

Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas: perguntas e respostas

Brasília, setembro de 2008



**Representação da UNESCO
no Brasil**



© 2008 Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC-Rio) e Instituto Sócio Ambiental (ISA)

BR/2008/PI/H/32

I - Introdução

O Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, comemora a adoção da Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas e acredita que esta seja uma vitória de todos os povos indígenas do mundo. A adoção da Declaração é um marco na história da ONU, quando os Estados-Membros e os representantes dos povos indígenas conseguiram se reconciliar com seu doloroso passado e se dispuseram a seguir em frente no caminho que leva aos direitos humanos, à justiça e ao desenvolvimento para todos. O Secretário-Geral pede aos governos e à sociedade civil que incluam em suas agendas as questões indígenas para que o estabelecido na Declaração se transforme, urgentemente, em realidade.

Ban Ki-moon, Secretário-Geral das Nações Unidas, 13 de setembro de 2007

A Declaração não representa apenas o ponto de vista das Nações Unidas, nem apenas o ponto de vista dos povos indígenas. Esta é uma Declaração que combina nossas visões e interesses, e que estabelece um modelo para o futuro. É uma ferramenta para a paz e a justiça, fundada no reconhecimento e respeito mútuos.

Les Malezer, Presidente do Conclave Internacional dos Povos Indígenas, 13 de setembro de 2007

II- O que é a Declaração

1. O que é a Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas?

A Declaração é um documento abrangente que aborda os direitos dos povos indígenas. Ela não estabelece novos direitos, mas reconhece e afirma direitos fundamentais universais no contexto das culturas, realidades e necessidades indígenas. A Declaração constitui um instrumento internacional importante de direitos humanos em relação a povos indígenas porque contribui para a conscientização sobre a opressão histórica impetrada contra os povos indígenas, além de promover a tolerância, a compreensão e as boas relações entre os povos indígenas e os demais segmentos da sociedade.

2. Por que a Declaração é um documento importante?

O documento enfatiza os direitos dos povos indígenas de manter e reforçar suas próprias instituições, culturas e tradições, além de prosseguir com seu desenvolvimento em sintonia com suas necessidades e aspirações. O documento registra o compromisso dos Estados para tomarem medidas a fim de ajudar e garantir que os povos indígenas tenham respeitados os seus anseios e decisões sobre os assuntos que lhes dizem respeito. Muitos dos direitos na Declaração requerem novas abordagens sobre problemas globais, tais como desenvolvimento, descentralização e democracia multicultural. Os países precisam adotar novas formas de interação com os povos indígenas, que requer participação e consultas com os povos e organizações indígenas.

3. A Declaração é um instrumento de direitos humanos?

Sim. A Declaração diz que os povos indígenas têm direito de gozar plenamente, como coletividade ou como indivíduo, de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais reconhecidos na Carta das Nações Unidas, na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no direito internacional humanitário. Nos seus diversos artigos, a

Declaração trata de assuntos de direitos humanos, ressaltando as peculiaridades pertinentes às realidades dos povos indígenas, reafirmando direitos fundamentais e promovendo o combate de violações que vão desde o trabalho infantil à discriminação racial.

4. A Declaração é o único instrumento internacional sobre direitos indígenas?

Não. Além da Declaração da ONU sobre Direitos dos Povos Indígenas, as resoluções relativas às duas Décadas Internacionais dos Povos Indígenas do Mundo e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio são os principais documentos internacionais que guiam os Países-Membros da ONU na sua relação com os povos indígenas. Esses instrumentos estabelecem diretrizes para as políticas que são destinadas ou referentes aos povos indígenas. Tratados gerais de direitos humanos também se aplicam aos povos indígenas sem distinção porque são universais.

5. Quais são os tratados internacionais de direitos humanos pertinentes a assuntos indígenas?

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos; a Convenção para a Eliminação da Discriminação Racial; a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho; Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e a Convenção da Diversidade Biológica, dos quais o Brasil é signatário, reafirmam direitos indígenas fundamentais de caráter individual e coletivo para serem observados e respeitados por todos os países que os tenham aceitado.

