



Comentários sobre a aplicação da Convenção nº 169

A CUT aproveita o dever constitucional do governo brasileiro de relatar a aplicação da Convenção nº. 169 [artigo 22 da Constituição da OIT], para apresentar suas observações sobre a realidade dos povos aos quais se aplica essa convenção no país, bem como para encaminhar os comentários redigidos por organizações indígenas e quilombolas [documentos anexos – I e II].

Aplicação da Convenção

1. Embora o governo brasileiro limite-se a relatar a situação dos povos indígenas – limitação essa que remonta aos relatórios da Convenção nº 107, as normas internacionais do trabalho também são aplicáveis às comunidades remanescentes de quilombos.
2. Com efeito, as comunidades remanescentes de quilombos constituem povos tribais [artigo 1, parágrafo 1, item 'a', da C. 169]. São grupos sociais originários do movimento de resistência à escravidão no Brasil e à discriminação racial, que têm identidade étnica baseada na ancestralidade comum e no modo de vida diferenciado [organização social e política, formas de subsistência, crenças religiosas, etc.]. A Constituição Federal protege seu patrimônio cultural [artigos 215 e 216], garantindo-lhes a propriedade das terras que ocupam [artigo 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias]¹. O Poder Executivo e Judiciário reconhecem-lhes que a C. 169 se aplica as comunidades quilombolas².

¹ Ver repertório de legislação no endereço eletrônico: <http://www.cpis.org.br/htm/leis/>

² Ver: BRASIL. TRF-4ª Região. Agravo de Instrumento n.º 2008.04.00.010160-5/PR. Acórdão. Julgamento de 01 jul. 2008. E também: BRASIL. Justiça Federal de 1ª Instância, Seção Judiciária do Maranhão, 5ª Vara. Processo n.º 2006.37.00.005222-7. Sentença n.º 27/2007, de 13 fev. 2007 – Disponíveis em: http://www.cpis.org.br/aco/es/html/i_jurisprudencia.html



3. Nesse contexto, é imperioso incluir a realidade quilombola no relatório governamental periódico, para que seja possível aferir a efetividade da Convenção nº 169 no país por meio do sistema regular de controle de normas da OIT.

Auto-identificação

4. O critério da auto-identificação dos povos tribais [artigo 1, parágrafo 2, da C. 169] foi incorporado à legislação nacional por meio do Decreto nº. 4887/2003, que regulamenta o procedimento para titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. Em 2007, o governo reafirmou esse critério ao estabelecer o reconhecimento da auto-identificação dos povos e comunidades tradicionais como um dos objetivos da *Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais* [Decreto nº 6040/2007]³.
5. Apesar disso, a Fundação Cultural Palmares, entidade responsável pela preservação da cultura negra, fixou critérios objetivos para a emissão de certidão de autodefinição e inscrição no cadastro geral [Portaria nº. 98/2007]. Por consequência, a auto-identificação deixou de ser critério suficiente para a caracterização de uma comunidade como remanescente de quilombo; podendo, inclusive, ser afastada. Enfraqueceu-se, portanto, a aplicação do disposto no artigo 1, parágrafo 2, da convenção.
6. O completo esvaziamento do critério da auto-identificação parece iminente no Brasil: o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária [INCRA], responsável pela regularização das terras quilombolas, anunciou que pretende condicionar o início do procedimento de titulação de terras ao cadastramento da comunidade junto à Fundação Cultural Palmares [projeto de substituição da

³ Legislação disponível nos endereços: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/2003/D4887.htm e http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm



Instrução Normativa nº. 20/2005]. Caso a minuta de nova Instrução Normativa seja aprovada, o critério da auto-identidade perderia a efetividade⁴.

7. Assim, as recentes ações normativas do governo brasileiro são contrárias a Convenção nº. 169. Reforça essa conclusão, o seguinte trecho de um artigo publicado pelo escritório da OIT no Brasil:

*A auto-identidade indígena ou tribal é inovação do instrumento, ao instituí-la como critério subjetivo, mas fundamental, para a definição dos povos objeto da Convenção, isto é, nenhum estado ou grupo social tem o direito de negar identidade a um povo indígena ou tribal que como tal ele próprio se reconheça.*⁵

8. Embora seja mais raro, também há resistência à auto-identificação dos povos indígenas. É o caso, por exemplo, dos índios que habitam a região nordeste do país, cuja identidade não é reconhecida⁶.

