

PONTOS-CHAVE

- O direito de povos indígenas e tribais ao consentimento livre, prévio e informado ainda há de ser efetivado.
- Os incentivos que motivam os agentes do governo e do setor privado que têm influência sobre os resultados do CLPI tendem a estar em desacordo com os direitos dos povos indígenas e tribais.
- Portanto, o poder de tomada de decisão permanece nas mãos do Estado.
- Embora tenha havido alguns avanços, para avançar mais é preciso levar em conta as realidades políticas que continuam a impedir o reconhecimento do CLPI e a execução significativa de processos de consulta prévia.
- Fazer isso envolve mudar, acomodar ou contornar obstáculos políticos.

Consentimento livre, prévio e informado: Entrando na política para aprimorar resultados

O direito dos povos indígenas e tribais ao consentimento livre, prévio e informado (CLPI) tem potencial transformador. Onde esse direito é reconhecido e significativamente operacionalizado, o CLPI pode ajudar a salvaguardar uma variedade de direitos específicos dos povos indígenas e tribais e, ao fazê-lo, refazer as relações de poder entre povos, governos e, em alguns contextos, empresas extrativas. No entanto, esse potencial está longe de ser realizado, uma vez que existe uma lacuna considerável entre o CLPI na teoria e o que acontece na prática. Nossa pesquisa mostra que os contextos políticos nos quais se desenrolam o CLPI e os processos de consulta prévia são responsáveis por grande parte dessa lacuna.

Os atores globais que apoiam o reconhecimento mais amplo do CLPI e a implementação aprimorada dos processos de consulta prévia geralmente se concentram nos padrões normativos e nas melhores práticas - e muito pouco em abordar diretamente os desafios e oportunidades políticos que moldam como esses processos se desenrolam.

Este resumo - centrado no projeto de pesquisa mais amplo em que se baseia - incentiva os profissionais a aplicar uma perspectiva política mais sistemática ao seu trabalho no CLPI e nos processos de consulta prévia. Ele antevê alguns dos principais desafios políticos enfrentados pela implementação efetiva, com base em pesquisas de três países da América Latina - Brasil, Colômbia e Peru - e propõe um menu de diferentes abordagens para enfrentá-los.



Boas intenções, três realidades

O reconhecimento internacional do CLPI é resultado de uma luta árdua dos movimentos pelos direitos indígenas que o consideram crítico para a proteção dos direitos das populações indígenas. O CLPI é um direito de tomada de decisão situado na busca mais ampla de reconhecimento e respeito pelos direitos territoriais, culturais e de autogovernança indígenas.

No contexto das indústrias extrativas, teoricamente, o CLPI exige que os governos cedam poder às populações indígenas para a tomada de decisões importantes relacionadas a projetos extrativos que ocorreriam em terras indígenas e afetariam os direitos daqueles povos. Isso inclui ceder o poder às comunidades afetadas para decidirem livremente, bem antes da aprovação do projeto e com o benefício de informações relevantes e acessíveis, se e como o projeto será executado. E inclui o reconhecimento do direito das comunidades de modificar o consentimento para um projeto, mesmo depois de iniciado.

Na prática, embora tenham sido feitos alguns progressos, a promessa do CLPI ainda não foi cumprida. Muitos estados, principalmente na América Latina, implementaram formas de participação indígena - processos de consulta prévia - que, por lei e na prática, se afastam dos princípios do CLPI. Esses processos geralmente são superficiais e, em última análise, deixam o poder de decisão nas mãos do Estado. Em vez de servir como um mecanismo para apoiar a concretização dos direitos dos povos indígenas e tribais, esses processos de consulta prévia são descritos por muitos como “simples burocracia”.

CLPI e processos de consulta prévia

No contexto das indústrias extrativas, o direito ao CLPI exige que os governos cedam o poder aos povos indígenas e tribais sobre decisões importantes que afetariam seus direitos. Os processos de consultas prévias, implementados principalmente na América Latina, são qualitativamente diferentes do que seria necessário para um processo CLPI. Em um nível básico, eles se afastam dos princípios do CLPI, deixando o poder de decisão nas mãos do Estado.

