todos os Estados Membros da ONU. Cabe destacar que a Declaração não estabelece novos direitos, mas sim reflete a articulação de direitos existentes no contexto dos povos indígenas¹¹.
56. A esse respeito, a CEACR observa que a Convenção e a Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas, adotada em 2007, são dois instrumentos jurídicos de distinta natureza e alcance, que se complementam e se reforçam mutuamente. A Comissão considera que a implementação efetiva da Convenção contribui com a realização dos objetivos da Declaração, bem como com a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.
57. Existe um risco que sejam emitidas regulamentações que não estejam de acordo com a C169 ou que sejam realizadas ações de implementação do processo de consulta que não sejam regidas, em princípio, pelo estabelecido na C169. Isso gera insegurança jurídica e, portanto, desestimula o investimento. Também, em muitos países da região, viram-se casos nos quais, por meio da emissão de jurisprudência, foram emitidas sentenças que não condizem com o estabelecido na C169 e colocam em risco projetos de investimento.
58. Ficou evidenciado que nem sempre os funcionários que participam em regulamentar ou resolver temas vinculados com a consulta prévia, bem como as autoridades e pessoas que intervêm

11 *Compreender a Convenção sobre povos indígenas e tribais, 1989 (núm. 169) - Manual para os mandantes tripartites da OIT*, página 10, fevereiro de 2013. (link com texto em espanhol)



conduzindo ou participando do processo de consulta prévia, estão devidamente capacitados no tema. Em alguns casos, também são apreciadas sérias confusões em relação aos alcances da C169, único instrumento internacional com caráter vinculante para os Estados em temas de consulta prévia, com o estabelecido na Declaração sobre os direitos dos povos indígenas.

59. De fato, a C169 reconhece o direito à consulta, o qual tem por finalidade chegar a um acordo ou conseguir o consentimento sobre as medidas propostas que são suscetíveis de afetar diretamente os povos interessados. A CEACR, sobre a base do exame dos trabalhos preparatórios da Convenção, ressaltou que as consultas «não implicam um direito de veto, nem seu resultado será necessariamente alcançar um acordo ou conseguir o consentimento»¹².
60. Um Comitê Tripartites da OIT assinalou que, embora «o artigo 6 não inclua em seus requisitos, para que a consulta seja válida, a obtenção do consentimento ainda que se exija que a consulta tenha o objetivo de alcançá-lo, o qual requer a instauração de um processo de diálogo, intercâmbio verdadeiro e boa-fé entre os diferentes interlocutores»¹³. Do mesmo modo, a Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas estabelece em suas disposições a obrigação de consulta, cuja finalidade é conseguir o consentimento. **A obrigação de consulta em ambos instrumentos não implica um direito a veto nem seus resultados são uma condição absoluta.**

«A Convenção núm. 169 não proporciona um direito de veto aos povos indígenas, já que alcançar um acordo ou conseguir o consentimento é o propósito ao iniciar o processo de consulta, e não um requisito independente».

Conselho de Administração da OIT, 2016

Reclamação, Chile, 2016 (GB.326/INS/15/5), parágrafo 129. (em espanhol)

A Comissão de Especialistas na Aplicação de Convenções e Recomendações (CEACR) adotou a Observação Geral 2010 para esclarecer o conceito de consulta. Essa versão da Observação Geral inclui os vínculos com a maior parte dos documentos aos quais se referiu a Comissão de Especialistas. Nessa ocasião, a CEACR destacou que: «Em relação à natureza das consultas, da revisão dos trabalhos preparatórios em relação à Convenção núm. 169 e da revisão da Convenção nos dois textos que dão fé, a Comissão conclui que a intenção dos redatores da Convenção era que a obrigação de consultar em virtude da Convenção significasse que [...] essas consultas **não implicam um direito de veto nem seu resultado será necessariamente alcançar um acordo ou conseguir o consentimento**»¹⁴.

Fonte original: CIT, 76.^a reunião, 1989, Relatório IV (2A), páginas 19-21.

12 *Compreender a Convenção sobre povos indígenas e tribais, 1989 (núm. 169) – Manual para os mandantes tripartites da OIT, página 13. (em espanhol)*

13 *Reclamação (artigo 24) – C169 – 2008, apresentada pela União de Trabalhadores da Educação de Río Negro (Um. T. E. R.), grêmio base da Confederação de Trabalhadores da Educação da República Argentina (C. T. E. R. A.) em relação à Argentina, 2008 (GB.303/19/7), parágrafo 81. (em espanhol)*

14 *Comissão de Especialistas na Aplicação de Convenções e Recomendações (CEACR), Observação Geral 2010, página 11. (em espanhol)*

61. Cabe destacar o papel que os tribunais e as cortes cumprem quando se pronunciam em relação à aplicação da C169 no que se refere às atividades ou projetos econômicos. Em sua maioria, as sentenças na matéria implicaram na suspensão ou paralisação de atividades ou a realização de consultas de projetos em andamento; além disso, se adverte o estabelecimento de responsabilidades para entidades de governo que nem sempre contam com recursos para a realização de consultas. Isso, definitivamente, gera incerteza para os investidores e para os povos indígenas.
62. Foi identificado que alguns juízes ou ministros dos tribunais superiores de justiça emitiram sentenças que interpretam de maneira inadequada os princípios e padrões da consulta prévia. A jurisprudência deveria desempenhar um papel importante para esclarecer os padrões da consulta prévia. No entanto, pareceria que não há uma jurisprudência consistente que esclareça quais são os padrões dos processos de consulta prévia de acordo com a C169 e que dirima as diferenças que possam existir a respeito entre diversas instâncias.

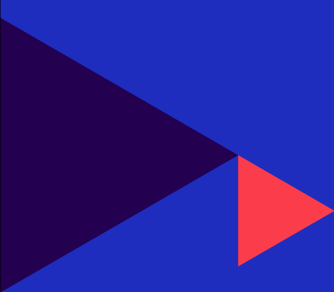
Existe jurisprudência que gerou confusão na interpretação da Convenção núm. 169

«Embora os tribunais tenham proporcionado formas de salvaguardar o direito dos povos indígenas à consulta, e em alguns casos tenham tentado preencher lacunas legais (OIT, 2016e), a existência de diferentes sentenças em casos comparáveis, no entanto, pode levar a interpretações contraditórias quanto ao significado da consulta. Além disso, é possível que as autoridades e instituições públicas não estejam em condições de fazer o acompanhamento das decisões dos tribunais sem que lhes sejam designadas responsabilidades e orçamentos específicos».

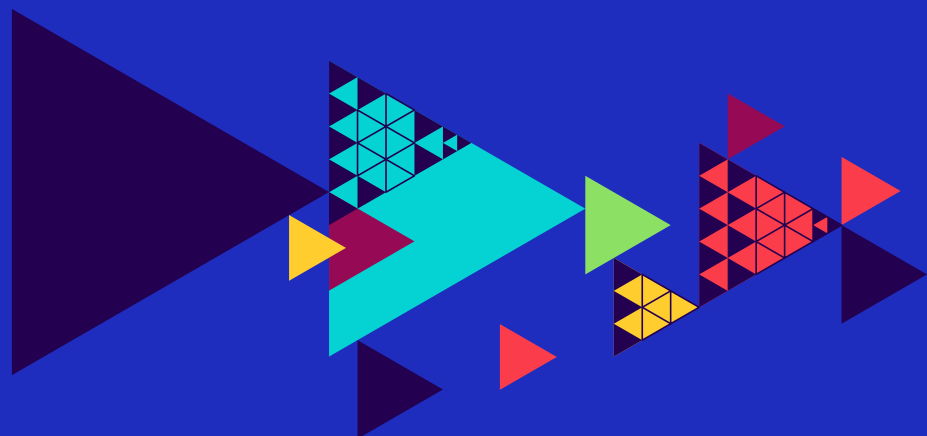
Relatório global sobre aplicação da Convenção sobre povos indígenas e tribais núm. 169 da OIT: rumo a um futuro inclusivo, sustentável e justo. (página 118) (em espanhol)



Encontro de mulheres indígenas na Guatemala



VI. Por que contar com institucionalidade para a implementação da consulta prévia?



► VI. Por que contar com institucionalidade para a implementação da consulta prévia?

63. Tal como assinala o Relatório Regional do ACT/EMP de 2016¹⁵, a experiência registrada nos países que estabeleceram regulamentações internas com parâmetros gerais para aplicar a consulta prévia informa que esse tipo de regulamentações contribui para a implementação da consulta prévia, pois esclarece termos que, por sua generalidade, dão espaço a diversas interpretações e expectativas, o que gera conflito. Essas regulamentações permitem promover decididamente os processos de consulta naquelas matérias e medidas que devem ser consultadas, e ao mesmo tempo esclarece as responsabilidades que cada um tem em um processo de consulta, o que facilita o agir dos Estados, que requerem esse tipo de instrumentos para atuar com diligência e eficácia. A sistematização desses esforços normativos executados em distintos países, bem como também das implicações que tiveram essas regulamentações em cada uma das realidades, é outro aspecto no qual a OIT pode contribuir, e cuja informação será muito valiosa para o fortalecimento dos processos de consulta, a dação de novos instrumentos ou o aperfeiçoamento dos já existentes.

