

NOTA TÉCNICA Nº 4 - DPGU/SGAI DPGU

Em 21 de abril de 2019.

Considerando a função constitucional da Defensoria Pública da União em ser instrumento do regime democrático e seu dever social com a promoção e defesa dos Direitos Humanos em caráter irrestrito, bem como sua ampla participação em instâncias deliberativas no âmbito federal, passa-se a se manifestar tecnicamente a respeito do Decreto n. 9.759/2019.

O constitucionalismo contemporâneo brasileiro é orientado por normas, dentre regras e princípios, que garantem a participação popular na esfera pública. Desde a instauração da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88 (ANC/87-88), o diálogo com a sociedade civil esteve presente como matriz principiológica e indissociável à construção da democracia. A partir dos marcos da Constituição Federal de 1988 (CF/88), confeccionaram-se no ordenamento jurídico brasileiro instrumentos de participação popular e controle social, através de políticas públicas pautadas no alinhamento entre os anseios sociais e a atuação dos gestores públicos brasileiros. A criação de Conselhos, Comissões, Conferências, e outros espaços públicos de deliberação, havendo participação mista de representantes das diferentes esferas de governo e de setores da sociedade civil foram determinantes para a construção de políticas públicas que hoje são reconhecidas internacionalmente, como o Sistema Único de Saúde.

Deste modo, o Decreto n. 9.759/2019, ao prever a extinção de determinados órgãos colegiados da Administração Pública Federal e a hipotética possibilidade de recriação de alguns, viola direitos constitucionalmente garantidos referentes à participação popular na produção de políticas públicas insculpido no parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foi inaugurada sob o crivo de que a participação popular se tornasse uma diretriz orientadora da construção normativa no país. A intenção de que houvesse diálogo direto com a sociedade civil está no embrião da ANC/87-88. Mesmo durante os trabalhos preliminares à instalação da ANC, a mobilização social para participar da confecção do texto constitucional a ser elaborado foi intensa. Por meio da organização de caravanas à Brasília, sugestões enviadas por cartas, realização de audiências públicas e produção de emendas populares; amplos setores da sociedade civil foram determinantes para que as normas constitucionais obtivessem o conteúdo e a forma pelas quais estão inscritas na CF/88.

O período histórico que antecede o início das atividades da ANC/87-88, o desenvolvimento das discussões ao longo do processo constituinte e o seu resultado que culminou na promulgação das normas que compõem a Carta Constitucional Brasileira – fundamento de validade de todo o ordenamento jurídico infraconstitucional (KELSEN, 2009) – demonstram como as políticas públicas de participação popular e controle social devem ser encaradas como políticas de Estado, respeitando a vontade do Legislador Constituinte, inscrita na CF/88. Deste modo, os instrumentos contemporâneos de participação e controle social, como os Conselhos e as Comissões, são indispensáveis para a efetivação da democracia brasileira.

Para que seja possível o aprofundamento do processo democrático brasileiro, os instrumentos de democracia deliberativa precisam ser fortalecidos. São eles que permitem aos gestores públicos – em suas distintas esferas – o aperfeiçoamento das políticas públicas, sejam elas programáticas ou imediatas. Trata-se do canal direto para interlocução entre a expectativa social e a intenção pública. Durante o período temporal que engloba o ofício da ANC/87-88, foi indispensável a mobilização da população brasileira para colaborar com argumentos e discussões componentes do conteúdo normativo constitucional a ser construído. Este foi o primeiro processo constituinte em que houve participação massiva do povo brasileiro (BARBOSA, 2009). Setores de maior vulnerabilidade social puderam apresentar colaborações que objetivassem a garantia e ampliação de direitos (VERSIANI, 2014).

O desígnio para tanto é oriundo da Resolução n. 02/1987 (BRASIL, 1987), elaborada pela ANC/87-88 que estabelece seu Regimento Interno. No art. 13, §11º, há a determinação de que “(...) às entidades representativas de segmentos da sociedade fica facultada a apresentação de sugestões, contendo matéria constitucional, que serão remetidas pelo Presidente da Assembleia às respectivas Comissões”. No Art. 14, há a determinação para que acontecessem audiências públicas, nas quais fossem ouvidas instituições representativas de setores da sociedade civil. No Art. 24, há a previsão para as chamadas *emendas populares*, sendo possível “(...) a apresentação de proposta de emenda ao Projeto de Constituição, desde

que subscrita por 30.000 ou mais eleitores brasileiros (...)”. Este último mecanismo permitiu que a população brasileira pudesse colaborar diretamente com as suas demandas por direitos (ROCHA, 2013).

