



# Seminário Técnico sobre **Povos** e **Comunidades Tradicionais**

## Apresentação

Nossos negócios, por sua capilaridade e natureza extrativista, são altamente impactados e cobrados pelo relacionamento e obrigações legais em relação aos nossos stakeholders. A relação com Povos e Comunidades Tradicionais, presentes em praticamente todo o território nacional, tem recebido cada vez mais atenção dos negócios e dos governos, que têm intensificado a regulamentação sobre o tema.

Para contribuir com a reflexão sobre o assunto, entender nossos pontos fortes e oportunidades de melhoria, o Instituto Votorantim e empresas do Grupo organizaram, em julho de 2014, o **1º Seminário Técnico sobre Povos e Comunidades Tradicionais**.

Contamos com a presença de profissionais de todas as empresas do Grupo, que direta ou indiretamente lidam com este desafio e que podem contribuir para o avanço das nossas empresas neste tema cada vez mais crucial para o sucesso dos negócios.

Os palestrantes trouxeram a perspectiva de representantes dos três setores – público, privado e sociedade civil – e agregaram visões críticas e de boas práticas sobre o tema, abarcando o arcabouço legal, as questões de diálogo e relacionamento e os custos, deveres e oportunidades das empresas nesse campo.

A publicação serve como um registro dos principais aspectos abordados no seminário. Essa iniciativa, assim como o Grupo de Trabalho específico realizado ao longo de 2014, são os primeiros passos para avançarmos no entendimento sobre este tema estratégico para o Grupo Votorantim.

O Instituto Votorantim continuará empenhado em identificar boas práticas, convidar especialistas e reunir as empresas do Grupo para motivar a reflexão e, assim, contribuir para qualificar cada vez mais a atuação da Votorantim.



**Cloves Carvalho**

Diretor do Instituto Votorantim



**Instituto Votorantim**

O trabalho forma a vida

# Expediente

---

## **Conselho do Instituto Votorantim**

### **Presidente**

José Ermírio de Moraes Neto

### **Vice-presidente**

Ana Helena de Moraes Vicintin

### **Conselheiros**

Regina Helena Scripilliti Velloso

Antônio Ermírio de Moraes Filho

Daniela Arantes Alves Lima

Luiz Carlos Cavalcanti Dutra Júnior

Celia Maria Christofolini Picon

## **Diretor do Instituto Votorantim**

Cloves Otávio Nunes de Carvalho

## **Participantes do Grupo de Trabalho de Povos e Comunidades Tradicionais**

### **Votorantim Cimentos**

Ana Luisa da Cunha Pinheiro N Gomes

Elaine Bohme Pellacani

Elyda Cioffi Ataide

### **Votorantim Metais**

Rute Fature Ferreira De Souza

### **Instituto Votorantim**

Ademar de Souza Assis

Bruna da Silva Lima

Daniela Gerdenits

Diogo da Silva Quitério

Luciana Sonck

Wilian Lourenco da Silva

## **Imagens utilizadas**

### **CAPA**

Indígena Ashaninka Aldeia Apiwtxa

© Pedro França / Ministério da Cultura (Acre, AC)

<https://www.flickr.com/photos/ministeriodacultura/4957860439/in/set-72157624880549064>

### **PÁG. 10**

Brasília - Manifestação contra a construção da usina de

Belo Monte em frente ao Palácio do Planalto

<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/galeria/2011-02-08/indios-fazem-manifestacao-contra-construcao-de-belo-monte#>

Imagem licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 2.0 Generic License e 3.0 Brasil. Para visualizar uma cópia dessa licença, visite os sites <http://creativecommons.org/licenses/by/2.0> e <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/br/>



# Sumário

---

Contexto

5

Legislação

14

Desafios do Relacionamento

23

Resumo dos Aprendizados  
do Seminário

28



Seminário Técnico sobre Povos e Comunidades Tradicionais

# Contexto

---

## Comunidades tradicionais

Povos e comunidades tradicionais distinguem-se do restante da sociedade por possuírem formas de vida e organização cultural próprias. São “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”. A definição encontra-se no decreto federal 6.040/07, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento

Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

Os principais grupos encontrados no Brasil são os povos indígenas e as comunidades quilombolas. Entretanto existem outras comunidades vinculadas a territórios específicos, como caiçaras, pescadores artesanais, seringueiros, castanheiros, pantaneiros, sertanejos e outros. A Fundação Nacional do Índio (Funai) estima haver no país cerca de 460 mil indígenas divididos em 225 sociedades. A Fundação Cultural Palmares (FCP) catalogou 3.524 comunidades quilombolas em todo o Brasil.



Há 3.524 comunidades quilombolas no Brasil, segundo a Fundação Palmares

## Tema essencial e complexo

O relacionamento de empresas com comunidades tradicionais é um tema cada vez mais atual, de grande importância para determinadas áreas de negócios, e também complexo, devido à grande diversidade de situações que o caracteriza. O pleno entendimento de todas as suas implicações para os negócios ainda é um processo em andamento no Brasil. Por isso, o tema foi selecionado entre os seis principais assuntos no campo social para o Grupo Votorantim, em uma reunião de planejamento estratégico realizada ao final de 2013.

Diferentes tipos de comunidades tradicionais encontram-se espalhados pelas várias regiões do Brasil e por toda a América Latina. É comum ter essas comunidades como vizinhas de minas, fábricas, áreas florestais e outras atividades do Grupo. Essa interação deve aumentar ainda mais no futuro, já que os planos de expansão da Votorantim no Brasil incluem cada vez mais localidades historicamente ocupadas por povos indígenas e quilombolas, como as regiões Centro-Oeste e Norte.