Não existem modelos únicos

«A Convenção núm. 169 não prescreve um modelo único para a realização dos direitos de participação e consulta dos povos indígenas e tribais, de forma que oferece flexibilidade para os países para que adotem as medidas adequadas de acordo com o contexto e com as realidades específicas nacionais».
(página 118)

Relatório global sobre a aplicação da Convenção sobre povos indígenas e tribais núm. 169 da OIT: rumo a um futuro inclusivo, sustentável e justo. (em espanhol)

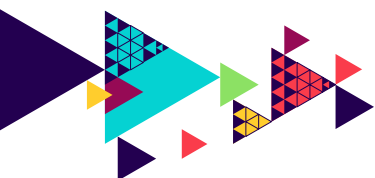
Ausência de uma adequada regulamentação da consulta prévia

Uma das causas principais pela qual o direito à consulta prévia foi judicializado e derivou em conflitividade entre os diferentes atores que intervêm nos processos foi a falta de regulamentação.

No entanto, por distintos motivos, em alguns países da região não se pôde aprovar leis ou normas regulamentares que regulem de maneira clara o direito à consulta prévia e o processo para sua aplicação. Isso gera incerteza para os investidores e para os povos indígenas, e desmotiva o desenvolvimento de projetos.

► Continue...

15 Relatório Regional sobre a Convenção número 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais em países independentes e a consulta prévia aos povos indígenas em projetos de investimento – Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Chile. ACT/EMP OIT 2016, parágrafos 386-387.



►► Tal como assinala o Relatório Regional do ACT/EMP de 2016, a experiência registrada nos países que estabeleceram regulamentações internas com parâmetros gerais para aplicar a consulta prévia informa que esse tipo de regulamentações contribui para a implementação da consulta prévia, pois esclarece termos que, por sua generalidade, dão espaço a diversas interpretações e expectativas, o que gera conflito.

Na **Guatemala**, não se conta com uma lei porque não se pôde chegar a consensos, e se tratou de emitir regulamentação, mas a corte a observou. Isso afeta os investimentos. Em **Honduras**, não existem nem lei nem regulamento, e se considera que a regulamentação adequada seria por meio de uma lei nacional, e não por um regulamento ou protocolo que, ao serem emitidos pelo Poder Executivo, estariam sujeitos ao vai e vem político do país. Na Colômbia, a falta de uma lei por meio da qual seja regulamentada a consulta prévia se percebe como uma das causas pelas quais os processos de consulta são judicializados, o que deriva em conflitividade entre os diferentes atores que intervêm neles.

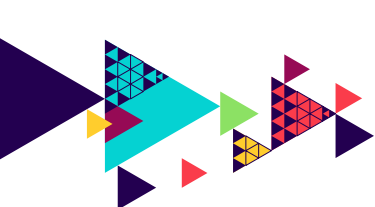
64. De todas as formas, para que essas regulamentações sejam efetivas e contribuam para a implementação da C169, devem ser elaboradas por meio de processos de diálogo e consulta com os próprios povos indígenas, pois se requer gerar consensos, e, nos casos em que não se consigam, pelo menos será possível identificar as matérias que devem ser aprofundadas.
65. Esses processos de consulta para elaborar instrumentos, regulamentações ou normativas em torno da consulta prévia devem contemplar espaços de diálogo com as organizações empresariais e suas empresas associadas. Isso contribuirá para alcançar importantes consensos sobre os distintos aspectos que devem ser considerados em uma consulta e, por sua vez, permitirá dar passos para o entendimento das partes. É importante ter presente que esses processos tomam tempo, pois requerem uma ampla participação, tanto dos povos indígenas como do Estado e seus diversos organismos públicos.
66. Por sua vez, é importante considerar que esses instrumentos devem ser flexíveis, e devem permitir a adequação dos processos de acordo com a realidade territorial e das próprias organizações indígenas, e além disso considerando a diversidade de medidas que podem ser objeto de consulta prévia.

As organizações de empregadores identificaram os seguintes aspectos a serem considerados que podem contribuir para uma adequada aplicação da consulta prévia:

- Estabelecer quando corresponde realizá-la;
- Estabelecer quais pessoas devem ser consultadas;
- Estabelecer os critérios que serão utilizados para identificar os povos indígenas, tanto no âmbito subjetivo como no objetivo;
- Definir a representação dos povos indígenas e estabelecer bancos de dados que integrem informação dos representantes;
- Estabelecer guias para identificar a possível afetação dos direitos coletivos dos povos indígenas;
- Estabelecer qual é o objetivo da consulta (projeto, atividade ou medida administrativa);
- Estabelecer alcances do direito à consulta prévia e a forma de executá-la;
- Definir o papel de atores que participam na consulta prévia: entidades do Estado, povos indígenas e empresa como ator que presta informação;
- Regular o papel de assessores, intérpretes e facilitadores;
- Especificar a coordenação entre entidades que intervêm;
- Definir o alcance e a natureza dos acordos, bem como regulamentar um acompanhamento adequado de seu cumprimento;
- Estabelecer que quem é o responsável pela consulta é o Estado e não a empresa, cujo papel é apenas fornecer informação sobre o projeto;
- Regular as etapas do processo de consulta e os prazos de cada uma;
- Estabelecer obrigações que sejam responsabilidade dos povos indígenas;
- Fortalecer a ideia de que a consulta prévia é um espaço de diálogo e não de negociação; e
- Especificar com clareza que no marco do processo de consulta não se aplica o direito a veto.

67. Para uma correta implementação da consulta prévia contemplada na C169 é fundamental contar com instituições independentes, especializadas, com orçamento e categoria hierárquica que lhes permita tutelar adequadamente o direito dos povos indígenas e coordenar a implementação dos processos de consulta prévia nos projetos de investimento. Isso permitirá:

- Tutelar adequadamente o direito à consulta prévia dos povos indígenas.
- Dar previsibilidade e transparência ao processo, e torná-lo mais eficiente.
- Além disso, gerar segurança jurídica para os investidores e para os povos indígenas.



►► Para uma correta implementação da consulta prévia contemplada na C169 é fundamental contar com instituições independentes, especializadas, com orçamento e categoria hierárquica que lhes permita tutelar adequadamente o direito dos povos indígenas e coordenar a implementação dos processos de consulta prévia nos projetos de investimento.

A consulta é obrigação dos governos

«A Comissão ressalta que a obrigação de garantir que as consultas ocorram de maneira compatível com os requisitos estabelecidos na Convenção, é uma obrigação pela qual os governos são responsáveis de não as pessoas ou as empresas privadas».

CEACR, 2004

Observação (CEACR) – Adoção: 2004, Publicação: 93.ª reunião CIT (2005), Convenção sobre povos indígenas e tribais, 1989 (núm. 169) – Bolívia (Estado Plurinacional da) (em espanhol)

68. **Diretrizes claras de funcionamento.** Essas instituições devem contar com diretrizes claras sobre seu funcionamento, para que possam administrar de maneira adequada o processo de consulta prévia. A ausência dessas diretrizes gera insegurança jurídica e favorece a falta de previsibilidade. Por exemplo, no **Paraguai**, o INDI não conta com procedimentos internos que permitam administrar de melhor forma os processos de consulta prévia e colocar à disposição pública a informação sobre esses processos, incluindo a lista das consultas que foram realizadas antes e depois da dação do protocolo.
69. **Coordenação interinstitucional.** Além disso, deve existir uma eficiente coordenação entre as entidades do Estado implicadas no processo de consulta prévia. O processo de consulta está sob a responsabilidade de uma autoridade que nem sempre coordena de maneira eficiente com as outras entidades do Estado envolvidas. No **Peru**, a entidade promotora responsável por emitir a medida administrativa que autoriza a realização do projeto, em alguns casos, não conseguiu se articular de maneira adequada com o Ministério da Cultura e com a Procuradoria-geral, o que gerou posições diferentes no marco do processo de consulta e não contribuiu para seu bom desenvolvimento. Na

Colômbia, no processo de consulta prévia executado pelo Estado, intervêm diversas entidades estatais, como a Autoridade Nacional de Consulta Prévia, a Direção de Assuntos Indígenas, ROM e Minorias, a Autoridade Nacional de Licenças Ambientais, bem como outras entidades setoriais, as quais não conseguiram articular adequadamente os trâmites que têm sob sua responsabilidade.

Coordenação

«[A] Comissão pediu ao Governo que garanta a eficiente coordenação e sistematização das ações empreendidas pelas distintas instituições responsáveis por implementar os direitos previstos na Convenção, definindo seu marco legal e assegurando os recursos necessários».

