

A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT

Em abril de 2004, o Brasil promulgou a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes. Desde então, as normas da Convenção têm valor de lei ordinária no país.

Até hoje, 17 países assinaram a Convenção 169. Ela determina que a aplicação de suas normas deve considerar a realidade de cada país. Também estabelece que suas normas não devem prejudicar os direitos já garantidos aos povos indígenas por outros instrumentos jurídicos nacionais ou internacionais.

A Convenção 169 é um valioso instrumento na luta pelos direitos dos povos indígenas. Apesar de sua importância, ela ainda é praticamente desconhecida pelas comunidades e povos indígenas e por outros setores da sociedade brasileira.

Para contribuir com a divulgação da Convenção 169, o PORANTIM traz este encarte, com o texto integral de alguns capítulos e resumos explicativos de outros.



ENCARTE PORANTIM

Texto base: **Rosane Lacerda**, Advogada, ex-Assessora Jurídica do Cimi e Mestranda em Direito pela Universidade de Brasília - UnB.
Edição: **Marcy Picanço**, editora do Porantim

288
Setembro-2006



CONVENÇÃO Nº 169 DA OIT SOBRE POVOS INDÍGENAS E TRIBAIS

PARTE 1

POLÍTICA GERAL

Neste capítulo (dos artigos 2º ao 12), a Convenção define os seus dois destinatários principais: “**Indígenas**” e “**Tribais**”. O critério fundamental de pertença a cada categoria não é o desejo dos Governos ou as fórmulas dos cientistas, mas a consciência da própria identidade, que cada indivíduo ou grupo possui. A Convenção usa o termo “**Povos**”, e observa que este não deve ser interpretado como implicando em direitos de soberania perante a comunidade internacional.

O Artigo 2º estabelece que os governos devem desenvolver, com a participação dos povos, ações permanentes de proteção aos

direitos indígenas, adotando-se medidas que:

a) garantam direitos e oportunidades iguais em relação à população não-indígena;

b) ponham em prática os seus direitos sociais, econômicos e culturais e o respeito a sua identidade social e cultural;

c) auxiliem tais povos na eliminação das diferenças socioeconômicas em relação aos demais membros da população.

A Convenção também reconhece os direitos humanos, as liberdades fundamentais e os direitos de cidadania dos povos e também a necessidade de medidas especiais de proteção de suas pessoas, instituições, bens, culturas e meio-ambiente. Tais medidas não deverão ser contrárias aos desejos dos povos. Ela também estende às instituições de modo geral a tarefa de reconhecer e proteger os valores e práticas dos povos.

Deverão ser adotadas, com a participação e cooperação dos povos indígenas, medidas voltadas a aliviar as dificuldades que esses povos experimentam ao enfrentarem novas condições de vida e de trabalho.

Relacionamento dos Estados com estes Povos

O Artigo 6º traz os seguintes **princípios**:

a) que os povos sejam sempre consultados através de suas próprias instituições, para que possam opinar sobre medidas legislativas ou administrativas que possam afetá-los diretamente; e

b) que seja garantida a sua livre participação em todas as instâncias decisórias relativas às políticas e programas que lhes digam respeito, devendo os governos, como suporte para esta participação, garantir-lhes os meios de fortalecimento e desenvolvimento de suas instituições e iniciativas.

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.



Torres na terra Avá Canoeiro: povos têm direito de decidir sobre grandes projetos em seus territórios

Projetos de desenvolvimento

Com base nestes princípios, o Artigo 7º estabelece que, quando existirem projetos capazes de afetar o modo de vida e as terras dos povos, deve-se respeitar:

- a) o direito de escolha de suas próprias prioridades;
- b) o direito de participação na formulação, aplicação e avaliação de tais projetos;
- c) o direito de que, no planejamento dos projetos de desenvolvimento, seja priorizada a melhoria das condições de vida, trabalho, saúde e educação das comunidades;
- d) a garantia da elaboração de estudos dos impactos sociais, espirituais, culturais e ambientais, cujos resultados devem ser considerados como critérios fundamentais para a execução de tais projetos.

Em relação à proteção ambiental, as medidas a serem adotadas pelos governos não deverão ser impostas, mas feitas "em cooperação" com os povos.

Relação entre as formas jurídicas dos povos e os sistemas jurídicos dos países

O Artigo 8º estabelece o princípio de que é legítimo a esses povos aplicar as normas derivadas de seus costumes (direito consuetudinário) aos membros de suas comunidades ou às suas relações sociais internas, como, por exemplo, normas de punição por algum comportamento reprovável, ou regras relativas a casamento, propriedade, etc.

