

Relatório da missão ao Brasil da Relatora Especial sobre os direitos dos povos indígenas

Nações Unidas
Assembleia Geral
Trigésima terceira sessão
Item 3 da Agenda
A/HRC/33/42/Add.1
8 de agosto de 2016



Tradução não oficial para o português

Relatório da missão ao Brasil da Relatora Especial sobre os direitos dos povos indígenas

Sumário

- I. Introdução
 - II. Visão Geral da Missão
 - III. Contexto demográfico, legal e político
 - IV. Informações apresentadas à Relatora Especial
 - A. Medidas positivas e iniciativas
 - B. Represálias, ameaças e assassinatos
 - C. Demarcação de terras
 - D. O papel da FUNAI
 - E. Acesso à justiça
 - F. Projetos de desenvolvimento e o dever de consultar
 - V. Casos emblemáticos
 - A. Belo Monte
 - B. Complexo de hidrelétricas Tapajós e Hidrelétrica São Luiz do Tapajós
 - VI. Observações Gerais 10
 - A. Assuntos estruturais
 - B. Violência e discriminação contra povos indígenas
 - C. Mega Projetos, medidas legislativas e administrativas e o dever de consultar
 - D. Demarcação de terra
 - E. Saúde, educação e serviços sociais
 - F. Capacidade da Fundação Nacional do Índio, paternalismo e povos indígenas em isolamento voluntário e contato inicial
 - G. Salvaguardas do Banco Nacional de Desenvolvimento
 - H. Responsabilidade das empresas de respeitar direitos dos povos indígenas
 - I. Acesso à Justiça
 - J. Desdobramentos recentes
 - VII. Conclusões e Recomendações
 - A. Conclusões
 - B. Recomendações
-

I. Introdução

1. A Relatora Especial sobre os direitos dos povos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, visitou o Brasil de 07 a 17 de março de 2016 a convite do Governo. O propósito da visita era identificar e avaliar os assuntos mais importantes que atualmente os povos indígenas enfrentam no país e acompanhar as principais recomendações feitas pelo anterior titular do mandato após sua visita ao Brasil.

2. A visita da Relatora Especial foi impelida por solicitações por parte de povos indígenas do Brasil e pelas comunicações enviadas entre 2010 e 2015 pela Relatora Especial ao Governo com relação às comunidades indígenas no Mato Grosso do Sul e em Raposa Serra do Sol, aos projetos das hidrelétricas de Belo Monte e São Luiz do Tapajós, à demarcação de terras indígenas e aos ataques e assassinatos de pessoas indígenas defendendo seus direitos humanos.

3. A visita coincidiu com o agravamento da crise política no Brasil que levou a uma considerável agitação política, incluindo o processo em curso de impeachment da Presidente e a formação de um governo interino. A Relatora Especial está monitorando de perto a situação e está em comunicação com o Governo do Brasil acerca de suas preocupações com relação aos desdobramentos e às associadas mudanças institucionais, legislativas e de políticas e suas implicações para o bem-estar e a sobrevivência dos povos indígenas e o gozo de seus direitos territoriais e culturais.

4. À luz do desenvolvimento da situação política, o relatório também inclui observações sobre informações recebidas pela Relatora Especial depois de sua visita e que têm direta correlação com os assuntos examinados durante sua visita. O objetivo do relatório é encorajar um diálogo aberto e construtivo com o Governo com relação à realização dos direitos dos povos indígenas.

II. Visão Geral da Missão

5. Durante sua visita ao Brasil, a Relatora Especial viajou a Brasília e aos estados do Mato Grosso do Sul, Bahia e Pará. Ela se encontrou com representantes dos três Poderes do Governo, incluindo a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), o Procurador Geral da República e os escritórios do Ministério Público Federal na capital e nos estados, os Presidentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. Ela também se encontrou com o Ministro da Cultura, da Secretaria de Governo, e oficiais do Ministério de Relações Exteriores, da Secretaria de Educação, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) do Ministério da Educação; da Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI) do Ministério da Saúde; a Ministra do Meio Ambiente; o então Ministro de Desenvolvimento Social e Combate à Fome; o Secretário de Direitos Humanos no antigo Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, Juventude e Direitos Humanos; o Presidente da Funai e o Secretário Executivo do Ministério da Justiça; e o Advogado Geral da União. A Relatora Especial também se encontrou com o Vice-Governador do Mato Grosso do Sul; membros do Congresso Nacional, representantes da Federação da Agricultura e Pecuária do Mato Grosso do Sul (FAMASUL); representantes da delegação da União Europeia e da Embaixada da Noruega; a equipe das Nações Unidas (ONU) no Brasil; a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA); membros do Conselho Nacional de Direitos Humanos; e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

6. Ela foi convidada por membros da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados para falar no Congresso Nacional juntamente com representantes da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), do Conselho Indigenista Missionário (CIMI) e da Associação Brasileira de Antropologia (ABA).

7. A Relatora Especial visitou o povo Guarani-Kaiowá nas terras indígenas Kurussu Ambá, Guayvirí e Taquara e na reserva de Dourados. Ela se encontrou com o Conselho Terena no Mato Grosso do Sul; com os Tupinambás nasaldeias Serra do Padeiro e Tikum da terra indígena Tupinambá de Olivença. Ela também conversou com representantes Pataxós de Comexatiba, na Bahia. No Pará, ela visitou os Juruna, na aldeia Muratu, terra indígena Volta Grande, e se reuniu com representantes dos Parakanã da terra indígena Apyterewa e com os Arara, um povo recentemente contatado, da terra indígena Cachoeira Seca. Ela também se encontrou com representantes Curuaia e Xipaya em Altamira. A situação dos povos indígenas na bacia do rio

Tapajós, foi explicada pelos membros dos Munduruku, Arara Vermelha, Apiaká, Arapiun, Borari e Tapuia do Pará. Ela se reuniu com representantes de mais de 50 povos indígenas de pelo menos 13 estados incluindo os Yanomami, Maxakali, Manoki, Kaingang, Ka'apor e a Rede de Cooperação Amazônica. Ela também se encontrou com estudantes indígenas da Universidade de Brasília e um grande número de organizações de direitos humanos e da sociedade civil que trabalham na área dos direitos dos povos indígenas.

8. A Relatora Especial agradece ao Governo Federal do Brasil por sua total cooperação, que permitiu com que ela conduzisse sua visita livremente e de forma independente. Ela também expressa sua profunda gratidão aos representantes dos povos indígenas que auxiliaram na organização de partes de sua agenda, e àqueles que viajaram de suas comunidades para reunirem-se com a relatora. Ela agradece à equipe das Nações Unidas residente no país e ao Escritório do Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU por seu apoio de modo a assegurar o sucesso da visita.

III. Contexto demográfico, legal e político

9. Existem cerca de 305 grupos no Brasil que se auto-identificam como povos indígenas, falando mais de 274 línguas. Apesar do fato deles representarem apenas 0,43% da população, os povos indígenas estão presentes em 80% dos municípios brasileiros. Processos coloniais e genocidas resultaram num declínio da população nativa, de um número estimado de cinco milhões de pessoas antes da chegada dos europeus, para menos de um milhão nos dias de hoje. Contudo, de acordo com o censo nacional de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a população indígena está crescendo.

10. Os nove estados que compõem a região amazônica concentram o maior número de povos indígenas em termos de diversidade e de população. Nos estados do Amazonas e do Mato Grosso do Sul habitam respectivamente 20% e 9% da população indígena do país, sendo os Guarani Kaiowá 3% da população do Mato Grosso do Sul. Até 2015, a presença de 26 povos indígenas isolados havia sido confirmada por meio de levantamentos e atividades de campo conduzidas pela FUNAI. Há processos pendentes ou em curso relativos a mais de 50 outros grupos isolados.

11. A progressista Constituição de 1988 contém algumas disposições exemplares para a proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas. A diversidade cultural do país é reconhecida e em dois artigos da Constituição os direitos dos povos indígenas são tratados. O artigo 231 prevê que os índios têm garantidas sua "organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam"; protege os povos indígenas da desapropriação ou retirada forçada de suas terras; e estabelece o dever para a União de demarcar as terras tradicionalmente ocupada pelos povos indígenas e de "proteger e garantir respeito a todos os seus bens". O artigo 232 garante aos povos indígenas e suas organizações o direito de ingressar em juízo para defender seus direitos e autoriza o Ministério Público Federal a intervir na defesa dos povos indígenas em todos os casos pertinentes.[1] Em 2002, o Brasil ratificou a Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, 1989 (n.169), que é considerada norma doméstica suprallegal.[2]

12. Após consultas com os povos indígenas o Ministério da Justiça e o Ministério do Meio Ambiente estabeleceram a Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial em 2012 para tratar da implementação de direitos dos povos indígenas depois da demarcação das terras. A política objetiva assegurar medidas concretas que garantam a posse plena dos povos indígenas sobre suas terras e o reconhecimento de seus conhecimentos tradicionais e da capacidade de governança sobre seus territórios e recursos naturais.