CEACR, 2018

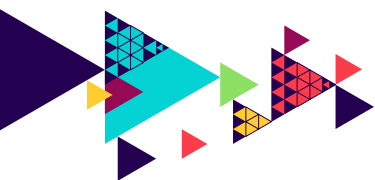
Observação (CEACR) – Adoção: 2020, Publicação: 109.^a reunião CIT (2021). Convenção sobre povos indígenas e tribais, 1989 (núm. 169) – Guatemala. (em espanhol)

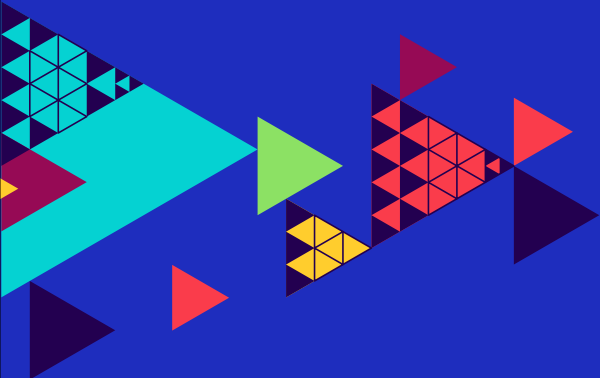
► Alguns exemplos de instituições especializadas na região

- **México**
Instituto Nacional dos Povos Indígenas (INPI)
- **Colômbia**
Direção a Autoridade Nacional de Consulta Prévia (DANCP)
- **Peru**
Vice ministério de Interculturalidade
- **Chile**
Corporação Nacional de Desenvolvimento Indígena (CONADI)
- **Paraguai**
Instituto Paraguaio do Indígena (INDI)
- **Brasil**
Fundação Nacional do Índio (FUNAI)

Algumas dessas instituições ainda estão em processo de consolidação institucional, de forma que ainda precisam melhorar seus bancos de dados e funcionamento.

Experiência institucional. Foi observado que, em algumas instituições especializadas, existe uma alta rotação do pessoal das entidades públicas, o que enfraquece o desenvolvimento de suas funções, e gera problemas para resolver os trâmites pelos quais são responsáveis no prazo estabelecido pela lei.





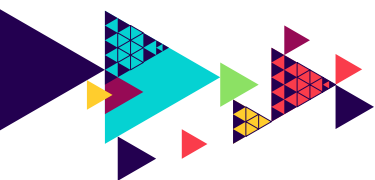
VII. O que as empresas podem fazer para ajudar uma melhor implementação?

► Antes da realização do processo de consulta prévia, as empresas podem visitar a área de influência do projeto com a finalidade de identificar os povos que lá habitam e a seus representantes legítimos.

► VII. O que as empresas podem fazer para ajudar uma melhor implementação?

70. Sem esquecer que a responsabilidade de realizar a consulta prévia recai exclusivamente nos Governos, conforme o que está estabelecido no artigo 2 da C169, existem ações que as empresas podem realizar para facilitar o processo. Algumas dessas ações são as seguintes:

- **Realizar intervenções antecipadas na área de influência do projeto.** Antes da realização do processo de consulta prévia, as empresas podem visitar a área de influência do projeto com a finalidade de identificar os povos que lá habitam e a seus representantes legítimos. Também podem informar de maneira antecipada para as comunidades sobre o processo de consulta prévia e sobre os alcances do projeto, isso com a finalidade de facilitar a atuação do Estado. Isso pode contribuir para evitar que as populações que não são parte da área de influência do projeto pretendam posteriormente ser consideradas no processo, e se garante que os representantes dos povos indígenas sejam os que realmente têm legitimidade, e inclusive é possível ajudá-los a regularizar seu *status* como representantes, se for necessário. Isso pode facilitar e acelerar a realização do processo de consulta.
- **Realizar suas atividades acompanhada de representantes dos povos indígenas.** Antes que uma empresa inicie uma atividade específica, pode coordenar com a comunidade para que ela designe um ou vários representantes que poderão acompanhar os trabalhos como observadores. Esses representantes poderão informar a comunidade em que consiste a atividade da empresa e se, de fato, foi realizada como a empresa informou. Essa prática gera maior confiança nas populações, que veem uma conduta transparente e uma genuína preocupação da empresa para que estejam devidamente informados.
- **Agir com base no critério da devida diligência.** Se durante o processo de consulta prévia se usa o critério da devida diligência, a empresa demonstrará para a população que a consulta prévia vai além da obrigação imposta pelo Estado, o que blindará os atos no desenvolvimento do processo. Essa prática reduzirá os conflitos por temas socioambientais e culturais, e fará que o projeto seja sustentável no tempo.
- **Ter e usar um guia de relacionamento com as comunidades.** As empresas podem desenvolver ou utilizar um guia que contenha as diretrizes que elas devem seguir para o bom relacionamento com as comunidades. Existem muitos exemplos de como a utilização de um guia facilitou o relacionamento entre a empresa e as comunidades.



► Repsol

Por meio de seu [site](#), a empresa Repsol expressa seu compromisso com as comunidades e com os povos indígenas, o qual se manifesta por meio da busca constante de um diálogo proativo e transparente, contínuo e participativo com eles. Repsol se compromete a reconhecer e respeitar os direitos internacionalmente reconhecidos dos povos indígenas, tribais, aborígenes e originários (povos indígenas) de acordo com a legislação vigente e com as obrigações estabelecidas pela C169 da OIT, esteja incorporada ou não a legislação de cada país. Por meio dos estudos de linha de base social que realizam em suas operações e contando com a participação dos governos e das organizações locais, regionais ou nacionais representativas dos povos indígenas, a Repsol identifica as comunidades indígenas que estão em diferentes fases de contato com a cultura majoritária e que possam ser afetadas por suas atividades.



Diálogo de autoridades indígenas Nepal-Bolívia, na Bolívia



Bordadeiras na Guatemala. Foto: OIT/ Lord R.

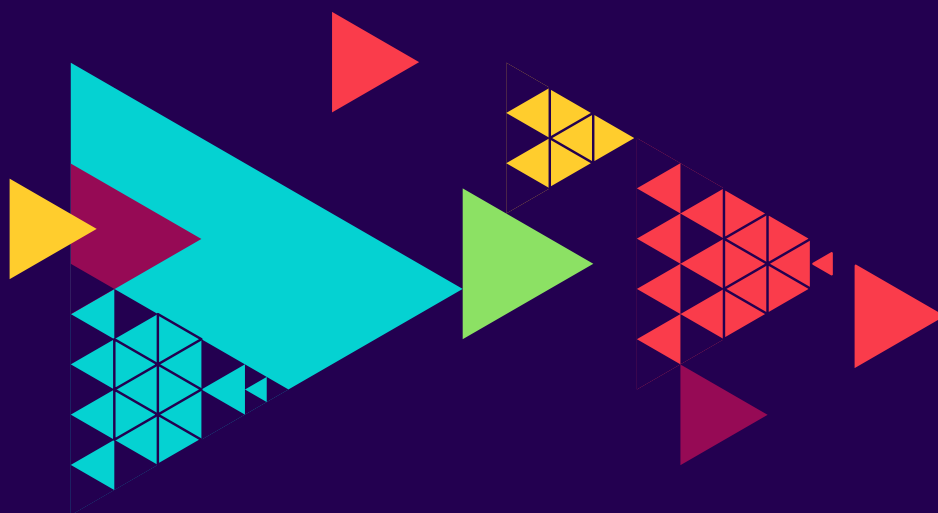


Organização
Internacional
do Trabalho

ACT/EMP

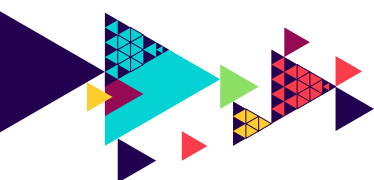


Bibliografia e anexo



► Bibliografia (enlaces dos textos em espanhol)

2005	Observação (CEACR) – Adoção: 2004, Publicação: 93.ª reunião CIT (2005), Convenção sobre povos indígenas e tribais, 1989 (núm. 169) – Bolívia (Estado Plurinacional da)
2010	Comissão de Especialistas na Aplicação de Convenções e Recomendações (CEACR), Observação Geral 2010, página 11
2013	<i>Compreender a Convenção sobre povos indígenas e tribais, 1989 (núm. 169) – Manual para os mandantes tripartites da OIT</i>
2015	<i>Estratégia dos direitos dos povos indígenas para um desenvolvimento inclusivo e sustentável</i>
2016	<i>Convenção núm. 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes e a consulta prévia aos povos indígenas em projetos de investimento. Relatório Regional: Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Chile</i>
2016	Reclamação, Chile, 2016 (GB.326/INS/15/5) parágrafo 129
2018	<i>Acompanhamento da estratégia dos direitos dos povos indígenas para um desenvolvimento inclusivo e sustentável</i>
2019	Observação Geral da CEACR sobre a Convenção núm. 169 (2018, publicado em 2019)
2019	Extratos de relatórios e comentários dos órgãos de controle da OIT: Aplicando a Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais, 1989 (Núm. 169)
2019	<i>Relatório global sobre aplicação da Convenção sobre povos indígenas e tribais núm. 169 da OIT: Rumo a um futuro inclusivo, sustentável e justo</i>
2020	Observação (CEACR) – Adoção: 2020, Publicação: 109.ª reunião CIT (2021) Convenção sobre povos indígenas e tribais, 1989 (núm. 169) – Guatemala
2020	Relatório da Comissão de Especialistas em Aplicação de Convenções e Recomendações
2020	Documento de trabalho: <i>Consulta Indígena C.169 no Chile, Brasil e Paraguai</i> , Sebastián Donoso, 2020, ACT/EMP-OIT
2020	Documento de trabalho: <i>Consulta Indígena C.169 na Colômbia e no Peru</i> , Janinne Delgado, 2020, ACT/EMP-OIT.
2020	Documento de trabalho: <i>Consulta Indígena C.169 na Guatemala, Honduras e México</i> , Blanca Nieves García Naranjo, 2020, ACT/EMP-OIT.



