

Documento parcialmente traduzido: Sumário, Introdução, Conclusões e Recomendações

Tradução livre

A/HRC/12/34/Add.2

14 de agosto de 2009

Original em Inglês

Décima Segunda Sessão do Conselho de Direitos Humanos

Item 3 da pauta

PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DE TODOS OS DIREITOS HUMANOS, DIREITOS CIVIS, POLÍTICOS, ECONOMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, INCLUSIVE O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

*Relatório do Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais indígenas, James Anaya**

Anexo

RELATÓRIO SOBRE A SITUAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL **

* Submetido tardiamente.

** O sumário do relatório está disponível em todas as línguas oficiais. O Relatório anexo ao sumário foi disponibilizado para circulação apenas no idioma de sua submissão.

Sumário

O presente relatório foi elaborado após a visita ao Brasil do Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos e liberdades fundamentais indígenas, e tem seu foco em assuntos indígenas brasileiros referentes à realização do direito dos povos indígenas à auto-determinação e direitos humanos relacionados. O Relator Especial observa que o Governo Brasileiro manifestou um compromisso para avançar os direitos dos povos indígenas de acordo com relevantes parâmetros internacionais, tendo ratificado a Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT Convenção n. 169) sobre Povos indígenas e tribais em países independentes e apoiado a adoção da Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Adicionalmente, o Brasil tem importantes proteções constitucionais e legais para os povos indígenas, e seu Governo desenvolveu um número de programas significantes nas áreas de direitos indígenas territoriais, de desenvolvimento, de saúde e de educação.

Não obstante, o Relator Especial observa que os povos indígenas do Brasil continuam a enfrentar múltiplos impedimentos para o completo gozo de seus direitos humanos. São necessários mais esforços para garantir que os povos indígenas tenham a possibilidade de exercer por completo seu direito de auto-determinação dentro da estrutura de um estado brasileiro que respeite a diversidade, o que significa exercer o controle sobre suas vidas, comunidades e terras, participando efetivamente em todas as decisões que lhes afetem, de acordo com seus próprios padrões culturais e estruturas de autoridades. Consciente destes desafios, o Relator Especial oferece uma série de recomendações que podem servir para fortalecer o reconhecimento e a proteção dos direitos dos povos indígenas no Brasil, em linha com os compromissos assumidos pelo Governo.

ANEXO

Relatório do Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais indígenas, James Anaya, em missão ao Brasil (de 18 a 25 de agosto de 2008)

CONTEÚDO	Parágrafos
Introdução	1-6
I. ANTECEDENTES E CONTEXTO	7-35
A. Os povos indígenas do Brasil	7-10
B. Legislação aplicável e políticas públicas específicas para indígenas	11-20
C. Auto-determinação dos povos indígenas	21-25
D. Assuntos Indígenas no presente contexto político	26-30
E. Caso Raposa Serra do Sol	31-35
II. TERRAS E RECURSOS DOS POVOS INDÍGENAS	36-58
A. Protegendo terras e recursos indígenas	36-40
B. Processo de delimitação, demarcação e titulação de terras	41-45
C. Ocupação não-indígena e invasão de terras indígenas	46-54
D. Projetos de desenvolvimento de grande escala e de mineração	55-58
III. DESENVOLVIMENTO INDÍGENAS E PREOCUPAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS RELACIONADAS	59-69
A. Assuntos de política	59-61
B. Saúde	62-65
C. Educação	66-69
IV. CONCLUSÕES	70-76
V. RECOMMENDAÇÕES	77-99

Introdução

1. Este relatório examina a situação dos direitos humanos dos povos indígenas no Brasil, sob a luz dos relevantes parâmetros internacionais de direitos humanos, e faz uma série de recomendações para auxiliar esforços existentes de implementação desses padrões. Este relatório está baseado em informações reunidas pelo Relator Especial durante visita ao Brasil de 18 a 25 de agosto de 2008 e em subsequente pesquisa e troca de informações. A visita seguiu as solicitações de várias organizações de povos indígenas em todo o país e se deu com a cooperação do Governo brasileiro.

2. Durante sua visita ao Brasil, o Relator Especial reuniu-se com membros do governo, povos indígenas e suas organizações, representantes das Nações Unidas e membros da sociedade civil. Em Brasília, o Relator Especial reuniu-se com representantes do Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, inclusive da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Secretaria Especial de Direitos Humanos, Ministério Público Federal, Ministério da Educação e Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), e Advocacia Geral da União e membros da Frente Parlamentar Indígena. Ele também consultou-se com o Coordenador Residente das Nações Unidas e com representantes das agências da ONU com escritório no Brasil.

