

Os *White Papers* do Instituto Acende Brasil consolidam análises e recomendações aprofundadas sobre temas do Setor Elétrico Brasileiro e visam à promoção de discussões qualificadas sobre as seguintes dimensões setoriais: Agência Reguladora, Governança Corporativa, Impostos e Encargos, Leilões de Energia e Transmissão, Meio Ambiente e Sociedade, Oferta de Energia, Rentabilidade, Tarifa e Regulação. Para saber mais sobre o Instituto Acende Brasil acesse [www.acendebrasil.com.br](http://www.acendebrasil.com.br)

## POVOS INDÍGENAS E O SETOR ELÉTRICO: DO CONFLITO AO CONSENSO

O Brasil tem nos rios sua principal fonte de geração de energia elétrica, sendo que de todo o potencial hidrelétrico brasileiro de 248,9 mil MW, apenas 36,8% foram aproveitados. O maior potencial disponível está na região Norte (99,3 mil MW), do qual 18,6% foram explorados. No entanto, a exploração do potencial hidrelétrico da bacia do rio Amazonas representará um grande desafio pois grande parte das usinas interferem em unidades de conservação ou terras indígenas. Num horizonte de curto-médio prazo, dos 19.673 MW de potência adicional de energia elétrica previstos no Plano Decenal de Energia para serem viabilizados no período 2017-2021, 16.089 MW (82%) interferem em terras indígenas. Isto mostra a complexidade de explorar o potencial hidráulico na Amazônia tendo em vista a falta de definições e a pouca experiência sobre este tema no Brasil. A Constituição Federal prevê que o aproveitamento dos potenciais hidráulicos em terras indígenas só pode ser efetivado com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas. E a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da qual o Brasil é signatário, define os critérios para a consulta aos povos indígenas. A atual falta de regulamentação do artigo 231 da Constituição e do processo de consulta previsto na Convenção nº 169 da OIT provoca insegurança jurídica tanto para

os povos indígenas quanto para os empreendedores que desenvolverão os projetos.

Este *White Paper* analisa os benefícios do processo de consulta e discute as formas para implementá-lo, além de examinar o mecanismo de Repartição de Benefícios por meio da redistribuição da Compensação Financeira para Uso dos Recursos Hídricos.

O Brasil já incorporou as melhores práticas na elaboração de acordos para o desenvolvimento de projetos hidrelétricos. O desafio é aprimorá-las, ampliá-las para as novas usinas e construir pactos com uma população com características próprias: os povos indígenas.

A promoção de boas relações entre os empreendedores e as comunidades locais representa mais do que uma estratégia de gestão de risco: é uma alternativa para melhorar a sustentabilidade e a governança corporativa de empresas envolvidas com o desenvolvimento de projetos de infraestrutura de longo prazo.

É possível sair da situação atual de conflitos e construir um futuro de consenso.

*Je ne suis pas d'accord avec ce que vous dites, mais je me battraí jusqu'à la mort pour que vous ayez le droit de le dire. Posso não concordar com o que você diz, mas defenderei até a morte seu direito de se manifestar. (Voltaire)*

### SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	2	3.6 Quando deve ser feita a consulta?.....	15
2. DIAGNÓSTICO .....	3	3.7 Quem deve participar da consulta? .....	16
2.1 Crescimento econômico e oferta de energia .....	3	4. REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS .....	18
2.2 Povos e terras indígenas.....	6	4.1 Os benefícios da Repartição de Benefícios .....	19
2.3 Terras indígenas e hidrelétricas .....	7	4.2 Formas de Repartição de Benefícios .....	19
3. CONSULTA LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA .....	10	4.3 A operacionalização da Repartição de Benefícios .....	20
3.1 O processo de consulta .....	11	4.4 Como construir o Acordo? .....	22
3.2 Consulta ou consentimento? .....	12	4.5 Uma proposta para a Repartição de Benefícios no Brasil .....	22
3.3 Elementos básicos para o processo de Consulta .....	13	5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....	25
3.4 O Plano de Consulta .....	13	REFERÊNCIAS.....	27
3.5 Qual o objeto da consulta?.....	14		

## 1. INTRODUÇÃO

A maior parte do potencial hidrelétrico brasileiro que não foi explorado encontra-se na Amazônia, região que abriga tanto a maior quantidade quanto a maior área de terras indígenas no Brasil.

Em respeito à Constituição Federal, construir hidrelétricas que interferem direta ou indiretamente em terras indígenas exigirá consulta formal aos povos que vivem nestes territórios.

O Setor Elétrico deverá adequar-se a esta realidade e considerar no seu planejamento o tempo e os requisitos necessários para que isto ocorra.

Considerando estes novos desafios que se apresentam, este *White Paper* tem como objetivos:

- Discutir alternativas para conciliar geração de energia e os interesses dos povos indígenas;
- Apresentar proposta de regulamentação para a exploração de potencial hidráulico em terras indígenas;
- Propor critérios para a participação dos povos indígenas em empreendimentos que os afetem;
- Avaliar fontes de receita e propostas de programas para a melhoria das condições de vida dos povos indígenas.

Este *White Paper* é composto de cinco seções. Esta introdução explicita a motivação, os objetivos e a estrutura do documento.

Na segunda seção apresenta-se um diagnóstico com os desafios de crescimento da oferta de energia e da possível interferência destes empreendimentos em terras indígenas.

Na terceira seção se faz uma análise do conceito, origem e aplicação da consulta livre, prévia e informada. É explicitada a diferença entre os conceitos de consulta e consentimento, e são discutidos parâmetros para tornar o processo de consulta objetivo: como, quando, onde e quem deve ser consultado.

Na quarta seção propõe-se a redistribuição da Compensação Financeira para Uso dos Recursos Hídricos (CFURH), de forma que os povos indígenas que sofrem interferências de empreendimentos hidrelétricos recebam parte destes recursos. Além disto, são propostos eixos de desenvolvimento com atividades onde prioritariamente os recursos deverão ser aplicados.

Na quinta seção são apresentadas as conclusões com o resumo das recomendações discutidas ao longo deste *White Paper*.

## 2. DIAGNÓSTICO

Esta seção mostra a correlação entre crescimento econômico, oferta de energia e a possível interferência em terras indígenas. É também apresentado um resumo sobre a situação fundiária das terras indígenas.

### 2.1 CRESCIMENTO ECONÔMICO E OFERTA DE ENERGIA

A capacidade instalada total do setor elétrico brasileiro era de 120.973 MW em dezembro de 2012 (EPE, 2013). Este total inclui as usinas do Sistema Interligado Nacional (SIN), a parte brasileira da usina de Itaipu, as usinas instaladas nos sistemas isolados e as pertencentes a autoprodutores.

Para determinar a necessidade de energia no Brasil para os próximos anos, a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) utiliza premissas demográficas, macroeconômicas e setoriais, assim como aquelas relativas à eficiência energética e à autoprodução.

No setor residencial, o número de ligações à rede elétrica depende de variáveis demográficas como população, número de domicílios e número de habitantes por domicílio. Espera-se que a população brasileira cresça cerca de 13 milhões de pessoas nos próximos 10 anos, o que representa um crescimento de 0,7% ao ano (EPE, 2011).

O consumo médio por consumidor, por sua vez, é função da renda, da taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e do PIB per capita. Essas variáveis são também importantes na explicação da demanda por eletricidade em outros setores de consumo, como é o caso da classe comercial (comércio e serviços).

No setor industrial a demanda por energia é estimada a partir de informações sobre a economia nacional e mundial (esta última em virtude dos setores exportadores). Nesta previsão são considerados os valores da autoprodução porque estes deslocam parcelas do consumo final.

Para os períodos 2012-2016 e 2017-2021, a EPE (2011) considerou uma taxa média anual de crescimento do PIB nacional de 4,4% e 5,0%, respectivamente. Já as taxas médias anuais de crescimento do PIB mundial para os mesmos períodos são de 4,1% e 3,9%, respectivamente.

A partir das informações de crescimento populacional e da economia, a previsão de crescimento médio anual da carga de energia nos próximos dez anos (horizonte 2012 – 2021) no SIN é de 3.000 MW médios, o que demandará a construção de 4.260 MW de usinas, o que, por sua vez, representa um acréscimo de potência instalada de 4,8% ao ano (EPE, 2012a). Para se ter uma ideia do que isto representa em termos de energia, as usinas do rio Madeira, Santo Antônio e Jirau totalizam 3.150 MW e 3.750 MW de potência, respectivamente.

O atendimento às necessidades crescentes de consumo de eletricidade pressupõe que os empreendimentos de geração de energia sejam construídos com antecedência. Para isto são realizados leilões para compra de energia com três (A-3) e cinco (A-5) anos de antecedência. Como exemplo, as usinas contratadas nos leilões regulados de 2013 disponibilizarão sua energia em 2016 ou 2018, dependendo do leilão em que venderam energia <sup>1</sup>.

Embora o país disponha de múltiplas alternativas para gerar energia elétrica, os rios são a principal fonte de geração de eletricidade no Brasil. Do total de geração de energia elétrica em 2012, cerca de 552 TWh, ou 76,9% do total de energia gerada, foram provenientes de hidreletricidade (EPE, 2013).

Tal predominância hidrelétrica ainda tem espaço na matriz elétrica futura porque o Brasil possui um grande potencial hidráulico a ser explorado. Do total do potencial hidrelétrico de 248.862 MW, foram aproveitados 36,8%. O termo “aproveitado” significa, neste caso, usinas em operação ou em construção. Portanto, ainda podem ser desenvolvidos 157.280 MW, dos

<sup>1</sup> Para entender as regras e elementos dos leilões regulados, vide o White Paper 7 do Instituto Acende Brasil “Leilões no Setor Elétrico Brasileiro: Análises e Recomendações”, disponível em [www.acendebrazil.com.br](http://www.acendebrazil.com.br) > Estudos.

quais 80.820 MW estão na região Norte, principalmente na bacia do rio Amazonas (EPE, 2013). E parte do potencial hidrelétrico da região Norte interfere diretamente em unidades de conservação ou terras indígenas.

Se considerarmos que estas interferências são difíceis de transpor, a possibilidade de aproveitamento do potencial hidráulico no horizonte 2012 - 2021 se reduz muito. Na avaliação feita pela EPE (2007) em seu Plano Nacional de Energia 2030, há uma redução do potencial hidráulico brasileiro de 9.965 MW quando consideradas as interferências diretas em unidades de conservação e de 39.095 MW quando consideradas terras indígenas.

Isso significa que existe um grande desafio para atender à demanda por energia elétrica por hidrelétricas.