Para debater a questão, discutir melhores práticas e aperfeiçoar o conhecimento acerca do assunto, o Instituto Votorantim promoveu o 1º Seminário Técnico sobre Povos e Comunidades Tradicionais com especialistas de diferentes áreas em julho de 2014.

Os debates indicaram a necessidade permanente de conhecimento especializado sobre a questão. Embora envolva diferentes atores – várias instâncias governamentais, órgãos intervenientes, organizações da sociedade civil, mídias locais, nacionais e internacionais, entre outras –, é sobre as empresas que recai grande parte da responsabilidade. Afinal, a realização de um projeto depende, essencialmente, de estabelecer uma relação com a eventual comunidade ou povo tradicional impactado pelo empreendimento.

Também foi constatado, a partir das reflexões do seminário, que o segmento empresarial continua vulnerável em grande parte das relações com comunidades e povos tradicionais.

## Importância do diálogo

Para obter êxito em seus negócios, as empresas precisam considerar que o relacionamento com comunidades tradicionais é parte importante do desenvolvimento dos negócios e precisa ser considerado em seu escopo, principalmente em fase de projeto. Quando decide atuar em uma área habitada por essas comunidades, o empreendedor adquire responsabilidades legais. Sendo assim, quanto mais profissional, técnico e transparente for o diálogo, maior será a segurança do ponto de vista legal, social e cultural.

A falta de diálogo e conhecimento em relação aos direitos das comunidades cria dificuldades para o desenvolvimento dos negócios e representa também uma ameaça à conservação ambiental, como destaca o antropólogo Helcio Marcelo de Souza, coordenador de estratégia de conservação da The Nature Conservancy (TNC). Desde 2002, a TNC coordena o Diálogo Empresas e Povos Indígenas, movimento intersetorial com 30 entidades públicas, privadas e de organizações indígenas para promover a aproximação, facilitar o entendimento entre empreendedores e comunidades e criar um *know-how* de melhores práticas.

O primeiro passo é conhecer a legislação e procurar saber também como se organizam as sociedades, povos e comunidades tradicionais. No geral, as empresas

desconhecem a dinâmica das sociedades indígenas, quilombolas ou tradicionais, ignoram sua cultura, sua mitologia, seu modo de vida, costumes e meios de subsistência. Isso faz com que, muitas vezes, tentem incluir em seus projetos soluções predeterminadas, sem que a população atingida seja consultada.

Em geral, esse tipo de abordagem não tem eficácia. O diálogo deve se estabelecer desde o princípio do projeto e permear toda sua evolução até o fim da vida útil. Desse modo, impor uma solução unilateral costuma ter efeitos negativos. Por outro lado, abrir-se ao diálogo desde o princípio e permitir que a comunidade exponha seus pontos de vista é essencial para estabelecer as bases do relacionamento e evitar crises e conflitos, muito comuns quando uma das partes envolvidas – sobretudo a comunidade – só toma conhecimento do projeto depois de seu início efetivo.

Entre as empresas do Grupo Votorantim, a Votorantim Metais, por exemplo, já começa a se valer da prática de atuar com o tema desde o início dos projetos. Em empreendimentos recentes como o Aripuanã (MT), a empresa promoveu, em paralelo à produção do EIA/RIMA, um diagnóstico etnoambiental para fundamentar o diálogo com a comunidade.

## Impacto sobre os custos

Quando o diálogo é tardio, adaptações feitas em fases já avançadas da implantação dos projetos acarretam aumento de custos, atrasos e até insatisfação entre os envolvidos, com riscos para a continuidade do empreendimento.

Para o diretor do Departamento de Desenvolvimento Sustentável na Mineração, do Ministério de Minas e Energia, Edson Farias de Melo, o custo mais elevado é um fator importante a ser considerado pelas empresas, mesmo que o relacionamento se estabeleça sem conflitos. Desse modo, é importante que o projeto já contemple a ideia de um diálogo permanente e duradouro – por toda a vida útil do empreendimento.

É possível ter uma ideia do custo desse impacto por meio de um estudo<sup>1</sup> realizado por pesquisadores da Harvard Kennedy School, dos Estados Unidos, e da Universidade de Queensland, Austrália. O trabalho consultou 50 empresas do setor de mineração em várias partes do mundo para saber como elas se relacionavam com as comunidades. Além de mineradoras, o estudo ouviu outros *players* importantes, como instituições financeiras – entre as

quais a IFC, agência do Banco Mundial para financiar projetos de desenvolvimento, e os bancos Citi e Credit Suisse –, consultorias ambientais e companhias de seguro. O trabalho concluiu que a maior parte das empresas não identifica, não compreende nem agrega os custos dos conflitos com comunidades em seus projetos.

A participação de instituições financeiras na pesquisa revela a importância do segmento, uma vez que parte do marco legal se refere a regras de relacionamento como condicionantes para desembolsos. Isso ocorre também no Brasil em relação aos agentes oficiais de crédito, como o BNDES, e instituições privadas que repassam recursos oficiais.

<sup>1</sup> Davis, Rachel and Daniel M. Franks. 2014. "Costs of Company-Community Conflict in the Extractive Sector." Corporate Social Responsibility Initiative Report No. 66. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School.

Embora o trabalho esteja restrito ao setor minerador, suas conclusões valem para qualquer empreendimento. De acordo com os pesquisadores, empresas que ignoraram total ou parcialmente a existência de comunidades em seus territórios de atuação registraram impactos relevantes sobre o negócio, com prejuízos à produtividade e relatos de perdas acentuadas, em virtude de paralisações temporárias ou atrasos no início das atividades. Em resumo, ao minimizar a importância do relacionamento com as comunidades locais, essas empresas aumentaram desnecessariamente o custo de seus projetos. O estudo mostra que as perdas envolvem também as possibilidades de projetos futuros na mesma região.