Consulta e Participação

9. A base da Convenção nº 169 são a consulta e participação dos povos indígenas e tribais quando do planejamento, coordenação, execução e avaliação de medidas que visem a sua proteção ou que lhes afetem. Juntamente com o direito de decidir sobre suas próprias prioridades de desenvolvimento, a consulta e a participação norteiam a aplicação dessa norma internacional.
10. No Brasil, há um crescente fomento do diálogo social, por meio do aperfeiçoamento e da criação de fóruns de discussão. São exemplares: Comissão Intersetorial de Saúde do Índio [1999], Comitê Consultivo da Política

⁴ Profissionais, pesquisadores e apoiadores da questão quilombola manifestaram seu repúdio ao projeto de instrução normativa do INCRA em duas cartas, cujo conteúdo foi reproduzido no artigo "O influxo da questão quilombola", de Carlos Eduardo Marques. Documento disponível no endereço eletrônico: <http://quilombos.wordpress.com/2008/05/10/o-influxo-na-questao-quilombola/>

⁵ *Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais em países independentes e Resolução referente à ação da OIT sobre povos indígenas e tribais* — 2a ed. — Brasília: OIT, 2005.

⁶ De acordo com o professor Gerson Augusto de Oliveira Júnior, "os 'índios do Nordeste' enfrentam como dificuldade maior o não reconhecimento de suas identidades e, por conseguinte, seus direitos de ocupação territorial tornam-se duplamente prejudicados" [*in* OLIVEIRA Jr, Gerson Augusto de. *Torém Brincadeira dos Índios Velhos*. São Paulo: Annablume, 1998. Página 21].



de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas [2004], Fórum Permanente dos Presidentes dos Conselhos Distritais [2004], Comissão Nacional de Política Indigenista [instalada em 2007], Conselho Nacional de Recursos Hídricos [1997], Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco [2001]; Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena [2004]; Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial [2004].

11. Porém, a efetividade desses fóruns é questionada pelos povos indígenas e quilombolas – seja pela ausência dos interessados [reuniões ocorridas em locais de difícil acesso ou marcadas com pouca antecedência, discussões realizadas apenas na rede mundial de computadores]; pela falta de preparação para a discussão [reuniões marcadas com pouca antecedência e fornecimento de subsídios para discussão às vésperas da reunião]; pela superficialidade dos debates [reuniões com duração insuficiente] ou pela aparente desconsideração das manifestações dos atores sociais. Existe a impressão de que as consultas populares, quando realizadas, têm a finalidade exclusiva de validar as políticas públicas⁷.
12. Aliás, há situações em que sequer houve consulta ou participação dos povos interessados.⁸
13. Os povos indígenas e quilombolas ressentem-se especialmente da falta de consulta e participação quando da elaboração de medidas legislativas e administrativas, exemplificando essa ausência com a Portaria 98/2007 da Fundação Cultural Palmares, o projeto de lei que trata da mineração em terras indígenas [PL nº 1610/1996] e o projeto de decreto nº 44/2007, que susta a

⁷ Esses questionamentos são demonstrados pelos seguintes artigos: “A polemica transposição do rio São Francisco”, de João Suassuna [<http://www.reporterbrasil.com.br/exibe.php?id=274>]; “O influxo na questão quilombola”, de Carlos Eduardo Marques [<http://quilombos.wordpress.com/category/geral/>]; “Concessão da Flona Saracá Taquera ameaça direitos das comunidades quilombolas Oriximiná-Pará”, da Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Município de Oriximiná [ARQMO] [<http://www.abant.org.br/conteudo/005COMISSOESGTS/quilombos/ARQMO.pdf>]; Reportagem sobre saúde indígena, publicada pelo ISA [<https://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=2272>]; “121 organizações pedem audiências públicas para a lei de biodiversidade” [<http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=2612>].

⁸ Ver comentários constantes dos relatórios anexos.



aplicação do Decreto 4.887/2003 que regulamenta o procedimento de titulação das terras quilombolas.

14. O descompasso entre o esforço governamental e a percepção dos povos indígenas e tribais revela a deficiente aplicação da Convenção n.º. 169 no país [artigos 2º, 5º, 6º, 7º, 15, 17, 22, 27 e 33].
15. É preciso distinguir, em situações concretas, a efetiva participação dos povos indígenas e tribais da mera legitimação de políticas públicas. Nesse sentido, a assistência técnica da OIT seria enriquecedora.