Contudo, entendendo os direitos humanos como universais, a Convenção exige que, para serem aplicáveis, tais normas jurídicas indígenas devam respeitar os direitos fundamentais estabelecidos no sistema jurídico dos países e os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, buscando soluções para possíveis conflitos que possam surgir.

No Artigo 10, a Convenção estabelece ainda que, caso se julgue, de acordo com o sistema jurídico do país, um indivíduo que praticou um crime, os costumes de seu povo devem ser considerados. Caso seja condenado, a aplicação de punição pelo Estado deve considerar as suas características econômicas, sociais e culturais, evitando-se a prisão como pena.

Por fim, a Convenção determina que se deve proibir a imposição, aos membros desses Povos, da prestação de serviços pessoais obrigatórios (como o serviço militar), exceto nos casos previstos em lei, devendo ser garantido a eles:

- a) mecanismos de proteção contra a violação de direitos;
- b) legitimidade para, por exemplo, ingressar com ações na justiça para a defesa desses direitos, pessoalmente ou através de seus organismos representativos; e
- c) que nos processos judiciais ou administrativos existam intérpretes ou outros meios eficazes de comunicação e de compreensão.

PARTE 2

TERRAS

Do artigo 13 ao 19, a Convenção estabelece dois princípios:

- a) Os governos devem sempre respeitar a importância da relação cultural, espiritual e coletiva que os povos indígenas possuem com as terras que ocupam.
- b) Os indígenas não devem ser removidos dessas terras, a não ser em situações excepcionais, e em que haja o seu consentimento, livre e com ple-

no conhecimento de causa, e o direito de retorno às terras, terminadas as causas da remoção.

Diante da eventual impossibilidade de retorno às terras, os povos afetados têm direito à compensação em terras de qualidade ao menos equivalente ou à indenização em dinheiro ou em bens.

No caso dos recursos naturais em terras indígenas, os países devem pro-

teger especialmente os direitos à participação dos povos na utilização, administração e conservação desses recursos. Assim, a Convenção orienta os governos a só autorizarem a pesquisa ou a exploração dos recursos do subsolo (principalmente os minerais), após consulta antecipada aos povos afetados, avaliando-se os impactos que possam sofrer com a exploração. Além disso, estabelece os direitos de parti-

Artigo 13

1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação.

2. A utilização do termo "terras" nos Artigos 15 e 16 deverá incluir o conceito de territórios, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma.

Artigo 14

1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade [no Brasil, a propriedade não é dos povos, mas sim do Estado] e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência [exemplo: área fora da terra indígena, que é usada tradicionalmente para caça, pesca e coleta]. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes.

2. Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente

e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse.

3. Deverão ser instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados.

Artigo 15

1. Os direitos dos povos interessados aos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente protegidos. Esses direitos abrangem o direito desses povos a participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados.

2. Em caso de pertencer ao Estado a propriedade dos minérios ou dos recursos do subsolo [como é o caso do Brasil], ou de ter direitos sobre outros recursos, existentes nas terras, os governos deverão consultar os povos interessados, a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras. Os povos interessados deverão participar sempre que for possível dos benefícios que essas atividades produzam, e receber indenização equitativa [justa] por qualquer dano que possam sofrer como resultado dessas atividades.

Artigo 16

1. Com reserva do disposto nos parágrafos a seguir do presente Artigo, os povos interessados não deverão ser transladados das terras que ocupam.

2. Quando, excepcionalmente, o traslado e o reassentamento desses povos sejam considerados necessários, só

poderão ser efetuados com o consentimento dos mesmos, concedido livremente e com pleno conhecimento de causa. Quando não for possível obter o seu consentimento, o traslado e o reassentamento só poderão ser realizados após a conclusão de procedimentos estabelecidos pela legislação nacional, inclusive enquetes públicas, quando for apropriado, nas quais os povos interessados tenham a possibilidade de estar efetivamente representados.

3. Sempre que for possível, esses povos deverão ter o direito de voltar a suas terras tradicionais assim que deixarem de existir as causas que motivaram seu traslado e reassentamento.