São oportunidades que deixam de ser aproveitadas em virtude de conflitos e equívocos anteriores. As empresas participantes concluíram que é necessário distribuir parte dos benefícios econômicos e sociais de seus projetos nas comunidades afetadas, bem como criar mecanismos que impeçam ou minimizem o impacto sobre a cultura, os costumes e as atividades econômicas locais. O levantamento concluiu que a quantificação dos custos de todo o processo e a compreensão de seu impacto permitem ao empreendedor antecipar a solução de problemas e viabilizar o projeto de forma mais rápida e segura.



A falta de diálogo pode provocar protestos e paralisações e prejudicar os negócios  
© Wilson Dias / Agência Brasil

## Relacionamento e estudos de impacto

No mundo todo, cresce a preocupação com a criação de bases mínimas de governança no relacionamento entre empresas e comunidades tradicionais, das quais todas as partes envolvidas se beneficiem, afirma o antropólogo Helcio Marcelo de Souza, da The Nature Conservancy (TNC). Entre as partes envolvidas estão o poder público em seus vários níveis – incluindo o Executivo, Legislativo, os órgãos licenciadores e fiscalizadores e intervenientes –, o setor privado empreendedor, entidades e organizações sem fins lucrativos, o Ministério Público – responsável por zelar não só pelo cumprimento da lei, mas também pelo equilíbrio no relacionamento entre os vários atores – e associações representativas das próprias comunidades.

Nos foros internacionais de que tem participado, a TNC detectou o crescimento de consensos em torno da necessidade da obtenção de uma “licença social” – e não apenas ambiental. A licença social não existe formalmente, mas existe na prática. Ela se traduz no consentimento explícito da comunidade com relação ao projeto e às compensações econômicas, sociais e culturais negociadas para o licenciamento do empreendimento.

O Brasil também vem promovendo sua busca por um padrão de governança e já existem algumas iniciativas nesse sentido.

Para Edson Melo, o país precisa acelerar a busca por parâmetros nacionais capazes de tornar os processos mais ágeis e reduzir os custos dos projetos. Essa é uma tarefa que cabe ao poder público em seus vários níveis – incluindo os órgãos intervenientes, como Funai e Fundação Palmares – e aos empreendedores.

Na visão da secretária adjunta da Secretaria Nacional de Articulação Social da Presidência da República, Juliana Gomes Miranda, embora os parâmetros existentes na legislação sejam suficientes para orientar as ações das empresas, é consenso que seja necessário mais diálogo e aperfeiçoamento no conjunto das práticas de governança. Desse modo, o governo trabalha para criar dois institutos, a fim de que as consultas prévias transcorram de forma regular e transparente. O primeiro é o Comitê Gestor, órgão nacional, formado por representantes do governo, para monitoramento dos resultados e mediação de conflitos ou situações complexas. O segundo consiste em implantar comissões específicas para cada procedimento de consulta dos diferentes empreendimentos. O objetivo dessa sistematização é definir metodologias de consulta, prazos, locais e participantes em cada um dos processos.

Segundo Alexandre da Anunciação Reis, diretor do Departamento de Proteção ao Patrimônio Afrobrasileiro da Fundação Cultural Palmares, existe também um grupo multissetorial no governo federal trabalhando pelo aprimoramento da Portaria Interministerial nº 419/2011. O intuito do grupo – do qual a Fundação Palmares participa juntamente com a Funai e outros órgãos – é melhorar a atuação dos órgãos envolvidos no licenciamento, dar maior clareza e definir que tipo de exigência pode e deve ser feita. A Portaria Interministerial nº 419/2011 orienta a elaboração do Plano Básico Etnoambiental (PBE), tanto para indígenas (preparado pela Funai) quanto para quilombolas (de responsabilidade da Fundação Palmares). O IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico, Arquitetônico e Natural) também participa com estudos arqueológicos de proteção ao patrimônio material e imaterial dos PBEs, inclusive no caso de outras comunidades.

Além da área ambiental e social, o licenciamento também contempla uma área específica, pouco conhecida, que é a do patrimônio cultural, afirma Érika Gonzalez, historiadora, mestre em Antropologia Social, pós-doutorada em Arqueologia e sócia-diretora do Grupo Documento. “É necessário reconhecer essa bagagem cultural e ambiental para obter êxito na aplicação de ações sustentáveis de manejo ambiental e preservação cultural”, diz a historiadora.

## Patrimônio intangível

O licenciamento do patrimônio tangível e intangível é feito pelo IPHAN, órgão ligado ao Ministério da Cultura, mas o processo possui muitas interfaces em diversos momentos com a Funai, quando se trata de comunidades indígenas. Segundo Érika Gonzalez, um trabalho desses requer a presença de equipe multidisciplinar, com pessoas de várias atividades — antropólogos, historiadores, sociólogos, e outros profissionais — atuando juntas. Érika lembra que a comunidade é um vetor de conhecimento e que é preciso contemplar esse vetor na somatória de conhecimentos, sem hierarquia.

Liderado por Érika, o Grupo Documento participou de algumas práticas bem-sucedidas nesse sentido. A primeira delas, ligada a uma comunidade indígena, está relacionada à proteção de territórios tradicionais e lugares sagrados, o que é o caso da Pequena Central Hidrelétrica Paratinga II. O empreendimento, localizado a 257 quilômetros de distância de uma terra indígena, já contava com licença de implantação e a obra se encontrava em pleno andamento quando as comunidades próximas, que não foram chamadas para participar do licenciamento, indicaram a possibilidade de o projeto estar localizado em área sagrada.

