

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N° , DE 2021

Susta, nos termos do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, a Portaria nº 869, de 22 de março de 2021, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, que institui “o Grupo de Trabalho sobre Crianças e Jovens Indígenas em Situação de Vulnerabilidade, no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos”.



SF/21470.59267-22

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica sustada, nos termos do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, a Portaria nº 869, de 22 de março de 2021, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O constituinte de 1988 agiu com sabedoria ao prescrever, no § 2º do art. 5º do texto constitucional, que “os direitos e garantias expressos [na] Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”, bem como ao acrescentar, em seguida, que “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais” (§ 3º do art. 5º).

Aquele legislador acertadamente vislumbrou que o Brasil, ao tomar parte da comunidade de nações, poderia se beneficiar, como efetivamente se beneficiou, de direitos fundamentais então não estabelecidos ou, mesmo, não passíveis de incorporação à Constituição naquela quadra histórica de nossa refundação nacional.

Menos de um ano depois, em 27 de junho de 1989, seria aprovada, no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Convenção nº 169, que versa “sobre povos indígenas e tribais”. Essa importante Convenção, que se qualifica, materialmente, como tratado, foi, entre nós, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002; o respectivo instrumento de ratificação foi depositado na Diretoria Executiva da OIT em 25 de julho de 2002; sua entrada em vigor internacional deu-se em 5 de setembro de 1991 e, para o Brasil, em 25 de julho de 2003 (Artigo 38). Finalmente, foi promulgada pelo Poder Executivo por meio do Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004 (revogado, mas com a promulgação consolidada no Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019), cumprindo, assim, todas as etapas de incorporação de atos internacionais ao ordenamento jurídico interno.

Como se vê, nos termos das regras aplicáveis à integração de tratados e convenções internacionais no direito brasileiro (AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **Introdução ao direito internacional público**. São Paulo: Atlas, 2008, pp. 477-487), a Convenção nº 169 da OIT possui *status* de lei (situando-se, mesmo, para alguns, acima das leis e abaixo da Constituição, por sua similaridade e correlação com os tratados sobre direitos humanos) e, em virtude disso, tem aplicação direta em nossa ordem jurídica.

No que fundamentalmente nos interessa, a Convenção nº 169 da OIT estatui uma série de prerrogativas e garantias que têm sido reconhecidas como direitos humanos indígenas. Em seu preâmbulo, faz expressa referência à Declaração Universal dos Direitos Humanos e aos Pactos Internacionais de Direitos Humanos. Precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos encontram igualmente subsídios nessa Convenção para interpretar a Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Em particular, a Convenção nº 169 da OIT garante aos povos indígenas o respeito à equidade e à integridade, impondo aos governos nacionais a adoção de providências que lhes assegurem igualdade de oportunidades e promovam a plena efetividade de seus direitos sociais, econômicos e culturais, observados “a sua identidade social e cultural, os seus costumes e tradições, e as suas instituições”, de maneira compatível “com suas aspirações e formas de vida” (Artigo 2º, item 2, letras “a” a “c”).

Por sua vez, o Artigo 3º do texto assevera que “os povos indígenas e tribais deverão gozar plenamente dos direitos humanos e liberdades fundamentais, sem obstáculos nem discriminação” (Item 1), não se empregando “nenhuma forma de força ou de coerção que viole os



SF/21470.59267-22

direitos humanos e as liberdades fundamentais dos povos interessados [...]” (Item 2). Já o Artigo 4º preceitua que deverão ser aplicadas “as medidas especiais que sejam necessárias para salvaguardar as pessoas, as instituições, os bens, as culturas e o meio ambiente dos povos interessados”, não podendo, tais diligências, “ser contrárias aos desejos expressos livremente pelos povos interessados” (Itens 1 e 2).

O Artigo 5º, de sua parte, garante aos povos indígenas e tribais o reconhecimento e a proteção de seus “valores e práticas sociais, culturais religiosos e espirituais”, devendo-se ter na “devida consideração a natureza dos problemas que lhes sejam apresentados, tanto coletiva como individualmente” (letra “a”). Já a letra “c” desse Artigo estabelece que “deverão ser adotadas, com a participação e cooperação dos povos interessados, medidas voltadas a aliviar as dificuldades que esses povos experimentam ao enfrentarem novas condições de vida e de trabalho”. Em complemento a essa disposição, o Artigo 6º preceitua que, “ao aplicar as disposições da [...] Convenção, os governos deverão:

Artigo 6º

- a) **consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;**
- b) **estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;**
- c) **estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.**

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas. (Os destaques não pertencem ao original).

O Artigo 7º da Convenção, ao avançar na mesma direção, garante aos povos indígenas e tribais o direito de estabelecer suas “próprias prioridades”:

Artigo 7º

1. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente.