III – Quais os direitos assegurados aos povos indígenas

6. Quais direitos são assegurados pela Declaração?

A Declaração aborda tanto direitos individuais como coletivos, tais como os direitos culturais e de identidade, os direitos à educação, saúde e emprego, o direito à língua, entre outros. A Declaração reconhece que as pessoas indígenas têm o direito de viver com integridade física e mental, liberdade e segurança. O documento afirma que povos e pessoas indígenas têm o direito a não serem forçosamente assimilados ou destituídos de suas culturas. A Declaração reconhece a estreita relação dos povos indígenas com o meio ambiente, lembrando que as terras ancestrais dos povos indígenas constituem o fundamento de suas existências coletivas, suas culturas e espiritualidade, a exemplo do que já se reconhece em instrumentos normativos domésticos como a Constituição Brasileira.

7. A Declaração estabelece sistemas e instituições indígenas?

Não. A Declaração apenas reconhece no Artigo 20 que os povos indígenas têm o direito de manter e desenvolver seus sistemas e instituições políticas, econômicas e sociais para assegurar seus próprios meios de subsistência e desenvolvimento com liberdade e respeito à diversidade cultural. Nessa mesma linha, a Declaração reconhece no Artigo 34 o direito dos povos indígenas de manterem e desenvolverem seus próprios costumes, espiritualidade, tradições, práticas, e ainda quando existam, costumes ou sistemas de leis, desde que em conformidade com a normativa internacional de direitos humanos.

Destaques da Declaração

- Dezessete dos 46 artigos da Declaração se referem à cultura indígena e as formas de protegê-la e promovê-la pelo respeito às demandas diretas dos povos indígenas no processo de tomada de decisão.

- A Declaração afirma que os povos indígenas têm o direito a que a dignidade e a diversidade de suas culturas, histórias e anseios sejam adequadamente refletidos na educação pública e nos meios de comunicação.
- A Declaração confirma o direito dos povos indígenas de autodeterminação e reconhece o direito de subsistência e o direito a terras, territórios e recursos.
- A Declaração confirma a obrigação dos Estados de fazer consultas aos povos indígenas antes de adotar e aplicar medidas legislativas e administrativas que os afetem, a fim de obter seu consentimento prévio, livre e informado. Essencialmente, a Declaração condena a discriminação contra os povos indígenas, promove a sua efetiva e plena participação em todos os assuntos relacionados a eles, bem como o direito a manter sua identidade cultural e tomar suas próprias decisões quanto às suas maneiras de viver e se desenvolver.

IV – Como foi adotada a Declaração

7. Como foi elaborada a Declaração?

A Declaração foi elaborada e discutida formalmente entre representantes de Estados com a participação de lideranças e organizações indígenas por mais de vinte anos no âmbito das Nações Unidas. Em 2006, o texto da Declaração passou por ajustes no Conselho de Direitos Humanos da ONU para contemplar a preocupação dos Estados em esclarecer os limites do termo “autodeterminação”; as atividades militares em terras indígenas; e os diferentes contextos para aplicação da Declaração nos diferentes países do mundo. A Declaração foi finalmente adotada, em 13 de setembro de 2007, pela Assembleia Geral da ONU.

8. O que significou a adoção da Declaração?

A Declaração é o reflexo do consenso internacional cada vez mais avançado sobre direitos indígenas. A adoção da Declaração consagrou o início da nova era de direitos humanos em questões indígenas. Durante a sessão da Assembleia Geral da ONU, 143 países votaram a favor do texto revisto no Conselho de Direitos Humanos, quatro votaram contra (Estados Unidos, Canadá, Nova Zelândia e Austrália) e 11 nações se abstiveram de votar. O Brasil, junto com a grande maioria dos países do mundo e com a quase totalidade da América Latina – exceto a Colômbia, que se absteve - votou a favor da adoção da Declaração.

9. Por que a Declaração levou mais de duas décadas para avançar?

O processo de adoção foi lento, mas, ao longo desses anos, foi estabelecido um frutífero diálogo entre Estados e os povos indígenas, que resultou num texto de consenso sobre questões como direitos humanos, terras e recursos, identidade indígena e não-discriminação, além de serem esclarecidas algumas preocupações dos Estados acerca de alguns conceitos e termos utilizados.

Cronologia:

- Em 1982, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) estabeleceu o Grupo de Trabalho sobre os Povos Indígenas (WGIP) para desenvolver os padrões de direitos humanos que protegeriam os povos indígenas. O Grupo de Trabalho foi criado como resultado do estudo realizado pelo Relator Especial da ONU, José R. Martínez Cobo, que identificou o sério problema da discriminação sofrida pelos povos indígenas no mundo.
- Em 1985, o Grupo de Trabalho deu início aos preparativos da minuta da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.
- Em 1993, o Grupo de Trabalho chegou a um consenso sobre o texto final da minuta da Declaração e o submeteu à Subcomissão de Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias. Em 1994, o texto foi aprovado e subsequentemente enviado à antiga Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas.
- Em 1995, no contexto da Primeira Década Internacional dos Povos Indígenas no Mundo (1995-2004), a Comissão de Direitos Humanos da ONU criou um Grupo de Trabalho com o mandato de considerar o texto apresentado e elaborar um projeto de Declaração a ser apresentado e aprovado pela Assembleia Geral da ONU. A Comissão também estabeleceu um procedimento que permitia às organizações indígenas participarem ativamente no trabalho de redação.
- Em 2001, foi criado o Fórum Permanente da ONU para Assuntos Indígenas (UNPFII) – órgão consultivo do Conselho Econômico e Social – com a missão de promover a conscientização sobre assuntos indígenas e promover a integração e coordenação de atividades relacionadas a assuntos indígenas dentro do sistema das Nações Unidas. O Fórum Permanente participou ativamente nos trabalhos pela adoção da Declaração
- A Cúpula Mundial de 2005 e a Quinta Sessão do Fórum Permanente sobre Assuntos Indígenas (UNPFII) em 2006 solicitaram a adoção da Declaração o mais rápido possível.
- Em junho de 2006, o Conselho de Direitos Humanos da ONU aprovou o texto da Declaração tal como proposto pelo Grupo de Trabalho e com o apoio do Fórum Permanente para Assuntos Indígenas.
- Em dezembro de 2006, antes de encaminhar o referido texto para votação na Assembleia Geral da ONU, o Conselho decidiu prorrogar sua análise e consulta, com o objetivo de adequar a redação final da Declaração com a preocupação dos Estados acerca do esclarecimento de alguns conceitos e termos utilizados.
- O texto foi reformulado, esclarecendo os limites do termo autodeterminação atrelado à estrutura do Estado; aumentando o reconhecimento da hipótese de atividades militares em terras indígenas em casos de interesse público e não apenas em situação de grave ameaça; e reconhecendo que a situação dos povos indígenas varia segundo as particularidades nacionais e regionais e as diversas tradições históricas e culturais. Só então a Declaração foi submetida à votação em setembro de 2007.
- A Declaração foi adotada pela Assembleia Geral da ONU em 13 de setembro de 2007.

10. O que disse o Brasil na ONU sobre a Declaração?

O Estado brasileiro declarou, ainda no Conselho de Direitos Humanos da ONU, em 2006, que não havia dúvida de que a Declaração era uma reafirmação do compromisso da comunidade internacional para garantir o gozo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais dos povos indígenas, e para respeitar o valor das culturas e identidades indígenas. Após votar a favor da aprovação da Declaração, em 2007, o representante do governo brasileiro manifestou que o texto adotado pelo Conselho de Direitos Humanos era o mais hábil para lidar com os assuntos em questão, e que por isso não deveria ter sido reaberto à discussão, mas recebeu com satisfação o novo texto e votou pela sua aprovação. A delegação brasileira na ONU ainda ressaltou que o exercício dos direitos dos povos indígenas é consistente com a soberania e integridade territorial dos Estados em que residem. Ao mesmo tempo, afirmou que os Estados deveriam ter sempre em mente seu dever de proteger os direitos e a identidade de seus povos indígenas.