As obras foram paralisadas, as comunidades convocadas e, após um criterioso levantamento, concluiu-se que as suspeitas não tinham fundamento. Mesmo assim, o empreendimento ajudou a identificar o local exato e investiu na criação de um corredor natural ecológico ligando a terra indígena ao local sagrado, facilitando o acesso da comunidade a ele e evitando a ocupação da região. O projeto permitiu que a comunidade do Xingu se tornasse o primeiro grupo indígena a conquistar o Prêmio Nacional de Cultura Rodrigo Melo Franco de Andrade. O processo também resultou no primeiro tombamento de terra indígena do Brasil e impediu custos adicionais ao projeto advindos de um potencial conflito.

Seminário Técnico sobre Povos e Comunidades Tradicionais

# Legislação

---

## Marco Regulatório

A preocupação com os direitos de povos e comunidades tradicionais em todo o mundo começou em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU). O documento reconhece que todas as formas de organização social devem ser igualmente respeitadas. A Declaração da ONU foi aos poucos sendo aprimorada. Em 1965, foi assinada a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, que reconheceu a igualdade de todos os homens e o direito à proteção de seus modos de vida. Já em 1972, foi estabelecida a proteção ao patrimônio mundial, cultural e natural.

No Brasil, um grande balizador do relacionamento com comunidades foi a Constituição Federal. Promulgada em 1988, a Carta estabeleceu o direito à preservação dos modos de vida econômico, cultural e social de populações específicas, como indígenas e quilombolas, dando a essas e a outras comunidades tradicionais o acesso aos chamados direitos fundamentais assegurados ao conjunto da sociedade brasileira.

No ano seguinte, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) aprovou a [Convenção Internacional de número 169](#), sobre Povos Indígenas e Tribais. Mesmo com foco nos indígenas, o documento passou então a reger, no âmbito mundial, o relacionamento com comunidades e povos tradicionais de diferentes origens. Regulamentada no Brasil em 2004, a convenção 169 da OIT é considerada o marco legal mais afinado com a Constituição Federal e serve de base para todo o arcabouço legal relativo ao tema.

O marco legal continuou avançando. A ONU lançou, em 2006, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, documento que consolida os direitos previstos na convenção 169. Em 2007, o Brasil adotou a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto Federal nº 6.040/07), a fim de assegurar a esses grupos a manutenção de seus territórios, bem como evitar, resolver ou minimizar conflitos ocasionados por atividades econômicas que possam afetar essas comunidades.

## Uma legislação, diferentes interpretações

A eficácia da legislação brasileira é motivo de controvérsia entre especialistas. Para Edson Faria de Melo, do Ministério de Minas e Energia, embora possua uma legislação consistente, o Brasil carece de parâmetros nacionais para implementação do processo de consulta capazes de torná-los ágeis e reduzir os custos do projeto.

Na opinião de Édis Milaré, fundador da Milaré Advogados, o arcabouço legal não está suficientemente consolidado e o processo de licenciamento ambiental é burocrático e ainda sujeito a interpretações variadas. Para Milaré, uma das contradições é o fato de a própria legislação indicar o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) como responsável pelo licenciamento ambiental, mas frequentemente admitir que a tarefa possa ser realizada por órgãos estaduais.

Na visão da secretária adjunta da Secretaria Nacional de Articulação Social da Presidência da República, Juliana Gomes Miranda, os parâmetros existentes na legislação são suficientes para orientar as ações das empresas, embora ela admita a necessidade de aperfeiçoamentos. O marco

legal funciona “fundamentalmente como um instrumento para fomentar o diálogo entre comunidades tradicionais, governo e empreendedores”, defende Juliana Miranda.

Diante desse cenário, é importante que as empresas busquem sempre se cercar de todos os dispositivos legais no momento de lançar um empreendimento em áreas potencialmente de interesse de comunidades tradicionais. Além da assessoria jurídica especializada, é importante contar também com profissionais capacitados a estabelecer o primeiro contato com os habitantes afetados e realizar o diagnóstico inicial das questões que irão permear o diálogo e o relacionamento.

## Consulta prévia, um bom começo

A consulta prévia é um dos principais mecanismos de redução de conflitos socioambientais e também uma das etapas iniciais do relacionamento entre um empreendimento e uma comunidade tradicional. A necessidade de consulta ocorre quando há interesse em projetos administrativos ou empreendimentos capazes de afetar os direitos coletivos de povos ou comunidades. No Brasil, a prática está regulamentada para comunidades indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais.

A Convenção 169 da OIT trata a consulta prévia como um consentimento prévio das comunidades a intervenções do poder público ou do setor privado em seus territórios. Esse consentimento prévio é obrigatório em caso de deslocamento total ou parcial da população de seu território. No Brasil, a Constituição Federal proíbe a remoção territorial sem consentimento da comunidade.

A criação do mecanismo de consulta prévia serve para impedir que adotem decisões à revelia de povos e comunidades tradicionais afetados por medidas governamentais ou decisões de investimento nas áreas afetadas. Uma das cláusulas da Convenção OIT 169 diz que a consulta é obrigatória quando se trata de exploração de recursos naturais nas

áreas em que vivem essas comunidades ou em seu entorno. O texto também define que, em caso de remoção total ou parcial da comunidade da área, é necessário o consentimento prévio dos habitantes, formalizado e documentado ao longo do processo de consulta.

**A Convenção 169 da OIT estabelece que a consulta deva ser feita antes da adoção de qualquer decisão.** Os interlocutores habilitados são as organizações representativas da comunidade ou povo consultado. O objetivo da consulta é sempre chegar a um consenso, de forma que cada decisão seja tomada em comum acordo e validada por todos os participantes do processo, sem que uma das partes imponha qualquer decisão não negociada.

A legislação também determina que medidas para proteger pessoas, instituições, bens, trabalho, meio ambiente e cultura não podem contrariar os anseios da comunidade, que devem ser expressos durante o processo de consulta. Desse modo, quaisquer compensações à intervenção na área desses povos precisam estar relacionadas à atividade nela implantada e atender aos desejos manifestos pela comunidade.

De acordo com a secretária adjunta da Secretaria Nacional de Articulação Social da Presidência da República, Juliana Gomes Miranda, a regulamentação do tema no Brasil prevê que a consulta prévia seja feita por etapas: planejamento, informação, diálogo e resultados. Obrigatoriamente, o resultado da consulta tem de ser anunciado, mesmo que o interessado desista do projeto. **A consulta não pode se restringir a um único evento nem ter caráter meramente informativo**, ou seja, a comunidade tem de ser amplamente informada sobre o que se pretende realizar para que possa questionar, expor seus interesses e preocupações, opinar, debater e livremente decidir se aceita a proposta de intervenção em sua área e de que forma essa aceitação se dá (mediante a compensações ou não etc.)

É recomendável a elaboração de um plano de consulta prévia, se possível em conjunto com representantes legais da comunidade afetada, para que se estabeleçam as regras, o número e o tipo dos eventos – reuniões, assembléias, debates etc. – que irão compor o conjunto do processo de consulta e outros aspectos. A participação da comunidade nessa pré-elaboração costuma dar resultados mais satisfatórios, já que os

consultados se sentem parte do processo desde o princípio. Contudo, é preciso que o plano de consulta contenha definições básicas do objetivo do processo – o que é o objeto da consulta – e dos mecanismos e procedimentos a serem adotados, bem como os passos seguintes ao acordo – ou, eventualmente, à falta de acordo.

O ideal é que, no caso de comunidades indígenas ou quilombolas, o órgão interveniente (respectivamente Funai e Fundação Cultural Palmares) participe dessa pré-consulta, desde que fique claro que as respostas devem vir da comunidade, nunca dos intervenientes, que estão no processo apenas como mecanismos de apoio. Em alguns casos, pode ser necessária também a participação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

## Participação e legitimidade

De acordo com Adriana Coli, coordenadora do Grupo de Trabalho para Assuntos Indígenas (GTAI) do Fórum do Meio Ambiente do Setor Elétrico (FMASE), quanto maior a participação da população no processo de consulta, mais legítimos se tornam e mais confiáveis os resultados da negociação. O ideal é capacitar as lideranças da comunidade e dialogar com elas, deixando o interveniente apenas como expectador. Essa é a melhor maneira de resolver o problema daquela comunidade específica sem acrescentar demandas que não estão atreladas àquela realidade em particular, defende a especialista.

Desde que foi implantado no Brasil, o processo de consulta a comunidades tradicionais e os licenciamentos em projetos associados a essas comunidades evoluíram pouco a pouco. A experiência de vários atores participantes desse processo mostrou a importância do processo de consulta e da negociação de compensações.

Em vários desses processos, fica claro que nem sempre a compensação material é o aspecto mais importante. Várias comunidades já demonstraram que seu principal desejo é serem ouvidas para que exponham suas preocupações e anseios. Trata-se de uma manifestação natural do

interesse em participar de **um processo que irá se transformar em um relacionamento de longo prazo, para além da fase de projeto e durante todo o ciclo de vida da operação**. Nem sempre as pessoas afetadas pelos empreendimentos em suas áreas ou territórios querem compensações materiais, afirma Raul Fabri, gerente de meio ambiente na Votorantim Energia. “Elas querem ser respeitadas. Em muitos casos, não adianta oferecer a elas uma casa muito melhor do que a que ela tinha antes, por exemplo. O problema é retirá-la da convivência de sua comunidade”, afirma.

O advogado Paulo Celso de Oliveira, membro do povo indígena Pankararu e com experiência de quase 20 anos na mediação de relacionamento entre comunidades indígenas e empresas, explica que quando um projeto se instala em área indígena ou próxima a ela é como se o empreendimento estivesse sendo implantado dentro de casa. Esse ponto de vista da comunidade – seja ela indígena ou outra – precisa ser conhecido e reconhecido pelas empresas antes de se implantar um projeto e buscar a anuência do grupo afetado.

Oliveira afirma que as empresas precisam saber que o pensamento indígena considera todo o histórico de relações entre o empreendedor e a comunidade e também os relacionamentos precedentes de outros empreendedores. Isso quer dizer que uma ação equivocada de uma empresa pode resultar em conflito ou divergência futura no contato de outra companhia com aquela mesma comunidade. É importante, portanto, buscar informações sobre iniciativas anteriores na região para preparar o diálogo e compreender a reação da comunidade às propostas levadas pela companhia.



Paulo Celso de Oliveira, advogado,  
membro do povo indígena Pankararu

De acordo com a antropóloga Erika Gonzalez, do Grupo Documento, o meio mais adequado de se buscar essas informações é realizar um levantamento etnocultural, já no início do processo, na fase de viabilidade do projeto, para aferir se a região do empreendimento encontra-se em área tradicional de uma comunidade e se ali existem aspectos culturais ou sociais sensíveis para aquela população.

## Demandas sociais

Paulo Oliveira nota que os indígenas têm cada vez mais demandas relacionadas a saúde, educação, abastecimento de água entre outros serviços públicos e de caráter social, já que a maioria das áreas tradicionais é pouco assistida pelo poder público.

O preparo cada vez maior das lideranças de comunidades tradicionais e a experiência de negociação com governo, terceiro setor e empresas tem ampliado o empenho dos grupos afetados nessas negociações.

Essas demandas precisam ser de conhecimento das empresas e devem ser levantadas desde o diagnóstico inicial. Embora algumas possam estar previstas

nas medidas compensatórias, as empresas não devem assumir a responsabilidade por demandas sociais, que são tipicamente atribuições do poder público.

Na visão de Wesley Pacheco, diretor técnico da Equipe de Conservação da Amazônia (Ecam), a totalidade do custo social dos empreendimentos não é de responsabilidade do empreendedor, mas as empresas precisam estar atentas à questão. Muitos dos investimentos nessa área terão de ser feitos pela companhia. Pacheco ressalta, porém, que ações compensatórias devem estar relacionadas ao aumento de impacto proporcionado pela entrada do empreendimento em operação e sua manutenção ao longo do prazo previsto.

O fundamental para a empresa é atrelar as medidas compensatórias aos impactos causados pelo projeto.

Paulo Oliveira entende que um projeto que gere impacto em área indígena precisa definir estratégias de desenvolvimento social do grupo afetado. Cabe ao empreendedor não só convencer as comunidades indígenas de seus argumentos como também encontrar alternativas para anseios conflitantes com a proposta original, bem como oferecer alternativas econômicas de geração de renda no local. Na visão de Pereira, “os povos indígenas não precisam ser problema. Eles podem ser parceiros e sócios na construção de um país mais desenvolvido e mais justo para todos os seus integrantes”.

A exemplo do que ocorre com indígenas, também as comunidades quilombolas enfrentam um longo passivo social que precisa ser sanado, entende Alexandro da Anunciação Reis, diretor do Departamento de Proteção ao Patrimônio Afrobrasileiro da Fundação Cultural Palmares, responsável pelo processo de licenciamento nas áreas quilombolas. Para ele, é papel do Estado atuar nesse sentido, mas cabe também às empresas interessadas nos recursos naturais dessas áreas propor soluções.

Quando a consulta tem influência sobre comunidades quilombolas, a Fundação informa o grupo impactado sobre as condições do projeto. A preocupação é manter a comunidade ciente de tudo desde o início. No processo de consulta, a Fundação Palmares solicita informações complementares e realiza reuniões na comunidade para se certificar que a população tem conhecimento do empreendimento e qual seu grau de informação e participação no debate até aquele momento.

“ Os povos indígenas não precisam ser problema. Eles podem ser parceiros e sócios na construção de um país mais desenvolvido e mais justo para todos os seus integrantes.”

---

Paulo Celso de Oliveira, advogado,  
membro do povo indígena Pankararu

Seminário Técnico sobre Povos e Comunidades Tradicionais

# Desafios do Relacionamento

---



Alexandro Reis, da Fundação Palmares, participou do Seminário Técnico de Povos e Comunidades Tradicionais

Um dos principais desafios para o relacionamento entre o setor privado e as comunidades tradicionais é o equilíbrio do diálogo acima das questões sócio-econômicas.

A empresa deve ficar atenta ao seu papel como fomentador de uma nova etapa de desenvolvimento econômico e social na região afetada, sem no entanto impor um modelo alheio aos interesses da comunidade.

Promover o equilíbrio na distribuição dos benefícios do projeto também é um importante desafio, uma vez que requer planejamento das despesas e, sobretudo,

da geração de riqueza nos programas implantados, a fim de propiciar, no menor tempo possível, a emancipação da comunidade em relação aos repasses de recurso pela empresa.

É preciso também ficar atento a possíveis interferências e alterações nas culturas e costumes locais. Entre esses desafios está o de promover a educação formal sem afetar os componentes culturais locais, bem como o impacto da miscigenação cultural sobre a comunidade.

A geração de riqueza em uma determinada área pode, por exemplo, mudar as estruturas políticas tradicionais, ampliando ou reduzindo o poder e a representatividade de antigas lideranças. De acordo com Wesley Pacheco, da Equipe de Conservação da Amazônia (Ecam), em vários projetos, quando o poder público se envolve e fornece à comunidade equipamentos que ela antes não possuía, como escolas e postos de saúde, a atração desses equipamentos pode fragilizar os sistemas de liderança. É preciso, portanto, que a questão seja estudada, com todos os seus possíveis impactos avaliados, para que a intervenção econômica e social não afete a organização e a representatividade local, sob o risco de as novas lideranças passarem a criar novos conflitos em relação ao empreendimento.

Outro desafio é sensibilizar adequadamente as equipes internas da operação sobre os acordos estabelecidos com a comunidade, para que os mesmos sejam contemplados na tomada de decisão do negócio.

Fausto Camargo, gerente Corporativo de Sustentabilidade da Fibria conta que, quando o grupo assumiu as operações

da Aracruz no Espírito Santo, ao realizar os primeiros encontros para dialogar com as comunidades, alguns funcionários deixavam o recinto quando havia a presença de indígenas – um dos grupos de relacionamento da empresa –, tornando o ambiente de negociação ainda mais difícil.

Há ainda um desafio comum a todos os *players* – setor privados, organizações civis, comunidades, governo e órgãos intervenientes – que consiste em organizar foros de diálogo entre múltiplos atores a fim de criar uma convergência maior de práticas e de analisar sistemáticas adotadas com êxito em outros países e outros setores de atividade.

## Passo a passo para um diálogo qualificado

O diálogo com as comunidades precisa ser estruturado. A antropóloga e consultora Sônia Lorenz considera importante seguir algumas etapas como, no caso de indígenas e quilombolas, procurar a Funai ou Fundação Palmares para **averiguar se a condição fundiária daquela comunidade está regulamentada**.

Outra sugestão é **contratar um profissional especializado** – antropólogo, sociólogo ou assistente social – com experiência no relacionamento com comunidades. Como cada caso requer uma especialização, é difícil que as empresas mantenham em seus quadros permanentes profissionais com todas as qualificações necessárias. Às vezes é necessário um antropólogo, mas às vezes pode ser um sociólogo ou assistente social.

A etapa seguinte consiste em **identificar as lideranças locais**, saber se existe uma associação ou outro tipo de organização social que represente o grupo afetado e levantar as informações básicas. Só então poderá ser agendada uma primeira reunião para comunicar as intenções da empresa e começar a **estabelecer um processo de diálogo**.

A relação do profissional contratado com os membros da comunidade deve se basear na cordialidade e na neutralidade com relação aos pleitos da empresa. Esse profissional precisa conhecer em detalhes o projeto da empresa para poder realizar os estudos

técnicos necessários e oferecer respostas transparentes às questões levantadas pela comunidade. Também deve estar inteirado completamente sobre a comunidade, suas preocupações e interesses, a fim de fazer a intermediação do diálogo até que ele se estabeleça diretamente entre as partes.

Outras duas preocupações fundamentais são: **dar o tempo necessário para que a comunidade discuta** e amadureça suas decisões e oferecer a ela a possibilidade de fazer um mapa mental dos recursos naturais, econômicos e culturais de sua região antes da elaboração de mapas técnicos. Esse levantamento ajuda a entender melhor a relação da comunidade com o território e facilita o entendimento da comunidade aos mapas georreferenciados preparados para o projeto, auxiliando nas discussões. Por fim, a especialista recomenda **não assumir compromissos que não possam ser efetivamente cumpridos**, para não invalidar todo o esforço de diálogo com a frustração das expectativas.

Sônia Lorenz recomenda que tudo deve ser feito de maneira formal. Todos os encontros, reuniões e discussões precisam ser registradas em atas ou gravações em áudio ou vídeo, fotografia etc.

Os resultados de estudo de impacto socioambiental devem ser lidos e apresentados para toda a comunidade,

visando sempre consolidar coletivamente os resultados do processo empreendido.

De acordo com Erika Gonzalez, do Grupo Documento, o projeto da VM em Aripuanã é um marco no relacionamento com comunidades tradicionais – indígenas, no caso –, porque se trata da primeira vez no Brasil que o levantamento etnocultural está sendo realizado antes da instalação do empreendimento. O histórico desse tipo de trabalho no país até resumia-

se à adoção do procedimento somente quando já havia algum conflito instalado. “Independente do resultado, porque pode ser que não se encontre nada, esse trabalho em Aripuanã será um marco histórico”, diz a antropóloga. Ela acredita que o levantamento etnocultural, previsto na Portaria Interministerial nº 419/2011 desde outubro de 2011, finalmente irá se tornar uma prática comum nos novos empreendimentos.

Resumidamente, o processo de diálogo se divide em:

- Diagnóstico inicial das comunidades afetadas pelo empreendimento proposto
- Construção de um modelo de relacionamento e acordo de compromissos de ambas as partes
- Qualificação do diálogo
- Definição das diretrizes que irão balizar o relacionamento e acompanhamento das etapas posteriores

A postura da empresa em relação a esses representantes é que vai determinar o grau de confiança e o bom andamento do diálogo desde o princípio até a conclusão do processo de decisão, prolongando-se, depois, pelo período de implantação e funcionamento do projeto.

Cabe ao empreendedor oferecer alternativas de desenvolvimento da comunidade respeitando sua cultura, seu modo de vida, suas atividades econômicas e seus desejos, proporcionando melhoria da qualidade de vida dentro do que a comunidade deseja e assegurando, ao mesmo tempo, atender aos interesses do negócio. É fundamental, para isso, fortalecer e aprofundar cada vez mais o diálogo entre empresa e comunidade.

Seminário Técnico sobre Povos e Comunidades Tradicionais

# Resumo dos aprendizados do Seminário

---

A análise dos vários tópicos debatidos no 1º Seminário Técnico sobre Povos e Comunidades Tradicionais mostra que devemos estabelecer alianças para a construção de uma agenda positiva entre os negócios da Votorantim e comunidades tradicionais com o objetivo de garantir direitos, maximizar oportunidades e reduzir os riscos nas relações econômicas e sociais.

Foi provado ser muito mais benéfico, e até mesmo estratégico, para as empresas buscar práticas que vão além das obrigações previstas em lei, incorporando a sustentabilidade em suas operações e na relação com as sociedades locais e com o meio ambiente.

Vimos que a chegada de grandes projetos alimenta esperanças e temores nas comunidades tradicionais, pois ao mesmo tempo em que suscita expectativas positivas quanto aos recursos financeiros e seus efeitos, o empreendimento também pode resultar em impactos que, se não forem bem gerenciados, podem se transformar em grandes problemas.

Em várias partes do mundo, incluindo o Brasil, um novo paradigma para o relacionamento entre empresas e comunidades tradicionais vem sendo construído e estabelecendo um ambiente de confiança e de oportunidades para promover boas práticas corporativas e soluções inovadoras de negócios sustentáveis.