IV. Informações apresentadas à Relatora Especial

13. Durante sua visita, a Relatora Especial recebeu extensa informação dos povos indígenas, da sociedade civil e de representantes do Governo. O presente relatório apresenta uma breve visão geral dos principais temas que foram levados à sua atenção. Estes incluem as medidas positivas e iniciativas adotadas pelo Governo para implementar os direitos dos povos indígenas e as medidas adotadas pelos próprios povos indígenas para tal fim; assuntos relacionados a represálias, ameaças e assassinatos dos povos indígenas; o impacto de grandes projetos de

desenvolvimento dentro ou perto de terras indígenas e processos de consultas associados; as preocupações levantadas com relação a processos de demarcação de terras; o papel da FUNAI; e os assuntos relacionados ao acesso à justiça.

A. Medidas positivas e iniciativas

14. A Relatora Especial felicita o Governo pelas medidas e iniciativas adotadas para a realização dos direitos dos povos indígenas. Durante sua visita ela foi informada sobre:

a) O papel construtivo e proativo de agências especializadas, como a FUNAI e o Ministério Público Federal, visando a proteção dos direitos dos povos indígenas, apesar de terem de atuar em circunstâncias difíceis, em particular aqueles que trabalham em escritórios locais da FUNAI ou em áreas remotas;

b) O estabelecimento de um quadro jurídico e administrativo internacionalmente reconhecido para a demarcação de terras, e a proteção de direitos territoriais inclusive em casos envolvendo povos indígenas isolados;

c) A oposição do governo à Proposta de Emenda à Constituição, PEC 215, que colocaria em risco a demarcação de terras e o quadro de proteção de direitos;

d) Decisões do Supremo Tribunal Federal para evitar os despejos dos povos indígenas, especialmente no Mato Grosso do Sul, São Paulo, Bahia, Rio Grande do Sul e Paraná;

e) A organização da primeira conferência nacional de política indigenista visando ao encorajamento do Estado para rever e revisar atitudes e políticas colonialistas com relação aos povos indígenas, e o estabelecimento do Conselho Nacional de Política Indigenista;

f) O engajamento do Ministro da Cultura com os povos indígenas, fundado no reconhecimento da simbiótica relação entre as culturas e seus direitos territoriais, e a necessidade de políticas baseadas no entendimento de suas formas distintas de vida e da proteção de suas línguas;

g) O estabelecimento de um grupo de trabalho no âmbito do Conselho de Direitos Humanos para coletar e disseminar informações sobre a situação dos direitos dos povos indígenas nos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul;

h) Os esforços para implementar serviços diferenciados para os povos indígenas nas áreas de saúde e educação, como recomendado pelo titular do mandato em 2009,[3] incluindo o reconhecimento da necessidade de aprimorar o bolsa família e outros programas sociais para evitar impactos negativos sobre os modos de vidas e a autonomia dos povos indígenas e de modo a tornar esses serviços mais sensíveis e em atendimento às situações específicas dos povos indígenas.

15. A Relatora Especial também observou as boas práticas e os enfoques proativos por parte dos povos indígenas de modo a prosseguir na realização de seus direitos. Dentre essas ações incluem-se: a elaboração de protocolos incorporando processos de consulta e consentimento livres, prévios e informados desenvolvidos pelos Wajãpi no Amapá e Munduruku no Pará; a auto-demarcação de terras[4], o estabelecimento de alianças com comunidades Quilombolas e Ribeirinhas com vistas ao fortalecimento de seus direitos à terra e à auto governança como em Oriximiná no Pará; a autoproteção de territórios, por exemplo por meio do uso de guardiões da floresta indígenas estabelecido pelos Ka'apor no Maranhão; e parcerias com órgãos do judiciário para fortalecer sistemas de resolução de conflitos indígenas, como a parceria entre os povos indígenas de Roraima e o Supremo Tribunal Federal, e para a defender seus direitos como aquela entre os Yanomami e o Ministério Público Federal em prol de seu direito à saúde.

16. Todas essas ações constituem passos dos povos indígenas em direção à autogestão e autorregulação de seus territórios e para o exercício de sua autodeterminação e autonomia, tal como previsto na Convenção 169 da OIT, na Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas e na Declaração da Organização dos Estados Americanos sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Elas deveriam ser integralmente apoiadas pelo Governo. A Relatora Especial também parabeniza a ativa rede de organizações da sociedade civil que auxiliam os povos indígenas na afirmação de seus direitos e o estabelecimento de uma Relatoria Nacional sobre Direitos Humanos e Povos Indígenas.

B. Represálias, ameaças e assassinatos

17. Uma questão de preocupação premente diz respeito à quantidade de ataques documentados e relatados contra povos indígenas. De acordo com o Conselho Indigenista Missionário, 92 pessoas indígenas foram assassinadas em 2007; em 2014, esse número havia aumentado para 138, tendo o Mato Grosso do Sul o maior número de mortes.[5] Com frequência, os ataques e assassinatos constituem represálias em contextos de reocupação de terras ancestrais pelos povos indígenas depois de longos atrasos nos processos de demarcação.

18. Membros de comunidades no Mato Grosso do Sul mostraram à Relatora Especial ferimentos de balas em seus corpos e levaram-na aos lugares onde seus familiares foram mortos. Eles também relataram incidentes envolvendo prisões arbitrárias e criminalização de seus líderes. Temor foi expresso com relação à aprovação da Lei Antiterrorismo no Congresso, criticada por muitos Relatores Especiais da ONU, que poderia ser inadequadamente aplicada sobre os povos indígenas e aumentar o risco de criminalização de suas lideranças. Da mesma forma, na Bahia a Relatora Especial recebeu relatos detalhados de práticas de tortura e prisões arbitrárias. Funcionários e membros de órgãos estatais e organizações da sociedade civil que trabalham com povos indígenas também fizeram relatos perturbadores sobre um padrão regular de ameaças e intimidação por atores estatais e privados.

19. Também foram relatados inúmeros casos de violência contra povos indígenas em ambientes urbanos – um caso emblemático e particularmente perturbador foi a decapitação de um bebê Kaingang em Santa Catarina em 31 de dezembro de 2015. O fato de a grande mídia não ter relatado esse horrível episódio foi considerado por muitas pessoas como sintomático do crescente preconceito contra povos indígenas entre o público em geral.

20. O reconhecimento, por parte do Governo sobre a necessidade de proteger os defensores de direitos humanos, inclusive os líderes indígenas, e o importante papel do antigo Ministério de Mulheres, Igualdade Racial, Juventude e Direitos Humanos acerca desse tema é notável. No entanto, informações que recebi de comunidades por todo o país indicam que os programas permanecem inadequados para atender aos povos indígenas, em parte por causa da falta de engajamento de alguns governos estaduais. Há, também, falta de confiança nas forças policiais civis e de fronteiras e, em alguns casos até mesmo com relação à polícia federal devido ao envolvimento de policiais em casos de violência contra povos indígenas. Na maior parte dos casos, a impunidade permite que a prática de violência por parte de forças policiais privadas, mercenários armados e forças estatais permaneça inalterada.

C. Demarcação de terras

21. Um refrão recorrente entre os povos indígenas por todo o país era a urgente necessidade de concluir os processos de demarcação e terras, fundamental para todos os seus outros direitos. Povos indígenas do país inteiro repetidamente enfatizaram que, devido à ausência prolongada de uma proteção eficaz do Estado, eles se veem forçados a retomar suas terras para garantir sua sobrevivência. Muitos até declararam que, caso recebam ordens de despejo ou reintegração de posse, não deixarão suas terras e, se necessário, morrerão por isso.

22. A Relatora Especial ouviu que os esforços envidados por esses povos para recuperar suas terras, evitar os despejos e proteger seus territórios contra atividades ilegais os coloca, frequentemente, em situações de conflito, como é o caso dos Guarani-Kaiowa e Terenas no Mato Grosso do Sul, dos Pataxós na Bahia, dos Arara e Parakanã no Pará, dos Ka'apor no Maranhão, e dos Guarani Mbyá e Kaingang nos estados do sul do Brasil.

23. A atual estagnação dos processos de demarcação foi atribuída a um conjunto de fatores, incluindo:

- a) o enfraquecimento e redução de pessoal da FUNAI;
- b) a falta de vontade política concluir procedimentos de demarcação no nível ministerial e presidencial;
- c) pouco entendimento e apreço pelos modos de vidas diferenciados dos povos indígenas e falta de treinamento em direitos humanos para autoridades do Executivo;

d) um constante ciclo de atrasos administrativos e a judicialização de quase todos os processos de demarcação por interesses escusos, acompanhado de demoras da Suprema Corte em proferir decisões finais nos casos;

e) a possibilidade de ganhos políticos de certos atores por meio da interpretação errônea das implicações do processo de demarcação de terras indígenas para pequenos agricultores e municípios, levando à discriminação contra e conflito com povos indígenas;

f) esforços de longa data por parte do Legislativo para reformar processos de demarcação e de modificar a legislação ambiental para facilitar a exploração de recursos em terras indígenas;

g) falta de reconhecimento da compatibilidade de terras indígenas e unidades de conservação e o papel que o respeito aos direitos territoriais indígenas tem para a conservação ambiental e para o desenvolvimento sustentável.