Utilizando uma perspectiva política para apoiar o CLPI

As decisões e ações de atores poderosos tendem a refletir os incentivos e interesses complexos que os motivam. As realidades políticas frequentemente são reconhecidas por referência ao [conceito vago de “falta de vontade política”](#) e geralmente não são sistematicamente entendidas e integradas ao trabalho de atores globais que apoiam a implementação do CLPI. As realidades políticas são uma parte importante da explicação do motivo pelo qual o CLPI não foi amplamente operacionalizado e, portanto, a compreensão e o direcionamento do contexto político local e nacional devem desempenhar um papel fundamental na melhoria do impacto do trabalho no CLPI.

Lidar com as realidades políticas de [maneira acionável](#) requer descompactar o conceito de vontade política. Isso envolve mapear a distribuição de poder e interesses e, em seguida, examinar como eles influenciam o reconhecimento do CLPI, bem como moldam a natureza e os resultados dos processos de consulta anteriores. Isso significa responder a perguntas como: Quem são os principais atores envolvidos? Quem tem poder sobre o que e quem? Quais interesses e incentivos impulsionam os principais participantes? E como esses resultados são moldados? Essas ideias são essenciais para que os profissionais desenvolvam estratégias para enfrentar os principais obstáculos políticos, capitalizar oportunidades políticas e apoiar diferentes atores a trabalhar de maneiras mais informadas politicamente.

Política do CLPI na prática: Principais atores, interesses e poder

Existem três conjuntos principais de atores no que diz respeito ao CLPI e aos processos de consulta prévia para projetos extrativos na América Latina: povos indígenas e tribais e seus aliados, governos nacionais e empresas. A seguir, são apresentados os principais interesses de cada categoria de partes interessadas no que se refere ao CLPI e aos processos de consulta prévia; as fontes das quais diferentes atores obtêm poder em relação a esses processos; e a distribuição de poder, ou influência relativa, dentro e entre as três categorias de partes interessadas.

1. Povos indígenas e tribais e seus aliados: interesses e poder

Interesses

Esses atores geralmente favorecem processos nos quais eles são capazes de exercer o poder de decidir livremente, bem antes de um projeto ser aprovado, bem como durante toda a sua duração, se será executado ou não e como se dará essa execução. No entanto, no contexto de processos de consulta prévia que se afastam dos princípios do CLPI e deixam o poder de decisão nas mãos do Estado, seus interesses podem incluir:

- Utilização de processos de consulta prévia como oportunidades para levantar preocupações sobre impactos culturais, sociais, ambientais e outros, de maneira a moldar os resultados e impedir ou modificar a maneira como os projetos extrativos são executados em seus territórios.
- Utilização de processos de consulta prévia como espaços de negociação para se envolver com os atores estaduais em nível nacional, a fim de buscar reparação de queixas históricas e exigir que o Estado cumpra suas obrigações sociais de maneira mais ampla.
- Utilização de processos de consulta prévia para negociar junto às empresas benefícios de recursos derivados de terras indígenas e compensação pelos impactos negativos da extração.

A abordagem global de todas as perspectivas indígenas acima é um interesse compartilhado em processos de consulta prévia que criam uma oportunidade de promover os direitos e interesses de seus respectivos povos.

“A fonte de poder dos povos indígenas e tribais deriva em grande parte de sua relação com e sua proximidade a terras ricas em recursos e da capacidade de mobilizar, protestar e se engajar em ação direta”

Poder

Distribuição de poder. Embora os povos indígenas estejam na vanguarda da definição de normas em torno do CLPI, eles têm sido muito menos influentes em relação aos governos e empresas em determinar se o CLPI está operacionalizado e como ocorrem os processos de consulta prévia. Portanto, eles tiveram relativamente menos oportunidades para moldar processos relevantes de acordo com seus interesses.

Fonte de poder. A fonte de poder dos povos indígenas e tribais deriva em grande parte de sua relação com e sua proximidade a terras ricas em recursos e da capacidade de mobilizar, protestar e se engajar em ação direta que impõe custos e cria desincentivos a práticas inadequadas de engajamento.

2. Governos nacionais: seus interesses e poderes

Interesses

Inúmeros ministérios e agências governamentais estão envolvidos na regulamentação do setor extrativista e na implementação de consultas, com interesses e incentivos variados que direcionam seu comportamento.