3. O Relator Especial reuniu-se com representantes de várias organizações indígenas do país, em nível nacional e regional, inclusive a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) e organizações afiliadas; a Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (APOINME); a Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN); o Conselho Indígena de Roraima (CIR); bem como com organizações da sociedade civil, inclusive o Instituto Socioambiental (ISA). O Relator Especial participou de um fórum com várias organizações indígenas durante um seminário

para discutir propostas para um novo estatuto sobre direitos dos povos indígenas organizado pela Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI).

4. O Relator Especial realizou viagens de campo a Manaus e região do Alto Rio Negro no estado do Amazonas; Boa Vista e terras indígenas Raposa Serra do Sol e Yanomami no estado de Roraima; e Campo Grande, Dourados e comunidades indígenas próximas, no estado do Mato Grosso do Sul. Durante essas viagens ele reuniu-se com representantes de governo local e estadual, autoridades militares, comunidades e organizações indígenas, e membros da sociedade civil.

5. No curto período em que a visita aconteceu, Relator Especial tentou encontrar-se com e receber informações de tantas comunidades e representantes indígenas quanto foi possível, e teve a oportunidade de visitar, entre outras, as comunidades de Cunuri no Amazonas; Serra do Sol, Surucucu, Demini, Malacacheta, e Surumú em Roraima; e Panambizinho, Passo Pirajú, Bororó, e Jaguapiru no Mato Grosso do Sul, bem como a Aldeia Urbana em Campo Grande.

6. O Relator Especial expressa seu apreço e gratidão ao Governo Brasileiro, especialmente ao Ministério das Relações Exteriores e à FUNAI, e às organizações indígenas pelo apoio que providenciaram à visita. O Relator Especial gostaria de agradecer à equipe do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em Brasília e o intérprete na visita por seu papel instrumental na preparação e execução da visita. Finalmente, o Relator Especial agradece a Dra. Erika Yamada e à equipe do escritório do Alto Comissariado para Direitos Humanos (OHCHR) em Genebra por sua assistência na condução da visita e na preparação deste relatório.

IV. Conclusões

70. O Governo brasileiro manifestou seu compromisso para avançar os direitos dos povos indígenas de acordo com relevantes padrões internacionais, tendo ratificado a Convenção 169 da OIT e apoiado a adoção da Declaração da ONU sobre Direitos dos Povos Indígenas. O Brasil tem importantes proteções legais constitucionais e outras para os povos indígenas, e seu Governo desenvolveu um número de programas significantes nas áreas de direitos indígenas territoriais, de desenvolvimento, de saúde e de educação.

71. Não obstante, outros esforços são necessários para garantir que os povos indígenas tenham a possibilidade de exercer por completo seu direito de auto-determinação dentro da estrutura de um estado brasileiro que respeite a diversidade, o que significa exercer o controle sobre suas vidas, comunidades e terras, participando efetivamente em todas as decisões que lhes afetem, de acordo com seus próprios padrões culturais e estruturas de autoridades. A sustentação de tal esforço é complicada por um paternalismo enraizado na relação com os povos indígenas, por uma aparente falta de compreensão sobre muitos assuntos indígenas na sociedade e nos meios de comunicação, e por forças políticas opositoras.

72. Dentro da estrutura de proteção constitucional das terras indígenas, o Brasil desenvolveu um modelo exemplar para assegurar direitos territoriais indígenas, de que muitos países podem se aproveitar para aprender. Sob esse modelo, o Governo demarcou e registrou áreas substanciais de terras, ainda que muitas outras áreas de terras indígenas tradicionalmente ocupadas permanecem por serem demarcadas e registradas frente a inúmeros fatores desafiadores.

73. Um problema freqüente a ser confrontado no processo de reconhecimento e segurança de

terras indígenas é a ocupação não-indígena da terra. Este problema é especialmente perverso em áreas fora da região amazônica onde há grande presença não-indígena, inclusive o cinturão do agronegócio no sudoeste brasileiro. Tensões entre povos indígenas e ocupantes não indígenas têm se demonstrado especialmente críticos no estado do Mato Grosso do Sul, onde povos indígenas sofrem de uma severa falta de acesso às suas terras tradicionais, pobreza extrema e dificuldades sociais relacionadas; dando vazão à um padrão de violência que é marcado por inúmeros mortes de indígenas bem como pela criminalização de indígenas por atos de protestos.

74. Mesmo quando as terras indígenas já estão demarcadas e registradas, o direito dos povos indígenas sobre as terras e recursos naturais são frequentemente ameaçados por ocupações não indígenas e invasões. A ocupação ilegal e invasão de terras indígenas para a extração de recursos naturais e outras atividades, causam uma miríade de conseqüências danosas para as comunidades indígenas envolvidas, inclusive em áreas como saúde e segurança física, com confrontos violentos que em muitos casos é característico da presença não indígena.