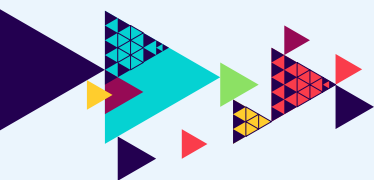
► ANEXO › Marco regulatório, institucional e operativo da consulta prévia nos países da região

I.I Sub-região América Central

GUATEMALA		
Povos indígenas		A população indígena corresponde a, aproximadamente, 43 % da população, e o povo maia é o mais representativo, com mais de 90 % (censo de. 2018).
Dimensão regulatória	Ratificação da C169	Ratificado em 1996.
	Lei de CP e normas regulamentares	Não existe uma lei específica destinada a regulamentar a consulta aos povos indígenas. 2002 Lei Conselhos de Desenvolvimento Urbano e Rural. 2014 Gabinete de Povos Indígenas e Interculturalidade (derrogado em 2019). 2017 <i>Guia operativo para a implementação da consulta a povos indígenas</i>. Conta com duas partes fundamentais: padrões básicos para o cumprimento da consulta e procedimento de consulta. 4 iniciativas da Lei.
Institucionalidade		Em 2002, foi expedida a Lei dos Conselhos de Desenvolvimento Urbano e Rural que estabelece o Sistema de Conselhos de Desenvolvimento como «o meio principal de participação da população maia, xinca e garífuna e a não indígena na gestão pública para executar o processo de planejamento democrático do desenvolvimento». Essa norma assinala que «Enquanto está sendo emitida a lei que regula a consulta aos povos indígenas, as consultas aos povos maia, xinca e garífuna sobre medidas de desenvolvimento que sejam impulsadas pelo Organismo Executivo e que afetem diretamente a esses povos, poderão ser feitas por meio de seus representantes nos conselhos de desenvolvimento». Em virtude disso, em março de 2014, foi instalado o Gabinete de Povos Indígenas e Interculturalidade como órgão consultivo que depende da Presidência da República, que a partir de 2016 assumiu a função de executar os processos de consulta. No entanto, esse organismo foi desintegrado em 2019, o que deixou uma lacuna legal.
Modelo de CP		Em julho de 2017, foi emitido o <i>Guia operativo para a implementação da consulta a povos indígenas</i> como uma «ferramenta para o funcionário com a obrigação de executar uma consulta dentro da Convenção 169 da OIT, a fim de ativar a institucionalidade do Estado, promover a participação ativa dos povos indígenas e cumprir com as disposições contidas na Convenção».

► Continue...

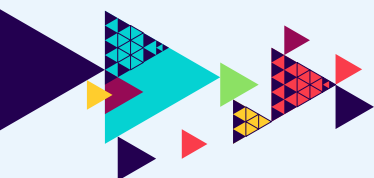
GUATEMALA	
Modelo de CP	Estabelece-se como princípios da consulta que esta deve ser prévia, livre, informada, de boa-fé, culturalmente adequada e flexível; se indica que a entidade encarregada da consulta será aquela que terá que tomar a decisão sobre a medida administrativa; e se designa como entidade assessora o Ministério do Trabalho e Previdência Social. O procedimento consultivo se divide em oito etapas: i) preparatória, ii) geração de confiança, iii) formulação do plano de consulta, iv) informação da medida a ser consultada, v) análise da informação, vi) diálogo intercultural, vii) acordos e viii) definição de garantias de cumprimento. A aplicação do guia ocorre quando: ► A consulta é de caráter prévio para a aprovação da decisão administrativa pela autoridade competente. ► A consulta é ordenada por um órgão jurisdicional, se sujeita ao resolvido e apenas na medida em que for compatível serão aplicadas de maneira complementar os princípios deste guia. ► Nos casos em que já tenha sido emitida a medida administrativa e se deva executar a consulta a povos indígenas. O guia foi aplicado pelo Ministério de Energia e Minas na comunidade maia q'eqchi em relação às hidrelétricas Oxec e Oxec II em 2017, em cumprimento de uma sentença emitida pela Corte de Constitucionalidade. Posteriormente, em janeiro de 2019, foi derogado o Gabinete de Povos Indígenas e Interculturalidade para criar o Gabinete Específico de Desenvolvimento Social. A derrogação do Gabinete de Povos Indígenas e Interculturalidade deixou uma lacuna legal ao colocar nas mãos de uma nova instituição a consulta que se encontrava em curso sobre a Linha de Transmissão Uspantan Chixoy II, o que gerou a inconformidade do povo ixil de San Juan Cotzal com essa decisão e gerou a incerteza jurídica dos investimentos em curso. Diante da falta de uma regulamentação expressa da consulta do Convenção 169 e as sentenças contraditórias da Corte de Constitucionalidade, as empresas chegaram a suplantam a obrigação do Estado realizando processos assimilados à consulta prévia.
Sujeitos de CP	Povos indígenas e afrodescendentes, também conhecidos como povo garífuna.
Registro de comunidades	O Regulamento Específico para o Reconhecimento e Declaração de Terras Comunitárias do Registro de Informação Cadastral (RIC) define as «comunidades indígenas» como «formas de organização comunitária, próprias dos povos indígenas com ou sem personalidade jurídica, com administração interna que se rege em conformidade com suas próprias normas, valores, procedimentos próprios e seus respectivos sistemas de autoridades legitimadas». Além disso, o Código Municipal e a Lei do Registro Nacional das Pessoas (RENAP) assinalam o procedimento para a inscrição e registros das comunidades indígenas.
Dimensão operativa	► 1 único processo de CP (as hidrelétricas Oxec e Oxec II em 2017). ► Confusão entre consultas municipais e consulta da C169.



HONDURAS		
Povos indígenas		717 618 pessoas pertencem a «grupos étnicos», o que equivale a 7 % da população (censo de 2013). O povo lenca é o que conta com maior presença, pois representa 75 % da população indígena.
Dimensão regulatória	Ratificação da C169	Ratificado em 1995.
	Lei de CP e normas regulamentares	Não existe uma lei específica destinada a regulamentar a consulta aos povos indígenas. A Lei de Propriedade reconhece «o direito que os povos indígenas e afro-hondurenhos têm sobre as terras que tradicionalmente possuem e que a lei não proíbe», e estabelece que «caso o Estado pretenda fazer a exploração de recursos naturais nos territórios desses povos deverá lhes informar e consultar sobre os benefícios e prejuízos que possam sobrevir prévios a autorizar qualquer prospecção ou exploração», reconhecendo inclusive que, caso seja autorizada qualquer tipo de exploração, os povos devem receber a indenização equitativa por qualquer dano que eles sofrerem como resultado dessas atividades. A Lei de Criação da Corporação Hondurenha de Desenvolvimento Florestal (COHDEFOR), de 1993, prevê a participação das comunidades indígenas nos processos de proteção e aproveitamento dos recursos naturais. 2010 Criação da Secretaria de Estado dos Povos Indígenas e Afro-Hondurenhos (PIAH). 2014 Criação da Direção de Povos Indígenas e Afro-Hondurenhos (DINAFROH) como parte de Secretaria de Desenvolvimento e Inclusão Social, absorvendo a PIAH. 2015 Criação da Comissão Técnica Interinstitucional da Convenção 169, integrada por 14 instituições do Estado, a fim de propor um mecanismo de consulta prévia. 2016 Política contra o racismo e a discriminação racial para o desenvolvimento integral dos povos indígenas e afro-hondurenhos, que estabelece como princípios reitores a participação, a consulta e o consentimento; e reconhece entre suas diretrizes: garantir o direito à identidade individual e coletiva, e ao consentimento prévio, livre e informado. 2015-2017 Criação de uma Lei de Consulta Livre, Prévia e Informada para os Povos Indígenas e Afro-Hondurenhos em conformidade com a Convenção 169. 2019 ocorre o Decreto N.º 109-2019, que reforma a Lei de Mineração, dispondo que, no caso de projetos que forem desenvolvidos em territórios dos povos indígenas e afro-hondurenhos, reconhecidos como tais pelo Instituto Hondurenho de Antropologia e História (IAH), será realizada uma consulta prévia, livre e informada de acordo com o estabelecido na Convenção 169. 2 projetos de Lei.
Institucionalidade		No âmbito nacional, se conta com as seguintes instituições: ► A Direção de Povos Indígenas e Afro-Hondurenhos (DINAFROH), como parte da Secretaria de Desenvolvimento e Inclusão Social, é o ente encarregado da formulação, coordenação e implementação de programas e políticas para povos indígenas nas áreas de desenvolvimento social e econômico.