- Ministérios da economia e finanças, agências de promoção de investimentos e ministérios de minas, energia ou petróleo normalmente priorizam a atração de investimentos. Eles tendem a rejeitar o CLPI como incompatível com esse objetivo, considerando-o uma fonte de possíveis custos, atrasos e riscos ao investimento. Como resultado, eles favorecem as versões mais diluídas dos processos de consulta prévia - aquelas que criam a menor oportunidade para as populações indígenas desacelerarem os projetos ou potencialmente pará-los completamente.
- Os ministérios do interior ou da cultura, ou ombudsmen, podem ter interesses que se alinham pelo menos parcialmente com alguma noção de um processo de consulta prévia que envolve participação significativa dos povos indígenas na tomada de decisões.

Poder

Distribuição de poder. Os governos tendem a ser os atores dominantes quando se trata de determinar a natureza e o destino do CLPI e dos processos de consulta prévia; eles geralmente são mais poderosos que as empresas e consistentemente mais poderosos que os povos indígenas. No governo, os atores mais influentes tendem a ser aqueles que se opõem ao direito de dar e negar o consentimento e têm o maior interesse em circunscrever fortemente a participação indígena e a influência sobre os resultados. Isso inclui ministérios de minas, energia ou petróleo. Os atores do governo que apoiam mais direitos respeitando os processos tendem a ficar de lado na tomada de decisões e com poucos recursos no desempenho de suas funções.

“Os governos tendem a ser os atores dominantes quando se trata de determinar a natureza e o destino do CLPI e dos processos de consulta prévia; eles geralmente são mais poderosos que as empresas e consistentemente mais poderosos que os povos indígenas.”

Fontes de poder. Os governos nacionais derivam seu poder sobre o CLPI e os processos de consulta prévia de várias fontes:

- O estado tem autoridade suprema sobre os recursos do subsolo;
- O Estado tem a responsabilidade final de proteger os direitos de seu povo;
- O governo finalmente decide se o direito de dar e negar o consentimento é reconhecido;
- Os atores mais poderosos do governo tendem a ter autoridade formal final ou influência informal sobre como ocorrem os processos de consulta prévia (por exemplo, procedimentos, prazos, duração, escopo substantivo, critérios de participação, informações etc.);
- Em relação aos povos indígenas, os atores estatais tendem a ter mais acesso a conhecimentos técnicos;
- Atores poderosos dentro do governo tendem a ter fortes alianças com a mídia, o que lhes permite moldar narrativas sobre processos de CLPI e consultas prévias de maneira a minar os interesses dos povos indígenas (por exemplo, referindo-se a eles como “antidesenvolvimento”).

3. Empresas: seus interesses e poder

Interesses

Geralmente, interessa às empresas extrativas que os projetos prossigam sem problemas, dentro do orçamento e com atraso ou interrupção mínimos, lo que os leva a favorecer processos de consulta prévia que ajudam a estabelecer uma licença social para operar, mas que não arriscam o destino do projeto, colocando o consentimento em debate. No entanto, dependendo de sua dimensão, país de origem, se são extratoras de petróleo, gás ou minerais e sua sensibilidade à reputação, as empresas podem ter interesses e preferências diferentes no que diz respeito ao CLPI e aos processos de consulta prévia. Também há outras variações nas empresas:

- Em geral, os especialistas em desempenho social têm interesse em estabelecer e manter boas relações com as comunidades anfitriãs.
- Os gerentes/equipes de operações e técnicas do projeto tendem a querer o máximo de segurança possível em relação a prazos, custos e procedimentos, bem como a ter um interesse maior em atender aos requisitos legais do que em garantir boas práticas. Os pacotes de remuneração desses atores são frequentemente calibrados para incentivá-los a produzir e entregar projetos dentro do prazo e do orçamento, de acordo com os planos do projeto. Esses esquemas de recompensa geram interesses pessoais de alto risco e fortes desincentivos para dedicar uma quantidade de tempo adequada na condução de processos de CLPI ou de consulta prévia significativos.
- Os interesses dos advogados da empresa também tendem a se concentrar no cumprimento das obrigações legais impostas a eles pelas regulamentações governamentais nacionais e tendem a priorizar a conformidade com os padrões internacionais exclusivamente quando exigido pelo financiamento.