75. Há uma aparente falta de harmonia entre as prioridades do Governo para o desenvolvimento econômico com as leis, políticas e compromissos governamentais existentes e voltados especificamente para o benefício dos povos indígenas. Este problema manifesta-se na falta de consultas adequadas com os povos indígenas em relação ao planejamento e execução de grandes projetos de desenvolvimento, como a construção de hidrelétricas e as atividades de extração de recursos naturais, que afetam os povos indígenas.

76. Os povos indígenas do Brasil aparecem em baixas posições nos rankings de indicadores de desenvolvimento humano, inclusive no acesso à saúde, educação e justiça. Sobre este assunto, o Relator Especial reconhece os muitos esforços feitos pela FUNAI, FUNASA e Ministério da Educação, entre outras agências governamentais, para melhorar as condições sócio-econômicas das comunidades indígenas. Outros esforços são necessários para combater a escassez e a falta de uso eficiente dos recursos destinados a esses programas absolutamente essenciais, e para melhorar a inclusão dos povos indígenas em funções dentro de agências governamentais e na prestação de serviços.

V. Recomendações

Ao Governo brasileiro:

Conscientização

77. Em parceria com povos indígenas, e com o apoio das Nações Unidas, o Governo deveria desenvolver e implementar uma campanha nacional de educação em assuntos indígenas e respeito à diversidade, destacando a Convenção 169 da OIT e a Declaração da ONU sobre Direitos dos Povos Indígenas e os compromissos do Estado frente a tais instrumentos. Esta campanha deveria destinar-se, e buscar envolver, os responsáveis por elaborar políticas públicas em todos os níveis, o público geral, instituições educacionais e meios de comunicação.

Autodeterminação

78. Todos os esforços deveriam ser empregados para melhorar o controle dos povos indígenas sobre suas comunidades, territórios e recursos naturais; inclusive providenciando o efetivo reconhecimento das próprias instituições de autoridade e direito costumeiro dos povos indígenas, a medida que sejam compatíveis com os padrões universais de direitos humanos.

79. Agências governamentais relevantes, deveria, na medida do possível, facilitar um maior poder de decisão dos povos indígenas acerca da prestação de serviços públicos em suas comunidades, e auxiliá-los a desenvolver a capacidade de efetivamente exercer tal poder.

80. Todos os programas da FUNAI deveriam receber orientação específica para apoiar e capacitar para o exercício da autodeterminação indígena e, para esse fim, deveria continuar a incrementar a representação indígena dentro de suas coordenações e corpo técnico.

81. Todos os esforços devem ser feitos para melhorar a representação dos povos indígenas nas instituições legislativas, executivas e judiciais no âmbito municipal, estadual e federal; e aos povos indígenas deve ser conferida a personalidade jurídica necessária para agirem por si mesmos em processos públicos e para fazer valer compeli-la a observância de seus direitos coletivos.

82. O Governo deve garantir consultas adequadas com os povos indígenas em relação a todas as decisões legislativas ou administrativas que os afetem, de acordo com os padrões internacionais aplicáveis. Para tanto, uma lei ou outro mecanismo apropriado deve ser elaborada para definir um procedimento de consulta aos povos indígenas. Esse procedimento em si deve ser desenvolvido em consulta com povos indígenas e deve ser aplicado, inter alia, em relação aos projetos de desenvolvimento e atividades de extração de recursos naturais que tenham impacto direto sobre povos indígenas, inclusive nas atividades que são desenvolvidas dentro ou fora de terras indígenas demarcadas.

Demarcação e Proteção de Terras

83. A FUNAI deve ter assegurados recursos humanos e materiais adequados para proceder efetivamente com o processo de demarcação e registro de terras indígenas de acordo com as leis aplicáveis, normas e padrões internacionais.

84. Medidas devem ser tomadas para aprimorar a capacidade de mediação da FUNAI e outras instituições governamentais relevantes para lidar com interesses conflitantes em relação às terras indígenas e recursos, e para trabalhar com governos locais e estaduais na implementação de tais mecanismos garantindo a proteção contra discriminação, e oportunidades iguais para povos indígenas nesse sentido.

85. Ao exercerem quaisquer poderes que tenham com respeito às terras indígenas, todas as instituições e autoridades públicas, tanto em nível federal como estadual, devem estar cientes e ajustar sua conduta aos dispositivos relevantes da Convenção 169 e de outros instrumentos internacionais aplicáveis que protegem os direitos dos povos indígenas às terras e recursos naturais; e essas proteções devem ser fortalecidas pela legislação doméstica.