Conforme fica evidenciado em termos histórico-constitucionais, o constitucionalismo brasileiro contemporâneo é construído, sustentado e orientado pela participação popular. É no diálogo entre constitucionalismo e democracia que se mobiliza a garantia de direitos (CHUEIRI; GODOY, 2010). A opção do Legislador Constituinte por um constitucionalismo democrático está expressa ao longo do texto constitucional (BRASIL, 1988), a começar pelo Art. 1º, parágrafo único, afirmando que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou **diretamente**, nos termos desta Constituição”. Na Seção II, do Capítulo Da Seguridade Social, no Art. 198, III, prescreve-se que “As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: III – participação da comunidade”. Na mesma linha, também prescreve o Art. 204, II, ao tratar da participação e controle social junto às políticas públicas de assistência social. No campo da Cultura, o Art. 216-A, § 1º, determina a democratização e controle social junto ao Sistema Nacional de Cultura. Estas normas possuem caráter exemplificativo, isto é, elas não são taxativas ou limitantes das políticas públicas que preveem a participação popular, sobretudo no contexto vigente no qual houve a maciça criação de Conselhos e Comissões em todas as esferas federativas.

Respeitando-se o Princípio Jurídico da Vedação ao Retrocesso Social, o qual possui força normativa (ALEXY, 2008), é inconstitucional um ato normativo materializado sob a forma de um decreto extinguir um escopo de Comissões, Conselhos e outros órgãos colegiados da Administração Pública Federal, conforme prevê o Decreto n. 9.759.

Além disto, trata-se de uma flagrante violação ao texto constitucional, no caso em que o Art. 1º, parágrafo único, I, do referido decreto, determina que “a aplicação deste Decreto abrange os colegiados instituídos por: decreto, incluídos aqueles mencionados em leis nas quais não conste a indicação de suas competências ou dos membros que o compõem”. É um princípio básico da Teoria do Direito o respeito ao escalonamento normativo, sendo uma violação ao ordenamento jurídico a hipótese de uma norma regulamentar – como um decreto – vir a restringir direitos previstos em uma norma legislativa ou constitucional (KELSEN, 2009).

Após essa breve introdução, é importante ressaltar que a Defensoria Pública da União (DPU) tem como vocação constitucional a promoção de direitos humanos (art. 134 da CRFB/88) e, por esse motivo, integra diversos Conselhos/Comitês/Comissões em temáticas relacionadas ao seu mister, tanto na condição de instituição convidada como na condição de integrante dos referidos órgãos colegiados. Assim, considerando a participação de Defensores/Defensoras Públicos(as) Federais nos citados colegiados passaremos a expor a importância de alguns colegiados na visão da Defensoria Pública da União. Ressalte-se que estamos analisando os Colegiados em que a DPU tem uma atuação mais efetiva, não olvidando a existência de diversos colegiados fundamentais que não serão tratados na presente nota técnica.

1 - COMITÊ INTERSETORIAL DE ACOMPANHAMENTO E MONITORAMENTO DA POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA. (CIAMP-RUA)

O CIAMP-Rua foi criado pelo Decreto nº 7.053/09, em um esforço para articulação de ações que promovam a dignidade e direitos desse grupo populacional marcado pela invisibilização, preconceito, violência e exclusão social. Tratando-se de questão social extremamente complexa em que é imprescindível a articulação intersetorial entre diversos Ministérios, bem como diversos atores da sociedade civil de que atuam em organizações de âmbito nacional com foco nos direitos fundamentais das pessoas em situação de rua. Dentre as atribuições do CIAMP-RUA encontraram-se as tarefas de elaborar planos de ação para implantação da política nacional, propor medidas que assegurem a articulação intersetorial das políticas públicas federais para atendimento da população em situação de rua, acompanhar os Estados, Distrito Federal e os Municípios na implantação da Política Nacional da População em Situação de Rua.

A Política Nacional instituída pelo Decreto nº 7053/2009 norteia e auxilia todos os Estados e Municípios do País na medida em que estabelece mecanismos e orientações para o atendimento das pessoas em situação de rua, de modo que Estados e Municípios brasileiros passaram a instituir seus próprios Comitês para discussão intersetorial das questões relativas a população em situação de rua.

A extinção do CIAMP-RUA Federal produzirá também, por consequência, o enfraquecimento dos Comitês Municipais e Estaduais já existentes e desestimulará Estados e Municípios a Adesão à Política Nacional bem como a criação de seus Comitês locais.

O Comitê é o espaço que permite o diálogo e articulação entre os atores governamentais, a sociedade civil e o próprio público alvo da política, a saber, as pessoas em situação de rua que dialogando com o poder público executor da política pública auxilia na construção das ações. Assim, graças à atuação intersetorial coordenada pelo CIAMP-RUA, há um aumento das chances de efetividade de políticas públicas para essa população já hipervulnerabilizada por diversos processos de exclusão social.