Poder

Distribuição de poder. Embora o equilíbrio de poder nas empresas seja variável e resulte de negociações internas, os

especialistas em desempenho social tendem a ser os atores menos poderosos nas empresas e a trabalhar mais para que suas vozes sejam ouvidas. As equipes de operações e jurídicas geralmente são dominantes, pois suas sugestões são consideradas parte integrante de todos os projetos. Como resultado, em geral, as ações das empresas refletem amplamente os interesses de gerentes de projeto, equipes de operações e advogados da empresa.

Fontes de poder. As empresas podem exercer um poder significativo a serviço de seus amplos interesses, diretamente através do envolvimento com comunidades indígenas e indiretamente através de sua influência sobre funcionários do governo, cujo objetivo é atrair e alavancar os recursos financeiros e técnicos das empresas. As fontes de influência da empresa podem incluir:

- Recursos financeiros e técnicos que podem ser usados para influenciar funcionários do governo.
- Recursos financeiros que podem ser usados para oferecer benefícios aos povos e comunidades indígenas relevantes, ou subgrupos, a fim de impedir a oposição.
- O conhecimento e as informações assimétricas sobre os povos indígenas e tribais proporcionam às empresas uma vantagem de duas maneiras: permitem que elas entendam e usem melhor as consultas em seu proveito e, potencialmente, compartilhem seletivamente as informações que projetam a empresa e seus projetos sob uma luz favorável.



Embora exista obviamente uma variação significativa entre os contextos, em geral, os atores com mais poder sobre o desenrolar dos processos - tanto entre grupos de partes interessadas quanto entre governos e empresas - tendem a perceber seus interesses como total ou parcialmente desalinhados daqueles dos povos indígenas. Como resultado, o reconhecimento do CLPI e os processos significativos de consulta prévia são raros, e os processos de consulta superficial muito mais comuns. Portanto, quaisquer tentativas de apoiar os povos indígenas a colocarem em prática o CLPI ou a obter ganhos através de processos de consulta anteriores terão que contar com as realidades políticas que trabalham contra esses objetivos.

Trabalhando politicamente no CLPI

O que tudo isso significa para doadores, profissionais de desenvolvimento, organizações não-governamentais internacionais e outros que buscam apoiar os povos indígenas e seus aliados locais? O primeiro passo crucial é integrar a análise da economia política em seu trabalho, a fim de identificar grandes obstáculos e oportunidades para o avanço das metas do CLPI em um determinado contexto. Quando confrontadas com realidades políticas desafiadoras, as opções que podem estar disponíveis para esses atores são:

1. **Mudança:** transformando a dinâmica de poder ou interesse que prejudica o reconhecimento do CLPI e a implementação de processos de consulta prévia.
2. **Navegar:** aceitando o contexto político como está e tentar trabalhar estrategicamente para obter o maior progresso razoavelmente possível dentro dessas restrições.
3. **Contornar:** tentar alcançar os fins desejados, contornando obstáculos políticos.

Uma visão geral das opções para trabalhar politicamente no CLPI em contextos em que os interesses de atores poderosos não estão alinhados com sua implementação robusta é apresentada a seguir:

Caminho 1: Mudando o cenário de poder e interesses

Várias abordagens podem ser desenvolvidas para tentar mudar o cenário de poder e interesses, a fim de melhorar as perspectivas de reconhecimento do CLPI e de processos significativos de consulta prévia que melhor se aproximam dos interesses dos povos indígenas e tribais. Isso provavelmente se resumiria ao aumento da influência relativa de grupos indígenas e/ou à mudança dos incentivos de atores poderosos dentro do governo e das empresas. As ideias iniciais para seguir esses caminhos, elaboradas mais adiante no artigo completo, estão resumidas nas tabelas abaixo.