2. A melhoria das condições de vida e de trabalho e do nível de saúde e educação dos povos interessados, **com a sua participação e cooperação**, deverá ser prioritária nos planos de desenvolvimento econômico global das regiões onde eles moram. Os projetos especiais de desenvolvimento para essas regiões também deverão ser elaborados de forma a promoverem essa melhoria.

3. Os governos deverão zelar para que, sempre que for possível, sejam efetuados estudos junto aos povos interessados com o objetivo de se avaliar a incidência social, espiritual e cultural e sobre o meio ambiente que as atividades de desenvolvimento, previstas, possam ter sobre esses povos. Os resultados desses estudos deverão ser considerados como critérios fundamentais para a execução das atividades mencionadas.

(Os destaques não pertencem ao original).

Tendo, em nosso horizonte, o texto da Convenção nº 169, foi com surpresa que recebemos a Portaria nº 869, de 22 de março de 2021, que institui, no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, “o Grupo de Trabalho sobre Crianças e Jovens Indígenas em Situação de Vulnerabilidade”.

Mas o que vem a ser tal Grupo de Trabalho, que é considerado, na forma do *caput* do art. 2º da Portaria, “órgão de assessoramento, consultivo e de estudo” daquela Pasta? Sob a aparência de atender ao interesse de crianças e **jovens indígenas** em condição de vulnerabilidade, propõe-se ele, na forma do art. 2º, a “fomentar discussões científicas, educativas, culturais e jurídicas sobre o tema das crianças e **jovens indígenas** em situação de vulnerabilidade” (inciso I); “realizar estudos sobre as crianças e **jovens indígenas** em situação de vulnerabilidade para subsidiar políticas voltadas ao tema em questão” (inciso II); “formular propostas sobre [...] ações, estratégias e políticas para o enfrentamento de todas as situações de vulnerabilidade a que as crianças e **jovens indígenas** estão expostos e parcerias com outros órgãos e entidades, públicas e privadas, inclusive organizações internacionais, a fim de envidar esforços para combater toda

forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão praticadas contra crianças e **jovens indígenas**” (inciso V).

Quando, no entanto, se busca em sua composição a participação de representantes dos grupos interessados, especialmente indígenas, nada se encontra, como se vê da leitura do art. 3º de seu texto:

Art. 3º O Grupo de Trabalho sobre Crianças e Jovens Indígenas em Situação de Vulnerabilidade é composto por representantes dos seguintes órgãos:

I – Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, que o coordenará;

II – Secretaria Nacional da Juventude;

III – Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres;

IV – Secretaria Nacional da Família;

V – Secretaria Nacional de Proteção Global;

VI – Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; e

VII – Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência.

§ 1º Cada membro do colegiado terá um suplente, que o substituirá em suas ausências e impedimentos.

§ 2º Os membros do Grupo de Trabalho e respectivos suplentes serão indicados pelos titulares dos órgãos que representam e designados pela Ministra de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

§ 3º Poderão participar das reuniões do Grupo de Trabalho, como convidados especiais, sem direito a voto, pessoas de notório saber em assuntos referentes ao tema em questão e representantes da área, os quais poderão emitir pareceres para apreciação do colegiado.

Tal iniciativa nos parece perigosa. Ainda que revestida de boa intenção, salta à vista a tentativa do poder público, em afronta a disposições expressas da Convenção nº 169 da OIT, de excluir os povos indígenas de processos de estudos, discussão e formulação de políticas públicas e estratégias de seu interesse, como as voltadas “para o enfrentamento de todas as situações de vulnerabilidade a que [...] jovens indígenas estão expostos”, inclusive por meio da formação de “parcerias com outros órgãos e entidades, públicas e privadas, inclusive organizações internacionais, a fim de envidar esforços para combater toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão praticadas contra [...] jovens indígenas”.

Tendo-se conhecimento do caráter conservador e do enviesamento político, cultural e religioso do governo de turno, expressos de modo especialmente ostensivo pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, não é difícil supor que as propostas apresentadas pelo Grupo de Trabalho em questão deixarão de levar em consideração legítimos interesses, escolhas, prioridades, crenças, instituições e, mesmo, o bem-estar espiritual dos povos indígenas brasileiros.

A Portaria nº 869, de 22 de março de 2021, é, em resumo, como vimos, flagrantemente ilegal e exorbitante do poder regulamentar, pois, a um só tempo: 1) afronta prescrições diretas da Convenção Internacional nº 169 da OIT, relativamente à participação dos povos indígenas em processos, políticas públicas e decisões de seu interesse; e 2) exclui os povos indígenas de representação no Grupo de Trabalho por ela instituído.

Dessa forma, rogo aos nobres Pares para que, com urgência, sustemos a Portaria em questão.

Sala das Sessões,

Senador Paulo Rocha

Líder do Partido dos Trabalhadores



SF/21470.59267-22