Direito às terras e aos recursos naturais

Posse e propriedade da Terra

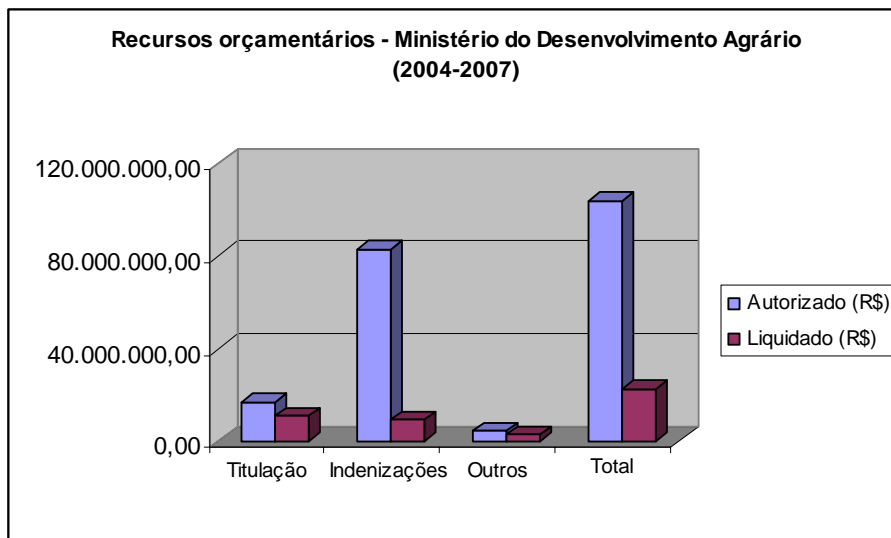
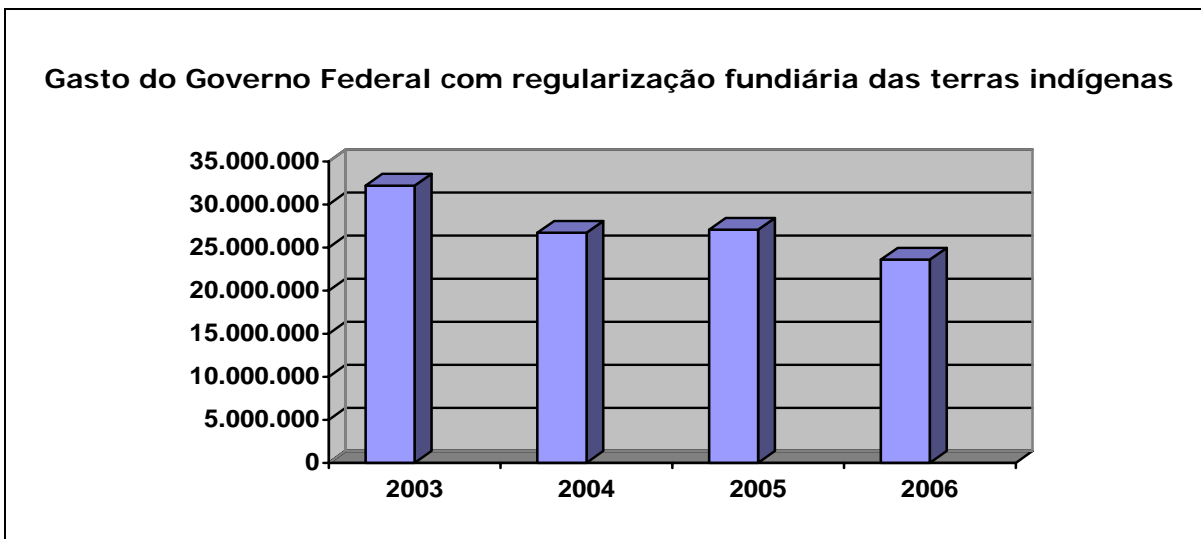
16. A Constituição da República estatui e garante o direito dos índios e quilombolas aos territórios que ocupam, competindo à legislação infraconstitucional disciplinar o procedimento de regularização da terra⁹.
17. Embora haja 343 territórios indígenas registrados e 87 territórios quilombolas titulados, a maior parte dos territórios desses povos continua pendente de regularização: algumas áreas são objeto de processo administrativo [283 terras indígenas e 590 quilombolas] outras nem isso [224 terras indígenas]¹⁰.
18. Aliás, segundo índios e quilombolas, a política fundiária nacional está em declínio: reduziu-se o número de terras reconhecidas e retardou-se a tramitação do processo de regularização de seus territórios¹¹. Reforçam essa assertiva a redução dos gastos governamentais com regularização de terras

⁹ Normas: artigo 231 da Constituição Federal; artigos 67 e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; Decreto n.º. 1775/96 e Decreto n.º. 4.887/2003.

¹⁰ Dados obtidos por meio dos endereços eletrônicos <http://www.cimi.org.br/?system=news&eid=242> e <http://www.cpisp.org.br/terras/>

¹¹ Informação constante dos relatórios anexos.

indígenas e a subutilização dos recursos orçamentários disponíveis para a titulação de terras quilombolas – gráficos abaixo¹².



¹² Gráfico 1 – disponível no endereço eletrônico <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/notas-tecnicas/NT.%20121%20-%20Politica%20indigenista.pdf>

Gráfico 2 – extraído do anexo relatório quilombola



19. A questão fundiária é agravada, também, pela insegurança que cerca a demarcação das terras indígenas e quilombolas. Nesse sentido, é exemplar o caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, cujo processo de regularização estendeu-se de 1917 a 2005. Até hoje, não se procedeu à retirada dos moradores não índios, porque, a legitimidade da demarcação da área está sendo questionada no Supremo Tribunal Federal.¹³
20. Importante destacar que as fragilidades aqui apontadas não se limitam à questão fundiária, uma vez que o direito à terra é pressuposto da realização de outros direitos: auto-suficiência e desenvolvimento econômico e social, proteção do patrimônio cultural, saúde, educação e integridade física e não-discriminação.
21. É oportuno mencionar a correlação entre o crescimento da violência contra os índios e a demora para regularizar suas terras. Nesse sentido, o Conselho Indigenista Missionário [CIMI] apresentou relatório, indicando crescimento de 64% no número de indígenas assassinados no país de 2006 para 2007, com concentração dos crimes em Mato Grosso do Sul, e atribuindo esse aumento da violência à omissão e morosidade do governo em resolver a questão fundiária¹⁴.

Remoção

22. O artigo 16 da Convenção nº 169 versa sobre o traslado e reassentamento dos povos indígenas e quilombolas, garantindo-lhes, quando for impossível o retorno às áreas originais, o recebimento de terras cuja qualidade e cujo estatuto jurídico sejam pelo menos iguais aquelas anteriormente ocupadas. No Brasil, no entanto, nas situações em que houve a necessidade de reassentar comunidades remanescentes de quilombos, não se respeitou a paridade entre

¹³ Cronologia da regularização da reserva indígena Raposa Serra do Sol está disponível no endereço eletrônico <http://www.socioambiental.org/inst/esp/raposa/?q=cronologia&page=1>

¹⁴ A íntegra do documento "Violência contra os povos indígenas no Brasil – Relatório 2006/2007" está disponível em: <http://www.cimi.org.br/?system=publicacoes&action=publicacoes&cid=15>



as terras antigas e novas. São ilustrativos os casos dos quilombolas de Alcântara/Maranhão¹⁵ e de Porto Corís/Minas Gerais¹⁶.

Recursos Naturais

23. A proteção dos recursos naturais e os correspondentes direitos dos povos indígenas e tribais também têm frágil aplicação no Brasil (artigo 15). Em especial, porque os povos indígenas e quilombolas questionam a efetividade dos espaços de consulta e participação que lhes são concedidos.
24. As deficiências no processo de autorização e regulamentação do uso de recursos naturais não põem em risco apenas o meio ambiente e o direito de propriedade, mas ameaçam a integridade física, o desenvolvimento econômico e social dos povos indígenas e tribais e a manutenção da identidade étnica dos grupos.
25. Demonstram essa realidade: a extração de ouro e prata no Município de Paracatu/Minas Gerais que contrapõe a empresa Rio Paracatu Mineração e as comunidades quilombolas de Machadinho, São Domingos e Amaro¹⁷; a extração de diamantes na reserva indígena Roosevelt que contrapõe garimpeiros e os índios Cinta-Larga¹⁸.

