

A UTILIZAÇÃO DA CONVENÇÃO Nº 107 DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO E A DEFESA DOS POVOS INDÍGENAS

Júlio Gaiger *

I. Em 18 de junho de 1966 passou a vigorar para o Brasil o texto da Convenção nº 107 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre a Proteção e Integração das Populações Tribais e Semitribais dos Países Independentes. O Congresso aprovou a Convenção, através do Decreto Legislativo nº 20/1965, e ela foi promulgada pelo Decreto nº 58.824, de 14 de julho de 1966, publicado no Diário Oficial da União de 20 de julho do mesmo ano.

Assim, a Convenção nº 107 está em pleno vigor no Brasil, obrigando-o interna e internacionalmente.

II. Apesar das feições nitidamente integracionistas da Convenção, ela contém vários dispositivos que, considerando a atual situação dos povos indígenas no Brasil, são de interesse para a defesa dos seus direitos.

Destacam-se, por exemplo, o item 4 do art. 2º; o item 1 do art. 3º; a alínea a do art. 4º; o art. 11; o art. 12 (apesar das ressalvas; este é o artigo que deu origem ao art. 20 do Estatuto do Índio, que trata dos casos de intervenção em terras indígenas); o item 2 do art. 13; os itens 1 e 3 do art. 23; e o art. 25. Tais disposições dizem respeito aos direitos culturais, humanos, territoriais e à educação.

O quadro que atinge os povos indígenas no Brasil é, contudo, tão grave, que mesmo outros artigos da Convenção, inobstante suas limitações, melhorariam as condições das comunidades indígenas se fossem respeitados.

III. Como, porém, exigir do governo brasileiro o cumprimento da Convenção?

Tendo vigor no Brasil, as disposições da Convenção podem e devem, sempre que oportuno, ser invocadas junto aos ór-

* Membro da Associação Nacional de Apoio ao Índio (ANAÍ/RS)
Assessor Jurídico do Conselho Indigenista Missionário (CIMI)
Advogado inscrito na OAB, secção do Rio Grande do Sul

gãos governamentais ou diante do Judiciário, em respaldo às reivindicações indígenas.

Todavia, na sua condição de instrumento internacional, a Convenção nº 107 também obriga o Brasil junto à OIT. Ao tornar-se membro da OIT, o Brasil comprometeu-se nos termos da Constituição da Organização, e nos termos de todas as convenções da OIT ratificadas pelo governo brasileiro.

Para fiscalizar o cumprimento dessas obrigações, a Constituição da OIT previu dois mecanismos processuais - a queixa e a reclamação - que explicaremos neste trabalho.

IV. A Queixa

A queixa diante da OIT por descumprimento de um convênio só pode ser apresentada por um país-membro que tenha assinado o mesmo convênio, segundo o item 1 do art. 26 da Constituição da Organização. É um mecanismo, portanto, virtualmente fora do alcance dos povos indígenas e seus aliados, pois supõe o interesse de outro país, também signatário da Convenção nº 107, de formular queixa contra o governo brasileiro.

Por esta razão, não iremos adiante no estudo desta hipótese.

V. A Reclamação

Já a reclamação, prevista no art. 24 da Constituição da OIT, pode ser apresentada por uma organização profissional de empregados ou trabalhadores, ou seja, sindicatos patronais ou laborais.

É bem mais fácil, para os índios, obter a colaboração de um sindicato laboral, inclusive porque, para o reclamante, não há prejuízo nenhum quanto à apresentação da reclamação, e se supõe que a elaboração e os custos de remessa sejam cobertos por quem proponha aos índios a utilização deste recurso.

Não é necessário que índios participem do sindicato; não é necessário que o sindicato tenha jurisdição que abranja o território ocupado pelos índios; a rigor, não é sequer necessário que o sindicato se situe no país onde vivam os índios a respeito de cuja situação se formule a reclamação.

Tampouco é necessário acusar um país pelo descumprimento de toda a Convenção; basta que algum ou alguns artigos estejam sendo transgredidos.

Por último, não se exige que a reclamação inclua algum artigo referente a direitos trabalhistas. Estamos lidando com a Organização Internacional do Trabalho, mas a Convenção nº

107, neste sentido, á atípica.

Estes esclarecimentos - que não constam do regulamento que trata da reclamação - foram-me pessoalmente transmitidos pelo sr. Lee Swepston, alto funcionário da OIT, em julho de 1985.