► Continue...

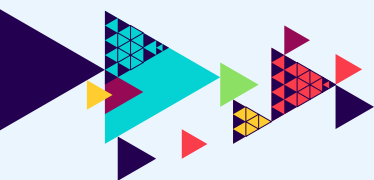
HONDURAS	
Institucionalidade	► Desde 1994 existe a Promotoria Especial de Etnias e Patrimônio Cultural como um organismo especializado do Ministério Público para executar denúncias sobre violações dos direitos dos povos indígenas. ► O Comissionado Nacional dos Direitos Humanos (CONADEH) tem sob sua responsabilidade receber e investigar queixas e denúncias sobre violações dos direitos humanos. ► O Comissionado Nacional dos Direitos Humanos conta com um plano de ação para o período 2014-2020, o qual propõe medidas de atenção para grupos vulneráveis, entre os quais inclui os povos indígenas, com um maior acesso e melhoramento de seu sistema de denúncias e queixas e a coordenação entre entidades estatais e da sociedade civil para definir planos de ação a favor desses grupos. A instituição também acompanha povos indígenas em casos de denúncias sobre problemas de terra, e a pessoas indígenas em processos judiciais. Apesar disso, não se conta com uma instituição oficial que, do Poder Executivo, faça a supervisão em relação à forma em que ocorrem os conselhos abertos e que faça a validação a respeito se eles são realizados em conformidade com os parâmetros da C169.
Modelo de CP	Os processos de consulta para a tomada de decisões são realizados em conformidade com a Lei de Municipalidades, que prevê a conformação de patronatos com personalidade jurídica e a figura do conselho aberto, cujas sessões, seja de assembleias, no caso dos patronatos, ou em procedimentos de conselho aberto, se submete a consideração dos assistentes a realização de projetos de investimento em seus territórios. A Corte Suprema de Justiça resolveu que as decisões tomadas por meio desse tipo de procedimentos de conselho aberto são equiparáveis aos processos de consulta prévia da C169, sempre e quando cumpram com os requisitos estabelecidos nessa Convenção. No entanto, os conselhos abertos são realizados pelas autoridades municipais, quando, em muitos casos, os projetos de investimento são executados em virtude de medidas administrativas emitidas por órgãos de governo nacionais.
Sujeitos de CP	População indígena e afro-hondurenha (população garífuna ou negra de fala inglesa). Não existe um padrão nacional no qual sejam estabelecidas para quais dessas populações seriam aplicadas as disposições da C169, nem se encontram claramente delimitados seus territórios.
Registro de comunidades	Não se encontrou legislação ou regulamentação específica a esse respeito.
Dimensão operativa	Nenhum processo de CP. Confusão entre consultas de conselho aberto e consulta C169.



MÉXICO		
Povos indígenas		A população indígena é de 12 025 947 pessoas, que representam 10,1 % da população. Sob o critério de autodescrição como indígena, 25 694 928 pessoas se autodescrevem como indígenas, o que equivale a 21,5 % da população (censo de 2015).
Dimensão regulatória	Ratificação da C169	Ratificado em 1990
	Lei de CP e normas regulamentares	Não existe uma lei específica destinada a regulamentar a consulta aos povos indígenas. As normas diretamente relacionadas com a consulta prévia são: ► 2011 Reforma constitucional: Princípio Pro Persona. Reconhecimento dos direitos humanos contidos nos tratados internacionais dos quais o Estado mexicano forme parte, favorecendo a interpretação das normas sobre direitos humanos derivadas desses tratados a proteção mais ampla (Princípio Pro Persona). ► 2013 Protocolo de consulta da Comissão Nacional para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas (CDI). ► 2016 Tratados internacionais de categoria constitucional. Foi reformado o artigo 133 da Constituição para dotar os tratados internacionais de hierarquia constitucional, de forma que, a partir desse momento, a C169 deve ser interpretada e aplicada como Lei Suprema da Nação. ► 6 leis setoriais com direito à consulta. ► 26 leis estatais regulamentam o direito à consulta. ► 2018 foi criado o Instituto Nacional dos Povos Indígenas (INPI), em substituição da Comissão Nacional para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas (CDI). Estabelece-se que dentro de suas atribuições está garantir o exercício e a implementação dos direitos dos povos indígenas, incluindo pela primeira vez o povo afro-mexicano, e o direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado. ► 10 iniciativas de Lei.
Institucionalidade		O Instituto Nacional dos Povos Indígenas (INPI) é a entidade estatal encarregada de planejar e promover a política pública para a população indígena e afro-mexicana, e a vigência de seus direitos. Tem entre suas atribuições garantir o direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado; e apoiou a realização das consulta realizadas a projetos de infraestrutura em geral, projetos derivados da aplicação da Lei de Biossegurança e projetos energéticos, sob a responsabilidade da Comissão Inter secretarial de Biossegurança dos Organismos Geneticamente Modificados, o Instituto Nacional Eleitoral, e a Secretaria de Meio Ambiente, respectivamente.
Modelo de CP		No setor de energia, o processo de consulta prévia foi regulamentado, o que permitiu contar com maior certeza sobre os projetos de investimento que poderiam ser sujeitos de um processo de consulta, ao contrário de outros setores, como o de mineração ou o viário, nos quais não existe regulamentação.

► Continue...

MÉXICO	
Modelo de CP	Dessa forma, temos que, tanto na Lei de Hidrocarbonetos como na Lei da Indústria Elétrica, se estabelece a obrigatoriedade, a qualquer interessado, em obter uma licença ou autorização para projetos do setor energético. Deve apresentar um estudo de avaliação de impacto social no qual terá que assinalar se, em conformidade com os bancos de dados oficiais e os estudos de campo realizados, existe presença de povos e comunidades indígenas na área de influência social do projeto. Esse estudo é submetido a avaliação por parte da Secretaria de Energia, a qual emite o resolutivo correspondente e, nesse caso, emite um parecer se é procedente executar um processo de consulta prévia, e é essa mesma autoridade a responsável por executar essa consulta. As etapas do processo de consulta são: i) atos e acordos prévios, ii) etapa informativa, iii) etapa deliberativa, iv) etapa consultiva e v) etapa de acompanhamento de acordos.
Sujeitos de CP	Os povos e comunidades indígenas e afro-mexicanas, que participam por meio de suas autoridades e instituições representativas no processo de CP, no que se dá uma importância estratégica à participação das mulheres.
Registro de comunidades	Embora a legislação mexicana não contemple a criação de um registro ou padrão que dê clareza para a identificação dos povos e comunidades indígenas, ou de seus territórios; foram realizados esforços em prol de sua identificação e registro. Entre eles, os seguintes: ► Na Constituição, se assinala que «as constituições e leis das entidades federativas estabelecerão as características de livre determinação e autonomia que melhor expressem as situações e aspirações dos povos indígenas em cada entidade, bem como as normas para o reconhecimento das comunidades indígenas como entidades de interesse público». ► Na Lei do INPI, se estabelece o reconhecimento dos povos e comunidades indígenas como sujeitos de direito público. ► A ex Comissão Nacional para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas (CDI) e a Secretaria de Governança empreenderão ações para promover e garantir o direito à identidade da população indígena, como a instalação de módulos de registro civil para a população indígena, campanhas sobre o direito à identidade, entre outras. ► Em 2016, foi aprovado no Senado da República um ditame de reforma do artigo 58 do Código Civil Federal, que obriga o juiz do Registro Civil a registrar na ata de nascimento o nome solicitado com rigoroso apego às formas orais, funcionais e simbólicas de comunicação pertencentes às línguas indígenas. ► Em 2019, com a Lei de Direitos dos Povos e Bairros Originários e Comunidades Indígenas Residentes na Cidade do México, foi estabelecida uma Secretaria de Povos e Bairros Originários e Comunidades Indígenas Residentes do Governo da Cidade do México, que tem entre suas funções manejar o Sistema de Registro e Documentação de Povos e Bairros Originários e Comunidades Indígenas Residentes.
Dimensão operativa	Consultas: 42 teriam sido para a realização de projetos de estradas, caminhos e infraestrutura em geral, incluindo alguns componentes de projetos de mineração; 19 teriam sido derivados da aplicação da Lei de Biossegurança de Organismos Geneticamente Modificados; e 26 foram sobre projetos energéticos derivados do estabelecido na Lei de Hidrocarbonetos e na Lei da Indústria Elétrica. Até o momento, não foi executada nenhuma consulta sobre projetos de extração do setor de mineração.