Mudando o poder

- **Apoiar o aumento da ação coletiva para aumentar a força dos números: construção de coalizões intracomunitárias.** Portanto, um foco renovado na canalização de recursos aos esforços de organização das comunidades indígenas poderia aprimorar a coordenação e governança internas desses agentes e ampliar sua influência.
- **Apoiar mecanismos de representação política para traduzir a ação coletiva em impacto político.** Mesmo quando unificada, a presença de uma representação política forte e unificada pode ser decisiva para determinar a influência e até que ponto a participação indígena será eficaz na modelagem dos processos de consulta e no avanço do reconhecimento do CLPI.
- **Apoiar a construção de redes com aliados para ampliar o alcance e a eficácia da mobilização dos povos indígenas: construção de coalizões entre as partes interessadas.** Uma outra forma de reforçar o poder dos povos indígenas e sua influência nos processos de CLPI e consulta prévia é apoiando suas redes com aliados externos, incluindo organizações da sociedade civil e consultores jurídicos e técnicos em diferentes níveis.
- **Concentrar o foco na maior visibilidade e controle sobre as narrativas.** Uma maneira de ajudar a combater as narrativas que diminuem a solidariedade pública e o apoio aos direitos das comunidades indígenas é apoiando alianças com aliados simpáticos da mídia.
- **Apoiar a construção do poder indígena por meio do apoio estratégico a outros atores que possam ter influência**

sobre os processos de consulta anteriores (por exemplo, atores governamentais solidários nas agências relevantes).

Análises da economia política podem ser encomendadas para identificar reformadores dentro e fora do governo (inclusive em processos tradicionais de ministérios extrativistas) que possam usar suas posições para ampliar a influência de suas respectivas entidades, bem como sua própria influência em seus domínios de atividade que impactam em processos de consulta prévia e direitos indígenas.

- **Apoio aos povos indígenas em seus esforços para definir as regras do jogo, desenvolvendo protocolos autônomos e advogando pelo reconhecimento oficial deles.** Nesse contexto, o desenvolvimento de protocolos autônomos que refletem as preferências indígenas, bem como suas regras e práticas costumeiras para processos de consulta e consentimento (como discutido na seção IV), mostram-se promissoras como um meio para capacitar os povos indígenas a redefinirem as “regras do jogo” de forma a se alinharem melhor com seus direitos e interesses.

Mudança de incentivos

- **Desincentivos crescentes por meio de litígios.** O litígio, juntamente com estratégias de implementação politicamente informadas, poderia ser usado para criar desincentivos às falhas no reconhecimento e na implementação do CLPI.
- **Desincentivos crescentes através da ação direta.** Essa abordagem mobiliza as pessoas e a atenção - por exemplo, usando ação direta, estrutura estratégica, mobilização virtual nas mídias sociais e outras técnicas - contra processos e práticas de consulta que minam os direitos e interesses dos povos indígenas.
- **O envolvimento direto com empresas que respeitam os direitos humanos exige uma mudança nos esquemas de incentivo interno que melhor justifiquem o desempenho social.** Isso pode ser crítico para alinhar melhor os incentivos internos com o objetivo de melhorar o engajamento social, podendo ter o efeito indireto de melhorar a qualidade dos processos de consulta prévia, onde as empresas desempenham um papel de destaque.

Caminho 2: Navegando em realidades políticas

Em alguns casos, quando as perspectivas de mudança nos principais aspectos do contexto político a curto e médio prazo parecem altamente improváveis, os defensores e apoiadores do CLPI podem considerar uma abordagem mais pragmática para promover sua causa, seja como for e sempre que possível dentro das realidades políticas existentes. Isso pode implicar o ajuste de estratégias, cronogramas e entendimentos de metas incrementais.

- **Não participar pode ser mais prejudicial do que benéfico.** Sua justificativa para fazê-lo normalmente é que eles têm mais a perder participando de consultas que legitimam projetos extrativos para governos e empresas, mas sem fornecer aos povos indígenas oportunidades reais para moldar resultados do que eles perderiam se não participassem.
- **Preparar as bases para uma luta de longo prazo.** Essa abordagem pode exigir prazos mais longos para melhorar os resultados e focar na identificação de medidas que possam ser tomadas oportunamente nesse ínterim para gradualmente serem desenvolvidas em direção a esse objetivo maior no futuro, incluindo o trabalho destinado a interromper os fatores subjacentes à desigualdade e discriminação e melhorar o reconhecimento dos direitos territoriais.
- **Buscar o menor denominador comum (satisfazendo os poderosos em seus interesses).** Na medida em que as comunidades percebem que têm interesse em usar estrategicamente os processos de consulta prévia como espaço de negociação para tratar de queixas históricas com o estado e/ou para induzir a provisão de remuneração e benefícios adequados para as empresas, os doadores podem considerar apoiar o trabalho legal ou outras organizações da sociedade civil para acompanhar as comunidades na negociação de acordos equitativos, com recursos dedicados a um foco sustentado no monitoramento da implementação desses acordos.