4. Quando o retorno não for possível, conforme for determinado por acordo ou, na ausência de tais acordos, mediante procedimento adequado, esses povos deverão receber, em todos os casos em que for possível, terras cuja qualidade e cujo estatuto jurídico sejam pelo menos iguais àqueles das terras que ocupavam anteriormente, e que lhes permitam cobrir suas necessidades e garantir seu desenvolvimento futuro. Quando os povos interessados preferirem receber indenização em dinheiro ou em bens, essa indenização deverá ser concedida com as garantias apropriadas.

5. Deverão ser indenizadas plenamente as pessoas transladadas e reassentadas por qualquer perda ou dano que tenham sofrido como consequência do seu deslocamento.

Artigo 17

1. Deverão ser respeitadas as modalidades de transmissão dos direitos sobre a terra entre os membros dos povos interessados estabelecidas por esses povos.

Garimpo na reserva Nhambiquara • Foto: José Luis Medeiros



Ritual funerário



cipação desses povos nos benefícios econômicos gerados e de indenização por danos decorrentes das mesmas atividades.

Os programas agrários nacionais devem garantir os meios necessários ao desenvolvimento das terras dos povos indígenas e também o acesso destes a novas terras, quando as que possuírem se tornarem insuficientes inclusive por motivo de crescimento populacional.

2. Os povos interessados deverão ser consultados sempre que for considerada sua capacidade para alienar [venderem ou darem] suas terras ou transmitirem de outra forma os seus direitos sobre essas terras para fora de sua comunidade. [No Brasil, a Constituição proíbe a venda de terras indígenas]

3. Dever-se-á impedir que pessoas alheias a esses povos possam se aproveitar dos costumes dos mesmos ou do desconhecimento das leis por parte dos seus membros para se arrogarem a propriedade, a posse ou o uso das terras a eles pertencentes.

Artigo 18

A lei deverá prever sanções apropriadas contra toda intrusão não autorizada nas terras dos povos interessados ou contra todo uso não autorizado das mesmas por pessoas alheias a eles, e os governos deverão adotar medidas para impedirem tais infrações.

Artigo 19

Os programas agrários nacionais deverão garantir aos povos interessados condições equivalentes às desfrutadas por outros setores da população, para fins de:

a) a alocação [destinação] de terras para esses povos quando as terras das que dispunham sejam insuficientes para lhes garantir os elementos de uma existência normal ou para enfrentarem o seu possível crescimento numérico;

b) a concessão dos meios necessários para o desenvolvimento das terras que esses povos já possuam.

PARTE 3

CONTRATAÇÃO E CONDIÇÕES DE EMPREGO

Os governos devem combater a discriminação contra os trabalhadores indígenas, sobretudo, segundo o item 3 do Artigo 20, por meio das seguintes medidas:

a) garantia de acesso à mesma proteção dada aos trabalhadores não-indígenas das categorias sazonais (que trabalham apenas na colheita, plantio...), eventuais e migrantes empregados na agricultura ou em outras atividades, bem como os empregados por empreiteiros de mão-de-obra;

b) proteção contra situações que ponham em risco a sua saúde (p. ex. a exposi-

ção a agrotóxicos), a sua liberdade (p. ex. a contratação forçada e servidão por dívidas) ou a sua dignidade (p. ex. a discriminação contra as mulheres e a sua exploração sexual);

c) informação sobre os seus direitos trabalhistas e sobre as medidas disponíveis para protegê-los.

Por fim, a Convenção determina que os países devem possuir serviços de inspeção do trabalho com condições de monitorar adequadamente o seu cumprimento em relação a este capítulo em específico.

Artigo 20

1. Os governos deverão adotar, no âmbito da legislação nacional e em cooperação com os povos interessados, medidas especiais para garantir aos trabalhadores pertencentes a esses povos uma proteção eficaz em matéria de contratação e condições de emprego, na medida em que não estejam protegidas eficazmente pela legislação aplicável aos trabalhadores em geral.

2. Os governos deverão fazer o que estiver ao seu alcance para evitar qualquer discriminação entre os trabalhadores pertencentes aos povos interessados e os demais trabalhadores, especialmente quanto a:

a) acesso ao emprego, inclusive aos empregos qualificados e às medidas de promoção e ascensão;

b) remuneração igual por trabalho de igual valor;

c) assistência médica e social, segurança e higiene no trabalho, todos os benefícios da seguridade social e demais benefícios derivados do emprego, bem como a habitação;

d) direito de associação, direito a se dedicar livremente a todas as atividades sindicais para fins lícitos (legais), e direito a realizar convênios coletivos com empregadores ou com organizações patronais.