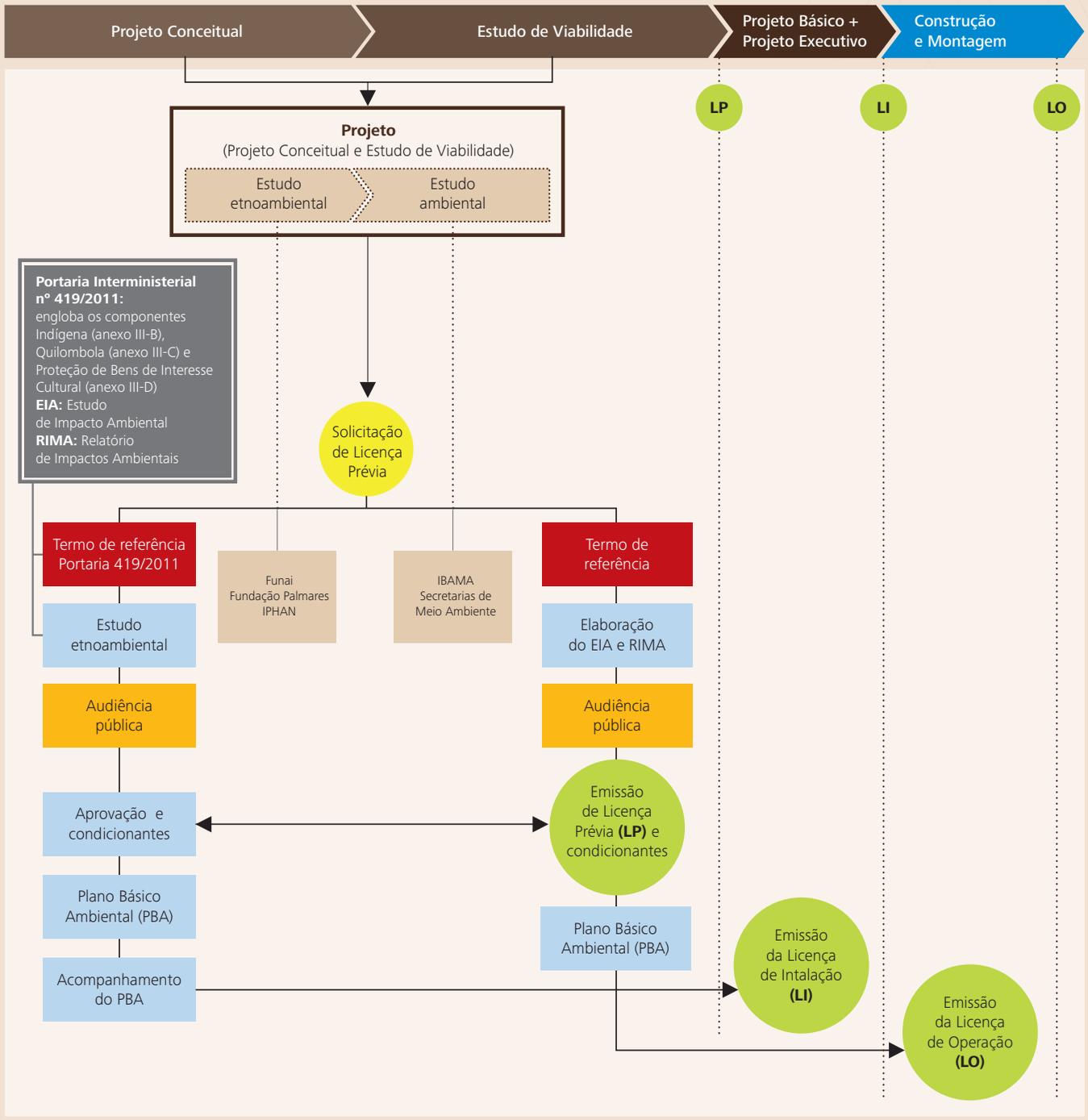
Esse novo paradigma de relacionamento com comunidades tradicionais se traduz em um crescente acúmulo de experiências boas – e outras não tão boas, mas que servem como aprendizado – que estão levando a uma maior maturidade das partes envolvidas.

Todo empreendimento – seja público ou da iniciativa privada – já se deparou ou irá se deparar com a necessidade de diálogo com comunidades tradicionais, visando por um lado minimizar riscos e, por outro, explorar potencialidades. Portanto, cabe a todos adquirir o preparo necessário para isso.

Desse modo, inserir o tema comunidades tradicionais na estratégia do negócio, mapeando dilemas e desafios, compartilhando experiências e práticas e construindo diretrizes e ferramentas para o desenvolvimento dessas localidades, é uma premissa cada vez mais necessária para o sucesso do empreendimento.

Outra atitude ressaltada pelos especialistas presentes no seminário é identificar potencialidades de investimentos inclusivos com comunidades tradicionais, facilitando relações positivas e sustentáveis entre os negócios Votorantim e as comunidades tradicionais. Promover trocas de experiências de melhores práticas nas relações corporativas com comunidades tradicionais também faz todo sentido no plano do projeto.

## Processo de Licenciamento



# Referências

---

Esta publicação é resultado do **1º Seminário Técnico sobre Povos e Comunidades Tradicionais**, realizado pelo Instituto Votorantim em parceria com as empresas do Grupo Votorantim:

## **Painel 1 - Cenário geral das implicações do tema sobre os negócios**

---

**Edson Faria de Melo**  
Ministério de Minas e Energia

**Adriana Coli Pedreira**  
Fórum de Meio Ambiente do Setor Elétrico

## **Painel 2 - Empreendimentos e direitos de povos tradicionais**

---

**Helcio Marcelo de Souza**  
The Nature Conservancy (TNC)

**Wesley Pacheco**  
Secretaria-Geral da Presidência da República

**Juliana G. Miranda**  
Secretária-Adjunta da Secretaria Nacional de Articulação Social  
Secretaria-Geral da Presidência da República

**Paulo Celso de Oliveira**  
Advogado, índio Pankararu

## **Painel 3 - Comunidades tradicionais e os processos de licenciamento e estudo de viabilidade, ambiental e social**

---

**Édis Milaré**  
Milaré Advogados

**José Raul Fabri**  
Votorantim Energia

**Alexandro da Anunciação Reis**  
Fundação Cultural Palmares / Ministério da Cultura

## **Painel 4 - Diálogo e relacionamento com comunidades tradicionais**

---

**Erika M. Robrahn González**  
Arqueologia Pública

**Sonia Lorenz**  
Consultora

**Fausto Camargo**  
Fibra



Instituto  
**Votorantim**

O trabalho forma a vida