V – A Declaração e o Ordenamento Jurídico Brasileiro

11. A Declaração afronta a soberania nacional?

Não. Instrumentos internacionais de direitos humanos, como a Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas, na verdade refletem a soberania de cada país no cenário internacional. Ao votar pela aprovação da Declaração na Assembleia Geral da ONU, o Brasil marcou seu posicionamento como Estado soberano que é, e que respeita a diversidade cultural dos indígenas no país. A própria Constituição da República Federativa do Brasil recepciona o direito internacional dos direitos humanos em seu Artigo 5º, parágrafos 2 e 3, comprovando que a Carta Magna nacional caminha de mãos dadas com o direito internacional dos direitos humanos. A Constituição brasileira reconhece direitos indígenas em seus artigos 231 e 232.

12. O que diz a Declaração sobre o direito à autodeterminação?

O Artigo 3º da Declaração apresenta a estrutura básica do direito à autodeterminação, advinda do Artigo Primeiro padrão dos Pactos de Direitos Humanos da ONU. O Artigo 4º da Declaração esclarece que o direito à autodeterminação está relacionado ao direito dos povos indígenas ao autogoverno e à autonomia no que diz respeito a seus assuntos internos e locais.

13. O que está por trás do conceito de direito à autodeterminação?

Os povos e as pessoas indígenas são livres e iguais perante todos os outros povos e indivíduos. Eles têm o direito de serem livres de qualquer tipo de discriminação no exercício de seus direitos, em especial com base na origem indígena ou de identidade. Os povos indígenas têm direito à autodeterminação e, por isso, podem escolher livremente como se organizar e buscar desenvolvimento econômico, social e cultural. Eles têm o direito de manter e fortalecer suas próprias instituições políticas, jurídicas, econômicas, sociais e culturais, conservando ainda o direito de participar plenamente, se assim o decidirem, nas áreas política, econômica, social e cultural do Estado.

14. O direito à autodeterminação sugere a secessão dos povos indígenas em relação aos Estados soberanos?

Não. O Artigo 5º da Declaração esclarece que o escopo do direito à autodeterminação reside na participação e envolvimento dos povos indígenas na vida nacional do Estado, ao mesmo tempo em que se protege a identidade cultural indígena.

15. A Declaração trata os povos indígenas como entidades independentes dos Estados?

Não. Os artigos 18 e 19 da Declaração reconhecem que os povos indígenas têm suas formas peculiares de organização e sistemas de representação, que devem ser respeitadas dentro da estrutura dos Estados. Essas peculiaridades devem ser levadas em conta para a obtenção do consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas em relação às medidas legislativas e administrativas que os afetem. A Declaração, portanto, reconhece a relação dos povos indígenas com o Estado e a necessidade de manter e melhorar essa relação.

16. A Declaração compromete a segurança das fronteiras dos países?

Não. A Declaração não constitui lei ou tratado internacional, mas estabelece diretrizes e valores a serem tomados em conta pelos diversos atores nacionais e internacionais. O Artigo 36 da Declaração versa sobre o direito dos povos indígenas de manter e desenvolver os contatos, as relações e a cooperação com seus próprios membros e outros povos através das fronteiras onde vivem. Especificam-se as atividades de caráter espiritual, cultural, econômico e social indígenas - atividades que transcendem as barreiras formais das fronteiras, mas não constituem de forma alguma afronta à estrutura estatal.