VI. Para simplificar o estudo, anexamos com este fotocópia do original espanhol do Regulamento relativo ao procedimento para a discussão das reclamações apresentadas com fundamento nos arts. 24 e 25 da Constituição da OIT. Após, inclui-se um formulário que pode orientar a redação de uma reclamação.

VII. Embora o português seja idioma oficial na ONU, e em consequência, também na OIT, recomenda-se que a reclamação seja vertida para o espanhol ou inglês. Os documentos anexados podem permanecer em português. Aconselha-se, também, que se remeta a reclamação em duas vias completas.

A reclamação deve ser enviada a:

Señor Director General
Oficina Internacional del Trabajo (ILO)
CH - 1211 Genève 22
SUÍÇA

O acompanhamento da tramitação da reclamação faz-se por carta, mencionando-se eventuais referências constantes do recibo referido no art. 1º do Regulamento. Evidentemente que tal acompanhamento deve fazer-se sempre em nome do sindicato reclamante.

VIII. Como afirma o Regulamento, no art. 8º, a "pena" máxima para o país infrator é a publicação da reclamação, em nível de OIT. Deve-se, portanto, extrair o máximo proveito político tanto do fato de se apresentar a reclamação, como, se exitosa, do fato de a OIT publicá-la - o que significa que a reclamação está sendo endossada. Nesta hipótese, inclusive, a divulgação deve ser também a nível internacional e junto a bancos e organismos que financiam o governo brasileiro (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Clube de Paris, etc.). Assim, a desejada publicação poderá exercer uma pressão política que constranja o governo, obrigando-o a contemplar as reivindicações dos índios envolvidos na reclamação.

IX. Por último, lembre-se que a publicação, pela OIT, da reclamação, pode também ser utilizada como prova em demanda judicial que se faça, no Brasil, em favor dos índios.

X. Finalmente, observe-se que é aconselhável fazer de cada caso um caso, não só para facilitar o trabalho da OIT, como para possibilitar melhor rendimento político da iniciativa. Assim, não se deve envolver mais de um povo ou comunidade em cada reclamação, embora ela possa incluir vários aspectos (terra, saúde, etc.).

Fazer ou não uma reclamação sempre será uma decisão política que se deve tomar, se possível, juntamente com a comunidade indígena envolvida.

Embora até o momento a OIT nunca tenha recebido uma reclamação relativa à Convenção nº 107, o sr. Lee Swepston assegurou que a Organização não costuma "engavetar" as reclamações; com a Convenção nº 107 não seria diferente.

Esperamos que este trabalho seja de valia na luta indígena e indigenista, e ficamos à disposição para outros esclarecimentos.

Brasília, 30 de agosto de 1986.

**Reglamento relativo al procedimiento para la discusión
de reclamaciones presentadas con arreglo
a los artículos 24 y 25 de la Constitución
de la Organización Internacional del Trabajo¹,
adoptado por el Consejo de Administración
en su 212.ª reunión (marzo de 1980)**

DISPOSICIÓN GENERAL

Artículo 1

Quando se someta a la Oficina Internacional del Trabajo una reclamación con arreglo al artículo 24 de la Constitución de la Organización, el Director General acusará recibo de la misma e informará al gobierno contra el que se ha formulado la reclamación.

ADMISIBILIDAD DE LA RECLAMACIÓN

Artículo 2

1. El Director General transmitirá inmediatamente la reclamación a la Mesa del Consejo de Administración.

2. La admisibilidad de una reclamación está sujeta a las siguientes condiciones:

- a) deberá ser comunicada por escrito a la Oficina Internacional del Trabajo;
- b) deberá proceder de una organización profesional de empleadores o de trabajadores;
- c) deberá hacer expresamente referencia al artículo 24 de la Constitución de la Organización;
- d) deberá referirse a un Miembro de la Organización;
- e) deberá referirse a un convenio en el que el Miembro contra el cual se formula sea parte, y
- f) deberá indicar respecto a qué se alega que el Miembro contra el que se dirige no garantiza el cumplimiento efectivo, dentro de su jurisdicción, del mencionado convenio.

3. La Mesa informará al Consejo de Administración respecto a la admisibilidad de la reclamación.

4. Al pronunciarse sobre la cuestión de la admisibilidad en base al informe de la Mesa, el Consejo no entrará en una discusión sobre el fondo de la reclamación.