24. A urgência para a demarcação de terras é exacerbada pelos índices de desmatamento, destruição de rios e empobrecimento dos solos decorrentes da prática intensiva de monoculturas e atividades de mineração que resultam em solos e águas inadequadas para o sustento das vidas dos povos indígenas. A inadequada resposta do Estado a essas ameaças tem levado aos povos indígenas a protegerem eles mesmos suas terras e recursos naturais. Frequentemente, essa situação coloca suas vidas em risco, como é o caso dos Ka'apor no Maranhão e dos Manoki no Mato Grosso.

25. Muitos dos povos indígenas e organizações da sociedade civil expressaram sua preocupação com a situação de povos indígenas isolados no Pará, Mato Grosso, Maranhão, Rondônia e Amazonas. Eles destacaram a necessidade de fortalecer e aumentar os esforços da FUNAI para garantir o respeito aos direitos e para proteger os territórios desses povos, inclusive através o diálogo e a cooperação com países fronteiriços.

D. O papel da FUNAI

26. A Relatora Especial recebeu informações de povos indígenas em todo o Brasil com relação ao importante papel que a FUNAI e o Ministério Público Federal exercem na proteção de seus direitos. Órgãos governamentais e Ministérios também referiram-se à confiança na FUNAI para realizar seus próprios programas e ações para povos indígenas. No entanto, também foi estressado que a capacidade e a presença local da FUNAI está sendo enfraquecida a ponto que a Fundação pode não ser mais capaz de cumprir com seu mandato. Preocupações foram levantadas com relação à motivações políticas ao invés de técnicas para a nomeação de Presidente da FUNAI e as implicações sobre a autonomia e capacidade da Fundação cumprir seu mandato.

27. Povos indígenas, sociedade civil e especialistas independentes também expressaram seu temor pela sobrevivência de muitos povos indígenas em isolamento e de recente contato à luz das novas e complexas ameaças, inclusive ameaças transfronteiriças, de desenvolvimento de infraestrutura, expansão do agronegócio, missionários cristãos e reduzida proteção do Estado.

E. Acesso à justiça

28. O crescente uso pelo judiciário do mecanismo de suspensão de segurança - que permite que certos direitos sejam suspensos em favor de outros interesses - foi apontado pelos povos indígenas como um grande problema no contexto de projetos de desenvolvimento. Esse mecanismo permite com que projetos prossigam mesmo que eles possam resultar em sérias violações de direitos dos povos indígenas e que o Estado não tenha cumprido com o seu dever de consultar para obter o consentimento livre, prévio e informado dos envolvidos.

29. A Relatora Especial foi informada de que algumas decisões judiciais seguem referindo-se aos povos indígenas de maneira pejorativa e discriminatória. Também foi dito a ela que alguns juízes e promotores parecem incapazes de se relacionar com a realidade dos povos indígenas, o que coloca um fardo maior sobre os povos indígenas quando tentam reivindicar por seus direitos.

30. Lideranças indígenas também expressaram temor de que a justiça lhes seria negada se os direitos sobre suas terras não demarcadas fossem extintos sem seus consentimentos em

negociações entre o Governo e terceiros.

31. A informação recebida pela Relatora Especial indica que a impunidade perpassa por uma série de violação de direitos indígenas, incluindo o assassinato de seus líderes. Tal intimidação, ataques e assassinatos frequentemente surgem no contexto em que os povos indígenas tentam reivindicar seus direitos territoriais e estão intimamente relacionados com a criminalização de lideranças indígenas.

32. A Relatora Especial ficou gravemente preocupada com os relatos de adoções de crianças indígenas autorizadas por juízes sem o devido respeito aos direitos da criança como estabelecido na Convenção dos Direitos da Criança, aos direitos de suas famílias extensas, que nas culturas indígenas tradicionalmente exercem um papel importante em tais contextos, e aos direitos de suas comunidades.

F. Projetos de desenvolvimento e o dever de consultar

33. Povos indígenas reportaram terríveis ameaças a seus direitos e suas existências no contexto de projetos de desenvolvimento de grande escala ou de alto impacto, incluindo mega-projetos como a construção de hidrelétricas e infraestrutura, mineração e a instalação de linhas de transmissão que são iniciadas sem significativa consulta para buscar o consentimento livre, prévio e informado nos termos da Convenção 169 da OIT e a Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas.[6] Preocupações também foram levantadas com relação à tentativa de alterar ou aprovar legislação que diretamente impacta sobre seus direitos, como o Código de Mineração sem significativa consulta prévia com os povos indígenas envolvidos.

34. Um número de mega projetos que têm sérias implicações sobre os direitos dos povos indígenas foi trazido à atenção da Relatora Especial. Estes incluem projetos que não realizaram consulta prévia com povos indígenas ou outros grupos minoritários, como os Quilombola de Oriximiná no Pará, incluindo a mineração de bauxita e hidrelétricas associadas que juntos constituem um grande complexo industrial; a poluição do rio Doce pelo colapso da barragem em Minas Gerais e seus impactos sobre povos indígenas como os Krenak, que dependem do rio para sua subsistência; e projetos de linha transmissão dentro de área constitucionalmente protegida e demarcada como a terra indígena do Waimiri-Atroari em Roraima.

35. A Relatora Especial recebeu extensa informação sobre a construção e operação de Belo Monte e hidrelétricas na bacia do rio Tapajós, que levantaram assuntos comuns a muitos mega projetos no Brasil.

V. Casos emblemáticos

A. Belo Monte

36. A Relatora especial visitou o povo Juruna no rio Xingu que é afetado pela hidrelétrica Belo Monte. Desde seu anúncio há quase trinta anos, o projeto tem sido repleto de controvérsias e resistência pelos povos indígenas cujas vidas impacta. Em 2009, o anterior titular do mandato observou que grupos indígenas e organizações não governamentais reclamavam que o projeto de Belo Monte estava sendo conduzido sem medidas adequadas de mitigação e consulta com as comunidades afetadas.[7] Em suas observações sobre o caso ele destacou a necessidade de esforços articulados para conduzir adequadas consultas com os povos indígenas e para buscar alcançar consenso com eles sobre todos os aspectos do projeto que os afetavam. Ele também ressaltou que medidas mínimas a serem tomadas deveriam incluir as medidas de mitigação e de demarcação de terras propostas pela FUNAI.[8]

37. Uma série de ações domésticas proeminentes foram apresentadas pelo Ministério Público Federal. Contudo, a invocação do mecanismo de suspensão de segurança pelo judiciário impediu a contestação judiciais dos povos indígenas e permitiu com que projetos prosseguissem sem o cumprimento do dever do Estado de consultar para obter o consentimento livre, prévio e informado dos povos afetados. A Comissão Inter-Americana de Direitos Humanos emitiu medidas cautelares em 2011,[9] na qual abordou a falta de adequada consulta prévia, a falta de acessibilidade do estudos de impactos e a urgente necessidade de proteger a vida e a integridade física dos povos indígenas. Apesar disso, autorizações governamentais foram expedidas para o prosseguimento do projeto.

38. Notadamente, em novembro de 2015, o Instituto Brasileiro de Ambiente e Recursos Naturais (IBAMA) concedeu à Norte Energia S.A. uma licença de operação não obstante os relatórios da FUNAI que documentavam o não cumprimento de condicionantes estipuladas no pedido em 2010.[10] Semelhante recomendação do Ministério Público Federal pela não aprovação do projeto até que as necessárias medidas de mitigação estivessem implantadas foi ignorada.

39. Ao tempo da visita da Relatora Especial em março de 2016, a construção da barragem tinha sido finalizada e os reservatórios estavam sendo enchidos. Como previsto pelos povos indígenas afetados, a barragem resultou na perda de controle sobre suas terras, rio e recursos. Apesar da hidrelétrica não estar localizada dentro de terras indígenas demarcadas, ela afeta diretamente povos indígenas em 11 terras indígenas na região.

40. Durante sua visita em área a Relatora Especial foi informada sobre a ausência de informações e consultas significativas e culturalmente adequadas e sobre as tentativas de sucesso para dividir as comunidades. Membros das comunidades e seus representantes rejeitaram o entendimento de que o Governo ou a Norte Energia tivesse adequadamente consultado ou informado a eles sobre os potenciais impactos durante qualquer fase do projeto. Eles disseram que as audiências públicas sobre o projeto foram totalmente inadequadas se comparadas com os padrões de consulta definidos pela Convenção 169 da OIT e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e explicaram que nenhum esforço foi empreendido para obter o seu consentimento livre, prévio e informado e que não lhes foram oferecidas oportunidades de participação nas tomadas de decisões. A Relatora Especial também foi informada de que estudos adequados de impacto não foram conduzidos ou compartilhados.