17. A Declaração pode levar os povos indígenas à criação de estados independentes?

Não. O Artigo 46 da Declaração é explícito em esclarecer que nenhum dispositivo do documento poderá ser interpretado para autorizar ou fomentar qualquer ação que afete no todo ou em parte a integridade territorial ou a unidade política dos Estados soberanos independentes, respeitando assim a Carta da ONU. A Declaração complementa e reforça os dispositivos constitucionais nacionais em matéria de direitos humanos.

VI – Quais as consequências da adoção da Declaração?

18. A Declaração é legalmente obrigatória?

As declarações da ONU não são obrigatórias; no entanto, elas representam o desenvolvimento dinâmico de normas legais internacionais e refletem o comprometimento dos Estados a se moverem em certas direções, regidos por alguns princípios. Este é o caso para a Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas. No momento de sua adoção, ela estabeleceu um padrão importante para o tratamento dos povos indígenas e é, indubitavelmente, uma importante ferramenta para eliminar violações dos direitos humanos contra os mais de 370 milhões de indígenas em todo o mundo, e auxiliá-los no combate à discriminação e à marginalização.

19. Para que serve a Declaração?

Apesar de não ser um instrumento juridicamente vinculante, a Declaração da ONU serve para estabelecer diretrizes para as políticas e legislações nacionais que dizem respeito aos povos indígenas. Além disso, a Declaração reconhece direitos importantes e reafirma alguns direitos já estipulados de forma vinculante por tratados internacionais de direitos humanos e pela prática de organismos internacionais como, por exemplo, o

direito às terras tradicionalmente ocupadas e aos recursos naturais nelas existentes, e o direito à consulta prévia e informada.

20. O que significa reconhecer direitos?

O reconhecimento de direitos é o referencial jurídico das políticas públicas porque direitos são exigíveis. Em alguns países - até o advento da Declaração - direitos indígenas eram tratados como meras necessidades, ou então como favores ou privilégios concedidos pelos Estados. Com a Declaração, os Estados comprometeram-se a conferir garantia jurídica para os direitos indígenas.

21. Como a Declaração pode ser usada?

A Declaração pode e deve ser invocada por qualquer pessoa, sempre que houver uma situação de opressão ou de violação de direitos indígenas. A Declaração reflete um compromisso do Estado e todos os seus poderes – no nível federal, estadual e municipal - com os povos indígenas. Assim, a Declaração pode ser usada para guiar projetos de leis, políticas públicas e decisões judiciais sobre assuntos indígenas em todos os níveis. A Declaração pode ainda ser usada por toda a sociedade para conscientização sobre os povos indígenas, suas situações e aspirações particulares, auxiliando no combate ao racismo, discriminação e violência cometidos contra os povos indígenas.

22. A Declaração pode virar lei no Brasil?

Para ser aplicada no Brasil a Declaração não precisa se tornar lei, nem ser ratificada pelo Congresso Nacional porque o Brasil já se manifestou favorável à Declaração na Assembléia da ONU. A Bolívia optou por adotar a Declaração na sua integralidade como lei doméstica, em novembro de 2007. O Brasil pode também aprovar leis que abordem os direitos indígenas e a relação dos indígenas com o Estado - como, por exemplo, o Estatuto dos Povos Indígenas, observando os parâmetros estabelecidos na Declaração, com os quais se comprometeu.

23. Quais os desafios para o futuro?

O desafio que se põe com a aprovação da Declaração é a implementação dos direitos ali estabelecidos, para fazer valer o respeito aos povos indígenas, suas vidas, culturas e formas de organização. Para tanto, os Estados devem engajar-se em mais freqüentes e significativas consultas com os povos indígenas no que diz respeito às políticas e leis que afetam suas vidas. Os Estados devem adotar legislação e medidas para garantir direitos básicos e para combater a discriminação e o racismo. A sociedade civil tem como desafio conhecer a Declaração, participar e cobrar sua implementação.

Para mais informações sobre a Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas, visite:

<<http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/declaration.html>>

<<http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/index.htm>>

Referência Bibliográfica:

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas**. Rio de Janeiro: Nações Unidas, 2008. Disponível em: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf>.