



Universidade de Brasília  
Instituto de Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em História

---

ANA CATARINA ZEMA DE RESENDE

**DIREITOS E AUTONOMIA INDÍGENA NO BRASIL  
(1960 – 2010): uma análise histórica à luz da teoria do  
sistema-mundo e do pensamento decolonial**

**Brasília – DF  
2014**

Universidade de Brasília - UnB  
Instituto de Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em História  
Área de Concentração: História Social  
Linha de Pesquisa: Sociedade, Instituições e Poder

ANA CATARINA ZEMA DE RESENDE

**DIREITOS E AUTONOMIA INDÍGENA NO BRASIL  
(1960 – 2010): uma análise histórica à luz da teoria do  
sistema-mundo e do pensamento decolonial**

Tese apresentada ao Programa de Pós  
Graduação em História do Instituto de  
Ciências Humanas da Universidade de  
Brasília, como requisito para obtenção  
do título de Doutora em História.

ORIENTADORA  
Profa. Dra. Albene Miriam Menezes Klemi

Brasília – DF  
2014

ANA CATARINA ZEMA DE RESENDE

**DIREITOS E AUTONOMIA INDÍGENA NO BRASIL (1960-2010):  
uma análise histórica à luz da teoria do sistema-mundo e  
do pensamento decolonial**

Tese apresentada ao Programa de Pós  
Graduação em História do Instituto de  
Ciências Humanas da Universidade de  
Brasília, como requisito para obtenção  
do título de Doutora em História.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Albene Miriam Menezes Klemi – UnB  
(Presidente/Orientadora)

---

Profa. Dra. Diva do Couto Gontijo Muniz – UnB  
(Examinadora/Membro interno)

---

Profa. Dra. Maria T. Ferraz Negrão de Mello – UnB  
(Examinadora/Membro interno)

---

Profa. Dra. Mercedes Gassen Kothe – UPIS  
(Examinadora/Membro Externo)

---

Profa. Dra. Poliene Soares dos Santos Bicalho – UEG  
(Examinadora/Membro Externo)

---

Profa. Dra. Lucília de Almeida Neves Delgado - UnB  
(Suplente)

Brasília, 16 de junho de 2014

R433 Resende, Ana Catarina Zema de  
Direitos e autonomia indígena no Brasil (1960-2010):  
uma análise histórica à luz da teoria do sistema-mundo e do  
pensamento decolonial / Ana Catarina Zema de Resende.  
Brasília: UnB / Instituto de Ciências Humanas -  
Departamento de História, 2014.  
360p.  
Orientador: Profa. Dra. Albene Miriam Menezes Klemi  
Tese – Universidade de Brasília, Instituto de Ciências  
Humanas - Departamento de História, Programa de Pós-  
Graduação em História, 2014.

1. Direitos indígenas. 2. Povos indígenas.
3. Pensamento Decolonial I. Klemi, Albene Miriam  
Menezes. II. Universidade de Brasília, Programa de Pós-

*Para Lorena, flor do meu jardim  
Para vovó Luzia, luz da minha vida  
Para Edna, minha mãe, meu abrigo  
Com todo meu amor*

## AGRADECIMENTOS

À Professora Albene Miriam Menezes Klemi, pela dedicação, orientação, pela confiança e amizade.

Agradeço às professoras Maria T. Ferraz Negrão de Mello, Diva do Couto Gontijo Muniz, Mercedes Gassen Kothe e Poliene Soares dos Santos Bicalho por me darem o privilégio de tê-las na composição da banca de defesa. E, particularmente, agradeço a professora Mercedes Gassen Kothe por suas pertinentes contribuições no exame de qualificação.

Ao programa de bolsas de Pós Graduação da CAPES, cujo auxílio foi de extrema importância para o prosseguimento da pesquisa.

Aos amigos e professores do CEPPAC, especialmente, professor Cristhian Teófilo da Silva, professora Simone Rodrigues Pinto e professor Stephen Grant Baines.

Ao Grupo de Pesquisa em Direitos Étnicos Moitará. À professora Ela Wiecko que contribuiu com suas valiosas críticas no exame de qualificação. Aos demais colegas do Grupo Moitará pelas oportunidades de debates sobre os direitos indígenas, particularmente à Giovana Acacia Tempesta, Sandra Nascimento, Fabíola Souza Araújo, Gabriel Mattos Fonteles e Erika Macedo Moreira.

À Iris Roitman pela grande amizade que sempre me empurrou para frente. Agradeço ao amigo Peterson Mendes Martins pelo enriquecedor convívio e aos colegas de doutorado Elizabeth Ruano Ibarra e Paulo Raphael Feldhues.

Agradeço à minha família, minha filha Lorena, minha mãe Edna e meus irmãos Carlos Mário e José Armando, pelo apoio, carinho e amor. Ao meu saudoso pai, Valmir José de Resende.