41. As comunidades descreveram como seus modos de vida tradicionais baseados na pesca e caça tornaram-se inviáveis devido à mudança radical das correntes do rio, a água tornou-se turva e o estoque de peixes foi reduzido. Eles explicaram que as doenças transmissíveis por mosquitos aumentaram, que áreas extensas foram desmatadas, ilhas submersas e pessoas desalojadas. Moradias inadequadas e inapropriadas foram oferecidas àqueles desalojados pela barragem, algumas vezes em lugares sem acesso ao rio Xingu.

42. A Relatora Especial ficou particularmente alarmada em saber que as medidas de mitigação e as condicionantes identificadas como necessárias para o seguimento do projeto não tinham sido implementadas, aumentando os sérios impactos sobre a vida e os direitos dos povos indígenas. A demarcação da terra indígena Cachoeira Seca[11] tal como a regularização das terras indígenas Apyterewa e Paquiçamba não haviam procedido de acordo com os cronogramas acordados. Compensação adequada pela perda de fontes de sustento não foi providenciada, nem tampouco foram estabelecidas as bases de monitoramento das terras indígenas, e a FUNAI foi enfraquecida ao invés de fortalecida.

43. Enquanto isso, as medidas adotadas incrementaram o dano - inclusive com a distribuição de comidas industrializadas para as comunidades, alegadamente para reprimir oposições ao projeto - com o efeito de acelerar a perda de formas tradicionais de sustento. Comunidades reclamaram da falta de água potável e de serviços de saúde e tornaram-se dependentes de comércios na distante Altamira para vender o que podiam para adquirir comida.

44. Comunidades residentes ao longo do rio enfrentam despejos de água ou a redução de níveis de água sem anúncio, que resultam em poças de águas paradas perto de suas casas que atraem hordas de mosquitos transmissores de doenças. Essas poças eram visíveis na comunidade que a Relatora Especial visitou. Membros dessa mesma comunidade explicaram que em janeiro de 2016, a Norte Energia abriu as comportas de água sem aviso prévio, causando a elevação do nível do rio de até sete metros em uma hora, levando embora seus barcos que ainda não haviam sido substituídos ao tempo da visita da Relatora Especial.

45. No dia 07 de dezembro de 2015 o Ministério Público Federal ingressou com uma ação contra o Governo e a Norte Energia alegando etnocídio como resultado dos impactos do projeto - um reflexo da gravidade de impactos de mega projetos desse tipo e da falta de adequadas medidas de mitigações associadas. Outro caso foi aberto contra o Brasil pela Comissão Inter-Americana de Direitos Humanos no dia 21 de dezembro de 2015, ilustrando as sérias e contínuas preocupações nos níveis nacional, regional e internacional com relação ao bem estar dos povos indígenas afetados.

46. Uma licença foi emitida pelo governo do Pará para o projeto de mineração Belo Sun, que está bem próximo da hidrelétrica de Belo Monte e que afeta diretamente a comunidade dos Juruna. Isso aconteceu na ausência de consulta para obter o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas envolvidos e sem a condução do necessário e urgente estudo dos impactos ambientais, sociais e de direitos humanos acumulados. Os potenciais são assim um assunto de grave preocupação.

B. Complexo de hidrelétricas Tapajós e Hidrelétrica São Luiz do Tapajós

47. De acordo com a informação repassada à Relatora Especial, há 10 povos indígenas em 118 aldeias na bacia do rio Tapajós, que é uma área extraordinariamente rica em biodiversidade animal e vegetal. Os Munduruku, que somam cerca de 13000 pessoas é o maior grupo, e a presença de povos isolados também foi documentada na região do Tapajós.

48. Os representantes Munduruku com quem a Relatora Especial se encontrou descreveram os aspectos sagrados do rio, das matas e dos recursos. Eles explicaram que agora estão vivendo sob constante ameaça devido ao projeto Tapajós, mas enfatizaram sua união na luta para proteger seus território e evitar destruição. Para facilitar consultas significativas, eles desenvolveram um protocolo de consulta que foi apresentado ao Governo em janeiro de 2015; eles ainda não receberam qualquer resposta. Ao invés de consultas prévias e culturalmente adequadas, chefes de famílias individuais alegaram terem sido abordados por uma firma de consultoria contratada pelo Grupo de Estudos Tapajós e oferecidos compensação para abandonar sua oposição e enfraquecer a tomada de decisão coletiva em relação ao projeto. Como em outros projetos, as chamadas audiências públicas estavam sendo usadas como o dever do Estado de consultar povos indígenas. Adicionalmente, preocupações foram levantadas com relação ao uso de forças de segurança para intimidar os Munduruku e outros grupos indígenas que se opõem ao projeto.

49. Extensa documentação alegando violações de direitos dos povos indígenas no contexto do complexo hidrelétrico Tapajós foi entregue à Relatora Especial. Além da falta de consultas de boa-fé para obter o consentimento livre, prévio e informado dos povos afetados, foram apontadas a falta de demarcação de terras indígenas afetadas pelo projeto e de estudos adequados de impacto social e ambiental depois que as decisões políticas acerca da barragem já estavam tomadas. Estes estudos foram reportados por terem gravemente subestimado os impactos sobre os direitos dos povos indígenas e os riscos associados com as hidrelétricas e por ignorarem a relação singular que os povos indígenas guardam com seus territórios, e da qual suas sobrevivências física e cultural dependem.

50. Também aparenta haver falta de análise de impactos cumulativos de barragens no nível da bacia hidrográfica e dos impactos associados sobre os modos de vidas indígenas. Os custos das medidas necessárias de mitigação e compensação foram reportados por não terem sido adequadamente estimados, resultando em estudos de viabilidade não confiáveis e colocando mais ameaças ao bem-estar dos povos indígenas.

51. O complexo Tapajós facilita inúmeras outras atividades que impactam diretamente sobre os direitos dos povos indígenas, incluindo o garimpo ilegal e atividades madeireiras e de construção de estradas e portos. Concessões florestais na Floresta Nacional Itaituba II, que se sobrepõe à terra indígena Sawré Muybu, e na Floresta Nacional Crepori, que impacta sobre terras munduruku, foram autorizadas pelo Ministério do Meio ambiente sem consulta prévia. O Ministério Público Federal iniciou ações judiciais com relação a essas concessões e obteve decisões liminares favoráveis, porém um significativo risco do avanço de atividades madeireiras permanece.

52. Como no caso do projeto Belo Monte, as ações impetradas pelo Ministério Público Federal abordando violações de direitos humanos no complexo Tapajós têm sido sujeitas à suspensão de segurança tornando assim sem efeito outra decisão judicial afirmando que a consulta com os povos indígenas deveria acontecer antes da concessão de uma licença de operação da hidrelétrica.

53. Após a visita da Relatora Especial, em abril de 2016, o então Governo adotou uma série de medidas para proteger os direitos dos Munduruku. Tal incluiu a demarcação do território de Sawré

Muybu e a suspensão do processo de licenciamento da hidrelétrica São Luiz do Tapajós pelo Ministério do Meio Ambiente, fundamentado na posição adotada pela FUNAI sobre a incompatibilidade do projeto com os direitos constitucionais dos povos indígenas.

VI. Observações Gerais

54. Os desafios enfrentados por muitos povos indígenas do Brasil são enormes. As origens desses desafios incluem desde a histórica discriminação profundamente enraizada de natureza estrutural, manifestada na atual negligência e negação dos direitos dos povos indígenas, até os desdobramentos mais recentes associados às mudanças no cenário político.

55. Sérios desafios para os direitos dos povos indígenas aparecem no contexto de crescente discriminação, como manifestado em protestos contra os povos indígenas; paralisação de processos de demarcação, incluindo aproximadamente 20 demarcações de terras pendente de homologação presidencial e declaração ministerial; despejos em curso e constantes ameaças de novos despejos; profundos e crescentes impactos de mega projetos localizados dentro ou perto de territórios indígenas e implementado sem significativas consultas prévias para obter consentimento livre, prévio e informado dos povos afetados; violência, racismo, assassinatos, ameaças e intimidações perpetradas com impunidade contra povos indígenas e aqueles que trabalham com eles; inadequada proteção das comunidades indígenas e seus líderes e o crescimento da frequente alegação criminal contra eles.

56. Como resultado desses desafios, a Relatora Especial acredita que, hoje, os povos indígenas enfrentam riscos mais graves do que em qualquer outro tempo desde a adoção da Constituição em 1988. Algumas de suas preocupações e observações estão destacadas abaixo.