PARTE 4

INDÚSTRIAS RURAIS

Artigo 21

Os membros dos povos interessados deverão poder dispor de meios de formação profissional pelo menos iguais àqueles dos demais cidadãos.

Artigo 22

1. Deverão ser adotadas medidas para promover a participação voluntária de membros dos povos interessados em programas de formação profissional de aplicação geral [ou seja, para aprender uma profissão que não é comum na sua comunidade, mas pode ser útil].

2. Quando os programas de formação profissional de aplicação geral não atendam às necessidades especiais dos povos interessados, os governos deverão assegurar, com a participação desses povos, que sejam colocados à dis-

posição dos mesmos programas e meios especiais de formação.

3. Esses programas especiais de formação deverão estar baseados no entorno econômico, nas condições sociais e culturais e nas necessidades concretas dos povos interessados. Todo levantamento neste particular deverá ser realizado em cooperação com esses povos, os quais deverão ser consultados sobre a organização e o funcionamento de tais programas. Quando for possível, esses povos deverão assumir progressivamente a responsabilidade pela organização e o funcionamento de tais programas especiais de formação, se assim decidirem.

Artigo 23

1. O artesanato, as indústrias rurais e comunitárias e as atividades tradicionais e

PARTE 5

SEGURIDADE SOCIAL E SAÚDE

Os artigos 24 e 25 estabelecem que os indígenas devem ter acesso às mesmas medidas de seguridade social, ou seja, direitos relativos a pensões, aposentadorias e outros benefícios, que os países destinam à população não-indígena.

Em relação à saúde, determinam o direito dos povos de ter plena saúde física e mental, cabendo aos países prestar diretamente os serviços de saúde ou garantir as condições para que os próprios povos organizem, controlem e prestem tais serviços.

Para a Convenção 169, os governos devem priorizar a saúde indígena no nível local, comunitário. Também devem garantir a participação dos povos no seu planejamento e administração e considerar a realidade econômica, geográfica e cultural das comunidades e as práticas da medicina tradicional de cada povo.

O sistema de assistência sanitária dos países deve priorizar o atendimento preventivo nas comunidades indígenas e também a formação e o emprego de agentes de saúde pertencentes às mesmas. Também deve garantir uma estreita articulação com os demais níveis de assistência sanitária. Por fim, estabelece que as ações em saúde devem estar articuladas com outras medidas, no plano econômico e cultural.

Governos devem proteger as terras indígenas e respeitar a relação espiritual dos povos com elas, além de reconhecer a importância cultural e econômica das atividades tradicionais e favorecer a participação política dos povos

rio Bororo • Foto: Arquivo cimi



Assembléia Coiab 2006 • Foto: Éden Magalhães



Artesanato Guarani • Foto: Douglas Mansur



Assembléia Apoinme 2005 • Foto: Mirna Nóbrega

EDUCAÇÃO E MEIOS DE COMUNICAÇÃO

Aqui a Convenção estabelece a responsabilidade dos Governos em garantir que a educação escolar indígena seja específica e diferenciada.

Artigo 26

Deverão ser adotadas medidas para garantir aos membros dos povos interessados a possibilidade de adquirir educação em todos os níveis, pelo menos em condições de igualdade com o restante da comunidade nacional.

Artigo 27

1. Os programas e os serviços de educação destinados aos povos interessados deverão ser desenvolvidos e aplicados em cooperação com eles a fim de responder às suas necessidades particulares, e deverão abranger a sua história, seus conhecimentos e técnicas, seus sistemas de valores e todas suas demais aspirações sociais, econômicas e culturais.

2. A autoridade competente deverá assegurar a formação de membros destes povos (como professores e educadores) e a sua participação na formulação e execução de programas de educação, com vistas a transferir progressivamente para esses povos a responsabilidade de realização desses programas, quando for adequado.

3. Além disso, os governos deverão reconhecer o direito desses povos de criarem suas próprias instituições e meios de educação, desde que tais instituições satisfaçam as normas mínimas estabelecidas pela autoridade competente em consulta com esses povos (como o programa curricular e outros). Deverão ser facilitados para eles recursos apropriados para essa finalidade.

Artigo 28

1. Sempre que for viável, dever-se-á ensinar às crianças dos povos interessados a ler e escrever na sua própria língua indígena ou na língua mais comumente falada no grupo a que pertençam. Quando isso não for viável, as autoridades competentes deverão efetuar consultas com esses povos com vistas a se adotar medidas que permitam atingir esse objetivo.