O CIAMP-RUA tem sido fundamental para auxiliar na efetivação de políticas públicas voltadas para as pessoas em situação de rua, apenas para exemplificar citaremos algumas experiências em que a articulação do CIAMP-Rua foi fundamental para a construção de determinada política pública voltada para esse público específico:

- **Instrução Operacional Conjunta SENARC/SNAS/MDS nº 07, de 22 de novembro de 2010**, que versa sobre orientações aos municípios e ao distrito federal para a inclusão de pessoas em situação de rua no Cadastro Único;
- A cartilha “**Cadastro Único: população em situação de rua e seus direitos**”, produzida em 2015 para potencializar o cadastramento da PSR nos municípios com baixo cadastramento;
- No **II Plano Decenal da Assistência Social (2016/2026)**, Resolução CNAS nº 7, de 18 de maio de 2016; na **Nota Técnica Conjunta MDS/MS nº 001 de 10 de maio de 2016**, que dispõe sobre diretrizes, fluxo e fluxograma para a atenção integral às mulheres e adolescentes em situação de rua e/ou usuárias de álcool e/ou crack/outras drogas e seus filhos recém-nascidos;
- **Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº 1, de 15 de dezembro de 2016**, que estabelece o Conceito de criança e adolescente em situação de rua e altera as Orientações Técnicas do Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes;
- **Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº 1, de 07 de junho de 2017**, que estabelece as Diretrizes Políticas e Metodológicas para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua no âmbito da Política de Assistência Social.
- **Guia de cadastramento de pessoas em situação de rua** (http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/cadastro_unico/_Guia_Cadastramento_de_Pessoas_em_Situacao_de_Rua.pdf)
- **Instrução Operacional Conjunta SENARC/SNAS/MDS nº 07, de 22 de novembro de 2010**, que versa sobre orientações aos municípios e ao distrito federal para a inclusão de pessoas em situação de rua no Cadastro Único;

Em relação à saúde também é importante citar determinadas demandas que foram debatidas no CIAMP e, devido à atuação intersetorial, puderam se transformar em políticas públicas específicas para o público em análise, vejamos:

- **Portaria Nº 3.305, de 24 de dezembro de 2009** - Institui o Comitê Técnico de Saúde para a População em Situação de Rua;
- **Portaria nº 940, de 28 de abril de 2011** - Regulamenta o Sistema Cartão Nacional de Saúde (Sistema Cartão);
- **Resolução Nº 31, de 30 de novembro de 2017** - Dispõe sobre o II Plano Operativo (2017/2019) das ações de saúde previstas na Política Nacional para a População em Situação de Rua no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS);

Transcrevemos apenas uma pequena parte das políticas públicas que são debatidas/construídas no CIAMP-RUA para as pessoas em situação de rua. Verifica-se, portanto, que se o CIAMP-RUA for extinto ocorrerá uma fragilização de toda a política pública para essa camada da população já extremamente vulnerabilizada, frisando-se o enfraquecimento se dará em todos os níveis: federal, estadual e municipal.

2 - CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA INDIGENISTA (CNPI)

Em relação ao Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI), é importante ressaltar que foi criado pelo Decreto nº 8.593, de 17/12/15 e, efetivamente instalado, em abril de 2016, decorrente da transformação da Comissão Nacional de Política Indigenista, existente desde 2007.

Cuida-se de órgão colegiado de caráter consultivo, responsável pela elaboração, acompanhamento e implementação de políticas públicas voltadas aos povos indígenas e é verdadeiro instrumento de efetivação da Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho, firmada pelo Brasil e internalizada por meio do Decreto nº 5.501/2003, que pressupõe o consentimento livre, prévio e informado dos indígenas para a proteção de seus direitos.

Importante lembrar que a Convenção nº 169 da OIT traz diversos direitos dos povos indígenas e deve prevalecer sobre as normas infraconstitucionais que regulam a matéria, ainda que posteriores. Além disso, a Constituição Federal de 1988 inaugurou nova política indigenista ao firmar o compromisso do Brasil em proteger a diversidade cultural, respeitando tradições, organização social, costumes, línguas e modo de vida dos indígenas, como expressa o seu artigo 231.

Desse modo, o CNPI composto por 45 membros, sendo 15 representantes do Poder Executivo e 28 representantes dos povos e organizações indígenas, sendo 13 com direito a voto, e dois representantes de entidades indigenistas, contava com ampla participação dos povos indígenas.

Nesse aspecto, a Defensoria Pública da União tinha participação no colegiado, por meio de seu Grupo de Trabalho Comunidades Indígenas, pois ele era notório espaço de troca de ideias e de oitiva dos representantes dos povos originários, facilitando o trabalho dos Defensores e Defensoras Federais em assistência jurídica individual e coletiva aos indígenas. Assim, com base em todos argumentos expostos, a DPU entende que o referido Conselho não pode ser extinto, bem como é relevante citar a necessidade de manutenção do Comitê Gestor da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental das Terras Indígenas – CG PNGATI, instituído pelo Decreto nº 7.747/2012, sendo importante palco a discussão do desenvolvimento sustentável e meios de produção em territórios indígenas, assegurando a integridade do patrimônio indígena e sua autonomia sociocultural.

3 - CONSELHO NACIONAL DOS POVOS TRADICIONAIS (CNPCT)

Segundo consta no site do Ministério da Mulher, Família e dos Direitos Humanos, “o CNPCT é um órgão colegiado de caráter consultivo e tem por principal objetivo promover o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, com vistas a reconhecer, fortalecer e garantir seus direitos, inclusive os de natureza territorial, socioambiental, econômica, cultural, seus usos, costumes, conhecimentos tradicionais, ancestrais, saberes e fazeres, suas formas de organização e suas instituições”.

Congrega os seguintes seguimentos: povos indígenas; comunidades quilombolas; povos e comunidades de terreiro/povos e comunidades de matriz africana; povos ciganos; pescadores artesanais; extrativistas; extrativistas costeiros e marinhos; caçaras; faxinalenses; benzedeiros; ilhéus; raizeiros; geraizeiros; caatingueiros; vazanteiros; veredeiros; apanhadores de flores sempre vivas; pantaneiros; morroquianos; povo pomerano; catadores de mangaba; quebradeiras de coco babaçu; retireiros do Araguaia; comunidades de fundos e fechos de pasto; ribeirinhos; cipozeiros; andirobeiros; caboclos e juventude de povos e comunidades tradicionais. Sua composição é bastante heterogênea, composta por homens e mulheres; brancos, negros e índios, de todos os rincões do Brasil.

O CNPCT tem, portanto, participação de uma grande diversidade de povos tradicionais, reconhecidos por sua atuação histórica na conservação ambiental, uso dos recursos naturais e gestão sustentável de seus territórios.

Trata-se de oportunidade ímpar de interlocução entre o Estado e as referidas comunidades, beneficiando não somente os últimos, no emprego de políticas públicas em acordo com suas especificidades culturais, mas também pelo compartilhamento de conhecimento para o desenvolvimento sustentável do Brasil, permitindo a sua interação social e o intercâmbio de saberes com a manutenção da diversidade cultural enriquecedora de um país com dimensões continentais.

Ademais, é forma de assegurar a observância ao Estado Democrático de Direito, garantindo a possibilidade de atuação na gestão dos bens e serviços públicos.

4 - CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO (CNIg)

Em relação ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg) é importante ressaltar que sempre se revelou um Conselho de vanguarda na temática migratória.

Primeiro, em razão de sua composição, que congrega representantes de Ministérios e atores relevantes que representam os trabalhadores, os empregadores e a comunidade científica, além de observadores, como a Defensoria Pública da União, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Federal e entidades da sociedade civil que lidam com a temática migratória. Nesse sentido, o CNIg constitui um espaço absolutamente plural de intercâmbio de ideias e de construção de políticas migratórias.

Segundo, porque o CNIg sempre se mostrou aberto às demandas da Defensoria Pública da União, da sociedade civil e de outros observadores comprometidos com o atendimento de imigrantes. De parte da Defensoria Pública da União, é possível asseverar que sempre houve uma permanente disposição ao diálogo. Algumas demandas não foram acolhidas, mas outras tantas o foram. De qualquer modo, nunca faltou diálogo e sensibilidade do CNIg às narrativas da Defensoria Pública da União e da sociedade civil, baseadas na experiência diária de atendimento a imigrantes. O Conselho é, pois, um espaço de efetiva possibilidade de

participação social.

Nesse sentido de abertura às demandas dos observadores comprometidos com o atendimento diário de imigrantes, o CNIg foi um agente importantíssimo na definição de políticas que asseguraram a regularização de imigrantes, no contexto limitado do Estatuto do Estrangeiro, que, constitucionalmente inadequado, previa alternativas excessivamente restritas de regularização. É possível asseverar que o CNIg promoveu a adequação da política migratória nacional à Constituição da República, antes que a Lei de Migração o fizesse. Essa tarefa, criativa e responsável, jamais desbordou dos limites da legalidade e apenas foi possível por conta da pluralidade e riqueza de ideias compartilhadas no Conselho. Além disso, as soluções migratórias construídas pelo CNIg para atender a Constituição da República na vigência do Estatuto do Estrangeiro, de tão eficazes e primorosas, serviram de inspiração e modelo para alguns institutos consagrados na Lei de Migração.

Como exemplo de atendimento das demandas da Defensoria Pública da União e da sociedade civil, é possível mencionar a Resolução Normativa CNIg nº 110, de 10/4/2014, que autorizou a concessão de permanência de caráter provisório, a título especial, para cumprimento de penas por nacionais de outros países no território nacional. Esse normativo serviu de inspiração, posteriormente, para a autorização de residência em favor de quem esteja em liberdade provisória ou em cumprimento de pena no Brasil (art. 30, II, h, da Lei de Migração).

Outro exemplo é a Resolução Normativa n. 126, de 2 de março de 2017, que equacionou a situação do fluxo migratório venezuelano antes do advento da Lei de Migração, dispondo sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço. Parâmetros semelhantes foram adotados pela Portaria Interministerial n. 9, já sob a égide da Lei de Migração.

De igual modo, o CNIg não ficou alheio ao fluxo haitiano, editando temporalmente a Resolução Normativa CNIg N. 97, de 12/1/2012, que dispunha sobre a concessão do visto permanente a nacionais do Haiti, por razões humanitárias. Antecipou-se em mais de 5 anos o instituto da acolhida humanitária, que veio a ser consagrado na Lei de Migração.

Registra-se, também, a Resolução Normativa CNIg n. 27, de 25/11/1998, que disciplinou, por muitos anos, a avaliação de situações especiais e de casos omissos em matéria de migração, autorizando a concessão de visto em tais hipóteses. Tradicionalmente, esse normativo fazia as vezes da atual acolhida humanitária, estendendo-se a inúmeras nacionalidades. Além disso, com base na Resolução Normativa CNIg n. 27, foram admitidos pedidos coletivos de regularização formulados pela Defensoria Pública da União e pela sociedade civil, contemplando-se milhares de imigrantes.

Registra-se, ainda, a Resolução Normativa CNIg nº 122, de 3/8/2016, que regulamentou a Lei 13.344/16, que dispunha sobre a concessão de permanência a nacional de outro país considerado vítima de tráfico de pessoas e/ou de trabalho análogo ao de escravo. Essa Resolução estabeleceu, de forma original, a possibilidade de o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Auditoria Fiscal do Trabalho e outros órgãos públicos envolvidos no atendimento às vítimas encaminharem relatório circunstanciado, recomendando a concessão da permanência. Essas disposições foram precursoras da previsão do art. 158, § 2º, do Decreto 9.199, editado sob a égide e em regulamentação à Lei de Migração.

Por fim, menciona-se a Resolução Conjunta CNIg CONARE n. 1, de 9 de outubro de 2018, editada já sob a égide da Nova Lei de Migração. Esse normativo dispõe sobre a concessão de autorização de residência, associada à questão laboral, em favor de solicitante de reconhecimento da condição de refugiado com CTPS assinada. Tem o mérito de assegurar a regularização migratória em favor dos solicitantes de refúgio que, tendo aguardado por muitos anos a decisão de seu pedido de refúgio, lograram integrar-se ao mercado de trabalho nacional e à economia do País.

A extinção do Conselho, por outro lado, poderá acarretar na morosidade da solução de regularização migratória de milhares de estrangeiros, causando vazio normativo as competências descritas no Decreto nº 840/93, que regulamente a previsão legal no Conselho inscrito no inciso VII, artigo 19 da Lei nº 8.490/1992.

5 - CONSELHO NACIONAL DE COMBATE À DISCRIMINAÇÃO E PROMOÇÃO DOS DIREITOS DE LÉSBICAS, GAYS, BISSEXUAIS, TRAVESTIS E TRANSEXUAIS (CNCD/LGBT).

Não há maiores dificuldade em se identificar a população LGBT como um grupo que merece especial proteção estatal, em todos os níveis institucionais e sociais, considerando que o Brasil é o país que mais mata pessoas trans todo ano^[1], além de também liderar as taxas de homicídio e lesões corporais contra gays e lésbicas em razão de suas orientações sexuais^[2]. A diversidade de temas que afeta uma população tão vulnerabilizada demanda a participação qualificada de órgãos, instituições e integrantes da sociedade civil. Assim, a diminuição do número de membros do Conselho Nacional de Combate à Discriminação LGBT/a extinção deste Conselho terá impacto nocivo sobre as políticas públicas relacionadas a essa temática, pois implicará consequente redução e empobrecimento da pluralidade de ideias, experiências e

conhecimentos.

A Defensoria Pública da União auxilia a Câmara Técnica de Legislação e Normas do CNCD na elaboração de propostas de atos normativos, sendo que tal participação qualifica o trabalho desenvolvido pelo CNCD, considerando que a Defensoria Pública da União é uma instituição federal com atribuições constitucionais de prestação de assistência jurídica aos hipossuficientes e promoção de direitos humanos.