Desenvolvimento

26. No Brasil, a Fundação Nacional do Índio [FUNAI] é o órgão do governo responsável pela elaboração e execução da política indigenista, coordenando todas as ações governamentais [artigo 33 da Convenção nº 169]. O

¹⁵ Os quilombolas foram removidos para área distante do mar e de solo impróprio à agricultura, por isso enfrentam dificuldades para garantir sua subsistência. Há mais informações sobre esse caso no sítio http://www.cpisp.org.br/comunidades/html/brasil/ma/_alcantara/alcantara_conflito.html

¹⁶ Mais informações sobre a remoção da Comunidade Porto Corís disponível no endereço eletrônico: http://www.cpisp.org.br/comunidades/html/brasil/mg/mg_quilombos_rurais_porto-coris.html

¹⁷ Ver: http://www.koinonia.org.br/OQ/noticias_detalhes.asp?cod_noticia=3331&tit=Not%C3%ADcias e <http://www.cedefes.org.br/new/index.php?conteudo=materias/index&secao=18&tema=49&materia=3266>

¹⁸ Ver: "A tragédia mais do que anunciada na área dos índios Cinta-Larga" e "Os Cinta Larga, os diamantes e os conflitos: uma cronologia" – <http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=1718> e http://www.isa.org.br/pib/epi/cintalarga/anexo_crono.htm, respectivamente.



desempenho da FUNAI, porém, tem sido objeto de críticas, especialmente no que diz respeito à cooperação com os povos interessados e à escolha das prioridades no processo de desenvolvimento.

27. A consulta e a participação dos povos indígenas são incipientes, como já se destacou. Há controvérsia sobre a eficiência dos existentes espaços de discussão e, também, sobre a forma adequada para realizar o diálogo social. A recente instalação da Comissão Nacional de Política Indigenista, órgão colegiado de caráter consultivo, tem sido considerada como um avanço. Líderes indígenas ressaltam, porém, que isso não é suficiente¹⁹.
28. A cooperação deficiente resulta, na maioria das vezes, na elaboração de políticas públicas impróprias. Os povos indígenas e quilombolas queixam-se da falta de autonomia para escolher suas prioridades no processo de desenvolvimento [artigo 7º da Convenção] e da desconsideração de suas especificidades étnicas²⁰.
29. O Brasil também dispõe de uma estrutura administrativa, para formular, implementar e coordenar as políticas públicas dirigidas às comunidades remanescentes de quilombos – são exemplares a Fundação Cultural Palmares e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República.
30. No caso dos quilombolas, a insuficiência das políticas públicas é o maior problema. Os programas Brasil Quilombola e Bolsa Família beneficiam apenas um número reduzido de comunidades. Aliás, em 2007, o governo empenhou-se para estender os benefícios do Bolsa Família aos quilombolas e constatou a falta de informação sobre essas comunidades e as dificuldades decorrentes de seu isolamento geográfico [abandono]²¹.

¹⁹ Ver o artigo “Comissão Nacional de Política Indigenista é instalada”, de Oswaldo Braga de Souza
[\[http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=2447\]](http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=2447)

²⁰ Informação constante dos anexos relatórios indígena e quilombola.

²¹ Ver o anexo relatório quilombola e os artigos disponíveis nos seguintes endereços eletrônicos:
<http://www.cedefes.org.br/new/index.php?conteudo=materias/index&secao=3&tema=31&materia=3333>;
<http://www.estado.com.br/editorias/2007/01/27/pol-1.93.11.20070127.10.1.xml>



Trabalho forçado

31. No Brasil, o trabalho forçado é causado fundamentalmente pela pobreza. E por isso, os índios e os quilombolas também são vítimas desse tipo de exploração.
32. Em 2007, o grupo móvel de fiscalização do Ministério do Trabalho libertou mais de 1000 índios que trabalhavam em condição análoga à de escravo no Mato Grosso do Sul²².
33. É necessário salientar, uma vez mais, que a regularização das terras indígenas e quilombolas é condição para a eficiência de qualquer política pública voltada à auto-suficiência e desenvolvimento desses povos, cujo modo de vida está intimamente vinculado à terra. Até mesmo medidas sanitárias dependem da estabilização da questão fundiária [por exemplo, o enfrentamento da subnutrição].