Caminho 3: Contornar os impedimentos políticos, alavancando o setor privado

Por fim, outra opção para lidar com contextos políticos desafiadores pode ser tentar desenvolver caminhos alternativos para alcançar os mesmos fins. Simplificando, significa pensar se existem outras maneiras - além dos atuais modelos centrados no governo - de obter resultados semelhantes.

- **Outros caminhos para o consentimento: melhorar os padrões do setor privado.** Mesmo em situações em que atores poderosos do governo se opõem ao direito dos povos indígenas e tribais de dar e negar o consentimento, as empresas ainda têm influência para decidir não prosseguir com um projeto na ausência de consentimento. Concentrar-se na argumentação para fortalecer os padrões de associação do setor com o objetivo de refletir e enfatizar a responsabilidade fundamental das empresas em respeitar as decisões dos povos indígenas e tribais, inclusive nos casos em que o consentimento é negado, pode ser uma opção a ser considerada.
- **Outros caminhos para não causar danos e aprimorar os benefícios: negociar diretamente com as empresas e seus investidores.** Os povos indígenas, que exercem a ameaça de oposição ou ruptura, ou aumento de poder (por meio de estratégias discutidas na seção “Mudança”, acima) podem contornar seus governos e negociar com empresas extrativas e/ou investidores diretamente para desenvolver etapas significativas para empresas e investidores antecipar e reduzir os danos aos povos indígenas e suas terras e melhorar os benefícios diretos a esses grupos, apelando ao interesse das empresas em obter uma licença social.

Conclusão

À medida que o trabalho de governança das indústrias extrativas e o CLPI continuam, há uma oportunidade de aprender e aproveitar os avanços normativos e tecnocráticos que foram feitos até o momento e liberar mais de seu potencial impacto. A descompactação da “vontade política” e a percepção mais sistemática da operacionalização do contexto político serão cruciais para isso e, estão ao nosso alcance, se dedicarmos atenção adequada.

Desenvolvendo abordagens politicamente informadas de CLPI

Mudança: poder

- Apoiar o aumento da ação coletiva para aumentar a força dos números: construção de coalizões intracomunitárias.
- Apoiar mecanismos de representação política para traduzir a ação coletiva em impacto político.
- Apoiar a construção de redes com aliados para ampliar o alcance e a eficácia da mobilização dos povos indígenas: construção de coalizões entre as partes interessadas.
- Concentrar o foco na maior visibilidade e controle sobre as narrativas.
- Apoiar a construção do poder indígena através do apoio estratégico a outros agentes que possam ter influência nos processos de consulta (por exemplo, órgãos governamentais simpatizantes)
- Apoio aos povos indígenas em seus esforços para definir as regras do jogo, desenvolvendo protocolos autônomos e advogando pelo reconhecimento oficial deles.

Mudança: interesses

- Desincentivos crescentes por meio de litígios.
- Desincentivos crescentes através da ação direta.
- O envolvimento direto com empresas que respeitam os direitos humanos exige uma mudança nos esquemas de incentivo interno que melhor justifiquem o desempenho social.

Navegar

- Não participar pode ser mais prejudicial do que benéfico.
- Preparar as bases para uma luta de longo prazo.
- Buscar o menor denominador comum (satisfazendo os poderosos em seus interesses).

Contornar

- Outros caminhos para consentir: alavancar o setor privado.
- Outros caminhos para não causar danos e aprimorar os benefícios: negociar diretamente com as empresas e seus investidores.

ccsi.columbia.edu

Columbia Center on
Sustainable Investment

Jerome Greene Hall
435 West 116th Street
New York, NY 10027
Phone: +1 (212) 854-1830
Email: ccsi@law.columbia.edu

O Columbia Center on Sustainable Investment é um importante centro de pesquisa aplicada e fórum dedicado ao estudo, discussão e prática de investimento internacional sustentável.