A. Assuntos estruturais

57. A concentração de poder econômico e político nas mãos de um pequeno segmento da sociedade brasileira contribuiu historicamente para a exploração de terras e recursos dos povos indígenas, sem consideração com seus direitos ou bem-estar.

58. Durante sua visita, a Relatora Especial repetidamente ouviu relatos de que ganhos políticos e econômicos individuais têm contribuído para o racismo institucional, para a violação de direitos dos povos indígenas e para os conflitos, inclusive no contexto de decisões relativas a mega projetos e exploração de recursos naturais em terras indígenas.

59. A observação do Relator anterior no sentido de que "os povos indígenas como um todo encontram-se em desvantagem econômica em termos de acesso ao poder político, comparativamente à maior parte do restante da sociedade brasileira"[12] infelizmente parece ser ainda mais relevantes hoje, com indicações do aumento da profunda e estrutural discriminação contra os povos indígenas e das mudanças institucionais servindo para desempoderá-los ainda mais.

B. Violência e discriminação contra povos indígenas

60. A Relatora Especial está especialmente preocupada com o nível de violência racial contra os povos indígenas nos estados do Mato Grosso do Sul, Pará, Bahia, Maranhão, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. Enfrentar e eliminar o racismo, a discriminação e a violência contra os povos indígenas e assegurar proteção às vidas das lideranças indígenas e membros das comunidades demanda ação concertada e imediata. Ela está extremamente preocupada com estados como o Pará, com uma alarmante taxa de assassinatos de defensores de direitos humanos e ambientalistas, inclusive povos indígenas, que não têm uma política para a proteção de defensores de direitos humanos nem parceria em funcionamento com o programa federal.

61. A Relatora Especial ficou extremamente alarmada com o fato de uma série de ataques armados, levando a ferimento de povos indígenas nas comunidades de Kurussu Amba, Dourados e Taquara no Mato Grosso do Sul terem ocorrido imediatamente depois da visita dela a essas áreas. Igualmente assustador é o fato de que alguns dias depois desses incidentes os povos indígenas relataram que nenhuma autoridade de Estado havia visitado estas áreas.

62. A Relatora Especial condena tais ataques e conclama o Governo a pôr um fim a essas violações de direitos humanos, bem como investigar e processar seus mandantes e autores

diante da Justiça. Ela cumprimenta o Procurador Geral e o Ministério Público Federal por conduzir a investigação sobre o ataque violento de 14 de junho de 2016 no Mato Grosso do Sul, e por denunciar 12 pessoas envolvidas no uso de milícias contra povos indígenas. Ela urge ao judiciário a prontamente concluir o processo e responsabilizar os envolvidos.

C. Mega Projetos, medidas legislativas e administrativas e o dever de consultar

63. A Relatora Especial demonstrou preocupação com o fato de que consultas prévias não foram conduzidas com os povos indígenas afetados com relação a mega projetos como a mineração de ouro Belo Sun no Pará, e a linha de transmissão Manaus-Boa Vista em Roraima. Ela também está preocupada que, com relação às hidrelétricas de Belo Monte e São Luiz do Tapajós, meras audiências públicas foram consideradas como suficientes para atender à obrigação de consultar. De um modo geral, inexistente mecanismo adequado de consulta com os povos indígenas com relação a grandes projetos de desenvolvimento.

64. Além disso, nenhum procedimento de consulta foi estabelecido com relação a políticas ou medidas legislativas e administrativas que impactam diretamente os povos indígenas. Essa falta de consulta é extremamente problemática, considerando-se as contínuas tentativas no Congresso Nacional, onde os povos indígenas tem pouca ou nenhuma representação, de propostas para enfraquecer as proteções constitucionais e legislativas de seus direitos. Tais incluem propostas de emenda constitucional PEC215, que alteraria o processo técnico de reconhecimento de direitos territoriais para um processo político, e de legislação como o Novo Código de Mineração, e as mudanças nos procedimentos de licenciamentos para mega projetos, que prejudicam os direitos dos povos indígenas às terras, territórios e recursos e não incluem salvaguardas.

65. Essas ações constituem uma falha por parte do Governo em implementar consultas de boa-fé com os povos indígenas de maneira a obter seu consentimento livre, prévio e informado. Tais consultas são necessárias para proteger os direitos dos povos indígenas de acordo com a obrigação do Estado definida na legislação doméstica, na Convenção 169 da OIT, na Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas e em tratados e jurisprudência regional e internacional.

66. A Relatora Especial está preocupada com o fato da interpretação do Estado sobre quando seu dever de consultar corresponde com a exigência de obter consentimento livre prévio e informado dos povos indígenas não estar consistente com as previsões e o propósito dos instrumentos legais que protegem os direitos dos povos indígenas, incluindo seu direito à autodeterminação pelo qual eles determinam seu próprio desenvolvimento social, cultural e econômico e mantêm e desenvolve seus modos de vidas autônomos e seu direito de sobrevivência física e cultural enquanto povos.[13]

67. A Relatora Especial está especialmente preocupada com o potencial impacto do complexo de hidrelétricas do Tapajós sobre os povos indígenas. Impactos semelhantes ao do projeto Belo Monte parecem ser inevitáveis a menos que haja pleno atendimento dos padrões de direitos humanos desde a fase de planejamento passando pelo desenho do projeto e sua operação.

68. A Relatora Especial acolhe o reconhecimento do Governo dos impactos na terra indígenas Sawré Muybu causado pela hidrelétrica São Luiz do Tapajós e a suspensão do processo de licenciamento pelo IBAMA à luz da incompatibilidade do projeto com os direitos dos povos indígenas constitucionalmente reconhecidos. No entanto ela está preocupada com relatos de que o processo de demarcação pode sofrer obstáculos políticos devido às implicações desse processo de licenciamento. A finalização do processo de demarcação é fundamental para os Munduruku e serviria como um primeiro passo significativo para garantir os direitos humanos deles e de outros povos afetados.

D. Demarcação de terra

69. Um tema comum em discussões com membros do poder Executivo foi a percepção de que estas autoridades se sentiam impedidas pelos poderes Judiciário e Legislativo de exercer suas atribuições relativas à proteção dos direitos dos povos indígenas e a demarcação de terras indígenas. Embora tais impedimentos certamente existam, a Relatora Especial acredita que eles não constituem uma desculpa aceitável para atrasos tão longos nos processos de demarcação e

para as violações de direitos associadas que resultam em violência contra as comunidades indígenas. Um motivo de séria preocupação é a frequente determinação de ordens de reintegração de posse quando os povos indígenas retomam e reocupam terras que têm direitos sob a Constituição de 1988, mas que o Estado não conseguiu demarcar nos últimos 28 anos. Ainda que não necessariamente vinculante para outros casos,[14] interpretações altamente controversas e fortemente contestadas da Suprema Corte no caso Raposa Serra do Sol - que introduziu um marco temporal exigindo que os povos indígenas estivessem na posse de suas terras ou já tivessem demandas processadas quando a Constituição foi promulgada, sem consideração para como ou por que eles haviam sido retirados de suas terras - impõem restrições aos direitos dos povos indígenas de possuírem e controlarem suas terras e recursos naturais, e prejudicam a demarcação de terras. Cortes de primeira instância assim como as cortes Superior e Suprema[15] estão aplicando a decisão de maneira completamente contrária com as previsões constitucionais sobre direitos territoriais indígenas. Ao fazer isso, o Estado expulsa os povos indígenas de suas próprias terras impedindo-lhes o gozo de seus direitos básicos e alimentando a violência contra eles.

70. O fracasso do Estado em proteger as terras indígenas de atividades ilegais, especialmente de mineração e extração de madeira é um assunto de grave preocupação. Mesmo onde os povos indígenas têm territórios demarcados, como na região Amazônica, eles carecem de efetivo controle sobre seus recursos devido às crescentes invasões associadas à atividades ilegais como nas terras indígenas Cachoeira Seca, Apyterewa, Manoki, Yanomami e Ka'apor.

E. Saúde, educação e serviços sociais

71. O Brasil tem feito esforços para aprimorar e adaptar a oferta de serviços com relação ao atendimento de saúde, educação e assistência social para indígenas. Contudo, indicadores de suicídios entre jovens, casos de adoção ilegal de crianças indígenas, mortalidade infantil e alcoolismo, violência contra mulheres indígenas e a acelerada perda de línguas indígenas refletem a continuada falta de serviços culturalmente apropriados.

72. A Relatora Especial está especialmente preocupada com o impacto do garimpo ilegal e do uso de mercúrio em terras Yanomami na saúde. A experiência e os desafios que eles enfrentam ilustram a relação intrínseca entre a saúde, educação e os direitos culturais dos povos indígenas com a realização de seus direitos territoriais e de governança.