O planejamento da expansão hidrelétrica é composto por projetos indicativos cujos estudos estão em fase de conclusão. A tabela 1 apresenta os projetos que fazem parte do Plano Decenal de Energia 2021 e que devem ser viabilizados entre 2017 e 2021. Estes projetos totalizam 19.673 MW de potência instalada (EPE, 2012a).

**Tabela 1: Hidrelétricas previstas do Plano Decenal de Energia 2021 a serem viabilizadas entre 2017 e 2021**

<b>Entrada em operação</b>					
<b>Ano</b>	<b>Mês</b>	<b>Projeto</b>	<b>Rio</b>	<b>Potência <sup>(a)</sup> (MW)</b>	<b>Região</b>
2017	Jan	UHE Sinop	Teles Pires	400	Norte
	Jan	UHE Cachoeira Caldeirão	Araguari	219	Norte
	Fev	UHE São Manoel	Teles Pires	700	Norte
2018	Jul	UHE Ribeiro Gonçalves	Parnaíba	113	Nordeste
	Dez	UHE São Luiz do Tapajós	Tapajós	6.133	Norte
2019	Jan	UHE Davinópolis	Paranaíba	74	Sudeste / Centro-Oeste
	Abr	UHE Jatobá	Tapajós	2.336	Norte
	Jul	UHE Telêmaco Boba	Tibagi	109	Sul
	Jul	UHE Paranhos	Chopim	63	Sul
2020	Jan	UHE Água Limpa	Das Mortes	380	Sudeste / Centro-Oeste
	Jan	UHE Pompeu	São Francisco	209	Sudeste / Centro-Oeste
	Jul	UHE Bem Querer	Branco	709	Norte
	Ago	UHE Itapiranga	Uruguai	721	Sul
	Ago	UHE Apertados	Piquiri	136	Sul
2021	Jan	UHE São Simão Alto	Juruena	3.509	Norte
	Jan	UHE Resplendor	Doce	144	Sudeste / Centro-Oeste
	Fev	UHE Marabá	Tocantins	2.160	Norte
	Abr	UHE Salto Augusto Baixo	Juruena	1.461	Norte
	Ago	UHE Ercilândia	Piquiri	97	Sul
<b>Total</b>				<b>19.673</b>	

Fonte: EPE (2012a)

Nota: (a) Potência total do empreendimento.

Com exceção da UHE Sinop, todas as usinas previstas no Plano Decenal devem operar a “fio d’água”, ou seja, toda a água que chega à usina (vazão afluente) deve passar pelas turbinas ou ser vertida, não havendo condições para armazená-la. Esta configuração reduz a área inundada e, conseqüentemente, minimiza os impactos sobre o meio ambiente e sobre a sociedade.

No entanto, a configuração a fio d'água gera algumas consequências:

- a impossibilidade de controle de cheias;
- maior sobrecarga sobre as atuais usinas do SIN com capacidade de regularização, gerando grandes alterações no nível dos reservatórios ao longo de curtos ciclos hidrológicos; e
- maior despacho térmico para atender às exigências sazonais da carga, que não poderão ser atendidas pelo armazenamento hidráulico.

A figura 1 mostra a localização das usinas hidrelétricas previstas do Plano Decenal de Energia 2021 a serem viabilizadas entre 2017 e 2021. Observa-se que a região Amazônica é a que concentra a expansão, tanto em número de projetos quanto em termos de potência instalada (86,5%). Portanto, essa região se constitui na fronteira hidrelétrica do país porque nela se localiza grande parte do potencial hidrelétrico brasileiro ainda não explorado (EPE, 2012a).

**Figura 1: Localização das hidrelétricas previstas do Plano Decenal de Energia 2021**



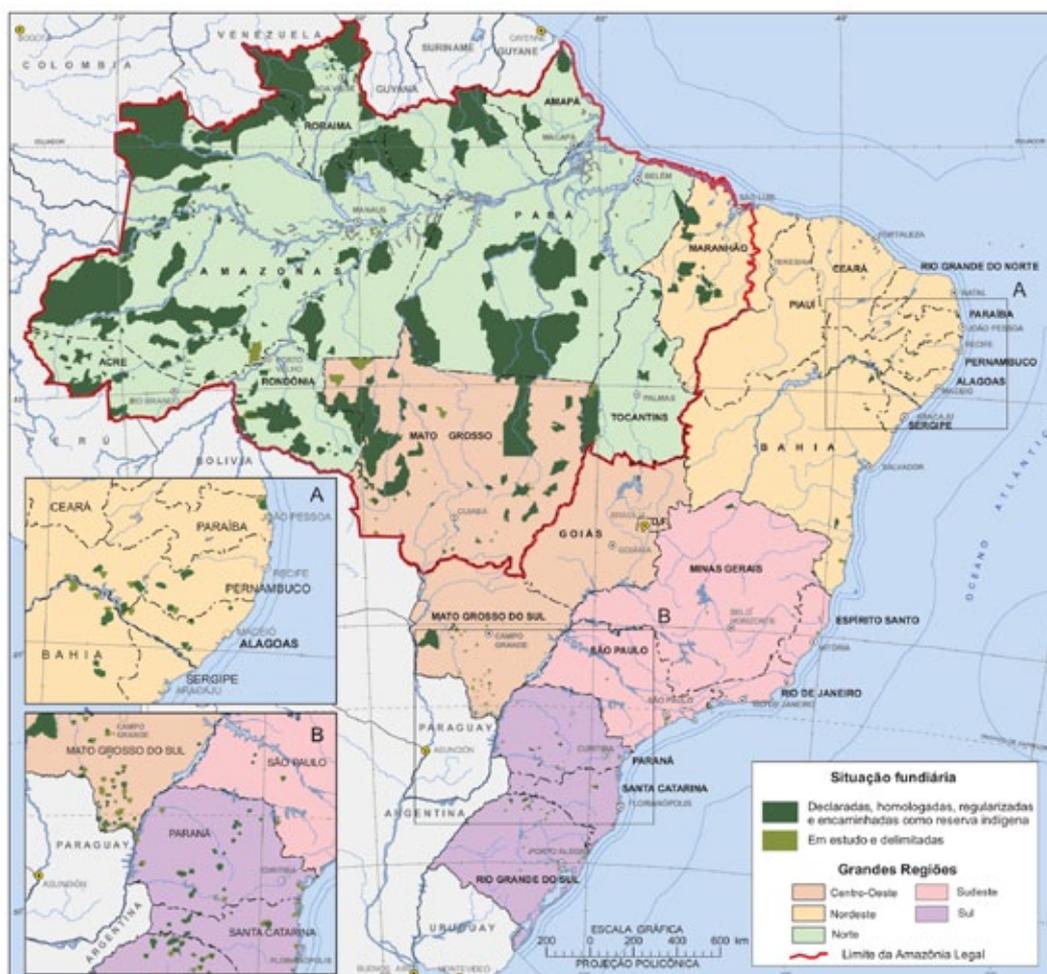
Fonte: EPE (2012a)

## 2.2 POVOS E TERRAS INDÍGENAS

Em 2010, 896,9 mil pessoas se declararam ou se consideravam indígenas no Brasil, o que representa 0,4% da população nacional. Quando tratamos de população indígena, a região mais populosa do país é a Região Norte, onde vivem 342 mil indivíduos, ou 38,2% do total indígena (IBGE, 2010).

A figura 2 mapeia as 505 terras indígenas brasileiras reconhecidas pela Funai, terras que cobrem 106,7 milhões de hectares e representam 12,5% do território brasileiro. Além destas, em 2013 havia 103 terras indígenas em processo de demarcação. Na região Norte estão localizadas 30 destas terras indígenas, que ocupam 3,5 milhões de hectares ou 3,3% das terras indígenas (Funai, 2013). Vale também registrar que, da população indígena que vive na região Norte (342,8 mil indivíduos), 73,5% vivem em terras indígenas (IBGE, 2010).

**Figura 2: Terras indígenas, por situação fundiária**



Fonte: Funai (2011)

Conforme o parágrafo 1º do **Art. 231 da Constituição Federal**, terras indígenas são terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, definidas como aquelas “*por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar, e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.*”

A posse, o usufruto e o controle efetivo da terra pelos índios têm sido reconhecidos como condição essencial para a sobrevivência dos povos indígenas e o processo de demarcação é o meio administrativo para explicitar os limites dos territórios tradicionalmente ocupados por estes povos.

O processo administrativo de regularização fundiária, composto pelas etapas de identificação e delimitação, demarcação física, homologação e registro das terras indígenas, está definido na **Lei nº 6.001**, de 19 de dezembro de 1973 (**Estatuto do Índio**), e no **Decreto nº 1.775**, de 8 de janeiro de 1996. De acordo com a Constituição Federal, os povos indígenas detêm o direito originário e o usufruto exclusivo sobre as terras que tradicionalmente ocupam.

O procedimento demarcatório é definido por ato da Presidência da República e consiste nas seguintes fases:

- Em estudos: realização de estudos antropológicos, históricos, fundiários, cartográficos e ambientais que fundamentam a delimitação da terra indígena;
- Delimitadas: terras que tiveram a conclusão dos estudos publicada no Diário Oficial da União pela Funai e se encontram em análise pelo Ministério da Justiça para expedição de Portaria Declaratória da Posse Tradicional Indígena;
- Declaradas: terras que obtiveram a expedição da Portaria Declaratória e estão autorizadas para demarcação;
- Homologadas: terras que foram demarcadas e tiveram seus limites homologados pela Presidência da República;
- Regularizadas: terras que, após a homologação de seus limites, foram registradas em cartório em nome da União e no Serviço de Patrimônio da União; e
- Reservas indígenas: terras doadas por terceiros, adquiridas ou desapropriadas pela União, que não se confundem com as de posse tradicional e, por esse motivo, não se submetem aos procedimentos anteriormente descritos.

### 2.3 TERRAS INDÍGENAS E HIDRELÉTRICAS

Conforme mencionado no item 2.2, a Constituição Federal define terras tradicionalmente ocupadas pelos índios como aquelas “por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições” (art. 231, §1º). Ainda de acordo com a Constituição, essas terras “são bens da União” (art. 20, inciso XI) e são “inalienáveis e indisponíveis e os direitos sobre elas imprescritíveis” (art. 231, §4º).

Depreende-se dessas disposições constitucionais que, para os povos indígenas, a terra é muito mais do que simples meio de subsistência e não se caracteriza apenas como um recurso natural: ela representa o suporte da vida social e está diretamente ligada ao sistema de crenças e conhecimento. Por essa razão, as interferências de hidrelétricas – ou empreendimentos de qualquer natureza – em terras indígenas demandam estudos antropológicos específicos para determinar os impactos sobre esses povos.