Saúde

34. A proteção à saúde de índios e quilombolas é outra fragilidade brasileira, que, evidentemente, está relacionada à questão fundiária, à pobreza, ao isolamento geográfico e à discriminação. Trata-se de um ciclo vicioso: falta de terra leva à impossibilidade de subsistir, que gera insegurança alimentar, que resulta na deterioração da saúde, que é agravada pela deficiência da assistência à saúde.
35. A crise da saúde indígena e quilombola é atestada por altíssimas as taxas de desnutrição e de mortalidade infantil²³.
36. A deficiência da assistência à saúde é exteriorizada pela falta de infra-estrutura e corpo técnico adequado e pela ineficiente gestão da FUNASA. Nesse sentido, manifestou-se a Comissão Parlamentar de Inquérito da Subnutrição das

²² Notícias veiculadas nos endereços eletrônicos a seguir: http://www.sucree-ethique.org/Libertacoes-de-trabalhadores?var_recherche=ind%EDos e <http://www.reporterbrasil.org.br/pacto/clipping/view/445>

²³ Dados estatísticos divulgados em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u414925.shtml>; <http://www.pnud.org.br/raca/reportagens/index.php?id01=2852&lay=rac>; http://www.matraca.org.br/clippings_1049.htm



Crianças Indígenas, instaurada para investigar causas e responsabilidades pelas mortes de crianças por subnutrição de 2005 a 2007²⁴. Aliás, essas questões já suscitaram a preocupação da Comissão de Peritos, conforme solicitação direta formulada em 2006.

37. A consulta e a participação dos povos interessados no que diz respeito ao sistema de saúde também precisa ser aperfeiçoado, uma vez que os mecanismos de diálogo social existentes não satisfazem índios e quilombolas. A insatisfação indígena é retratada no artigo “A *via crucis* da saúde indígena no Brasil”, de Paulo Daniel Moraes²⁵, e, ainda, na reportagem “Índios acusam FUNASA de omissão no atendimento às Comunidades”, de Marco Antônio Soalheiro²⁶.

Conclusões

38. A ratificação da Convenção nº 169 simboliza o compromisso brasileiro de respeitar e proteger os direitos dos povos indígenas e tribais. O simbolismo, porém, não basta: a condição desfavorável desses povos remonta aos tempos coloniais e os avanços para erradicar a pobreza e a discriminação que lhes aflige foram muito reduzidos.
39. Embora haja ações governamentais louváveis, como a instalação da Comissão Nacional de Política Indigenista [19/04/2007], o Estado brasileiro ainda não logrou a aplicação integral da Convenção nº 169.
40. O aparato legislativo e administrativo de que o país dispõe não é suficiente para proteção de índios e quilombolas: o Estatuto do Índio [Lei nº 6001/1973] está desatualizado e, por isso, desde 1991, tramita no Congresso Nacional um projeto de lei que o revê; a política fundiária está em declínio, assim como a

²⁴ Ver reportagem de Adriana Brendler, acessível por meio do sítio:

www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/06/04/materia.2008-06-04.6200501626/view

²⁵ Artigo disponível em: <http://www.cimi.org.br/?action=read&eid=243&id=3053&system=news>

²⁶ Reportagem acessível em <http://questaoindigena.wordpress.com/2008/06/10/ndios-acusam-funasa-de-omisso-no-atendimento-s-comunidades/>



política sanitária e a atuação dos órgãos gestores da política indigenista/quilombola tem sido muito criticada [FUNAI, FUNASA, Fundação Cultural Palmares, INCRA].

41. Nesse contexto, é preciso repensar a atuação governamental, para que se dê efetividade à Convenção nº 169, priorizando a regularização das terras [pressuposto da subsistência, do controle da violência e da preservação cultural] e o diálogo social [pressuposto de legitimidade de qualquer política pública]. Para tanto, a assistência técnica da OIT e a troca de experiências entre os países da América do Sul seriam extremamente proveitosos.

Anexos

42. A Central Única dos Trabalhadores [CUT], fiel aos seus princípios [artigo 4º do Estatuto], aproveita a oportunidade e encaminha a esta Comissão de Peritos as observações feitas por organizações indígenas, organizações quilombolas e apoiadores da questão quilombola [relatórios anexos].

43. Em nome da liberdade de expressão, a CUT solidariza-se com esses povos, encaminhando seus comentários à OIT e apoiando todas as recomendações feitas no sentido de garantir a plena aplicação da Convenção nº 169 no Brasil. A defesa dos direitos indígenas e quilombolas é questão central para a CUT, ocupando lugar de destaque na agenda da entidade [2008/2009].

Apoio

44. A Confederação Sindical das Américas [CSA], por meio de seu Secretário Geral Victor Baez, ratifica as observações apresentadas pela CUT.

São Paulo, 22 de agosto de 2008.

JOAO ANTONIO FELICIO

Secretário de Relações Internacionais da CUT