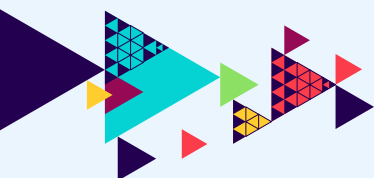
I.II Sub-região Andina

COLÔMBIA		
Povos indígenas		14,4 % da população entrevistada se autorreconhece como pertencente a um grupo étnico, da qual 5,7 % corresponde a população indígena (censo de 2015).
Dimensão regulatória	Ratificação da C169	Ratificada em 1991 por meio da aprovação da Lei N.º 21 de 1991.
	Lei de CP e normas regulamentares	Não existe uma lei específica destinada a regulamentar a consulta aos povos indígenas. Cabe assinalar que, ainda que a Constituição não considere a consulta como direito, a Corte Constitucional sim reconheceu como um direito fundamental dos povos indígenas. 1998 Decreto 1320: se regulamenta a consulta prévia com as comunidades indígenas e negras para a exploração de recursos naturais dentro de seu território. 2010 Diretiva Presidencial 1: Resenha os mecanismos para a aplicação da CP e assinala as ações que requerem a garantia do direito a CP. Além disso, estabelece os mecanismos por meio dos quais procede o processo de CP. 2011 Decreto 2893: estabelece que o Ministério do Interior é o encarregado de coordenar a realização dos processos de CP. 2013 Diretiva Presidencial 10: guia para a realização de CP às comunidades étnicas para o desenvolvimento de projetos, obras ou atividades. 2013 Decreto 2163: Protocolo Interinstitucional de Consulta Prévia. 2019 Decreto 2353: se cria a Autoridade Nacional de Consulta Prévia. 2020 Diretiva Presidencial 08: se estabelecem as etapas do processo de consulta prévia on-line com o assinalado na Sentença SU 123 de 2018.
Institucionalidade		Com o Decreto 2353 de 2019, é criada a Autoridade Nacional de Consulta Prévia, são outorgadas autonomia e recursos, e é dada a função de prestar apoio humano, técnico e financeiro para a identificação, procedência e realização dos processos de consulta prévia que esta determinar. Existe também a Agência Nacional de Terras, que se encarrega da dotação e titulação de terras para as comunidades indígenas para a constituição, reestruturação, ampliação e saneamento dos resguardos indígenas no território nacional. Do outro lado, estão a Procuradoria-geral da República e a Procuradoria-geral, que cumprem um papel de tutela das comunidades étnicas. Por meio da expedição dos Decretos N.º 1396 e N.º 1397 de 1996, foram criadas a Comissão de Direitos Humanos dos Povos Indígenas, a Comissão Nacional de Territórios Indígenas e a Mesa Permanente de Concertação com os Povos e Organizações Indígenas. Atualmente, esta última é a mais alta instância de diálogo político entre o Estado e os povos indígenas da Colômbia, e tem como propósitos centrais concertar todas as decisões administrativas e legislativas suscetíveis de afetar os povos indígenas, avaliar a execução da política indígena do Estado, e fazer o acompanhamento do cumprimento dos acordos que forem concretizados. A Comissão Nacional de Territórios Indígenas foi criada como espaço de interlocução entre os povos indígenas e o governo, para a garantia dos direitos territoriais dos povos indígenas. Tem a função de fazer o acompanhamento dos processos de constituição, ampliação, saneamento e reestruturação de resguardos indígenas, para conhecer seu estado de avanço, fazer o orçamento de seus procedimentos e propor ações para seu melhoramento.

► Continue...

COLÔMBIA	
Modelo de CP	A Autoridade Nacional de Consulta Prévia, que pertence ao Ministério do Interior, lidera o processo de consulta prévia e deve estar em todos os processos. No entanto, para o caso dos projetos de investimento, é o executor do projeto que deve realizar a consulta, dado que tem sob sua responsabilidade explicar o projeto e seus impactos, e é o que assume os acordos relativos às medidas de manejo e medidas compensatórias. Além disso, deve se especificar que o objeto de consulta é o projeto¹⁶ e não a medida administrativa. Na maioria dos casos, a consulta prévia se realiza de maneira paralela à avaliação de impacto ambiental (EIA). O executor do projeto apresenta sua solicitação de procedência de consulta perante a Autoridade Nacional de Consulta Prévia. Caso se estabeleça a procedência, pode iniciar seu trâmite de avaliação do EIA perante a autoridade ambiental e se dá início à etapa de pré-consulta e depois a de consulta prévia, na qual se estabelecem as medidas de manejo e as medidas compensatórias. Etapas do processo de CP: i) determinação de procedência da CP, ii) coordenação e preparação, iii) pré-consulta, iv) consulta prévia e v) acompanhamento de acordos. Os sujeitos de consulta prévia são: as comunidades étnicas, o executor do projeto e o Ministério do Interior (a Autoridade Nacional de Consulta Prévia: que lidera o processo de consulta prévia e tem sob sua responsabilidade o acompanhamento do cumprimento dos acordos. Os garantes do processo de CP são o Ministério Público e a Procuradoria-geral.
Sujeitos de CP	As comunidades étnicas: comunidades negras, afro-colombianas, palenqueras, raizales, ROM e indígenas.
Registro de comunidades	A Direção de Assuntos Indígenas, ROM e Minorias do Ministério do Interior tem sob sua responsabilidade o registro e a certificação de autoridades e associações indígenas, e os estudos etnológicos para estabelecer se os grupos que se reivindicam como indígenas constituem uma comunidade ou parcialidade indígena. Por sua parte, a Autoridade Nacional de Consulta Prévia, na primeira etapa do processo de CP (na qual determina a procedência do processo), solicita e consulta a informação sobre comunidades étnicas em diversas entidades e, caso esta seja insuficiente, realiza uma visita de verificação no território com a finalidade de determinar as comunidades étnicas que possivelmente podem ser afetadas pelo projeto (não somente pela ocupação do território, mas também por seu uso).
Dimensão operativa	1 185 projetos em consulta. O setor com maior número de projetos em consulta é o de infraestrutura, com 21,10 %. O setor de hidrocarbonetos representa 14 %; seguido pelo setor energético, com 13 %; o setor de mineração, com 12 %; e, por último, o setor de telecomunicações, com 2 %. (Até novembro de 2019. Fonte: SICOP. Grupo de estudos econômicos DCP, com corte no dia 15 de novembro de 2019).

¹⁶ Dessa forma, foi estabelecido pelo Decreto N.º 1320 do ano 1998, que refere que a consulta prévia será realizada quando o projeto pretenda ser desenvolvido em zonas de resguardo ou reservas indígenas ou em zonas adjudicadas em propriedade coletiva a comunidades negras; ou quando o projeto pretenda ser desenvolvido em zonas não tituladas e habitadas de forma regular e permanente por essas comunidades indígenas. Depois, esse alcance foi ampliado para contemplar outras comunidades étnicas, como as ROM, afro-colombianas, palenqueras e raizales.



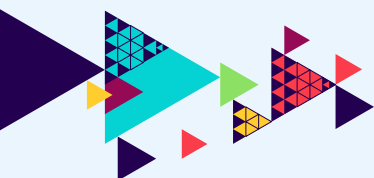
PERU		
Povos indígenas		Autoidentifica-se como indígenas 25,8 % da população maior de 12 anos, o que equivale a 5 985 551 pessoas (censo de 2017). Desses, 22,3 % se autoidentificou como quíchua; o 2,4 %, como aimara; e se registraram 79 266 pessoas que disseram ser nativo ou indígena da Amazônia: 55 489, asháninka; 37 690, awajún; 25 222, shipibo konibo; e 49 838 pessoas, de outro povo indígena ou originário.
Dimensão regulatória	Ratificação da C169	A C169 foi ratificada no dia 2/12/1993 por meio da Resolução Legislativa N.º 26253, e entrou em vigor em fevereiro de 1995.
	Lei de CP e normas regulamentares	2011 Lei N.º 29785, Lei de Consulta Prévia, norma que desenvolve o conteúdo, princípios e procedimentos do direito à consulta prévia. 2012 Regulamento da Lei de Consulta Prévia, D. S. N.º 001-2012-MC. Essa norma especifica diversos aspectos da Lei, entre os quais se destacam a definição de povos indígenas e originários, bem como de medidas administrativas ou legislativas matéria da consulta prévia. 2012-2015 Normatividade do setor de mineração-energético: ► R. M. N.º 350-2012-MEM-DM. ► R. M. N.º 003-2013-MEM/DM. ► TUO MINEM – D. S. N.º 038-2014-EM. ► R. M. N.º 362-2015-MEM-DM. ► R. M. N.º 209-2015-MEM-DM. ► ROF MINEM – D. S. N.º 021-2018-EM. ► R. M. N.º 403-2019-MEM-DM. Nelas, se identificam as medidas administrativas objeto de consulta nos setores de mineração, hidrocarbonetos e eletricidade, bem como a entidade promotora encarregada de conduzir o processo de consulta e o momento no qual deve ser realizada.
Institucionalidade		O Ministério de Cultura é o ente reitor do Estado em matéria indígena, e seu Vice ministério de Interculturalidade é o órgão técnico especializado em matéria indígena do Poder Executivo. Este tem sob sua responsabilidade concertar, articular e coordenar a política estatal de implementação do direito à consulta prévia; além disso, presta assistência técnica para as entidades estatais e os povos indígenas. A entidade promotora é a entidade pública responsável de determinar a medida administrativa e é a que tem sob sua responsabilidade conduzir o processo de consulta. As entidades promotoras são, entre outras, os Ministérios, por meio de seus órgãos competentes. O Ministério de Energia e Minas foi a única entidade do Estado responsável por aprovar projetos de investimento que, em sua qualidade de entidade promotora, emitiu regulamentação sobre a matéria para o setor de mineração-energético.
Modelo de CP		A consulta prévia, de acordo com o estabelecido na Lei de Consulta Prévia e seu Regulamento, deve ser realizada antes da emissão da medida administrativa objeto de consulta. As etapas do processo de consulta são: i) identificação da medida administrativa, ii) identificação dos povos indígenas ou originários que serão consultados, iii) publicidade da medida administrativa, iv) informação sobre a medida administrativa, v) avaliação interna nas instituições e organizações dos povos indígenas ou originários sobre a medida administrativa que os afete diretamente, vi) processo de diálogo entre representantes do Estado e representantes dos povos indígenas ou originários e vii) decisão (a decisão final sobre a aprovação da medida administrativa corresponde à entidade estatal competente).