A interferência em uma terra indígena pode ser direta, situação em que parcela da terra indígena é afetada pelo empreendimento, ou indireta, quando, apesar de nenhuma parte da terra indígena ser afetada diretamente, os efeitos da implantação do empreendimento poderão ser sentidos na terra indígena (EPE, 2012b).

Como mencionado, e segundo o §3º do art. 231 da Constituição, o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, em terras indígenas só poderá ser efetivado “com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas”.

A **Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) nº 169**, de 27/06/1989, da qual o Brasil é signatário (**Decreto Legislativo nº 143**, de 20/06/2002), ratifica em sua alínea “a”, item 1 do art. 6º, a exigência segundo a qual os povos indígenas devem ser consultados quando previstas medidas legislativas ou administrativas que possam afetá-los diretamente.

Essa Convenção, em vigor no Brasil desde 25 de julho de 2003, deverá ser executada e cumprida conforme compromisso assumido no art. 1º do **Decreto nº 5.051**, de 19 de abril de 2004.

Diante da complexidade das tratativas necessárias à implantação de usinas hidrelétricas que interfiram em terras indígenas, a seguinte pergunta seria bastante lógica: quais são os empreendimentos que fazem parte do último Plano Decenal de Energia 2021 (PDE 2021) que interferem em terras indígenas?

A resposta à pergunta é: não há nenhuma hidrelétrica planejada, relacionada no Plano Decenal de Energia 2021, que interfira diretamente em território indígena.

Quanto às interferências indiretas, sem estudos antropológicos específicos não é possível identificar os empreendimentos previstos no PDE 2021 que interferem indiretamente em terras indígenas.

Com o intuito de adotar um critério objetivo para identificar os empreendimentos que interferem indiretamente em terras indígenas, ainda que tal critério seja alvo de críticas, foi utilizada a **Portaria Interministerial nº 419**, de 26/10/2011, que prevê em sua alínea I do § 2º do Art. 3º.

*Art. 3º O IBAMA, no início do procedimento de licenciamento ambiental, na Ficha de Caracterização da Atividade-FCA, deverá solicitar informações do empreendedor sobre possíveis interferências em terra indígena, em terra quilombola, em bens culturais acautelados e em áreas ou regiões de risco ou endêmicas para malária.*

*§ 1º ...*

*§ 2º Para fins do disposto no caput deste artigo, presume-se a interferência:*

*I - em terra indígena, quando a atividade ou empreendimento submetido ao licenciamento ambiental localizar-se em terra indígena ou apresentar elementos que possam gerar dano sócio-ambiental direto no interior da terra indígena, respeitados os limites do Anexo II.*

#### Anexo II

Tipologia	Distância (km)	
	Amazônia Legal	Demais Regiões
Aproveitamentos Hidrelétricos (UHEs e PCHs):	40 km ou área de contribuição direta ou reservatório acrescido de 20 km a jusante	15 km ou área de contribuição direta ou reservatório acrescido de 20 km a jusante

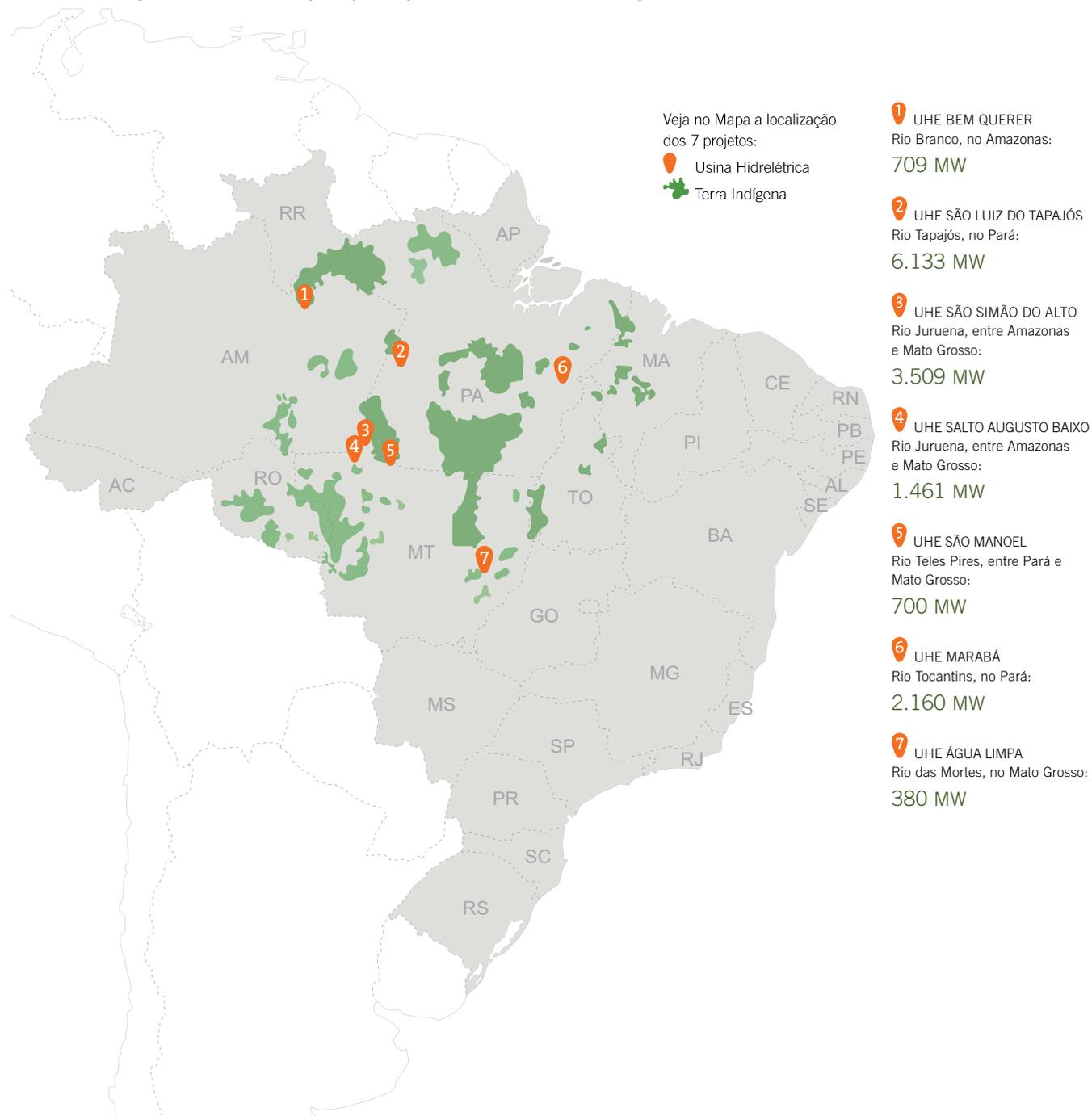
Estes critérios – embora questionáveis, pois a distância não pode ser o único critério que define o grau de interferência e uma avaliação precisa dos impactos sobre os povos indígenas que sofrem interferência de hidrelétricas só será obtida a partir de estudos antropológicos específicos – servem como referência para a análise feita neste *White Paper*.

O conceito adotado pela International Finance Corporation (IFC) para definir “atingidos” pode ajudar na definição dos povos que sofrem interferências de empreendimentos. A IFC considera “atingidos” todos aqueles que são “economicamente deslocados”. Este conjunto reúne os que sofrem deslocamento físico, os que perdem o acesso aos recursos produtivos (pescadores, agricultores de várzea, coletores de matérias primas etc), e aqueles que sofrem a interrupção de atividades econômicas, mesmo sem nenhum impacto físico territorial. Exemplos dessa última categoria são o coletor de leite e o comerciante que perde sua clientela (Pateo, 2012).

De forma análoga, se uma terra indígena estiver localizada a uma distância inferior a 40 quilômetros e encontrar-se em outra bacia hidrográfica, é possível que as possíveis interferências de um empreendimento sequer sejam sentidas. Por outro lado, terras indígenas em distâncias maiores que os 40 quilômetros citados na Portaria podem acabar sofrendo efeitos nas atividades de subsistência como a pesca, a caça ou a produção agrícola devido à alteração do regime do rio.

A figura 3 mostra as usinas previstas no PDE 2021 que interferem em terras indígenas, segundo os critérios da Portaria Interministerial nº 419 de 2011. Dos 19.673 MW de potência adicional de hidrelétricas previstos no Plano Decenal de Energia 2021, 16.089 (82%) interferem indiretamente em território indígena. Este cenário dá uma amostra da complexidade envolvida na exploração do potencial hidrelétrico na Amazônia Legal.

**Figura 3: Hidrelétricas planejadas que interferem em terras indígenas**



Fonte: Análise do Instituto Acende Brasil (2013)

### 3. CONSULTA LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA

De acordo com a Constituição, o planejamento e a construção de hidrelétricas que interferem em terras indígenas precisam incorporar o processo de consulta aos povos que ali habitam.

A Constituição brasileira, em seu parágrafo 3º. do art. 231, prevê:

*“CAPÍTULO VIII - DOS ÍNDIOS*

*Art. 231 São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.*

*...*

*§ 3º - O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.*

*...”*

Soma-se ao que diz a Constituição Federal a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da qual o Brasil é signatário, e que define critérios para a consulta aos povos indígenas.

*O ARTIGO 6º estabelece:*

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

*a) consultar os povos interessados, por meio de procedimentos adequados e, em particular, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;*

*b) criar meios pelos quais esses povos possam participar livremente, ou pelo menos na mesma medida assegurada aos demais cidadãos, em todos os níveis decisórios de instituições eletivas ou órgãos administrativos responsáveis por políticas e programas que lhes afetem;*

*...”*

Cabe destacar que, apesar de os dispositivos legais preverem que as comunidades indígenas afetadas sejam consultadas, ainda não existe nenhum instrumento legal que regulamente:

- o formato das consultas (“como”);
- em quais momentos (“quando”) as consultas serão feitas; e
- qual será o impacto do resultado das consultas na tomada de decisão (elas terão caráter consultivo ou deliberativo?).

A falta de regulamentação do processo de consulta aciona uma série de interesses sociais e conflitos no planejamento e nos usos múltiplos do território. Como as soluções possíveis não encontram respaldo em um aparato legal, político e institucional consolidado, o processo de licenciamento ambiental de projetos que interferem em terras indígenas encontra-se em situação de difícil operacionalização.

O direito de consulta prévia pode ser resumido como a possibilidade que os povos indígenas têm de influenciar os processos de tomada de decisão que lhes afetem diretamente. Porém, a consulta:

- tem sido explorada em alguns casos como instrumento para adiar ou barrar decisões;
- em outros casos tem se caracterizado como um espaço de negociação;
- ou ainda tem sido vista como uma manipulação que pretende legitimar decisões adotadas pelo Estado ou governo.