F. Capacidade da Fundação Nacional do Índio, paternalismo e povos indígenas em isolamento voluntário e contato inicial

73. Propostas recentes de redução do orçamento e de pessoal da FUNAI correm completamente na contramão das demandas dos povos indígenas no Brasil. Elas também contrariam as recomendações do titular anterior do mandato, que ressaltou a necessidade de fortalecer a FUNAI para possibilitar o Estado de atender com suas obrigações legais para a proteção dos direitos dos povos indígenas.

74. Apesar desses desafios, a FUNAI aparenta ter feito progresso em seus esforços para superar posturas paternalistas com relação aos povos indígenas. No entanto, a menos que a FUNAI seja devidamente apoiada, este progresso está sujeito a retrocessos. Enraizada discriminação e visão paternalista parecem continuar orientando a elaboração de leis e políticas públicas por parte de muitos órgãos da administração e autoridades. Muitos relacionam o atual enfraquecimento político e institucional da FUNAI como um sintoma da resistência do Estado à plena transição para uma nova forma de se relacionar com os povos indígenas, baseada na autodeterminação.

75. O trabalho da FUNAI com relação a povos indígenas em isolamento voluntário tem como premissa o princípio do não-contato, que é entendido como um elemento fundamental do direito à autodeterminação dos povos indígenas em isolamento, e tem servido para informar a orientação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos e a Comissão Inter-Americana de Direitos Humanos e para influenciar políticas desenvolvidas em países vizinhos. Nesse aspecto, a FUNAI tem um importante papel como contribuinte para o trabalho da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, um órgão inter-governamental estabelecido para tratar da situação de povos indígenas transfronteiriços em isolamento voluntário ou contato inicial, e para promover diálogo regional sobre o tratado. Contudo, a Relatora Especial está preocupada com a

ameaça colocada por atividades missionárias sobre os povos indígenas em contato inicial e sobre as formas tradicionais de organização e autonomia de outros grupos indígenas afastados.

G. Salvaguardas do Banco Nacional de Desenvolvimento

76. Apesar das reafirmações do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) de que os impactos sobre os povos indígenas são adequadamente considerados em projetos que apoia, a Relatora Especial preocupa-se com o fato de que as práticas e salvaguardas sejam inadequadas para assegurar proteção aos direitos dos povos indígenas, em especial à luz da experiência de Belo Monte e dos enormes empréstimos feitos às empresas de agronegócio alegadamente envolvidas em despejos e violências contra povos indígenas.

H. Responsabilidade das empresas de respeitar direitos dos povos indígenas

77. A Relatora Especial destaca a responsabilidade de empresas que distribuem bens ou materiais, como o açúcar, a soja e a produção de gado, do Mato Grosso do Sul, ou madeira, óleo vegetal ou minerais de outros lugares no Brasil, em conduzir as devidas diligências de direitos humanos para assegurar respeito aos direitos dos povos indígenas em sua cadeia de abastecimento. Similarmente, companhias envolvendo mineração, barragens de hidrelétricas, linhas de transmissão ou projetos de infraestrutura têm a responsabilidade de conduzir as devidas diligências com relação aos direitos indígenas e avaliar se o Estado cumpriu com seu dever de consultar para obter consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas e garantiu que o projeto não impactará os direitos dos povos indígenas.

78. Dada a séria natureza das violações dos direitos dos povos indígenas - incluindo alegações de etnocídio - e a falta das autoridades brasileiras em adequadamente lidar com elas ou providenciar medidas efetivas, particular cautela é necessária por parte de atores privados, inclusive bancos, para que atendam às suas responsabilidades de acordo com o Guia de Princípios sobre Empresas e Direitos Humanos[16] para "conhecer e mostrar" que eles não são cúmplices nem contribuem para tais violações de direitos.

I. Acesso à Justiça

79. A falta de acesso à justiça para os povos indígenas é um tema central. No Brasil, os povos indígenas enfrentam significativos obstáculos no acesso à justiça devido à falta de recursos, às barreiras culturais e linguísticas, ao racismo institucional e falta de conhecimento sobre suas culturas e seus direitos por parte do judiciário e autoridades. Essas barreiras se somam a ações e omissões do Estado com relação aos direitos de consulta e participação, ao uso de mecanismos que negam direitos tal como a suspensão de segurança pelo judiciário, e à falta de adequada consideração aos direitos territoriais indígenas, por exemplo, por meio da inapropriada aplicação da Constituição no julgamento do caso Raposa-Serra do Sol. A presunção de que os processos de demarcação serão observados de acordo com a lei é então usada como uma justificativa para postergar a demarcação, e então a lei é transformada em obstáculo, ao invés de garantia, para a realização dos direitos dos povos indígenas.

80. A falta de garantia do acesso à justiça aos povos indígenas num contexto em que a violência histórica contra eles tem sido ignorada, juntamente com a crescente criminalização dos povos indígenas e com os ataques violentos e assassinatos impunes, passam a mensagem para aqueles responsáveis de que não haverá repercussão para suas ações. Para os povos indígenas, tal situação sinaliza que as instituições do Estado, incluindo os sistemas de justiça e de execução da lei, carecem tanto de vontade para garantir que seus direitos sejam protegidos, como de genuína preocupação com relação a suas demandas.

J. Desdobramentos recentes

81. A situação política no Brasil mudou significativamente depois da visita da Relatora Especial, com a nomeação de um Governo interino e a implementação de uma série de mudanças institucionais. A Relatora Especial preocupa-se com o fato da crise política e econômica estar servindo para tornar os direitos e assuntos dos povos indígenas invisíveis e menos relevantes aos olhos dos políticos e do público em detrimento de abordar a questão da discriminação estrutural e da falta de equilíbrios no poder de maneira benéfica a eles.

82. A Relatora Especial também recebeu informações sobre o aumento da violência contra os povos indígenas e seus líderes depois de sua visita. Tal incluem relatos de crescente violência e discriminação contra os povos Kaingang, Guaranis e Xokleng nos estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

83. Num incidente preocupante no dia 14 de junho de 2016, ataques violentos por um grupo de homens armados, relatado como organizado por fazendeiro, resultou na morte de um Guarani Kaiowá e ferimento de diversos outros na cidade de Caarapó no Mato Grosso do Sul. De acordo com informações recebidas, o ataque ocorreu no contexto da demarcação da terra indígena Dourados-Amambaiegua. Essa demarcação havia iniciado recentemente depois dos estudos da FUNAI e a comunidade tinha ocupado uma parcela da terra.

84. A Relatora Especial recebeu informações sobre prisões de líderes indígenas no estado da Bahia e comunicou-se com o Governo expressando suas preocupações. Temores foram manifestados com relação ao fato da decisão liminar do Presidente da Suprema Corte em abril de 2016 para suspender a demarcação da terra indígena Tupinambá de Olivença na Bahia pode resultar e maior violência contra os povos indígenas. Ela continua a monitorar a situação tanto no Mato Grosso do Sul como na Bahia.

85. Representantes indígenas informaram sobre a extinção pelo Governo interino do Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, Juventude e Direitos Humanos e o estabelecimento da secretaria de direitos humanos dentro do Ministério da Justiça. Eles manifestaram preocupação com as potenciais implicações desses atos sobre os direitos indígenas e outros retrocessos supostamente sendo considerados com relação a recentes processos de demarcação de terras indígenas.

86. A Relatora Especial compartilha das preocupações e temores dos povos indígenas com relação a retrocessos de proteções legais e institucionais. Nesse aspecto, ela destaca a fundamental importância de garantir que as mudanças na estrutura de governo resultantes do atual contexto político não resulte em retrocessos na proteção e promoção dos direitos humanos.

87. A Relatora Especial considera o desmantelamento do Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, Juventude e Direitos Humanos como um significativo retrocesso para os compromissos do Brasil com a proteção dos direitos humanos. Ela está preocupada com o fato de que isso tenha um especial e profundo impacto sobre os povos indígenas, que estão entre os mais necessitados de proteção. Nesse sentido, ela também se preocupa com o status, funcionamento e futuro do Conselho Nacional de Direitos Humanos e do Conselho Nacional de Política Indigenista, recentemente estabelecido.

88. A Relatora Especial está especialmente preocupada com os relatos de que o Governo interino está considerando reverter homologações e declarações de terras indígenas implementadas pelo Governo anterior, depois de sua visita, inclusive as medidas para desapropriar a terra indígena Condá em Santa Catarina. O Conselho Nacional de Direitos Humanos se comprometeu a enviar informações adicionais sobre visitas à região sul do Brasil imediatamente depois de sua visita.

89. Antes disso, o Governo anterior adotou uma série de medidas que estavam de acordo com as recomendações preliminares da Relatora Especial.[17] Isso incluiu a homologação da terra indígena Cachoeira Seca no estado do Pará, terra indígena Piaçaguera em São Paulo, Pequizal do Naruvotu no Mato Grosso e declarações de terras pelo Ministro da Justiça no Mato Grosso e Mato Grosso do Sul e medidas proativas para reconhecer os direitos dos povos indígenas na região do Tapajós e para suspender o processo de licenciamento da barragem.