Para mostrar a importância da pluralidade de órgãos e instituições no CNCD, cabe pontuar algumas das medidas adotadas e implementadas por esse Conselho nos últimos anos:

- Estabelecimento de tratamento sócio assistencial no Sistema Único da Assistência Social – SUAS, que garante atendimento qualificado, acesso aos serviços e programas, uso de banheiros, prevenção ao combate ao preconceito, reconhecimento e adoção do nome social (Resolução Conjunta Nº 1, de 21 de setembro de 2018);
- Promoção de direitos e combate à violência contra pessoas LGBT (Resoluções 3 e 4 de 2012);
- Estabelecimento de parâmetros de acolhimento de LGBT em privação de liberdade (Resolução Conjunta Nº 1 de 15 de abril de 2015);
- Inclusão dos itens “orientação sexual”, “identidade de gênero” e “nome social” nos boletins de ocorrência emitidos por autoridades policiais além de estipular que tais informações devem se dar por auto declaração (Resolução 11, de 18 de dezembro de 2014);
- Garantia de acesso e permanência de pessoas travestis e transexuais nos sistemas e instituições de ensino com tratamento pelo nome social (Resolução 12, de 16 de janeiro de 2015).

Da forma como composto, não há dúvida de que o CNCD exerce um importante papel não somente na promoção da dignidade e cidadania das pessoas LGBT, como de seus familiares, valorizando a saúde física e mental de uma população que já nasce vulnerabilizada.

Na proteção e garantia de direitos dessa parcela significativa da população, a participação de órgãos e instituições, como a Defensoria Pública da União, revela-se essencial, tendo o condão de qualificar o debate necessário para o desenvolvimento das políticas públicas, bem como subsidiando uma atuação técnica por parte de um órgão do executivo federal.

6 - COMISSÃO NACIONAL PARA A ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO - CONATRAE

Segundo o **Índice Global da Escravidão 2018**, documento elaborado pela ONG *Walk Free Foundation* em parceria com o *Laboratório de Direitos da Universidade de Nottingham*, com sede na Inglaterra, cerca de 40 milhões de pessoas vivem em regime de escravidão no mundo[3].

No Brasil, as estimativas da Pastoral da Terra[4] dão conta de que, para cada trabalhador escravizado do qual a entidade tem conhecimento, existem outros quatro ou cinco na mesma situação. Ou seja, existiriam hoje no país entre 25 mil e 30 mil pessoas trabalhando em condições semelhantes à escravidão.

O Direito possui a virtude de interagir com a estrutura social global, que no modo de produção capitalista, qualifica o Direito como mediação específica e necessária das relações de produção, de modo que estas relações não podem reproduzir sem ter o Direito como instrumento[5]. O modo de produção capitalista não é compatível com a exploração da escravidão nos moldes clássicos.

Os representantes institucionais, governamentais e da sociedade civil devem dialogar para que a sociedade possa evoluir. O diálogo interinstitucional é a marca registrada do regime democrático.

Os casos de exploração de ser humano à condição análoga a de escravo, que vinham decrescendo, repentinamente tiveram aumento expressivo no ano de 2018[6] e essa tendência ao crescimento já se repete nos primeiros meses do ano de 2019, onde já houve centenas de resgates de trabalhadores por parte da equipe de fiscalização móvel.

Nesse diapasão, é imperiosa a adoção de medidas para que não haja a extinção da CONATRAE, espaço onde são discutidas a edição de políticas públicas e implementação das políticas públicas de Estado sobre a erradicação da exploração do trabalho escravo contemporâneo.

Vale ressaltar que há um peso histórico na criação da Comissão, após o Brasil reconhecer a existência das formas contemporâneas de escravidão em seu território, foi editado o Decreto nº 1.538, de 27

de junho de 1995, instituindo ações sistemáticas voltadas à repressão ao trabalho forçado, com destaque para a criação do Grupo Executivo de Combate ao Trabalho Forçado (GERTRAF) e do Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM), que desde sua criação obteve relevantes resultados na repressão ao trabalho escravo. Entre 1995 a 2017, foram contabilizados mais de 50 mil resgates em condições consideradas análogas à escravidão[7].

O Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM), composto por membros do Ministério do Trabalho (auditores-fiscais do trabalho), do Ministério Público do Trabalho, da Defensoria Pública da União, do Ministério Público Federal, da Polícia Rodoviária Federal e da Polícia Federal, é um dos principais instrumentos de combate ao trabalho análogo ao de escravo no Brasil contemporâneo, tanto na zona urbana quanto na zona rural, pois sua atuação, além de garantir a libertação das vítimas, ainda possibilita o início dos procedimentos necessários a resguardar os direitos dos trabalhadores.

Em março de 2003, foi lançado o Primeiro Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, reafirmando a existência da escravidão no Brasil e tornando sua eliminação uma prioridade nacional. Considerado um marco simbólico no combate à escravidão contemporânea, o plano foi composto por setenta e cinco medidas de combate ao trabalho análogo ao de escravo, com destaque para as providências legislativas referentes à expropriação das terras flagradas com trabalho escravo[8], ao deslocamento para a Justiça Federal da competência para julgar o crime de redução a condição análoga à de escravo e à suspensão do crédito das pessoas físicas e jurídicas que se valem do trabalho análogo ao de escravo[9].

Em agosto do mesmo ano de 2003, foi instituída a Comissão Nacional Para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), que completa 15 anos de existência em 2019, vinculada à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (atualmente Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos).

Em abril de 2008, foi lançado o Segundo Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo. Elaborado pela Conatrae – Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, foi fruto de cinco anos de experiências trocadas entre os órgãos governamentais e não governamentais que participam dessa importante Comissão. O 2º Plano representa a atualização do primeiro 1º Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo e se constituiu como referência nacional para o enfrentamento e erradicação do trabalho escravo no país, incluindo o monitoramento em torno das 66 ações/metasp contidas no plano. Este segundo Plano garantiu maior impacto sobre a destinação orçamentária das ações, a tomada de decisões da implementação das políticas e a indicação de melhorias na sua condução da política de combate ao trabalho escravo no país[10].

Destarte, é notório que o Estado Brasileiro vem se ocupando da temática relacionada à prevenção e repressão da exploração de trabalho escravo contemporâneo há mais de duas décadas.

Salutar, portanto, que se mantenha oficialmente, sob os auspícios do Poder Executivo Federal, esse importante campo de diálogo.

Registra-se que a CONATRAE é composta por representantes de instituições como o MPT, Defensoria Pública da União, Ministério Público Federal, assim como por representantes de diversos órgãos governamentais, sociedade civil e entidades que representam segmentos econômicos (CNI e CNC), ou seja, trata-se de espaço plural de ideias e de discussões férteis. A extinção desse espaço não apenas causa prejuízo ao andamento das políticas públicas, como paralisa a implementação de avanços no âmbito estadual, eis que a fiscalização depende, majoritariamente, da articulação dos entes públicos federais competentes.

7 - COMITÊ NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS - CONATRAP

O Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas foi instituído pelo Decreto nº 7.901, de 04 de fevereiro de 2013, vinculado ao Ministério da Justiça, com a missão de articular a atuação dos órgãos e entidades públicas e privadas no combate e enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Insta destacar que o III Plano de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, lançado pelo Ministério da Justiça em julho de 2018 e com programação para os próximos 4 anos, estava dentre as metas dos 100 dias de Governo, de modo que, priorizada a ação de enfrentamento ao tráfico de pessoas, assim, não parece lógica a extinção do órgão deliberativo que tem dentre as suas funções propor estratégias para gestão e implementação de ações da Política Nacional.

Aponte-se que o CONATRAP é integrado por 26 membros, sendo sete representantes de governo; sete representantes de organizações da sociedade civil ou especialistas em enfrentamento ao tráfico de pessoas; um representante a ser indicado pelos Núcleos Estaduais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e pelos Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante formalmente constituídos; um representante a ser indicado pelos comitês estaduais e do Distrito Federal de enfrentamento ao tráfico de pessoas; e um representante de cada um dos dez Conselhos Nacionais de políticas públicas. A Defensoria Pública da União integra o Comitê e participa ativamente das discussões de seu órgão colegiado.

O tráfico interno e internacional de pessoas é conduta criminosa tipificada pela Lei nº 13.344/2016, e tem especial atenção voltada à proteção de crianças, as quais representam 1/3 das vítimas conforme relatório da Organização das Nações Unidas de janeiro de 2019[11]. Assim sendo, aplicar a política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas significa buscar efetividade legal a uma política de caráter também repressivo e preventivo criminal, até porque, muitas das diretrizes de atendimento as vítimas somente podem ser efetivadas em implementação da política nacional.

Deste modo, para diminuir as cifras negras[12] deste tipo de criminalidade é necessária uma política pública seria e eficaz de enfrentamento ao tráfico de pessoas, cuja alavanca é o Comitê Nacional, sobretudo por sua perspectiva plural permitir a participação social, a qual compõe a rede de proteção as vítimas, elo essencial a atenção legal e que, sem este importante ator, por vezes torna inefetivo o alcance normativo nos interiores e rincões do território nacional.

CONCLUSÃO

Conforme assim exposto, o Decreto n. 9.759/2019 não obedece a hierarquia das normas. Órgãos colegiados criados por lei, embora não amplamente por ela regulamentados, só poderiam ser extintos por outra lei em sentido formal, até mesmo em decorrência do necessário envolvimento do Poder Legislativo. A não adoção desse procedimento poderia, inclusive, ensejar a intervenção do Poder Judiciário, ante o vício formal constatado.

Por outro lado, há também uma inconstitucionalidade no aspecto material em razão da violação ao princípio de vedação ao retrocesso. A experiência de diversas políticas públicas demonstra que a participação popular garante sua construção em consonância com as expectativas sociais, tornando-as efetivas em curto espaço temporal.

Sendo assim, a previsão de extinção de determinados órgãos colegiados da Administração Pública Federal possui caráter inconstitucional, seja do ponto de vista formal seja pelo aspecto material de retrocesso social diante da restrição da democracia deliberativa.

Por fim, considerando a missão constitucional da Defensoria Pública da União e seu papel participativo e efetivo em diversos colegiados, é que se defende sua manutenção e seu importante papel na democratização da construção/efetivação de políticas públicas.