Assim, dados os riscos de distorção de seu uso, o direito à consulta precisa ser avaliado sempre como um marco de uma estratégia mais ampla, que não pode começar e terminar em si próprio (ISA, 2013).

A definição das regras para a aplicação do direito de consulta prévia está na ordem do dia no Brasil. Para isto o governo constituiu dois grupos de trabalho que elaborarão propostas para regulamentar a consulta prevista no artigo nº 231 da Constituição e no artigo 6º da Convenção OIT 169.

O primeiro grupo de trabalho foi criado informalmente em 2012 para desenvolver uma minuta de matéria legislativa que regulamentará a exploração dos recursos hídricos em terras indígenas. Este grupo é coordenado pela assessoria jurídica da Casa Civil e é formado pelos núcleos de especialistas dos Ministérios de Minas e Energia, do Meio Ambiente e da Justiça; além da Funai e da Advocacia-Geral da União (AGU).

O segundo Grupo de Trabalho Interministerial, coordenado pela Secretaria Geral da Presidência da República e pelo Ministério de Relações Exteriores, foi constituído em 27 de janeiro de 2012 por meio da Portaria Interministerial nº 35 e tem o objetivo de estudar, avaliar e apresentar proposta de regulamentação da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, no que se refere aos procedimentos de consulta prévia a tais povos. Deste Grupo de Trabalho participam 22 órgãos de governo.

### 3.1 O PROCESSO DE CONSULTA

Previsto na Constituição e na Convenção OIT 169<sup>2</sup> o processo de consulta aos povos indígenas deve ser participativo e envolver os povos que sofrem interferências de projetos de energia elétrica. Deve ser um processo de construção coletiva e envolver o quanto antes as partes interessadas.

Em geral, todos os processos de consulta prévia devem cumprir princípios básicos que lhes são comuns, tais como:

- serem executados de boa-fé;
- por meio de procedimentos adequados e com as instituições representativas dos povos;
- antes da adoção de qualquer decisão; e
- com o objetivo de chegar a um consenso.

É necessário diferenciar as consultas relativas a decisões políticas de caráter geral (que afetam a totalidade dos povos interessados, como leis ou políticas públicas voltadas para estes povos) daquelas relativas a decisões pontuais, que afetam apenas uma parcela dos povos interessados, como nos casos relativos a obras de infraestrutura ou exploração de recursos naturais que impactam diretamente os territórios destes povos. Em cada uma destas consultas o objeto, procedimentos e interlocutores variam, assim como as condições mínimas para sua execução.

Outro aspecto importante do processo de consulta está ligado à seguinte questão: a quais grupos étnicos a Convenção OIT 169 se aplica? A resposta é dada pela própria Convenção OIT 169, que define três critérios:

- a existência de condições sociais, culturais e econômicas diferentes de outros setores da sociedade nacional;
- a presença de uma organização social regida total ou parcialmente por regras e tradições próprias;
- e a auto-identificação, entendida como a consciência que o grupo social tem de sua identidade tribal.

Os critérios acima são descritos no Artigo 1º da Convenção OIT 169:

*"ARTIGO 1º*

2 A Convenção OIT 169 foi ratificada pelo Decreto Legislativo nº 143, de 20/6/2002, e entrou em vigor em 2003. Esta ratificação é compreendida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) como condição necessária e suficiente para a introdução da norma internacional em caráter de lei ordinária e de aplicação direta.

1. A presente Convenção aplica-se a;

a) povos tribais em países independentes cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros segmentos da comunidade nacional e cuja situação seja regida, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por uma legislação ou regulações especiais;

b) povos em países independentes considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que viviam no país ou região geográfica na qual o país estava inserido no momento da sua conquista ou colonização ou do estabelecimento de suas fronteiras atuais e que, independente de sua condição jurídica, mantêm algumas de suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas ou todas elas.

2. A autoidentificação como indígena ou tribal deverá ser considerada um critério fundamental para a definição dos grupos aos quais se aplicam as disposições da presente Convenção.

3. A utilização do termo povos na presente Convenção não deverá ser interpretada no sentido de acarretar qualquer implicação no que se refere a direitos que possam ser conferidos ao termo no âmbito do Direito Internacional.”

No Brasil, os critérios utilizados pela Convenção OIT 169 são aplicados, em princípio, somente aos povos indígenas, reconhecidos como minorias étnicas do Estado brasileiro na Constituição Federal de 1988.

A Convenção faz distinção entre o termo “populações”, que denota transitoriedade e contingencialidade, e o termo “povos”, que caracteriza segmentos nacionais com identidade e organização próprias, cosmovisão específica e relação especial com a terra que habitam.

### 3.2 CONSULTA OU CONSENTIMENTO?

Uma dúvida que surge na implantação dos empreendimentos que interferem em terra indígena é a seguinte: o processo é regido por consulta ou por consentimento?

A Constituição Federal (no § 3º de seu artigo 231) e a Convenção OIT 169 (no seu artigo 6º) falam em consulta aos povos interessados. Portanto, a consulta refere-se ao processo ligado ao ato de obter informações sobre a opinião dos povos indígenas a respeito do empreendimento.

A OIT tem afirmado que a consulta prévia não pode ser interpretada como direito de veto. É importante não confundir o poder de vetar decisões com o processo de consulta prévia, que não é nem veto, nem resistência, mas um instrumento de coordenação respeitosa.

Da mesma forma, a Convenção OIT 169 diz ser obrigatório o consentimento dos povos quando for necessária a retirada de seus territórios, de forma temporária ou definitiva. E delega os desdobramentos aos “procedimentos previstos na lei nacional<sup>3</sup>” caso não haja consenso e o consentimento não seja obtido, como pode ser visto no artigo 16 da Convenção OIT 169.

“ARTIGO 16

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

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

3. Sempre que possível, esses povos terão o direito de retornar às suas terras tradicionais tão logo deixem de existir as razões que fundamentaram sua transferência.

4. Quando esse retorno não for possível, como definido em acordo ou, na falta de um acordo, por meio de procedimentos adequados, esses povos deverão receber, sempre que possível, terras de qualidade e situação jurídica pelo menos iguais às das terras que ocupavam anteriormente e que possam satisfazer suas necessidades presentes e garantir seu desenvolvimento futuro. Quando os

<sup>3</sup> Os procedimentos necessários para o remanejamento de povos indígenas afetados por empreendimentos de energia ainda não foram definidos na legislação brasileira.

*povos interessados manifestarem preferência por receber uma indenização em dinheiro ou espécie, essa indenização deverá ser adequadamente garantida.*

*5. Pessoas transferidas de uma terra para outra deverão ser plenamente indenizadas por qualquer perda ou dano.”*

A Convenção dispõe ainda, em seu artigo 7º, sobre a participação e cooperação dos povos sempre que se trate da elaboração de estudos sobre os próprios povos ou seus territórios.

“ARTIGO 7º

*1. Os povos interessados terão o direito de definir suas próprias prioridades no processo de desenvolvimento na medida em que afete sua vida, crenças, instituições, bem-estar espiritual e as terras que ocupam ou usam para outros fins, e de controlar, na maior medida possível, seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, eles participarão da formulação, implementação e avaliação de planos e programas de desenvolvimento nacional e regional que possam afetá-los diretamente.*

*2. ...”*

### 3.3 ELEMENTOS BÁSICOS PARA O PROCESSO DE CONSULTA

Alguns elementos são necessários para que o processo de consulta seja um instrumento de coordenação respeitosa. Tal como os elementos presentes no processo de autorização de um procedimento médico<sup>4</sup>, o processo de consulta aos povos indígenas precisa ser Livre, Prévio e Informado, conforme detalhado abaixo:

- Livre, que significa ser feito sem coerção, expectativa ou prazo impostos externamente.
- Prévio, onde haverá tempo necessário para entender e analisar as informações sobre a atividade proposta. O intervalo de tempo até a manifestação final dependerá dos processos de tomada de decisão dos povos envolvidos.
- Informado, que implica que as informações sejam acessíveis, claras, consistentes, precisas (compatíveis com a fase dos estudos), amplas e transparentes; objetivas, abrangendo os impactos positivos e negativos; completas, cobrindo os impactos sociais, financeiros, políticos, culturais e ambientais; entregues em linguagem e formato adequados (rádio, vídeo etc); por pessoas culturalmente apropriadas e aos mais remotos, mulheres e marginalizados; e fornecidas de forma contínua.

As pessoas que serão consultadas precisam representar as comunidades e ser autorizadas, pelas mesmas comunidades, a expressar suas opiniões. É preciso garantir que todas as informações relevantes sobre o projeto sejam divulgadas e que as informações divulgadas sejam compreendidas pelos representantes das comunidades. E, finalmente, a decisão sobre as ações propostas devem ser voluntárias.

### 3.4 O PLANO DE CONSULTA

O processo de consulta deve ser iniciado a partir da definição de um **Plano de Consulta** que, por sua vez, deverá ser definido em conjunto com as partes interessadas. Neste Plano serão definidas as regras do processo de consulta (elemento fundamental para a construção da confiança entre as partes) e serão discutidas as expectativas de todos os envolvidos antes do início da consulta.

A ausência deste procedimento preliminar pode gerar mais frustrações que acordos ao final do processo. Este elemento, denominado pré-consulta ou Plano de Consulta, é essencial para o sucesso do processo e contribui para garantir o respeito pelos usos, tradições e procedimentos de tomada de decisão dos povos envolvidos.

O Plano de Consulta possibilita adequar o processo às particularidades dos diferentes povos e

<sup>4</sup> O Consentimento Livre, Prévio e Informado tem origem na Medicina.

objetos de consulta. O Plano deve conter, no mínimo:

- o objetivo do processo, ou seja, o conteúdo da consulta;
- os procedimentos a serem aplicados;
- os interlocutores legítimos de ambas as partes;
- o tempo e os recursos necessários para sua adequada execução, assim como a origem de tais recursos; e
- os procedimentos subsequentes caso não se obtenha um acordo.

Um elemento fundamental dos Planos de Consulta é a possibilidade de sua adaptação e modificação durante a execução do processo, sempre de mútuo acordo. Esta flexibilidade é necessária para o desenvolvimento da consulta porque algumas contingências não podem ser previstas antes do início do processo.

Os recursos para a execução das consultas prévias devem ser provenientes do Estado. Quando as consultas interessarem a particulares, estes devem colaborar com os recursos para sua realização, devendo o Estado administrá-los para garantir a imparcialidade das pessoas que nele trabalharem e a independência da informação produzida. Os povos consultados não devem assumir os custos do processo de consulta para que não se coloque em risco – ou sejam limitadas – suas possibilidades de participação.