## RESUMO

O objeto de estudo desta tese são os direitos e autonomia indígenas na História brasileira, especialmente no período de 1960 a 2010. A análise do tema pauta-se na perspectiva da fundamentação teórica do sistema-mundo e das premissas do pensamento decolonial, que tem em Aníbal Quijano um dos seus mentores. A pergunta que norteia a linha de abordagem interpela o alcance das mudanças nas relações de poder entre o Estado brasileiro e os Povos Indígenas, particularmente aquelas advindas dos dispositivos da Constituição de 1988. A hipótese de trabalho sob a qual se debruça é a de que, embora a Constituição de 1988 e a legislação infraconstitucional brasileira, assim como os instrumentos do direito internacional, particularmente os firmados no âmbito da Organização das Nações Unidas/ONU e da Organização Internacional do Trabalho/OIT, proclamem e admitam ampliação dos direitos indígenas, via textos da legislação, emendas constitucionais e outros meios, os povos indígenas continuam subalternizados, posto essas mudanças ocorrerem sob o manto da *colonialidade do poder* originada da divisão internacional do trabalho que preconiza um desenvolvimentismo invasivo do habitat indígena e até mesmo nega sua condição plena de humanidade, situação que ecoa desde a expansão do *sistema-mundo* moderno a partir do século XVI e se reproduz na globalização do tempo presente. Da tripla dimensão da *colonialidade* - poder, ser e saber, a análise do tema concentra-se na primeira, priorizando os aspectos relacionados às questões da terra. A tese discorre sobre eventos da construção da *colonialidade* e suas ordenações indígenas e as trágicas consequências daí advindas. Debate as premissas das políticas encetadas a partir de 1960 até 2010 e as ações dos povos indígenas e seus aliados para consubstanciarem suas reivindicações concernentes aos direitos indígenas substanciais e à autonomia de seu território.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direitos dos Povos Indígenas; Autonomia Indígena; Pensamento Decolonial

## RÉSUMÉ

La présente thèse se propose à faire une investigation historique sur les droits et l'autonomie des peuples indigènes au Brésil, en particulier dans la période comprise entre 1960 et 2010. L'abordage du sujet privilégie la perspective fournie par la théorie du *système-monde* et par la pensée *décoloniale* développée par le sociologue Aníbal Quijano, parmi d'autres auteurs. Le cerne du travail se trouve dans le questionnement de la portée effective des changements survenus dans les relations de pouvoir entre l'Etat brésilien et les peuples indigènes, telles que ces relations ont été définies par la Constitution brésilienne de 1988. L'hypothèse qui oriente l'étude est que les peuples indigènes occupent toujours une place subalterne dans la société, malgré la reconnaissance de leurs droits tant par les différentes lois brésiliennes, que par les accords internationaux conclus sous l'égide de l'ONU et de l'OIT. La persistance de cette condition sociale subalterne s'expliquerait par la *colonialité du pouvoir* que caractérise le *système-monde*, marqué par la division internationale du travail et par la recherche permanente du développement économique, qui représentent autant de menaces qui pèsent constamment sur l'habitat et le mode de vie des peuples indigènes. En privilégiant l'analyse de la question des terres indigènes, l'étude se concentre sur l'une des trois dimensions de la *colonialité*, à savoir la dimension du pouvoir. L'étude se penche, également, sur les modes de construction de la *colonialité*, au moyen de la création de différents codes légaux applicables aux peuples indigènes et sur les conséquences tragiques qui en découlent. L'étude présente, finalement, les prémisses des politiques indigénistes mises en œuvre au Brésil entre 1960 et 2010, ainsi que l'action des peuples indigènes et de ses alliés dans la revendication des droits des peuples indigènes substantifs et de l'autonomie territoriale.

**MOTS-CLÉ:** Droits des Peuples Autochtones; Autonomie Autochtone; Pensée Décoloniale



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

- ABA - Associação Brasileira de Antropologia.
- Anai - Associação Nacional de Ação Indigenista.
- ANAÍ - Associação Nacional de Apoio ao Índio.
- ANC - Assembleia Nacional Constituinte.
- APIB - Articulação dos Povos Indígenas do Brasil.
- APS - Aborigines Protection Society.
- BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico.
- CAEMI - Companhia Auxiliar de Empresas de Mineração.
- CAPOIB - Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil.
- CCPY - Comissão Pró-Yanomami.
- CCRI - Comitê Clandestino Revolucionário Indígena.
- CDE - Conselho de Desenvolvimento Econômico.
- CEDI - Centro Ecumênico de Documentação e Informação.
- CESBRA - Companhia Estanífera do Brasil.
- CESMI - Companhia Espírito Santo de Mineração.
- CIMI - Conselho Indigenista Missionário.
- CINEP - Centro Indígena de Estudos e Pesquisas.
- CIR - Conselho Indígena de Roraima.
- CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil.
- CNP - Comissão Nacional Permanente.
- CNPI - Comissão Nacional de Política Indigenista (2007).
- CNPI - Conselho Nacional de Proteção aos Índios (1940).
- COIAB - Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira.
- CONAGE - Coordenação Nacional de Geólogos.
- CPI/RJ - Comissão Pró-Índio do Rio de Janeiro.
- CPI/SP - Comissão Pró-Índio de São Paulo.
- CPMI - Comissão Parlamentar Mista de Inquérito.
- CPRM - Companhia de Pesquisa e Recursos Minerais.
- CRIC - Consejo Regional Indígena del Cauca.
- CSN - Conselho de Segurança Nacional.