► Continue...

PERU	
Modelo de CP	Devemos especificar que, no âmbito dos setores responsáveis pelos projetos de investimento, somente o setor energia e minas emitiu diretrizes para a realização da consulta prévia nas atividades de mineração-energéticas. Ainda que na regulamentação geral não seja regulamentada nenhuma etapa relacionada com o acompanhamento de acordos, para o caso do citado setor se regulamentou o «acompanhamento de acordos», dispondo-se que a entidade promotora deve fazer o acompanhamento do cumprimento dos acordos que estejam sob a responsabilidade do MINEM e informar dos avanços do cumprimento dos acordos adotados pela Comissão Multisetorial de natureza permanente para a aplicação do Direito à Consulta Prévia¹⁷. Os atores do processo de consulta no caso dos projetos de investimento são: a entidade promotora (entidade estatal responsável por emitir a medida administrativa) e os sujeitos de consulta (os povos indígenas ou originários cujos direitos coletivos podem se ver afetados pela medida que vai ser emitida, que participam nos processos de consulta por meio de suas instituições e organizações representativas). A Procuradoria-geral também pode participar como observadora e garante. O Vice ministério de Interculturalidade tem sob sua responsabilidade o acompanhamento do processo de CP e, além disso, apoia a entidade promotora e as organizações indígenas.
Sujeitos de CP	Povos indígenas ou originários: o Ministério de Cultura tem informação de 55 povos indígenas, dos quais 51 são da Amazônia e 4 são dos Andes.
Registro de comunidades	Conta-se com a Banco de Dados Oficial de Povos Indígenas ou Originários, sob a responsabilidade do Vice ministério de Interculturalidade. É uma ferramenta que permite ter acesso à informação sobre os povos indígenas. A Lei de Consulta Prévia estabelece que, para a identificação dos povos indígenas ou originários, se deve considerar¹⁸ como critérios objetivos o seguinte: descendência direta das populações originárias do território nacional; estilos de vida e vínculos espirituais e históricos com o território que tradicionalmente usam ou ocupam; instituições sociais e costumes próprios; e padrões culturais e modo de vida distintos aos de outros setores da população nacional. Como critério subjetivo, deve se considerar o relacionado com a consciência do grupo coletivo de possuir uma identidade indígena ou originária. Para que as entidades promotoras responsáveis por conduzir os processos de consulta prévia possam colocá-los em prática, o vice ministério de Interculturalidade aprovou a Resolução Vice ministerial N.º 004-2014-VMI-MC, que aprova as «Diretrizes que estabelecem instrumentos de coleta de informação social e fixam critérios para sua aplicação no marco da identificação dos povos indígenas ou originários», bem como o <i>Guia metodológico para a etapa de identificação dos povos indígenas ou originários</i>.
Dimensão operativa	40 processos de consulta prévia nos setores de transporte e mineração-energético: o setor com maior número de projetos em consulta é o de mineração, com 55 %. O setor de hidrocarbonetos representa 35 %, seguido pelo setor elétrico com 7 % e o setor transporte com 3 %. (Informação até outubro de 2020).

17 Criada por Decreto Supremo N.º 021-2013-PCM, modificada por Decreto Supremo N.º 007-2019-MC.

18 Segundo a Lei de Consulta Prévia.



I.III Sub-região Cone Sul

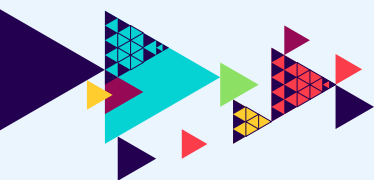
CHILE		
Povos indígenas		A população indígena é de 2 185 792 pessoas, equivalentes a 12,8 % da população (censo de 2017).
Dimensão regulatória	Ratificação da C169	15 de setembro de 2008.
	Lei de CP e normas regulamentares	No âmbito da lei, temos o seguinte: ► Lei Indígena, Lei N.º 19.253, que cria a obrigação dos serviços da administração do Estado de escutar e considerar a opinião das organizações indígenas quando tratarem de matérias que tiverem ingerência ou relação com questões indígenas. ► Lei N.º 21.151, que outorga reconhecimento legal ao povo tribal afrodescendente chileno e reconhece o direito a CP. Suas normas regulamentares foram emitidas entre 2012 e 2016: ► Decreto Supremo N.º 40 de 2012 do Ministério do Meio Ambiente – Regulamento do SEIA: estabelece a CP em relação à medida administrativa denominada «resolução de qualificação ambiental», que é decretada no marco do Sistema de Avaliação de Impacto Ambiental (SEIA) e que qualifica os projetos ou iniciativas de investimento. ► Decreto Supremo N.º 66 de 2013, do Ministério de Desenvolvimento Social – «Regulamento Geral de Consulta»: se aplica a todos os órgãos da administração do Estado, sob as regras que indica. ► Ofício Ordinário Direção Executiva N.º 161116 de 2016 do Serviço de Avaliação Ambiental, que contém a instrução sobre a implementação do processo de consulta a povos indígenas em conformidade com a C169 da OIT no Sistema de Avaliação de Impacto Ambiental.
Institucionalidade		De acordo com a Lei Indígena, as autoridades e os órgãos da administração do Estado com responsabilidades em matéria da política pública para os povos indígenas são os seguintes: ► Corporação Nacional de Desenvolvimento Indígena (CONADI): organismo público encarregado de promover, coordenar e executar a política pública indígena; está conformado por duas subdireções nacionais, uma para a VIII, IX e X região e outra para a I e II região. ► Ministério de Desenvolvimento Social: é o órgão que tem a responsabilidade de supervisionar a CONADI e, na prática, lidera a formulação e implementação da política pública para os povos indígenas no Chile, incluindo todas as matérias relacionadas com a participação e consulta indígena. ► Existem vários ministérios com unidades de assuntos indígenas, como é o caso do Ministério de Energia.

► Continue...

CHILE	
Modelo de CP	A consulta prévia é inserida no marco do SINIA do Ministério do Meio Ambiente. As medidas administrativas que devem ser submetidas a CP são as resoluções de qualificação ambiental dos projetos ou atividades que entram no SEIA¹⁹ e que requerem um processo de consulta indígena. O Serviço de Avaliação Ambiental (SEA) deve planejar e desenvolver o processo de consulta. A CP deve ser realizada considerando as seguintes etapas: 1. Planejamento do processo de consulta. 2. Entrega de informação e difusão do processo de consulta. 3. Deliberação interna dos povos indígenas. 4. Diálogo. 5. Sistematização, comunicação de resultados e término do processo de consulta. No processo de CP participam o SEA e os povos indígenas – GHPPI afetados; e o titular do projeto de investimento pode intervir a solicitação do SEA para informar e dialogar com os GHPPI sobre o projeto, seus impactos e medidas propostas. A CONADI tem o papel de assessoria técnica.
Sujeitos de CP	População indígena: mapuche, aimara, rapa nui, lican antai, quíchua, colla, diaguita, kawésqar, yagán ou yámana, outro, ou povo ignorado. O povo mapuche representa 79,8 % da população indígena.
Registro de comunidades	A CONADI tem um registro para a inscrição e registro de comunidades e associações indígenas, e é o organismo encarregado de certificar a qualidade indígena de uma pessoa. Com essa finalidade, a Lei N.º 19.253 estabelece os casos nos quais cidadãos chilenos serão considerados indígenas; além disso, refere que será entendido por comunidade indígena «toda agrupação de pessoas pertencentes a uma mesma etnia indígena e que: provenham de um mesmo tronco familiar; reconheçam uma chefatura tradicional; possuam ou tenham possuído terras indígenas em comum, e provenham de um mesmo povoado antigo.
Dimensão operativa	Não existem estatísticas oficiais sobre a quantidade de processos de consulta prévia. Até 2017²⁰, estão registrados 129 processos de CP, 36,6 % dos quais correspondiam ao Decreto Supremo N.º 124 de 2009, e 63,4 %, ao D. S. N.º 66 ou Regulamento Geral de Consulta atualmente vigente. Até finais de 2020, foram contabilizados um total de 49 processos de CP no marco da avaliação ambiental de projetos de investimento.