90. Apesar de agradecer a reafirmação do Governo interino sobre o convite aberto a todos os mandatos de procedimentos especiais, a Relatora Especial ficou consternada em saber que como parte de uma investigação sobre a FUNAI e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), alguns membros do Congresso questionaram sobre sua visita oficial ao Brasil e solicitaram informação sobre as pessoas que estiveram envolvidas nela.

91. A Relatora Especial está preocupada que a convergência desses e outros desdobramentos preocupantes terão um impacto negativo sobre os direitos dos povos indígenas. Dessa maneira ela chama o Governo a implementar as recomendações listadas abaixo e a continuar envolvido no diálogo com seu mandato sobre a crescentemente urgente situação dos povos indígenas no

Brasil.

VII. Conclusões e Recomendações

A. Conclusões

92. Após sua visita, impressão geral da Relatora Especial é de que o Brasil possui uma série de disposições constitucionais exemplares em relação aos direitos dos povos indígenas, e que no passado foi líder mundial no que se refere à demarcação dos territórios indígenas. Entretanto, nos oito anos que se seguiram à visita de meu predecessor, há uma inquietante ausência de avanços para a implementação das recomendações do Relator Especial e na solução de antigas questões de vital importância para os povos indígenas. No atual contexto político as ameaças que os povos indígenas enfrentam podem ser exacerbadas e a proteção de longa data de seus direitos pode estar em risco.

93. A Relatora Especial faz algumas recomendações para tratar das questões mais prementes que ela observou durante sua missão. Elas dizem respeito à necessidade de medidas urgentes para enfrentar a violência e discriminação contra os povos indígenas; fortalecimento de instituições públicas como a FUNAI; capacitação de autoridades públicas, inclusive altas autoridades do poder Executivo e juízes de primeiro grau, considerando sua inapropriada aplicação de doutrinas que negam direitos; redobrar esforços na demarcação e proteção de terras; alocar recursos para melhorar o acesso à justiça; garantir significativa participação e consulta prévia, livre, informada e de boa-fé dos povos indígenas com relação a grandes ou impactantes projetos de desenvolvimento e respeitar protocolos indígenas próprios para consulta e consentimento com relação a assuntos de desenvolvimento; e assegurar, de maneira participativa, estudos de impacto e compensações para os danos causados.

94. Considerando o status de marginalização dos povos indígenas, o fato de que sérias violações de seus direitos ao longo das últimas décadas não terem sido adequadamente investigadas ou remediadas e a urgente necessidade de enfrentar a contínua discriminação estrutural, a Relatora Especial coloca particular ênfase na importância de iniciar um inquérito nacional independente e transparente sobre a violação de seus direitos. Tal deveria ser implementada em cooperação com os povos indígenas, objetivando transformar a relação do Estado com eles em uma relação baseada no respeito, justiça e auto-determinação.

95. O Brasil tem um débito histórico com os povos povos indígenas, que sofreram marginalização e discriminação desde a formação do Estado. Apesar das dificuldades que eles enfrentaram, eles permanecem firmes em sua decisão de proteger seus territórios para manter e desenvolver suas culturas, costumes, línguas e determinar seus próprios futuros. Ao invés de serem vistos como um peso para o Estado ou um obstáculo para o desenvolvimento nacional, suas contribuições para a sociedade brasileira deveriam ser amplamente reconhecidas, e devidamente apreciadas e celebradas. Com isso em mente, o Brasil deveria embarcar num já tardio processo inclusivo de construção de Estado com os povos indígenas, baseado nas premissas de relações respeitadas e justas com povos auto-determinados.

B. Recomendações

Direito à vida, violência e discriminação racial

96. A Relatora Especial respeitosamente chama ao Governo do Brasil para:

- a) Adotar medidas imediatas para proteger a segurança de líderes indígenas, inclusive por meio de programas de proteção fortalecidos e culturalmente adequados, e a conduzir investigações sobre todos os ataques e assassinatos de povos indígenas e levar os responsáveis à justiça;
- b) Conduzir uma campanha pública voltada à eliminação do racismo, discriminação, discursos de ódio e violência contra os povos indígenas;
- c) Dedicar especial e urgente atenção para a situação das crianças, jovens e mulheres indígenas, especialmente em relação às alarmantes taxas de suicídios em comunidades indígenas, a crescente violência contra mulheres indígenas e a adoção ilegal de crianças indígenas.

Direitos Territoriais

97. A Relatora Especial recomenda que o Governo brasileiro:

a) Redobre os esforços para superar o atual impasse com relação à demarcação de terras. Isso é especialmente urgente nos estados do Mato Grosso do Sul, Bahia, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.[18] O Executivo deveria desenvolver, em colaboração com os povos indígenas, propostas proativas para fazer valer os direitos indígenas à terra por meio de uma avaliação rigorosa de todas as vias disponíveis. Tal deveria incluir medidas para lidar com a judicialização de processos de demarcação e considerar apropriada compensação com relação à retomada de terras reconhecidas como terras indígenas na Constituição de 1988 e sobre as quais os governos estaduais ou federal tenham emitido títulos a pessoas privadas.

b) Complete todos os processos de demarcação pendentes na FUNAI Ministério da Justiça e Presidência, em particular aqueles ameaçados por projetos de desenvolvimento, expansão do agronegócio e atividades de extração de recursos naturais;

c) Desenvolva e priorize ações concretas para garantir proteção ambiental das terras indígenas e dos recursos naturais e para prevenir atividades ilegais, com a devida consideração ao respeito das formas de organização dos povos indígenas e de sua especial relação com suas terras;

d) Assegurar que todas as cortes tenham uma clara e uniforme interpretação das limitações do julgamento do caso Raposa Serra do Sol e de sua inaplicabilidade para a determinação de ordens de despejos dos povos indígenas ou para a paralisação dos processos de demarcação, O Supremo Tribunal Federal deveria continuar aceitando os pedidos de suspensão de reintegração de posses para garantir que julgamentos futuros sobre os direitos dos povos indígenas sejam inteiramente consistentes com os padrões nacionais e internacionais de direitos humanos.

Auto-determinação, dever de consultar e consentimento livre, prévio e informado

98. A Relatora Especial recomenda que o Governo:

a) Em colaboração com representantes dos povos indígenas e de acordo com seu direito de auto-determinação, desenvolva um plano nacional de ação para a implementação da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas mantendo o compromisso do Brasil na Conferência Mundial dos Povos Indígenas;[19]

b) Implementar o dever do Estado de consultar os povos indígenas com relação a projetos, políticas e medidas legislativas e administrativas que tenham um impacto sobre seus direitos. tais consultas deveriam ser realizadas a fim de obter o consentimento livre, prévio e informado e de maneira a levar em conta as especificidades de cada povo indígena, como afirmado na Convenção 169 da OIT, na Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas e no projeto de Declaração da Organização dos Estados Americanos sobre os Direitos dos Povos Indígenas. No caso de projetos de desenvolvimento, as consultas devem ser informadas por estudos de impactos ambientais, sociais e de direitos humanos de maneira independente e participatória.

c) Reconhecer e apoiar medidas proativas adotadas pelos povos indígenas para realizar seus direitos, inclusive seu direito de auto-determinação. Isso inclui observar e responder a protocolos de consulta e consentimento desenvolvidos pelos povos indígenas no contexto da obrigação do Estado em consultar;[20]

d) Assegurar pleno respeito pelos direitos dos povos indígenas em isolamento voluntário de acordo com a Declaração da ON sobre os Direitos dos Povos Indígenas e os projetos de orientações para sua proteção.[21]

Impactos de projetos de desenvolvimento

99. A Relatora Especial recomenda que o Governo:

a) Adote medidas para reparar impactos e consequências de atividades de mineração, da expansão do agronegócio e outros projetos de desenvolvimento de grande escala sobre a saúde, terras, culturas e modos de vida dos povos indígenas, inclusive suas formas de organização social e econômica. Essas medidas deveriam também abordar impactos secundários desses projetos, que frequentemente estão associados com a especulação e entrada de terceiros como resultado da maior facilidade de acesso às terras indígenas;

b) Considerando as alegações de etnocídio no caso Belo Monte trazidas pelo Ministério Público, extrema cautela deveria ser exercida com relação à mineradora Belo Sun e o projeto de hidrelétrica Tapajós. Esses projetos não deveriam ser considerados se existe potencial para impactos semelhantes ou se os povos indígenas afetados não manifestaram seu consentimento livre prévio e informado após os estudos participativos de impactos social, ambiental e de direitos humanos e as consultas de boa-fé.