CTI - Centro de Trabalho Indigenista.  
CVRD - Companhia Vale do Rio Doce.  
DDPI - Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.  
DNER - Departamento Nacional de Estradas de Rodagem.  
DNPM - Departamento Nacional de Produção Mineral.  
DSEI's - Distritos Sanitários Especiais Indígenas.  
DSI - Divisão de Segurança e Informações.  
ECOSOC - Conselho Econômico e Social da ONU.  
ESG - Escola Superior de Guerra.  
EZLN - Exército Zapatista de Libertação Nacional.  
FDDI - Fórum em Defesa dos Direitos Indígenas.  
FERUSA - Mineração Ferro-Union.  
FMI - Fundo Monetário Internacional.  
FNLI - Fórum Nacional de Lideranças Indígenas.  
FOIRN - Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro.  
FUNAI - Fundação Nacional do Índio.  
FUNASA - Fundação Nacional de Saúde.  
GTIP - Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas.  
IBRAM - Instituto Brasileiro de Mineração.  
INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos.  
ISA - Instituto Socioambiental.  
IWGIA - International Work Group for Indigenous Affairs.  
MAIC - Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio.  
MEAF - Ministério de Assuntos Fundiários.  
MINTER - Ministério do Interior.  
MISVALE - Mineração Vale do Madeira Ltda.  
MST - Movimento dos Sem-Terra.  
NMSs - Novos Movimentos Sociais.  
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil.  
ODIN - Observatório de Direitos Indígenas.  
OEA - Organização dos Estados Americanos.  
OIT - Organização Internacional do Trabalho.  
ONGs - Organizações Não-Governamentais.  
ONISUL - Organização das Nações Indígenas do Sul.

ONU - Organização das Nações Unidas.  
OPAN - Operação Amazônia Nativa.  
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento.  
PCN - Projeto Calha Norte.  
PDPI - Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas.  
PDT - Partido Democrático Trabalhista.  
PEC - Proposta de Emenda Constitucional.  
PFL - Partido da Frente Liberal.  
PGC - Projeto Grande Carajás.  
PIB - Produto Interno Bruto.  
PIN - Programa de Integração Nacional.  
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro.  
Polonoroeste - Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil.  
PT - Partido dos Trabalhadores.  
RADAM - Radar na Amazônia.  
RCAP - Royal Commission Report on Aboriginal People.  
RSS - Terras Indígenas Raposa Serra do Sol.  
SBPC - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência.  
SNA - Sociedade Nacional de Agricultura.  
SOMINA - Sociedade de Mineração Atlântico.  
SPI - Serviço de Proteção ao Índio.  
SPILTN - Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais.  
STF - Supremo Tribunal Federal.  
SUDAM - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia  
TIs - Terras Indígenas.  
UFGD - Universidade Federal da Grande Dourados.  
UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina.  
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.  
UNI - União das Nações Indígenas.  
UNIND - União das Nações Indígenas.  
URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	01
------------------	----

## Parte I

### PARÂMETROS TEÓRICOS E CONCEITUAIS E MOVIMENTOS AUTONOMISTAS NAS AMÉRICAS

<b>CAPÍTULO I – Povos Indígenas, Pensamento Decolonial e Sistema-Mundo .....</b>	<b>21</b>
1.1 O debate na ONU sobre a noção de “povos indígenas” .....	22
1.2 Indígenas no Brasil: definição legal e imaginário nacional .....	40
1.3 Pensamento decolonial e colonialidade do poder .....	48
1.4 O <i>sistema-mundo</i> e formas de violência contra povos indígenas .....	70
<b>CAPÍTULO II – Mobilizações regionais e internacionalização da luta dos povos indígenas por autonomia .....</b>	<b>83</b>
2.1 Movimentos autonomistas nas Américas .....	84
2.2 Pensamento Político Indígena .....	94
2.2.1 Taiaiake Alfred e o <i>tewatatowie</i> mohawk .....	96
2.2.2 Floriberto Díaz Gomes e o conceito de <i>comunalidad</i> .....	98
2.2.3 Gersem Luciano Baniwa, autonomia indígena e <i>ciudadania plena</i> .....	100
2.2.4 EZLN e suas propostas autonômicas .....	104
2.3 Autonomia Indígena na teoria e na prática .....	107
2.4 História do conceito de autodeterminação .....	123
2.5 O direito dos povos indígenas à autodeterminação e à autonomia .....	128

## Parte II

### DIREITOS INDÍGENAS NO BRASIL

<b>CAPