

Santiago do Chile, 09 de março de 2022
MAT: Opinião técnica ao Projeto de Lei No 191/2020

Excelentíssimo Senhor Deputado Carlos Veras,

Dirijo-me a Vossa Excelência em minha qualidade de Representante Regional para América do Sul do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) que, de acordo com o mandato outorgado pela Assembleia Geral em sua resolução 48/141, promove e protege o gozo e plena realização, para todas as pessoas, de todos os direitos contemplados na Carta das Nações Unidas e nos tratados e outras normas internacionais em matéria de direitos humanos, para responder a sua solicitação de opinião técnica sobre o Projeto de Lei No 191/2020, que tem como objetivo regulamentar *”o § 1º do art. 176 e o § 3º do art. 231 da Constituição para estabelecer as condições específicas para a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e para o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica em terras indígenas e institui a indenização pela restrição do usufruto de terras indígenas”*.

Como é do seu conhecimento, nos últimos anos, nosso escritório e os mecanismos de direitos humanos das Nações Unidas têm reiteradamente afirmado preocupação com a situação dos povos indígenas no Brasil e emitido várias recomendações, tanto no marco do Terceiro ciclo da Revisão Periódica Universal¹, assim como dos exames dos Órgãos de Tratados² e de visitas de Procedimentos Especiais³. Agradecemos, portanto, a oportunidade de manifestar nossa opinião sobre o PL 191/2020, e em particular, de reiterar o posicionamento já expressado pela Alta Comissária para os Direitos Humanos em diversas ocasiões⁴, quanto a preocupação com a proposta do Estado Brasileiro de abrir as terras indígenas à exploração de seus recursos naturais, pelos danos irreversíveis que pode gerar.

**Exmo. Senhor
Deputado Carlos Veras
Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias
Camara dos Deputados
Brasil**

¹ A/HRC/36/11. Recomendações RPU n. 35; 102; 217 a 242.

² CRC/C/BRA/CO/2-4 (2015); CEDAW/C/BRA/CO/7 (2012); E/C.12/BRA/CO/2 (CDESC, 2009) Parágrafos 9, 16, 20, 26, 28.

³ A/HRC/33/42/Add.1. Relatório da missão ao Brasil da Relatora Especial da ONU sobre Direitos dos Povos Indígenas; A/HRC/32/45/Add.1. Relatório da missão ao Brasil do GT sobre empresas e direitos humanos (2016); A/HRC/27/55/Add.1 [A/HRC/45/12/Add.2](#). Relatório da missão ao Brasil da Relatoria Especial da ONU sobre Resíduos Tóxicos (2020) Paras 43 a 51; A/HRC/27/55/Add.1. Relatório da missão ao Brasil da Relatoria sobre Direito à Água e saneamento (2014) Paras 88 e 89.

⁴ <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24859&LangID=E> ; <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27443>

A preocupação em relação ao PL 191/2020 já havia sido objeto de manifestação de diversas relatorias especiais das Nações Unidas, por meio de Carta⁵ enviada ao Estado brasileiro, em maio de 2021, onde ressaltaram que a legislação proposta não abrange serviços sociais, culturais ou de saúde, bem como demonstraram preocupação com a previsão de que os povos indígenas não poderiam vetar a mineração extensiva, ainda que manifestado o desacordo em consulta prévia. Registraram ainda que, caso o Projeto de Lei proposto seja aprovado, provavelmente causará grande degradação social e ambiental em terras indígenas, podendo afetar mais de 863.000 km² de florestas tropicais. Ainda, destacaram o alto risco de conflitos de terra envolvendo territórios indígenas, expondo ainda mais os povos indígenas à violência rural, contaminação por poluentes tóxicos e doenças contagiosas. Entendem que podem ser esperados impactos ambientais substanciais nesses territórios, tais como desmatamento extensivo, perda da biodiversidade local e contaminação de rios e solos.

Cumprе ressaltar que também a Comissão Interamericana de Direitos Humanos⁶ (CIDH/OEA) manifestou preocupação sobre o avanço de projetos de lei que ameaçam os direitos humanos dos povos indígenas no Brasil, dentre eles o PL 191/2020, alegando se tratar de um sério risco ao retrocesso dos direitos dos povos indígenas no país. A Comissão observou com preocupação que esses projetos agravam o desmatamento e atos de agressão, perseguição e assassinatos de pessoas indígenas em retaliação ao seu trabalho em defesa de seus territórios. Ademais, incrementam as violações sofridas pelos povos indígenas, em especial, no impacto a suas terras, territórios e recursos naturais, resultando numa ameaça a sua própria sobrevivência física e cultural.

ACNUDH e a CIDH/OEA se manifestaram anteriormente sobre violações aos direitos humanos dos povos indígenas Munduruku e Yanomami, resultado de atividades realizadas em seus territórios principalmente por garimpeiros ilegais, madeireiros e agronegócios, sem o seu consentimento. Na ocasião, lembraram ao Estado que a relação única de existência entre povos indígenas e tribais e seus territórios têm sido amplamente reconhecida no direito internacional dos direitos humanos, como é evidente na Convenção Americana de Direitos Humanos, a Convenção 169 da OIT e as Declarações da Organização das Nações Unidas e a da Organização dos Estados Americanos sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Além disso, o direito à autodeterminação dos povos indígenas, reconhecido pelo direito internacional, tem estreita relação com o uso e o arranjo de terras e territórios, resultando em obrigações específicas aos Estados em termos de proteção para tomar medidas especiais para reconhecer, respeitar, proteger e garantir o direito à propriedade comum.

No mesmo sentido, o ACNUDH considera que o PL 191/2020 não cumpre com as normas e compromissos internacionais de direitos humanos e que sua aprovação acarretaria graves impactos nos direitos humanos ao desenvolvimento, à não-discriminação, à saúde, à vida, à identidade cultural, à terra e território, a viver em um meio ambiente saudável, limpo e sustentável, entre outros direitos conexos, assim como ao direito ao consentimento livre, prévio e informado antes da adoção de medidas legislativas que possam afetar-lhes. Se adotada, a norma poderia aprofundar os problemas estruturais e históricos que os povos indígenas enfrentam no Brasil, com resultados danosos sem precedentes. Como manifestado pela relatora especial da ONU sobre direitos dos povos indígenas no contexto de sua visita ao Brasil em 2016, *esses povos enfrentam riscos mais profundos que em qualquer outra época desde a adoção da Constituição de 1988, no que a obrigação do Estado em seu conjunto de proteger seus direitos humanos deve responder a estes maiores desafios e não contribuir a aprofundá-los ou exacerbá-los.*

⁵ <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26420>

⁶ <https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2021/236.asp>

O argumento⁷ de que a não-regulamentação da exploração das terras indígenas traz danos à vida, à saúde, à organização social, costumes e tradições, parece não considerar a realidade enfrentada pelos povos indígenas no país. O que tem ocasionado insegurança jurídica e violações aos seus direitos são a falta de proteção e implementação de políticas públicas, a precarização dos serviços dos órgãos e instituições responsáveis pelas políticas indigenistas, cortes orçamentários em iniciativas relacionadas a direitos dos povos indígenas como demarcação de terras, organização social e proteção cultural, além do avanço de práticas extrativistas e do agronegócio em territórios que gozam de proteção histórica e constitucional, como concluíram os diversos mecanismos de direitos humanos das Nações Unidas após suas missões ao Brasil⁸. Por exemplo, em sua missão ao Brasil em dezembro de 2015, o Grupo de Trabalho da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos concluiu que são recorrentes no país a falta de fiscalização, de consulta às comunidades bem como os impactos na saúde e mesmo a destruição de comunidades no contexto das operações das indústrias extrativas, do agronegócio e de construção, incluindo a mineração de ouro no Rio Xingú, no Pará, projetos de desenvolvimento na Baía de Sepetiba, hidroelétricas no Rio Tapajós, o projeto Grande Carajás - maior complexo mineiro de ferro do mundo que teria afetado mais de 100 comunidades e causado desmatamento, conflitos de terras, poluição e violência na área.