É desejável que a instituição de Estado especializada (no caso dos povos indígenas no Brasil, a Funai) seja a encarregada de liderar a pré-consulta e elaborar o Plano de Consulta, identificando as instituições representativas dos povos e as entidades públicas competentes para a decisão objeto da consulta. O órgão indigenista deve orientar tanto o Estado quanto os povos envolvidos na discussão do Plano de Consulta, sem ser necessariamente o interlocutor direto por parte do Estado. O seu papel deve se restringir ao de facilitador do diálogo.

### 3.5 QUAL O OBJETO DA CONSULTA?

O Artigo 15 da Convenção OIT 169 fala explicitamente sobre a obrigatoriedade da consulta quando se trata de explorar recursos naturais pertencentes aos povos interessados, ainda que tais recursos sejam de propriedade do Estado.

#### *“ARTIGO 15*

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

*2. Em situações nas quais o Estado retém a propriedade dos minerais ou dos recursos do subsolo ou direitos a outros recursos existentes nas terras, os governos estabelecerão ou manterão procedimentos pelos quais consultarão estes povos para determinar se seus interesses seriam prejudicados, e em que medida, antes de executar ou autorizar qualquer programa de exploração desses recursos existentes em suas terras. Sempre que for possível, os povos participarão dos benefícios proporcionados por essas atividades e receberão indenização justa por qualquer dano que sofram em decorrência dessas atividades.”*

Considerando as particularidades do Setor Elétrico, é importante definir:

- (i) o que será o objeto de consulta;
- (ii) o que NÃO será objeto de consulta;
- (iii) os produtos da consulta; e
- (iv) o que será feito no caso de não se obter o acordo.

Em relação ao item (i), e sempre considerando a fase na qual o empreendimento se encontra e a precisão das informações disponíveis, deverão ser objetos da consulta:

- os impactos positivos e negativos provocados pelo empreendimento, cobrindo os impactos

sociais, financeiros, políticos, culturais e ambientais;

- qual será a Repartição de Benefícios; e,
- se houver redução da Terra Indígena, a área que será inundada com a formação do reservatório da hidrelétrica.

Quanto ao item (ii), NÃO devem ser objetos da consulta, por serem prerrogativas da União, segundo o artigo 21 da Constituição Federal:

- a decisão sobre a implantação do empreendimento;
- o arranjo de engenharia;
- a localização do empreendimento; e
- o prazo para execução da obra.

Isto não significa que os povos indígenas não deverão conhecer e manifestar-se sobre os aspectos acima. Estas informações deverão estar disponíveis o mais cedo possível para a população, até para reduzir a especulação sobre o assunto. A disponibilidade de informação durante o processo de consulta deve ser vista como um insumo: ela não pode se constituir num fim ou num produto da consulta. Além disso, e como já mencionado, a informação deve ser pública, de fácil acesso e compreensão, divulgada de forma permanente, imparcial e prévia a qualquer decisão.

Como durante as consultas sobre empreendimentos um dos objetivos é informar sobre os impactos (categoria que envolve incertezas), é importante que o trabalho de divulgação das informações incorpore meios que viabilizem a compreensão de tais informações pelas partes interessadas. Isso necessariamente implica a mobilização de um grupo de profissionais que possam assessorar as partes interessadas e garantir a compreensão das informações. Tal mobilização requer o aporte de recursos do Estado para garantir a independência e o tempo necessário para sua realização, o que deve estar previsto no Plano de Consulta.

Os acordos resultantes do processo de consulta devem ser registrados e, apesar de não implicarem o direito de veto, eles podem ser vinculantes e condicionar a decisão do Estado. As decisões resultantes do processo de consulta devem perder sua validade caso os resultados dos acordos não sejam respeitados.

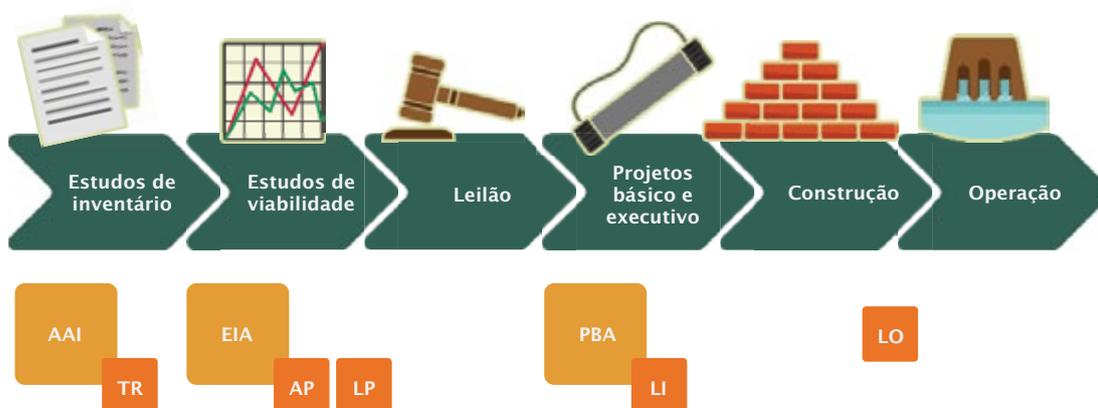
Em caso de não existir acordo sobre as propostas discutidas, a instituição administrativa ou legislativa<sup>5</sup> competente motivará sua decisão, incluindo as considerações expostas pelos povos interessados e modificando, na medida do possível, sua proposta inicial. A instituição competente deverá avaliar, ante a falta de consenso ou acordo, a possibilidade de desistir da proposta, levando em consideração a informação produzida e as razões expostas pelos povos interessados. Se, apesar da negativa dos povos em aceitar o objeto da consulta, o Estado resolver adotá-lo segundo suas competências e funções, sua decisão deverá estar motivada e influenciada pelo processo de consulta.

### 3.6 QUANDO DEVE SER FEITA A CONSULTA?

A consulta deve ser feita desde a fase inicial do planejamento, ou seja, desde os estudos de inventário e da avaliação ambiental integrada (Figura 4) e em todas as demais fases subsequentes (viabilidade, projeto básico e durante a implantação). Mesmo com poucas informações é importante envolver os povos que serão afetados antes que o processo esteja definido.

<sup>5</sup> Até a data de publicação deste *White Paper* as instituições administrativas e/ou legislativa brasileiras ainda não haviam sido definidas, mas, segundo a Constituição, o aproveitamento dos potenciais energéticos em terras indígenas só pode ser efetivado com autorização do Congresso Nacional.

Figura 4: Fases de desenvolvimento de projetos de energia elétrica



Fonte: Análise do Instituto Acende Brasil (2013)

Legenda: AAI: Avaliação Ambiental Integrada, TR: Termo de Referência, EIA: Estudo de Impacto Ambiental, AP: Audiência Pública, LP: Licença Prévia, PBA: Projeto Básico Ambiental, LI: Licença de Instalação, LO: Licença de Operação.

O objetivo destas consultas é influenciar as decisões e alcançar consenso entre as iniciativas dos Estados e os interesses dos povos. Tal dinâmica se inicia na avaliação preliminar (para decidir sobre a realização ou não do empreendimento) e continua ao longo das decisões necessárias em todas as fases posteriores de concessão de licenças, execução de obras e mitigação de impactos. Para esses casos, é recomendável a criação de espaços permanentes de interlocução (nos quais serão executadas as diferentes consultas) e a definição de prazos de vigência para os acordos alcançados.

O envolvimento da comunidade desde a concepção do projeto diminui as tensões e as incertezas e contribui para uma viabilização mais previsível e sem sobressaltos do empreendimento. Deve-se evitar o deslocamento de desafios para fases avançadas do projeto, quando decisões importantes já terão sido tomadas (e custos e compromissos já terão sido assumidos).

### 3.7 QUEM DEVE PARTICIPAR DA CONSULTA?

Para definir quem participará do processo de consulta é fundamental determinar quem sofrerá o impacto da construção e operação do empreendimento.

Como sugerido nos elementos básicos para a Consulta, Livre, Prévia e Informada, deverão ser consultados os líderes que representam as comunidades que sofrerão interferências do empreendimento, sendo aberta a participação a todas as pessoas destas comunidades.

As comunidades que deverão ser consultadas são as que sofrem impactos diretos em seu território, tanto nas atividades econômicas e de subsistência (pesca, roçado, extrativismo), quanto no seu simbolismo (definidos a partir de estudos etno-ecológicos).

A consulta deve ser promovida pelo empreendedor com o uso de interlocutores da própria comunidade, treinados e assistidos pelo órgão federal indigenista, e mediante procedimentos adequados a cada circunstância.

A definição da representação legítima dos povos indígenas e a escolha dos representantes do próprio Estado que participarão da consulta são importantes e complexas. Tais definições devem ser feitas segundo o conteúdo e a abrangência das medidas consultadas. A falta de uma definição eficiente de interlocutores pode comprometer todo o processo de consulta, pondo em risco sua validade e possibilitando sua anulação por falta de representatividade e competência dos participantes da consulta.

A representação adequada deve garantir que:

- as partes possam adotar decisões vinculantes sobre o objeto da consulta;
- as instituições que participam do processo sejam aquelas diretamente afetadas, com competência para a execução de acordos dentro dos grupos e territórios impactados, sendo unicamente a representação local a que deveria estar autorizada a dizer a última palavra sobre a matéria consultada.

Por isso, é fundamental que não existam intermediários entre quem toma a decisão e quem a executa.

A consulta deve ser desenvolvida com instituições representativas dos povos indígenas e nunca com indivíduos com representatividade e mandato. A exigência de se definir instituições representativas dos povos não pode significar a construção de representações artificiais e alheias aos povos, como movimentos políticos e/ou sociais, ONGs ou qualquer tipo de personalidade jurídica.

A ideia de exigir que sejam instituições representativas dos povos as que participem da consulta pretende reconhecer aquelas instituições de representação política própria de cada povo, podendo esta ser um cacique, um capitão, um conjunto de velhos e até mesmo associações e outras organizações constituídas como pessoas jurídicas já existentes no decorrer da articulação política de cada povo. As pessoas que simbolizam a instituição política representativa em cada caso devem ter poder suficiente para falar e decidir pelos povos, segundo seus usos e tradições. A OIT tem se manifestado sobre a importância de respeitar as formas próprias de autoridade, governo e representação destes povos como um dos elementos fundamentais para a legitimidade dos processos de consulta (ISA, 2013).

## 4. REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS

A Repartição de Benefícios tem ocupado espaço nas discussões internacionais como uma alternativa para desenvolver de forma sustentável grandes empreendimentos de infraestrutura e para distribuir seus benefícios e custos entre os diversos *stakeholders* envolvidos nos projetos.

Os princípios da Repartição de Benefícios têm sido incorporados por várias empresas e recebido incentivos devido a reformas globais que tratam tanto da governança do uso da água quanto do desenvolvimento sustentável.

Os mecanismos da Repartição de Benefícios devem reforçar o alinhamento de todos os *stakeholders* na implantação de empreendimentos e promover a sua sustentabilidade. Dessa forma, tais mecanismos funcionam como complementos que tratam da dimensão social e/ou socioambiental dos projetos, complementando as abordagens econômicas ligadas, por exemplo, à otimização do aproveitamento dos recursos naturais e bens físicos.

Existem inúmeros modelos de Repartição de Benefício utilizados pelos setores de mineração, petróleo e silvicultura: desde fundos nacionais de receitas – cujos recursos devem ser investidos em melhorias dos serviços públicos para as comunidades afetadas – até contratos de partilha de receitas entre as empresas (privadas ou estatais) e as comunidades locais.

A prática também é encontrada em áreas emergentes. A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e organismos internacionais subordinados às Nações Unidas, por exemplo, estão desenvolvendo diretrizes para regulamentar o comércio internacional de recursos genéticos. O princípio é compartilhar as receitas (como patentes internacionais, por exemplo) entre os governos e as comunidades locais onde as plantas medicinais são encontradas.

No caso de hidrelétricas, os Pagamentos por Serviço Ecológico (PES, ou “Payments for Ecological Service”) se constituem em uma ferramenta que pode ser utilizada para incentivar a mudança das práticas de uso do solo que, por sua vez, são importantes para o manejo das bacias hidrográficas. Os recursos financeiros para os PES podem ser provenientes de diferentes fontes, incluindo a partilha de receitas da geração de energia (forma especialmente relevante quando os PES fortalecem ações locais que aumentem a vida útil do reservatório e sustentem o fluxo de receita de longo prazo advindas da geração de energia). Esta opção faz sentido econômico e financeiro quando a garantia de pequenos pagamentos a organizações comunitárias locais ou usuários individuais da terra a partir do fluxo de receitas do projeto inclina a balança em favor de um uso da terra mutuamente benéfico (Haas, 2009).

Além da sensibilização por parte das empresas para que as mesmas passem a considerar alternativas de Repartição de Benefícios, a Convenção OIT 169 recomenda a priorização, nos planos de desenvolvimento da região onde vivem os povos indígenas, de programas que melhorem as condições de vida e de trabalho dos povos interessados:

*“ARTIGO 5º*

*Na aplicação das disposições da presente Convenção:*

*a) ...*

*b) ...*

*c) Políticas para mitigar as dificuldades enfrentadas por esses povos, diante das novas condições de vida e trabalho, deverão ser adotadas;*

*ARTIGO 7º*

*1. Os povos interessados terão o direito de definir suas próprias prioridades no processo de desenvolvimento na medida em que afete sua vida, crenças, instituições, bem-estar espiritual e as terras que ocupam ou usam para outros fins, e de controlar, na maior medida possível, seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, eles participarão da formulação, implementação e avaliação de planos e programas de desenvolvimento nacional e regional que possam afetá-los diretamente.*

*2. A melhoria das condições de vida e de trabalho e dos níveis de saúde e educação dos povos interessados, com sua participação e cooperação, deverá ser considerada uma prioridade nos planos gerais de desenvolvimento econômico elaborados para as regiões nas quais vivem. Projetos especiais de desenvolvimento para essas regiões deverão ser também concebidos de uma maneira que promova essa melhoria.*

3. ...”

## 4.1 OS BENEFÍCIOS DA REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS

Várias situações ilustram os motivos pelos quais a Repartição de Benefícios tem recebido crescente atenção por parte de governos e empresas.

Segundo Haas (2009), a Repartição de Benefícios é positiva para todas as partes interessadas pois permite que as pessoas afetadas pelo projeto, os usuários tradicionais do rio e os moradores da bacia tornem-se parceiros do projeto e com incentivos alinhados ao seu sucesso. Do ponto de vista do governo, a Repartição de Benefícios é uma ferramenta para alcançar maior inclusão social e equilibrar os fatores sociais, econômicos e ambientais no planejamento, projeto, implantação e operação de projetos de energia.

Para o empreendedor, a Repartição de Benefícios aumenta a capacidade de trabalhar de forma eficaz com as comunidades locais. Boas relações com a comunidade são importantes porque reduzem o risco de atrasos no projeto e de comprometimento da reputação, além de melhorar as perspectivas para cooperação local na implantação de programas ambientais que forem definidos no processo de licenciamento ambiental.

A existência de um acordo explícito com disposições realistas para a Repartição de Benefícios é um indicador de que tanto as comunidades afetadas localmente quanto a sociedade de forma mais ampla estão propensas a apoiar o projeto. Como consequência, a exposição ao risco é reduzida, com impactos positivos sobre as soluções de financiamento do projeto.

Do ponto de vista do consumidor (residencial, industrial e comercial), melhores decisões podem ser tomadas para otimizar o uso dos recursos hídricos e proporcionar energia elétrica mais segura, confiável e barata.

De modo mais geral, se a Repartição de Benefícios for percebida como justa e tiver sido desenvolvida de forma colaborativa, a mesma pode transformar conflitos em consenso tanto no planejamento quanto na gestão de empreendimentos.

## 4.2 FORMAS DE REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS

Ainda segundo Haas (2009), três abordagens podem ser utilizadas para a Repartição de Benefícios com as comunidades local e regional decorrentes da construção de um empreendimento:

- a) Partilha equitativa dos serviços do projeto: onde as populações locais são beneficiárias dos serviços de água e energia produzidos por hidrelétricas para apoiar a sua construção e as oportunidades de bem-estar<sup>6</sup>;
- b) Formas não-monetárias de repartição de benefícios: onde os beneficiários recebem direitos que lhes permitem o acesso a outros recursos naturais, ou o apoio para buscar outras formas de melhoria de vida e bem-estar que compensem a perda ou a redução permanente da área de plantio ou do acesso à água provocado pelo empreendimento<sup>7</sup>; e
- c) Partilha de receitas: onde as populações locais recebem parte dos benefícios monetários que o projeto gera, normalmente expressos como uma parte da receita da venda de energia elétrica.

<sup>6</sup> Para serviços de energia elétrica, uma série de medidas podem ser consideradas, tais como: (i) eletrificação dos reassentamentos; (ii) prioridade em programas de eletrificação rural para conexão ou melhoria na qualidade do serviço; (iii) assistência financeira a residências para aquisição de equipamentos eficientes (lâmpadas, geladeiras etc); e (iv) tarifas de eletricidade reduzidas por um período determinado de tempo. No Brasil, tais medidas já são adotadas há muitos anos pelos empreendedores do setor elétrico.

<sup>7</sup> Benefícios não monetários podem ser tão valiosos para as comunidades locais quanto os benefícios monetários, especialmente medidas que fortaleçam e capacitem as populações locais para a gestão dos recursos naturais e o acesso aos serviços dos ecossistemas.

Estes acordos em geral são permanentes ou mantidos ao longo da vida útil do empreendimento. Os acordos começam depois que o projeto se torna operacional.

Outras formas de Repartição de Benefícios podem começar durante as etapas de implementação do projeto e podem se estender por vários anos e incluem: investimentos para maximizar o emprego da força local de trabalho na construção do empreendimento; oferta local de bens e serviços para o projeto; investimentos em infraestrutura física, como estradas locais (que aumentam o acesso da comunidade aos mercados de agricultura ou dão acesso aos serviços de saúde para as famílias que vivem perto do reservatório); e outros serviços públicos que produzem benefícios sustentáveis e de longo prazo para as comunidades.

### 4.3 A OPERACIONALIZAÇÃO DA REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS

Não há uma única forma de operacionalizar a Repartição de Benefícios com as comunidades. O acordo depende do quadro legal do país e é desejável a participação de uma organização de bacia hidrográfica. A forma de operacionalizar a Repartição de Benefícios pode ser influenciada pela estrutura societária do empreendimento e em diversas partes do mundo é implementada por uma agência de desenvolvimento. Apesar da diversidade de modelos, há várias características importantes na operacionalização da Repartição de Benefícios:

a) Regulação: É preciso haver políticas claras (leis e regulamentos) para a Repartição de Benefícios, considerando:

- Uma abordagem que considere as três formas de Repartição de Benefícios e as adapte à realidade dos projetos novos e existentes;
- A coordenação das decisões sobre a Repartição de Benefícios com o planejamento de desenvolvimento local existente para complementar e reforçar os investimentos, ao invés de minar as capacidades e estruturas de desenvolvimento existentes;
- Procedimentos para incorporar a Repartição de Benefícios no longo prazo quando houver a discussão sobre reassentamentos, restauração das condições de subsistência e outros programas ambientais em novas usinas; e
- Métodos para garantir que o princípio da Repartição de Benefícios esteja refletido em todas as etapas do projeto: planejamento, projeto, implantação e operação.

O quadro jurídico existente determinará se é necessária nova legislação ou se são suficientes apenas alterações na legislação existente. Ministérios ou órgãos reguladores responsáveis por usinas (ou Comitês de Bacias Hidrográficas, se habilitados) seriam os responsáveis pela condução de um processo colaborativo visando a preparar os regulamentos necessários.

b) Fontes de Recursos: Os mecanismos de financiamento utilizados para canalizar os benefícios monetários de usinas para as populações locais podem incluir:

- Parte do fluxo da receita para pagamentos de *royalties* pelo projeto ou taxas de utilização de recursos hídricos gerados pelas hidrelétricas, de acordo com a regra definida na regulamentação. Normalmente os valores são ligados à capacidade de geração de receita do projeto ou às saídas anuais<sup>8</sup>;
- Transferências de receitas anuais provenientes de impostos que decorrem de benefícios públicos das usinas para os municípios afetados e comitês de bacias hidrográficas onde a usina está instalada (por exemplo, os benefícios do controle de vazão);
- Cobrança de impostos pelas autoridades locais sobre a propriedade das terras utilizadas para a formação do reservatório e a construção da barragem, medida que pode reduzir os impostos pagos pelas comunidades locais e/ou arrecadar fundos;

<sup>8</sup> Esta forma é a mais comum, e embora os valores variem anualmente (devido à hidrologia), isto não tem mostrado ser um problema.

- Contratos diretos de longo prazo entre os empreendedores e as comunidades afetadas; e
- Projetos de carbono para capitalizar fundos de desenvolvimento local.

Pode-se optar por uma medida ou por um conjunto de medidas. Mecanismos de receitas são mais complexos em projetos de usos múltiplos que não geram de eletricidade. Embora os fluxos de receita de tarifas de uso da água, taxas de navegação ou de irrigação possam ser utilizados, esta não é a experiência internacional.

c) Aplicação dos Recursos: Os recursos provenientes da Repartição de Benefícios devem ser adequados às necessidades de desenvolvimento local e da escolha da comunidade. Exemplos da aplicação de recursos provenientes da Repartição de Benefícios incluem:

- Infraestrutura em vilas ou comunidades, incluindo praças e estradas;
- Serviços de extensão na agricultura, silvicultura e pesca;
- Programas de crédito rural e desenvolvimento/treinamento de atividades econômicas locais;
- Melhorias nos serviços de saúde e saneamento; e
- Programas culturais para a comunidade.

A aplicação dos recursos varia em função do local onde vivem as pessoas afetadas pelos empreendimentos (por exemplo, a montante ou a jusante da barragem, ou ao longo do perímetro do reservatório).

É importante evitar a criação de compromissos que não poderão ser cumpridos como, por exemplo, construir escolas ou postos de saúde se não há capacidade para remunerar professores ou profissionais de saúde e não há previsão orçamentária no governo para fazê-lo.

d) Arranjos institucionais e de governança: Existem dois modelos principais para organizar a entrega de benefícios para as populações afetadas por usinas.

d.1) O primeiro modelo consiste em aumentar os orçamentos dos municípios onde vivem as comunidades afetadas e dos municípios do entorno, ou alocar recursos com a condição de que os mesmos devam ser usados para o desenvolvimento de beneficiários definidos, e não para a administração pública. Estruturas de governança locais existentes deverão priorizar a utilização dos fundos da Repartição de Benefícios consultando as comunidades afetadas pela usina. Este modelo não impede a subcontratação do governo local ou dos conselhos tribais para a entrega dos benefícios para as organizações que representam os grupos impactados<sup>9</sup>.

d.2) O segundo modelo consiste em estabelecer um fundo de longo prazo. Os orçamentos são definidos para diferentes programas de desenvolvimento local ou programas de subvenção. Os arranjos de governança são necessariamente integrados com os existentes e com organizações de gestão de bacia (caso existam).

Escolher entre os dois modelos depende de muitos fatores contextuais. Quando um fundo é o modelo preferido, a melhor forma de supervisioná-lo passa pela escolha de um Comitê Diretivo com diferentes *stakeholders*. O principal papel do Comitê é preparar um Acordo de Utilização do Fundo (tradução livre para “*Fund Charter*”), a partir do qual serão tomadas decisões estratégicas sobre o funcionamento do fundo. O Acordo de Utilização do Fundo estabelece a estrutura e os procedimentos para a Repartição de Benefícios. Define, por exemplo, quem é elegível para participar, quais serão as atividades apoiadas e quais serão os critérios de utilização do fundo. Uma equipe dedicada deve gerir o dia-a-dia e administrar o fundo, reportando-se ao Comitê Diretivo. As funções sob responsabilidade desta equipe incluem:

- Selecionar programas e iniciativas que serão financiadas a cada ano (ou estender o

9 Esta forma é adotada pelo Nepal, onde uma porcentagem da receita da produção de energia elétrica é transferida para os orçamentos dos Comitês de Desenvolvimento de Aldeia e para as contas distritais da região do empreendimento onde os projetos hidrelétricos estão localizados. Da mesma forma, na Colômbia a legislação prevê a transferência de receitas do setor elétrico para os municípios e agências ambientais.

suporte para períodos maiores), utilizando processos e critérios transparentes e estabelecidos no Acordo;

- Administrar os contratos, auditar o fluxo financeiro, monitorar e relatar o uso dos recursos e cumprir as metas definidas anualmente;
- Comunicar-se e interagir com as comunidades beneficiárias do fundo por meio de boletins, rádios comunitárias e reuniões, reportando todos os aspectos do funcionamento do fundo e as questões relativas à Repartição de Benefícios definidos no Acordo; e
- Coordenar, conforme requerido entre os diferentes níveis de governança, agências de fomento e ONGs na implantação de programas para as comunidades.

Com o tempo, a Repartição de Benefícios deve ter tanto a perspectiva do empreendimento quanto a da bacia hidrográfica, pois enquanto alguns impactos são locais e específicos do projeto, outros surgem a partir do efeito conjunto das usinas existentes na bacia hidrográfica.

#### 4.4 COMO CONSTRUIR O ACORDO?

A Repartição de Benefícios pode ter um impacto grande e transformador sobre a sociedade, em particular sobre os povos indígenas.

As comunidades locais são fundamentais para as usinas hidrelétricas porque elas são as mais diretamente afetadas pelos projetos. Assim, os empreendedores devem empenhar esforços para envolver a comunidade e manter parcerias durante todo o projeto. O apoio da comunidade é mais eficaz e legítimo quando são envolvidas, além da população diretamente atingida, agências governamentais, instituições acadêmicas e outros membros da sociedade civil.

O envolvimento da comunidade desde o início do empreendimento é essencial porque isto dá segurança jurídica e evita alterações constantes nos programas previstos para os ambientes biofísico e sócio-econômico.

Como já mencionado, os benefícios que devem ser considerados não são apenas os de natureza monetária. Benefícios não monetários (melhoria de acesso e de infraestrutura, apoio a programas de saúde e educação, legalização de título de terra etc) são igualmente importantes e devem ser definidos pelas comunidades afetadas a partir de um processo participativo.

Obviamente é importante definir quais são as “comunidades afetadas” pois são estas que participarão da elaboração do Acordo e receberão os benefícios nele delineados. No entanto, o que se entende por “comunidades afetadas” pode variar de um projeto para outro. Como discutido na seção 3.7, um patamar minimamente consensual para o termo refere-se às pessoas e comunidades que perderam seus meios de subsistência, ou sua propriedade, ou o acesso aos recursos que são essenciais para a sua sobrevivência, devido ao represamento do rio, às obras de construção ou às alterações no fluxo de água a jusante.

Afinal, quem decide até que ponto uma comunidade é “afetada”? Não há respostas simples. O estabelecimento de quem é afetado por um projeto é muitas vezes um exercício de negociação realizado entre aqueles que legitimamente acreditam que são afetados por um projeto e os empreendedores e/ou autoridades públicas (IEA, 2000).

#### 4.5 UMA PROPOSTA PARA A REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS NO BRASIL

Quando analisamos o processo de Repartição de Benefícios no Brasil fica evidente como o país já incorporou as melhores práticas na elaboração de acordos para o desenvolvimento de projetos hidrelétricos. O desafio é aprimorá-las, ampliá-las para as novas usinas e construir acordos com uma população com características próprias: os povos indígenas.

O setor elétrico brasileiro já possui uma fonte de receita com características similares ao proposto na literatura internacional que poderia compor um fundo financeiro de Repartição de

Benefícios: a Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos (CFURH).

A CFURH poderia ser redistribuída e incluir as comunidades indígenas nesta compensação paga pelos empreendimentos hidrelétricos que interferem em Terras Indígenas sem aumentar os encargos na conta de energia elétrica e sem onerar a conta de luz paga pelos consumidores de energia.

A proposta apresentada abaixo valeria apenas para as usinas que interferem em terras indígenas e não interferiria nos programas de mitigação e de reparação dos impactos socioambientais sobre as comunidades indígenas.

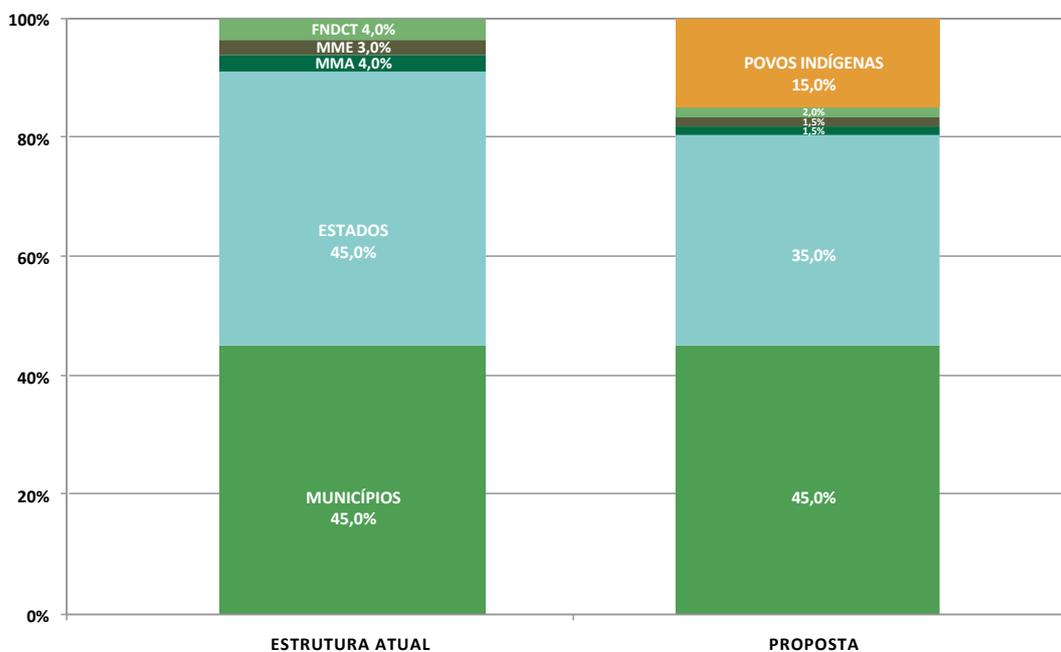
A proposta consiste na seguinte redistribuição:

- Os percentuais da CFURH para a Agência Nacional de Águas (ANA) e para os municípios seriam mantidos;
- a União abriria mão de 50% do que recebe; e
- os estados da federação abririam mão de 22% do que recebem.

De forma detalhada, a configuração seria (ressalte-se novamente que esta nova configuração somente se aplica a novos empreendimentos que interferem em terras indígenas):

- o Ministério de Ciência e Tecnologia receberia 2% ao invés de 4%;
- os Ministérios de Minas e Energia e de Meio Ambiente receberiam 1,5% ao invés de 3,0%;
- os estados receberiam 35,0% em vez de 45,0%;
- os municípios e a ANA manteriam os valores atualmente recebidos; e
- as Comunidades Indígenas passariam a receber 15,0% da CFURH. É importante ressaltar que esta configuração somente se aplica aos novos empreendimentos que interferem em suas Terras.