BIBLIOGRAFIA

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

BARBOSA, Leonardo A. de Andrade. **Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

CHUEIRI, Vera Karam; GODOY, Miguel. **Constitucionalismo e democracia: soberania e poder constituinte**. Revista Direito GV, 6 (1), p. 159-174, 2010.

GRAU, Eros Roberto. O Direito posto e o Direito pressuposto. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 40.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 8. Ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

ROCHA, Antônio Sérgio. **Genealogia da Constituinte: do autoritarismo à democratização**. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, vol. 88, 2013, pp. 29-87.

VERSIANI, Maria Helena. Constituinte de 1987/1988: a sociedade brasileira vive a democracia. In: QUADRAT, Samantha Viz (org.). **Não foi tempo perdido: os anos 80 em debate**. Rio de Janeiro: 7Letras, 2014, pp. 362-384.

[1] Dados disponíveis em <<https://antrabrazil.files.wordpress.com/2018/02/relatc3b3rio-mapa-dos-assassinatos-2017-antra.pdf>> Acesso em 18/02/2018.

[2] Dados disponíveis em <<https://grupogaydabahia.files.wordpress.com/2019/01/relat%C3%B3rio-de-crimes-contralgbt-brasil-2018-grupo-gay-da-bahia.pdf>> Acesso em 18/02/2019.

[3] O documento leva em conta todas as situações de exploração que uma pessoa não é capaz de se livrar, em razão de ameaça, violência, coação ou abuso de poder. *A escravidão moderna ocorre quando uma pessoa controla a outra, de tal forma que retire dela sua liberdade individual, com a intenção de explorá-la*. Disponível em:<<https://www.globallaveryindex.org/>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

[4] A Comissão Pastoral da Terra (CPT) nasceu em junho de 1975, durante o Encontro de Pastoral da Amazônia, convocado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), e realizado em Goiânia (GO). Inicialmente a CPT desenvolveu junto aos trabalhadores e trabalhadoras da terra um serviço pastoral. Na definição de Ivo Poletto, que foi o primeiro secretário da entidade, "os verdadeiros pais e mães da CPT são os peões, os posseiros, os índios, os migrantes, as mulheres e homens que lutam pela sua liberdade e dignidade numa terra livre da dominação da propriedade capitalista". Disponível em:< <http://cptms.org/site/>>. Acesso em: 03/10/2018

[5] GRAU, Eros Roberto. O Direito posto e o Direito pressuposto. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 40.

[6] Observatório Digital do Trabalho Escravo no Brasil: 2019. Dados acessados em 16/04/2019. Disponível online no seguinte endereço <http://observatorioescravo.mpt.mp.br>

[7] Observatório Digital do Trabalho Escravo no Brasil: 2017. Disponível em: <<https://observatorioescravo.mpt.mp.br/>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

[8] A Emenda Constitucional nº 81, promulgada em 5 de junho de 2014, alterou o art. 243 da Constituição Federal para dispor que as propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º da CF.

[9] O 1º Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, publicado em 2003, apresentou medidas a serem cumpridas pelos diversos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público, entidades da sociedade civil brasileira e classe empresarial. O primeiro Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo atendeu às determinações do Plano Nacional de Direitos Humanos, expressando a intenção do governo de construir uma política pública permanente de combate ao trabalho escravo. O grande objetivo deste primeiro plano foi integrar e coordenar as ações de diferentes órgãos públicos e da sociedade. Disponível em:<<http://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/combate-ao-trabalho-escravo/plano-nacional-para-erradicacao-do-trabalho-escravo>>. Acesso em: 22 ago. 2018.

[10] 2º Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo: 2008. Disponível em: <<http://trabalho.gov.br/fiscalizacao-combate-trabalho-escravo/plano-nacional-para-erradicacao-do-trabalho-escravo>>. Acesso em: 22 ago. 2018.

[11] <https://nacoesunidas.org/criancas-sao-quase-um-terco-das-vitimas-de-traffic-humano-no-mundo-diz-onu/>, acesso em 21 de abril de 2019.

[12] Constitui a significativa parcela de ocorrência do delito que não chega sequer a ser comunicada as autoridades, de modo que a subnotificação não permite uma adequada estatística e equalização da política criminal adequada.



Documento assinado eletronicamente por **Lígia Prado da Rocha, Secretária de Direitos Humanos-SDH**, em 22/04/2019, às 12:35, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Renan Vinicius Sotto Mayor de Oliveira, Secretário-Geral de Articulação Institucional**, em 22/04/2019, às 12:40, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Eduardo Nunes de Queiroz, Defensor Nacional de Direitos Humanos**, em 22/04/2019, às 13:44, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://www.dpu.def.br/sei/conferir_documento_dpu.html informando o código verificador **2937907** e o código CRC **16DE3007**.