Saúde

86. O Ministério da Saúde, em consulta com a FUNAI e os povos indígenas, deve dar continuidade aos esforços para melhorar a prestação de serviços de saúde aos povos indígenas, especialmente em áreas remotas, com atenção às necessidades especiais das mulheres e crianças indígenas. Todos os esforços devem ser empregados para melhorar a participação dos povos indígenas na formulação de políticas de saúde e na prestação de serviços, inclusive com vistas a melhor incorporar práticas indígenas tradicionais de saúde. Todos os profissionais da área médica devem receber treinamento médico abrangente que

inclua métodos tradicionais empregados e que sejam oferecidos na língua da comunidade.

Educação

87. Outros esforços devem ser feitos pela FUNAI, Ministério da Educação, Secretarias estaduais e municipais de educação e parceiros locais para melhorar a qualidade e disponibilidade de educação a crianças e jovens indígenas, inclusive através da incorporação de sistemas de educação indígena, currículos multi-culturais, e programa bilíngüe na educação de jovens e crianças indígenas; e para fortalecer a participação das comunidades indígenas e suas autoridades na elaboração do programa de educação. Pagamento adequado e transparente de professores, materiais e infra-estrutura para a educação indígena devem ser assegurados.

88. Programas de ações afirmativas para facilitar o acesso de indígenas à educação superior devem ser fortalecidos em universidades em todo o país.

89. Oportunidades de treinamentos que poderiam aprimorar a capacidade de comunidades e indivíduos indígenas para serem autossuficientes e administrarem seus próprios interesses devem ser desenvolvidas e amplamente estendidas aos povos indígenas.

Garantia de Segurança

90. Autoridades federais, estaduais e locais devem adotar medidas coordenadas para assegurar a segurança de indivíduos e comunidades indígenas e a proteção de suas terras, em consulta com os mesmos, especialmente em áreas com elevados índices de violência. Autoridades devem assegurar que pessoas que tenham cometido crimes contra indígenas sejam prontamente levados à justiça.

91. Medidas devem ser tomadas para assegurar que oficiais da polícia e do exército operando em áreas indígenas sejam adequadamente treinados e não discriminem povos indígenas, e que eles sejam responsabilizados pelas ações inapropriadas ou ilegais cometidas contra povos indígenas.

92. Operadores do direito devem ter cautela para evitar a perseguição de indígenas por alegada atividade criminal, quando tal atividade na verdade faz parte de um legítimo ato de protesto, por exemplo, para a retomada de terra; e qualquer processo pendente por atos que era, ou relacionavam-se a atos de protesto devem ser revisados.

Reforma Legal e Política

93. Em consulta com os povos indígenas, novas leis devem ser adotadas e leis existentes reformadas, tal como necessário, para implementar a Convenção 169 da OIT, sob a égide da Declaração da ONU, e para de maneira geral harmonizar as leis e políticas brasileiras com os princípios e objetivos da Convenção.

94. Todas as iniciativas de desenvolvimento econômico e infraestrutura do governo que possam afetar povos indígenas devem ser revisadas e reformadas, o quanto necessário, para garantir que estejam consistentes com a Convenção 169 e a Declaração.

95. O Programa Bolsa Família deve ser revisado e reformado, tal como necessário, para garantir que seus benefícios se estendam equitativa e efetivamente para os povos indígenas.

Para a Equipe da ONU no País - United Nations Country Team (UNCT):

96. A UNCT no Brasil deve considerar a adoção de um foco, se não um time, em direitos dos povos indígenas, para melhor incorporar as necessidades específicas dos povos indígenas em seu programa de trabalho. Isso deve ser feito com a prioridade de incluir funcionários indígenas à UNCT.

97. A UNCT deve considerar o fortalecimento de sua relação com a FUNAI, potencialmente através de iniciativas que incluam, mas que não sejam limitadas a, colaborar em projetos e programas de treinamentos com enfoque de direitos humanos para desenvolvimento para povos indígenas.

Para os povos indígenas e suas organizações:

98. Povos indígenas e suas organizações devem considerar o emprego de esforços para trabalhar com instituições educacionais e organizações da sociedade civil para desenvolver estratégias de engajar atores políticos, mídia de notícias, comunidade empresarial e outras, com o intuito de aumentar a conscientização sobre assuntos indígenas e melhorar ou fortalecer as relações com setores não indígenas.

99. Os povos indígenas devem empreender esforços para fortalecer suas capacidades de controlar e administrar seus próprios assuntos, e de participar efetivamente em todas as decisões que os afetem, num espírito de cooperação e em parceria com as autoridades públicas e organizações não governamentais com as quais eles escolham trabalhar.