2. Deverão ser adotadas medidas adequadas para assegurar que esses povos tenham a oportunidade de chegarem a dominar a língua nacional ou uma das línguas oficiais do país.

3. Deverão ser adotadas disposições para se preservar as línguas indígenas dos povos interessados e promover o desenvolvimento e prática das mesmas.



Escola Yanomami • Foto: Maria Edna

Artigo 29

Um objetivo da educação das crianças dos povos interessados deverá ser o de lhes ministrar conhecimentos gerais e aptidões que lhes permitam participar plenamente e em condições de igualdade na vida de sua própria comunidade e na da comunidade nacional.

Artigo 30

1. Os governos deverão adotar medidas de acordo com as tradições e culturas dos povos interessados, a fim de lhes dar a conhecer seus direitos e obrigações especialmente no referente ao trabalho e às possibilidades econômicas, às questões de educação e saúde, aos serviços sociais e aos direitos derivados da presente Convenção.

2. Para esse fim, dever-se-á recorrer, se for necessário, a traduções escritas e à utilização dos meios de comunicação de massa (rádio e TV) nas línguas desses povos.

Artigo 31

Deverão ser adotadas medidas de caráter educativo em todos os setores da comunidade nacional, e especialmente naqueles que estejam em contato mais direto com os povos interessados, com o objetivo de se eliminar os preconceitos que poderiam ter com relação a esses povos. Para esse fim, deverão ser realizados esforços para assegurar que os livros de História e demais materiais didáticos ofereçam uma descrição equitativa, exata e instrutiva das sociedades e culturas dos povos interessados.

Manifestação em Sombrito, no MS • Foto: Egon Heck



POVOS SEPARADOS POR FRONTEIRAS

O artigo 32 determina que devem ser adotados acordos ou tratados entre os países vizinhos, que facilitem a circulação dos povos para que possam desenvolver atividades conjuntas nos planos econômico, social, cultural, espiritual e ambiental.

Os Guarani (foto), que vivem separados entre o Brasil, Argentina, Bolívia e Paraguai e os Yanomami, entre o Brasil e a Venezuela, são exemplos de povos nessa situação.

ADMINISTRAÇÃO

Os assuntos indígenas devem ser tratados por instituições governamentais criadas especificamente para este fim e devidamente aparelhadas para realizar suas tarefas. Os povos indígenas têm o direito de participar em todas as fases dos programas administrados por elas, do planejamento até a avaliação. O artigo 33 prevê também a participação indígena na formulação de propostas legislativas e no controle da aplicação das medidas legislativas adotadas.

COMO CONTROLAR O CUMPRIMENTO DA CONVENÇÃO 169?

A cada cinco anos, os países que assinaram a Convenção devem enviar à OIT um resumo informando como aplicaram as normas da Convenção neste período. Em 2008, o Brasil enviará sua primeira **Memória** – nome dado para este resumo.

Este documento é elaborado pelo governo do país, que é obrigado a enviar uma cópia para as organizações dos trabalhadores, mas não para as organizações dos povos indígenas. Isso porque a gestão da OIT é dividida em três partes: organizações dos trabalhadores, dos empregadores e governos. Contudo, o formulário usado para elaborar a **Memória** sugere que os Governos consultem os povos indígenas na preparação desse documento.

As **Memórias** são analisadas por uma comissão de peritos. Se um país não cumpre as normas da Convenção, ele não sofre nenhuma punição, mas isso gera um constrangimento internacional para os governantes.

Além disso, é possível enviar **Reclamações** diretamente para a OIT, caso se avalie que o país esteja cumprindo insatisfatoriamente a Convenção. Mas só as organizações de trabalhadores ou empregadores podem enviá-las.

As organizações indígenas podem participar enviando **Informes** para a OIT, através de organizações de trabalhadores, de empregadores ou em nome próprio. Os povos indígenas também podem participar de reuniões da OIT, como representante do governo, dos empregadores ou dos trabalhadores – caso um destes convide. Ou ainda, podem ir como representante de alguma organização não-governamental internacional credenciada na Lista Especial da OIT, como a Anistia e a Cáritas Internacional.

USANDO A CONVENÇÃO 169

Todo mês de junho, na Suíça, ocorre a Conferência Internacional do Trabalho. A cada ano, uma central sindical representa os trabalhadores na delegação brasileira. Portanto, uma das maneiras de usar a Convenção é preparar relatórios com casos em que as normas da 169 foram desrespeitadas e entregá-las aos sindicatos, solicitando que eles encaminhem o documento à OIT por meio de suas centrais.