Acesso à justiça

100. A Relatora Especial recomenda que:

a) O judiciário, Legislativo e Executivo considerem com urgência, e em colaboração com os povos indígenas, a eliminação das barreiras que impedem os povos indígenas de realizarem seu direito à justiça e garantam que recursos adequados sejam disponibilizados para esse fim;

b) o Governo inicie diálogos com povos indígenas em relação à possível realização de um Inquérito Nacional para sondar alegações de violações de seus direitos, bem como promover conscientização, reconhecer erros do Estado e oferecer reparação para violações de direitos humanos;

Capacidade dos órgãos governamentais

101. A Relatora Especial recomenda que o Governo:

a) providencie adequado orçamento para a FUNAI, fortalecendo sua capacidade de oferecer serviços e seu papel na proteção dos direitos territoriais e de auto-determinação dos povos indígenas. Há uma necessidade de rever os cortes propostos ao orçamento da FUNAI e garantir que as representações locais da FUNAI não sejam alvo de tais medidas. Os escritórios locais deveriam ter recursos adequados para poder fornecer os serviços básicos com os quais outros órgãos do Estado dependem assim como os povos indígenas, inclusive aqueles em isolamento voluntário. O Conselho Nacional de Política Indigenista deveria participar da indicação do Presidente da FUNAI, que deveria ter competência técnica e independência política para cumprir com o mandato da Fundação;

b) Continue a apoiar e fortalecer Secretaria Especial de Saúde Indígena do Ministério da Saúde e a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade, Inclusão e Diversidade do Ministério da Educação;

c) Garanta condições para o funcionamento independente e participativo do Conselho Nacional de Política Indigenista;

d) Desenvolva programas de renda familiar mais eficazes e focados para povos indígenas, considerando suas situações específicas;

e) Aproveitar as experiências e lições aprendidas da FUNAI e do Ministério Público Federal para apoiar a implementação dos direitos dos povos indígenas e para disseminá-las entre os diferentes órgãos governamentais, inclusive entre as altas autoridades governamentais;

f) Garantir treinamentos e orientações específicas sobre os direitos dos povos indígenas para membros do judiciário que lidam com assuntos como direitos territoriais, consulta prévia e adoção de crianças indígenas. Isso poderia incluir, por exemplo, diálogo colegiado com membros do judiciário em países com extensa jurisprudência sobre os direitos dos povos indígenas, como a Colômbia.

Recomendações para outros atores:

102. A equipe das Nações Unidas no país deveria assumir um papel proativo na promoção da conscientização sobre e respeito aos direitos dos povos indígenas no Brasil e auxiliar o Governo na realização de seus deveres de respeitar, proteger e cumprir com esses direitos. Em cooperação com e guiado pelos povos indígenas, a equipe do país deve apoiar os povos indígenas em seus esforços para reivindicar e realizar seus direitos humanos constitucional e internacionalmente reconhecidos e a participar em processos relevantes do Conselho de Direitos Humanos como o da revisão periódica universal.

103. A Relatora Especial encoraja o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) a alinhar suas

políticas com as de outras instituições financeiras internacionais como as da Corporação Financeira Internacional, e a desenvolver salvaguardas específicas voltadas a assegurar que não se financie projetos que colocam um risco para os direitos dos povos indígenas. Essas políticas deveriam garantir que os povos indígenas sejam consultados e seus consentimentos livre, prévios e informados sejam obtidos e que estudos transparentes e participativos de impacto ambiental, social e de direitos humanos sejam conduzidos sempre que seus direitos seja potencialmente impactados por projetos financiados pelo Banco.

104. Mantendo suas obrigações independentes de respeitar os direitos dos povos indígenas, as empresas, inclusive bancos e outras instituições de investimento, deveria observar as devidas diligências com relação aos direitos dos povos indígenas, inclusive direitos territoriais e de consulta e consentimento, tanto em suas próprias operações como naquelas em sua cadeia produtiva. Em todos os casos em que direitos humanos tenham sido violados, as empresas deveriam participar de processos de reparação em consulta com os povos indígenas interessados, usar seu poder de influência para evitar outras violações e assegurar reparações apropriadas.

105. A Relatora Especial reitera as recomendações do Grupo de Trabalho sobre Empresas e Direitos Humanos sobre sua missão ao Brasil em 2016 com relação à necessidade de (a) rever o uso do mecanismo de suspensão de segurança no contexto de comunidades vulneráveis afetadas por projetos de desenvolvimento; (b) imediatamente prosseguir com a demarcação de terras e assegurar que tal permaneça sendo responsabilidade do executivo, contrariamente ao teor da PEC215 para passar tal responsabilidade ao legislativo; (c) aprimorar a capacidade e os recursos alocados no IBAMA e melhorar a coordenação deste com a FUNAI de maneira a fortalecer o controle de grandes projetos de desenvolvimento e oferecer proteção sustentável para as comunidades afetadas e permitir com que elas monitore os impactos sociais e ambientais de tais projetos e o cumprimento de qualquer condicionante imposta em planos de mitigação.[22]

106. A Relatora Especial também urge ao Governo a implementação das recomendações aceitas pelo país na revisão periódica universal de 2012 com relação à necessidade de garantir proteção aos líderes dos povos indígenas e defensores de direitos humanos lutando por seus direitos; campanhas de conscientização sobre os direitos dos povos indígenas e sobre a implementação de leis relacionadas a eles; implementar os direitos de consulta e consentimento de acordo com a Convenção 169 da OIT e a Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas com relação a projetos e medidas administrativas e legislativas que os impactam; maior proteção a seus direitos à terra, territórios e recurso como reconhecida na Constituição e na Convenção 169 da OIT; e a pobreza e serviços sociais que diretamente se destinam a povos indígenas de modo culturalmente adequado.[23]

107. A implementação das recomendações contidas neste relatório bem como as recomendações do anterior relator sobre sua visita ao Brasil em 2009 e do Grupo de Trabalho sobre Empresas e Direitos Humanos e do processo de revisão periódica universal deveriam ocorrer com a plena e efetiva participação dos povos indígenas.

108. O Governo do Brasil deveria fazer todo o esforço para atender às preocupações levantadas pela Relatora Especial no presente relatório manter-se fiel ao padrão global que o Brasil estabeleceu para a proteção dos direitos dos povos indígenas em sua Constituição de 1988 e por meio da ratificação e adoção de instrumentos internacionais de direitos humanos. Para realizar tal feito, as medidas identificadas nessas recomendações são urgentemente demandadas.

NOTAS

[1] Ver A/HRC/12/34/Add.2, para13.

[2] Ver OIT, "Application of Convention 169 by domestic and international courts in Latin America"(Genebra, 2009), p.12.

[3] Ver A/HRC/12/34/Add.2.

[4] Em outubro de 2014 os Munduruku optaram pela auto-demarcação de sua terra.

[5] Ver Conselho Indigenista Missionário (CIMI) 2014 Relatório sobre violência contra povos indígenas no Brasil (brasil, 2015), p.74

[6] Par uma discussão sobre impactos de projetos de desenvolvimento de grande escala sobre povos indígenas, ver E/CN.4/2003/90.

[7] Ver A/HRC/12/34/Add.2, para.57.

[8] Ver A/HRC/12/34/Add.2, para.53.

[9] Ver Comissão Inter-Americana de Direitos Humanos, PM 382/10 (2011).

[10] Ver Relatório FUNAI n.233/2015/CGLIC/FUNAI-MJ (Brasília, 23 de setembro de 2015); anexo ao Ofício n.410 de 24 de setembro de 2015; e relatório técnico do IBAMA n.02001.003622/2015-08 (23 de setembro de 2015).

[11] A demarcação da terra indígena Cachoeira Seca, uma pré-condição para a construção da hidrelétrica, foi feita após a visita da Relatora Especial.

[12] Ver A/HRC/12/34/Add.2, para. 9.

[13] Ver caso Povo Saramaka v. Suriname, Julgamento de 28 de novembro de 2007, Corte Inter-Americana de Direitos Humanos; e A/HRC/24/41, paras. 26-30.

[14] Como afirmado pelo Supremo Tribunal Federal em julgamento em maio de 2016 com relação à Yvy Katu no Mato Grosso do Sul.

[15] Ver julgamentos com relação às terras indígenas Guyararoká e Limão Verde no Mato Grosso do Sul, e Porquinhos no Maranhão.

[16] Ver A/HRC/17/31, annex.

[17] Ver: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=18498&LangID=E.

[18] Processos de demarcação a serem concluídos incluem as terras indígenas Morro dos Cavalos (Santa Catarina), Toldo Imbu (Santa Catarina), e Rio dos Índios (Rio Grande do Sul).

[19] Ver Resolução da Assembleia Geral da ONU 69/2, para. 8

[20] Ver os protocolos desenvolvidos pelos Wajãpi no Amapá e Munduruku no Pará.

[21] Ver A/HRC/EMRIP/2009/6.

[22] Ver A/HRC/32/45/Add.1, para.70 (k), (l), (q) and (s)

[23] Ver A/HRC/21/11.