19 Em conformidade com o estabelecido na Lei N.º 19.300.

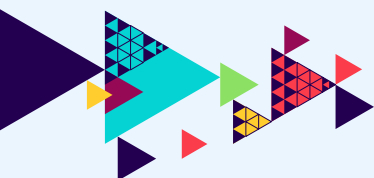
20 Estudo elaborado pela Universidade do Chile por encargo do Ministério de Desenvolvimento Social, até dezembro de 2017.



PARAGUAI		
Povos indígenas		A população indígena é de 117 150 pessoas, que é 1,8 % da população (censo de 2012).
Dimensão regulatória	Ratificação da C169	19 de julho de 1993.
	Lei de CP e normas regulamentares	Não existe uma lei específica destinada a regulamentar a consulta aos povos indígenas. No âmbito regulamentar, se conta com: ► A Resolução N.º 2039/10 de 11 de agosto de 2010, que estabelece: a obrigação de solicitar a intervenção do Instituto Paraguai do Indígena (INDI) em todos os processos de CP às comunidades indígenas; o INDI estabelecerá caso por caso as pautas que devem ser cumpridas em cada consulta; e o INDI não considerará válida nenhuma consulta que tiver sido realizada sem sua fiscalização e avaliação. ► O «Protocolo para o processo de consulta e consentimento livre, prévio e informado com os povos indígenas que habitam o Paraguai», dado mediante o Decreto N.º 1039 do dia 28 de dezembro 2018. A citada norma estabelece como parte do processo de consulta: a identificação das partes para os negociadores e para os tomadores de decisões; a identificação do processo de tomada de decisões; o envolvimento de especialistas e assessores externos; os acordos sobre o tempo; a terceira parte como mediadora, facilitadora ou observadora; o ambiente livre de coação e cese de atividades adversas; o compartilhar informação; as condições do acordo; a participação razoável nos benefícios; os mecanismos para processos de negociações e consensos continuados entre as partes; a vigilância participativa e independente; a resolução de conflitos e os mecanismos de queixas; a prova dos acordos e sua natureza obrigatória.
Institucionalidade		O INDI, criado por Lei N.º 904/1981, «Estatuto das Comunidades Indígenas», é a entidade oficial encarregada dos assuntos indígenas e a que conduz o processo de CP. O INDI é uma entidade autárquica com pessoa jurídica e patrimônio próprio, e entre suas funções estão: estabelecer e aplicar políticas e programas; coordenar, fiscalizar e avaliar as atividades indigenistas do setor público e privado; e prestar assistência científica, técnica, jurídica, administrativa e econômica às comunidades indígenas. Essa entidade é dirigida e administrada por um conselho integrado por seis membros titulares nomeados pelo Poder Executivo, um dos quais é designado de maneira direta e preside o conselho.
Modelo de CP		Todo processo de consulta e consentimento deve ser realizado e dirigido pelo INDI. O processo de consulta e consentimento livre prévio e informado se aplica em todos os casos em que governos locais, departamentais e nacionais; empresas; instituições financeiras internacionais; e outras entidades públicas, privadas e inclusive indígenas como proponentes de projetos, tenham interesse em trabalhar no Paraguai e executar atividades que possam afetar os direitos à terra, ao território, à vida e aos meios de vida tradicionais dos povos indígenas.

► Continue...

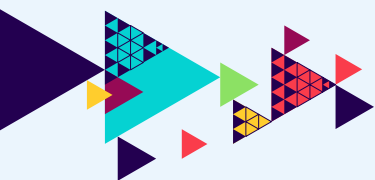
PARAGUAI	
Modelo de CP	A consulta, a participação significativa e o consentimento devem ser mantidos enquanto durar o projeto, incluindo todos os aspectos do desenvolvimento inicial, a avaliação, o planejamento, a implementação, a vigilância, o monitoramento e o encerramento do projeto. Na prática, as partes que intervêm no processo de CP são: o povo indígena afetado, o proponente do projeto (seja público, privado, misto ou indígena) e o INDI. Os povos indígenas têm o direito à consulta sobre qualquer projeto que puder afetar suas terras, territórios, recursos naturais e meios de vida tradicionais. Isso inclui o direito dos povos indígenas afetados de outorgar ou não seu consentimento livre, prévio e informado sobre a proposta, e também decidir se querem participar nas consultas ou finalizar as consultas a qualquer momento.
Sujeitos de CP	A população indígena pertence em sua maioria os guaranis (54,7 %); os demais povos descendem das famílias de língua maskoy (23,6 %), mataco mataguayo (15,2 %), zamuco (4,0 %) e guaicurú (1,7 %). Existe uma minoria de pessoas não indígenas (0,8 %) que mora nas comunidades de acordo com a cultura indígena.
Registro de comunidades	O protocolo outorga ao INDI a competência de reconhecer a representação legal dos líderes das comunidades e inscrevê-las no Registro Nacional de Comunidades Indígenas. Além disso, o Estatuto de Comunidades Indígenas reconhece «a existência legal das comunidades indígenas», e «reconhecerá a pessoa jurídica das comunidades indígenas pré-existentes à promulgação dessa Lei e as constituídas por famílias indígenas que se reagruparam em comunidades para acolher-se aos benefícios acordados por ela». Essa pessoa jurídica deve ser aprovada por decreto do Poder Executivo, depois de cumprir com os requerimentos estabelecidos pela lei.
Dimensão operativa	Não existem estatísticas oficiais sobre a quantidade de processos de CP.



BRASIL		
Povos indígenas		A população indígena é de 896 917 indivíduos, que é 0,47 % da população (censo de 2010). Estima-se que existem 305 grupos que se auto-identificam como povos indígenas.
Dimensão regulatória	Ratificação da C169	25 de julho de 2003.
	Lei de CP e normas regulamentares	Não existe uma lei específica destinada a regulamentar a consulta aos povos indígenas. A Constituição Federal de 1988 dedica um capítulo aos povos indígenas (artigos 231 e 232). Além disso, em seu artigo 49, número XVI, estabelece que o Congresso Nacional é o ente competente para «autorizar em terras indígenas a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a busca e exploração de riquezas minerais» antes que tenham sido escutadas as comunidades afetadas conforme é estabelecido pelo artigo 231. Existem 32 protocolos autônomos elaborados por povos indígenas, comunidades quilombolas e outras comunidades tradicionais, cuja finalidade é regulamentar a implementação da CP em suas respectivas comunidades.
Institucionalidade		Em 1967, foi criada a Fundação Nacional do Índio (FUNAI): entidade coordenadora e executora da política oficial em matéria de povos indígenas, cuja missão essencial é proteger e promover os direitos desses povos no Brasil. É responsável pela proteção e promoção dos direitos sociais dos povos indígenas, proteger seu meio ambiente, garantir o direito inalienável sobre as terras que ocupam, garantir a participação dos povos indígenas nas instâncias do Estado que determinem as políticas que lhes concernem, monitorar serviços de educação diferenciada, entre outras ações. Desde o ano 2019, foi trasladada para a FUNAI e para o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) do Ministério de Justiça ao Ministério da Família, Mulher e Direitos Humanos (artigo 44, XVII, Lei N.º 13.844, de 2019).
Modelo de CP		A CP se insere no marco do Sistema Nacional do Meio Ambiente e do licenciamento ambiental de projetos de investimento que são suscetíveis de afetar diretamente os povos indígenas ou comunidades quilombolas. O processo de licenciamento ambiental tem três etapas: i) outorga da «licença prévia», ii) outorga da «licença de instalação» e iii) outorga da «licença de operação»; e a consulta deve ser feita antes de concluir a primeira etapa. Esse processo de participação das comunidades indígenas é realizado de acordo com um «plano de consulta» que é acordado entre a autoridade ambiental (IBAMA) e FUNAI / Fundação Cultural Palmares e as comunidades envolvidas, no qual se considera o estabelecido pelos protocolos autônomos elaborados por estas, se houver. Nesse processo de participação, se produz um diálogo e negociação que conduz o estabelecimento na «licença prévia» (ou outra licença se for o caso) de condições específicas que o proponente deve cumprir em relação às comunidades indígenas ou quilombolas envolvidas.

► Continue...

BRASIL	
Sujeitos de CP	Povos indígenas, comunidades quilombolas e outras comunidades tradicionais (não existe total clareza).
Registro de comunidades	A FUNAI administra o Registro Administrativo de Nascimento de Indígenas, que é um registro dos atos civis das pessoas pertencentes a um povo indígena. Além disso, no certificado de nascimento poderá constar a declaração do registro como indígena e o respectivo povo. Do mesmo modo, a aldeia poderá constar como lugar de nascimento, junto com o município. O povo ou a etnia também pode ser usado como sobrenome.
Dimensão operativa	Não se dispõe de dados oficiais sobre os processos de CP realizados até o momento.





Organização
Internacional
do Trabalho

ACT/EMP

**Escritório de Atividades
para os Empregadores (ACT/EMP)**

▶ ilo.org/actemp

**Escritório Regional da OIT
para a América Latina e o Caribe**

▶ ilo.org/americas

Traduzido com o apoio do Projeto CERALC,
financiado pela União Europeia