¹ Estos artículos de la Constitución rezan como sigue:

«Artículo 24. Toda reclamación dirigida a la Oficina Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleadores o de trabajadores en la que se alegue que cualquiera de los Miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte podrá ser comunicado por el Consejo de Administración al gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente.

Artículo 25. Si en un plazo prudencial no se recibiere ninguna declaración del gobierno contra el cual se haya presentado la reclamación, o si la declaración recibida no se considerare satisfactoria por el Consejo de Administración, éste podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida.»

Artículo 3

1. Si el Consejo de Administración decidiera, basándose en el informe de su Mesa, que una reclamación es admisible, designará un comité para su examen compuesto por tres miembros del Consejo de Administración pertenecientes, respectivamente, al Grupo Gubernamental, al Grupo de los Empleadores y al Grupo de los Trabajadores. De este comité no podrá formar parte ningún representante o nacional del Estado contra el cual se haya presentado la reclamación, ni ninguna persona que ocupe un cargo oficial en la organización de empleadores o de trabajadores que la haya presentado.

2. No obstante lo dispuesto en el párrafo 1 de este artículo, si una reclamación que el Consejo decida es admisible se refiere a un convenio que trate de derechos sindicales, se remitirá al Comité de Libertad Sindical para que la examine con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución.

3. Las reuniones del Comité designado por el Consejo de Administración de conformidad con el párrafo 1 de este artículo se celebrarán a puerta cerrada y todo el procedimiento seguido ante el Comité será confidencial.

EXAMEN DE LA RECLAMACIÓN POR EL COMITÉ

Artículo 4

1. Durante el examen de la reclamación el Comité podrá:

- a) solicitar a la organización que ha formulado la reclamación que facilite informaciones complementarias dentro del plazo fijado por el Comité;
- b) comunicar la reclamación del gobierno contra el que se ha dirigido, sin invitar a este último a que formule sobre ella una declaración;
- c) comunicar la reclamación (incluidas cualesquiera otras informaciones facilitadas por la organización que la ha formulado) al gobierno contra el que se ha dirigido, e invitar a este último a que haga una declaración dentro del plazo fijado por el Comité;
- d) a la recepción de una declaración del gobierno interesado, solicitar a este último que facilite informaciones complementarias dentro del plazo fijado por el Comité;
- e) invitar a un representante de la organización que ha formulado la reclamación a que comparezca ante el Comité para facilitar oralmente informaciones complementarias.

2. El Comité podrá prolongar cualquier plazo fijado con arreglo a las disposiciones del párrafo 1 de este artículo, en particular a pedido de la organización o del gobierno interesados.

Artículo 5

Si el Comité invita al gobierno interesado a que formule una declaración sobre la cuestión que es objeto de la reclamación o a que facilite informaciones complementarias, el gobierno podrá:

- a) comunicar esa declaración o información por escrito;
- b) solicitar al Comité que escuche a un representante del gobierno;
- c) solicitar que un representante del Director General visite su país a fin de obtener, mediante contactos directos con las autoridades y organizaciones competentes, informaciones sobre el objeto de la reclamación, para su presentación al Comité.

Artículo 6

Cuando el Comité haya finalizado el examen de la reclamación en cuanto al fondo, presentará un informe al Consejo de Administración describiendo las medidas que ha tomado para examinar la reclamación, presentando sus conclusiones sobre las cuestiones planteadas en la misma y formulando sus recomendaciones sobre la decisión que habrá de tomar el Consejo de Administración.

EXAMEN DE LA RECLAMACIÓN POR EL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN

Artículo 7

1. Cuando el Consejo de Administración examine el informe de su Mesa sobre la cuestión de admisibilidad y el informe del Comité en cuanto a las cuestiones de fondo, se invitará al gobierno interesado, si no está ya representado en el Consejo de Administración, a que envíe un representante para que tome parte en sus deliberaciones mientras se esté considerando la cuestión. Al gobierno se le notificará oportunamente la fecha en que se vaya a estudiar la cuestión.

2. El mencionado representante tendrá derecho a hacer uso de la palabra en las mismas condiciones que los miembros del Consejo de Administración, pero no tendrá derecho de voto.

3. Las reuniones del Consejo de Administración en las que se examinen las cuestiones relacionadas con una reclamación serán celebradas a puerta cerrada.