**Figura 5: Proposta de redistribuição dos recursos da CFURH<sup>10</sup>**



Fonte: Análise do Instituto Acende Brasil (2013)

Além da redistribuição da CFURH, os seguintes requisitos e restrições deveriam ser conside-

<sup>10</sup> Os 6,75% do valor da energia elétrica produzida correspondentes à CFURH são distribuídos da seguinte forma: 6,0% divididos entre os estados, municípios e órgãos da administração direta da União e 0,75% destinados à ANA. Na figura 5, é apresentada a divisão dos recursos relativos aos 6,0%.

rados para aumentar a probabilidade de sucesso desta proposta:

- Os recursos que manterão o fundo corresponderão à parcela proveniente da CFURH para fins de geração de energia.
- Tais recursos deverão ser depositados em conta bancária específica, de titularidade da comunidade indígena, que os administrará, devendo assessorar-se do órgão federal indigenista ou de organização da sociedade civil. Para aplicação dos recursos, deve ser elaborado um **Plano de Investimentos da Compensação Financeira** com políticas de melhoria das condições de vida da comunidade indígena que sofreu interferência do empreendimento, plano que será revisto periodicamente.

Os investimentos dos recursos provenientes da redistribuição da CFURH devem estar relacionados às políticas públicas previstas para os povos que sofrerão interferências do projeto. Estes recursos deverão ser investidos prioritariamente em 3 eixos: educação, saúde e programas de geração de renda.

a) Educação: deverão ser desenvolvidos, a partir de decisão dos povos indígenas, programas que incrementem o nível educacional da comunidade. Exemplos: educação diferenciada; ensino fundamental e médio completo e de qualidade; ensino profissionalizante; acesso ao ensino superior, com programas especiais e cursos voltados a atender as necessidades dos povos indígenas; fundos para fornecimento de bolsas de estudo.

b) Saúde: Programas de educação para prevenção de doenças; desenvolvimento de medicina preventiva; programas de saúde específicos para a comunidade; e aquisição de equipamentos que permitam deslocamento rápido para a infraestrutura de saúde mais próxima.

c) Geração de renda: implantação de infraestrutura que permita o aumento da renda da comunidade indígena; aquisição de veículos e equipamentos para fins produtivos; treinamento da comunidade para atividades que possam aumentar a renda; construção de instalações para o desenvolvimento de novos negócios; e consultoria mercadológica.

Todos os programas devem passar por ampla discussão com as comunidades antes de serem decididos e implementados. Além disso, e com base em experiências frustrantes já vividas no Brasil, é fundamental considerar, antes da construção de infraestrutura ou da aquisição de equipamentos, se haverá recursos financeiros disponíveis no orçamento do fundo ou do governo para a manutenção e contratação dos recursos humanos para operacionalizar as estruturas de educação, saúde ou geração de renda. O mesmo vale para equipamentos e veículos: não basta prever apenas os recursos para sua aquisição. É necessário realismo em relação às despesas de manutenção desses ativos, incluindo combustíveis e peças de reposição.

## 5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Algum grau de oposição e conflito são riscos comuns enfrentados por projetos hidrelétricos.

Diante da complexidade das tratativas necessárias à implantação de hidrelétricas que interferiram diretamente em terras indígenas, o governo optou por deixar estas usinas fora do próximo período de planejamento decenal.

Por outro lado, existem usinas que interferem ou podem interferir indiretamente em terras indígenas que necessariamente precisarão passar por um processo de consulta e repartição de benefícios com povos indígenas.

O governo, se não quiser ter maiores dificuldades no desenvolvimento destes futuros projetos (considerando que o potencial remanescente, incluindo projetos estratégicos necessários à expansão da oferta de energia, está concentrado na região amazônica, onde também está a maior parte das terras indígenas), terá que regulamentar o artigo 231 da Constituição e o artigo 6º da Convenção OIT 169 e definir os critérios para a consulta prévia e a repartição de benefícios.

A Consulta Prévia - como direito dos povos indígenas e princípio de relacionamento político destes com o Estado - implica a disposição de adiantar um processo de negociação que termine em uma decisão conjunta e mutuamente influenciável. Isso não significa resignação, mas exige respeito, reconhecimento de legitimidade e poder dos interlocutores, perseverança e compromisso (ISA, 2013).

O processo de consulta prévia servirá para informar e amadurecer as decisões do Estado e dos povos interessados e representa uma oportunidade política que precisa ser aproveitada. De qualquer forma, considerando o alcance jurídico do instrumento, recomenda-se esclarecer enfaticamente que o direito de consulta prévia não pode ser explorado por grupos oportunistas como instrumento de oposição radical às decisões do Estado sobre as quais não há disposição para negociar.

Assim, é essencial respeitar os elementos previstos no artigo 6º da Convenção 169 da OIT:

- 1) os eventos nos quais a consulta deve ser realizada (medidas administrativas e legislativas que afetam diretamente os povos indígenas e tribais);
- 2) o momento adequado para sua realização (antes da adoção de qualquer decisão);
- 3) os interlocutores legítimos para a execução da consulta (as instituições representativas dos povos interessados, sem intermediários e sem movimentos políticos ou sociais);
- 4) a qualificação do processo consultivo (mediante procedimentos adequados às circunstâncias e de boa-fé); e
- 5) o objetivo final da consulta (obtenção de consenso).

Uma vez que a relação de negociação tenha começado, os líderes dos povos indígenas precisam definir um acordo de Repartição de Benefícios com o empreendedor. Isso é muitas vezes um processo interativo e longo, envolvendo múltiplas decisões pelas partes envolvidas.

Os povos beneficiários precisam concordar sobre os mecanismos para o recebimento (fonte), utilização (destino) e distribuição (destinatários) dos benefícios. Isso pode envolver o estabelecimento de uma estrutura institucional para administrar a implementação do acordo (Wynberg, 2009).

Os acordos podem abranger pagamentos financeiros, mecanismos de desembolso, compromissos de trabalho e estruturas de governança. É importante respeitar alguns princípios:

- Assegurar aos povos indígenas o direito à compensação correspondente às perdas territoriais e de benfeitorias, decorrentes da interferência do empreendimento em terras indígenas;

- Separar as responsabilidades do Poder Público por esfera (municípios, estados e União) e do empreendedor, evitando confundir os papéis do Estado e do empreendedor;
- Definir a Repartição dos Benefícios antes da emissão da Licença Prévia (LP) do empreendimento; e
- Estabelecer diretrizes para a Repartição de Benefícios por rio (ao invés de negociação bilateral por empreendimento) considerando que os impactos são sistêmicos e sinérgicos.

Os riscos sociais surgem porque as expectativas dos *stakeholders* são mais amplas ou diferentes do que aquelas definidas na legislação, nas licenças ambientais ou nas condições de financiamento do projeto. Promover a Repartição de Benefícios com as comunidades locais e manter boas relações entre os empreendedores e as partes interessadas (comunidades afetadas, autoridades locais, trabalhadores etc) é mais do que a estratégia de gestão de risco: é uma alternativa para melhorar a sustentabilidade e a governança corporativa de empresas envolvidas com o desenvolvimento de projetos de infraestrutura de longo prazo (San Martin, 2011).

## REFERÊNCIAS

- Empresa de Pesquisa Energética (2007). *Plano Nacional de Energia 2030*. Brasília: Ministério de Minas e Energia.
- Empresa de Pesquisa Energética (2011). *Projeção da Demanda de Energia Elétrica para os próximos 10 anos (2012 - 2021)*. Rio de Janeiro: Empresa de Pesquisa Energética.
- Empresa de Pesquisa Energética (2012a). *Plano Decenal de Energia 2021*. Brasília: Ministério de Minas e Energia.
- Empresa de Pesquisa Energética (2012b). *Metodologia para avaliação socioambiental de usinas hidrelétricas*. Rio de Janeiro: Empresa de Pesquisa Energética.
- Empresa de Pesquisa Energética (2013). *Balço Energético Nacional 2013*. Brasília: Ministério de Minas e Energia.
- Funai (2013). *Terras Indígenas no Brasil*. Comunicação Pessoal em 27 de setembro de 2013.
- Haas, L. (2009). *Introducing local benefit sharing around large dams in West Africa: drawing on regional and international experience*. London: IIED.
- Instituto Acende Brasil (2012). *Leilões no Setor Elétrico Brasileiro: Análises e Recomendações*. White Paper 7, São Paulo, 52 p.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010). *Censo Demográfico 2010: Características gerais dos indígenas*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- Instituto Socioambiental (2013). *Consulta Livre, Prévia e Informada na Convenção OIT 169*. Disponível em [http://www.socioambiental.org/inst/esp/consulta\\_previa/](http://www.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/). Acesso em: 2 de agosto de 2013.
- International Energy Agency (2000). *Hydropower and the environment: present context and guidelines for future action*. Oslo: IEA.
- Pateo, R. (2012). *Povos indígenas e o setor elétrico: uma aproximação*.
- San Martin, O. (2011). Promoting Local Development by Benefit Sharing in the Hydropower Sector. In: *IAIA11 Conference Proceedings*. Puebla: IAIA.
- Wynberg, R et all (2009). *Indigenous people, consent and benefit sharing: lessons from the San-Hoodia case*.

COMO REFERENCIAR ESTE TRABALHO:

Instituto Acende Brasil (2013). *Povos Indígenas e o Setor Elétrico: do Conflito ao Consenso*. White Paper 12, São Paulo, 28 p.

**Presidente:** Claudio J. D. Sales  
**Diretor Executivo:** Eduardo Müller Monteiro  
**Assuntos Econômicos e Regulatórios:** Richard Lee Hochstetler  
**Desenvolvimento Sustentável:** Alexandre Uhlig  
**Pesquisa e Desenvolvimento:** Alia Rached  
**Assuntos Administrativos:** Eliana Marcon  
**Cursos e Eventos:** Melissa Oliveira

O Instituto Acende Brasil é um Centro de Estudos que desenvolve ações e projetos para aumentar o grau de Transparência e Sustentabilidade do Setor Elétrico Brasileiro. Para alcançar este objetivo, adotamos a abordagem de Observatório do Setor Elétrico Brasileiro. Atuar como um Observatório significa pensar e analisar o setor com lentes de longo prazo, buscando oferecer à sociedade um olhar que identifique os principais vetores e pressões econômicas, políticas e institucionais que moldam as seguintes dimensões do Setor Elétrico Brasileiro:



AGÊNCIAS  
REGULADORAS



GOVERNANÇA  
CORPORATIVA



IMPOSTOS E  
ENCARGOS



LEILÕES



MEIO AMBIENTE  
E SOCIEDADE



OFERTA DE  
ENERGIA



RENTABILIDADE



TARIFA E  
REGULAÇÃO

**ENDEREÇO**

Rua Joaquim Floriano, 466  
Ed. Corporate • Conj. 501 • Itaim Bibi  
CEP 04534-004 • São Paulo • SP  
Telefone: +55 (11) 3704-7733

[contato@acendebrasil.com.br](mailto:contato@acendebrasil.com.br)  
[www.acendebrasil.com.br](http://www.acendebrasil.com.br)