Importante notar que a Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento⁹ reconheceu que o “desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, o qual visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes” (preâmbulo, § 2). Dessa forma, iniciativas com o objetivo de promover o desenvolvimento devem envolver os povos indígenas em todas suas fases, incluindo mecanismos para o consentimento livre, prévio e informado, conforme as normas internacionais. A Convenção n.º 169 da OIT, assim como a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (artigos 10,11, 19, 28, 29 e 32), a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, instrumentos adotados e ratificados pelo Brasil, contém a obrigação do estado em garantir a participação, seja ela no desenho, implementação e monitoramento de iniciativas, seja no processo legislativo¹⁰.

Cumprе ressaltar que a urgência na tramitação da proposta legislativa impede sua análise e discussões previstas nas etapas do processo legislativo. Tal intento se contrapõe aos princípios da participação social e da lógica democrática, ao impossibilitar que múltiplas opiniões e saberes demonstrem perspectivas e dados técnicos que fomentariam o debate parlamentar. No caso específico do presente Projeto de Lei, a falta de consulta aos povos indígenas, diretamente afetados pela proposta de mudança

7 Na exposição de motivos consta: “Cabe ressaltar que a Constituição dispensou especial tratamento à pesquisa e à lavra de recursos minerais e ao aproveitamento de potenciais de energia hidráulica em terras indígenas, condicionando-os, inclusive, à oitiva das comunidades indígenas afetadas e à prévia autorização do Congresso Nacional. Decorridos mais de trinta e um anos da promulgação da Carta Magna, a matéria, por suas peculiaridades, ainda não foi disciplinada em nível infraconstitucional pelo Poder Legislativo. Entretanto, a não regulamentação da matéria, além de insegurança jurídica, traz consequências danosas para o País, tais como: não geração de conhecimento geológico, potencial de energia, emprego e renda; lavra ilegal; não pagamento de compensações financeiras e tributos; ausência de fiscalização do aproveitamento de recursos minerais e hídricos; riscos à vida, à saúde, à organização social, costumes e tradições dos povos indígenas; conflitos entre empreendedores e indígenas.”

8 Ver Relatórios das Visitas da Relatoria sobre os Direitos Humanos dos Povos Indígenas (2012 e 2015), da Relatoria sobre Direito à Água e Saneamento (2014), do Grupo de Trabalho sobre Empresas e Direitos Humanos (2016) e da Relatoria sobre Resíduos Tóxicos (2020).

⁹ <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/righttodevelopment.aspx>

¹⁰ Ver Observações Gerais n. 23 CERD, n. 12, 14, 21, 24 do Comitê DESC, Observação Geral sobre direitos das meninas e mulheres indígenas do CEDAW (em discussão).

normativa, desrespeita diretamente o espírito da Convenção 169 e dos demais instrumentos internacionais mencionados.

O Mecanismo de Peritos sobre Direitos dos Povos Indígenas ressaltou em sua Opinião n. 11¹¹ que “os Estados devem assegurar que o objetivo das consultas seja sempre o consentimento, tendo presente que em alguns casos este será necessário. As consultas devem começar na etapa de planejamento (isto é, antes de que o Estado ou a empresa se comprometam a levar adiante um determinado projeto ou adotar uma determinada medida)”. Não obstante, os povos indígenas vêm sendo historicamente discriminados e excluídos do processo decisório em torno de iniciativas de desenvolvimento que, não raramente, negam até mesmo o acesso às suas terras ancestrais.

Dessa forma, de maneira inequívoca, o ACNUDH afirma que eventual aprovação do Projeto de Lei 191 trará prejuízos irrecuperáveis ao país, afrontando compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro em sede de direitos humanos. Considerando que o Parlamento possui papel fundamental em assegurar que os compromissos internacionais assumidos pelo Estado estejam refletidos nas propostas legislativas, colocamo-nos à disposição para a cooperação que esta Casa considere necessária.

Aproveito a oportunidade para renovar meus votos de estima e consideração.



Jan Jarab

Representante Regional para América do Sul
Alto Comissariado das Nações Unidas
para os Direitos Humanos

¹¹ <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F39%2F62&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>