Artículo 8

Si el Consejo de Administración decide publicar la reclamación y la declaración, en caso de haberla, formulada en contestación a aquella, decidirá la forma y la fecha de publicación. Tal publicación cerrará el procedimiento previsto en los artículos 24 y 25 de la Constitución.

Artículo 9

La Oficina Internacional del Trabajo notificará las decisiones del Consejo de Administración al gobierno interesado y a la organización que haya formulado la reclamación.

Artículo 10

Si, a base del artículo 24 de la Constitución de la Organización, se presenta al Consejo de Administración una reclamación contra un gobierno en la que se alegue que no ha dado cumplimiento satisfactorio a un convenio, el Consejo podrá en cualquier momento, fundado en el párrafo 4 del artículo 26 de la Constitución, adoptar para el examen de dicha reclamación el procedimiento de queja previsto en los artículos 26 y siguientes de la Constitución.

RECLAMACIONES CONTRA ESTADOS NO MIEMBROS

Artículo 11

En el caso de una reclamación formulada contra un Estado que ya no sea Miembro de la Organización, con respecto a un convenio en el cual continúe siendo parte, se aplicará el procedimiento previsto en este Reglamento en virtud del artículo 1, párrafo 5, de la Constitución.

Senhor Diretor Geral
Organização Internacional do Trabalho

O Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de Porto Alegre (fotocópia da carta-patente em anexo, doc. 01), através do seu Presidente e representante legal (fotocópia dos Estatutos e da Ata da última eleição, docs. 02 e 03), invocando os artigos 24 e 25 da Constituição da Organização Internacional do Trabalho, formula a presente

RECLAMAÇÃO

contra o Governo da República Federativa do Brasil, país signatário da Convenção nº 107 da OIT, observadas as disposições do Regulamento relativo à discussão de reclamações apresentadas com fundamento nos arts. 24 e 25 da Constituição da Organização Internacional do Trabalho, adotado pelo Conselho de Administração em sua 212ª reunião, e o faz nos termos seguintes:

- I. A República Federativa do Brasil ratificou a Convenção nº 107 da Organização Internacional do Trabalho, sobre a Proteção e Integração das Populações Tribais e Semitribais dos Países Independentes, em 18 de junho de 1965, tendo dita Convenção sido aprovada pelo Congresso Nacional, através do Decreto Legislativo nº 20, de 1965. Conforme o § 3º do art. 31 da Convenção nº 107, o convênio passou a vigorar para o Brasil em 18 de junho de 1966, tendo então sido promulgada pelo Decreto nº 58.824, de 14 de julho de 1966 (focotópia da publicação no Diário Oficial da União do dia 20 de julho de 1966, doc. 04).
- II. Apesar disso, o Governo Brasileiro tem descumprido os arts. X, item z, e Y, itens w e k, da Convenção, como adiante se explicará. Este descumprimento se dá em relação à comunidade indígena da etnia Wai-wai, que habita...

(descrever o lugar; se possível anexar mapa de localização no Brasil, doc. 05).

III. Para que o Comitê encarregado do exame desta Reclamação tenha elementos para apreciar o problema, segue-se um histórico resumido da comunidade indígena mencionada (fazer um histórico, citando bibliografia e documentos oficiais, se for o caso).

IV. (Descrever os fatos que constituem a violação dos dispositivos indicados da Convenção nº 107, como se faria numa descrição de fatos em ação judicial. Relacionar cada violação ao fato que a constitui, com referência expressa ao artigo respectivo da Convenção).

V. Constatada, como acima ficou, a violação de disposições da Convenção nº 107 da OIT, através do seu não-cumprimento por parte do Governo Brasileiro, pede o Reclamante que se aprecie a presente Reclamação, segundo as normas do Regulamento adotado pelo Conselho de Administração da OIT, em sua 212ª reunião.

VI. Se necessário, que o Comitê solicite ao Reclamante novos esclarecimentos, conforme o item 1, a, do art. 4 do Regulamento.

VII. (Opcional) O Reclamante põe-se à disposição do Comitê para, sendo oportuno, enviar um representante que preste informações complementares, de acordo com o item 1, e, do art. 4 do Regulamento.

VIII. O Reclamante solicita, por último, respeitosamente, que o Senhor Diretor Geral acuse o recebimento desta Reclamação, conforme o art. 1 do Regulamento, o mais brevemente que lhe seja possível.

Lugar e data.

Assinatura do Presidente da entidade reclamante.
(reconhecida em cartório)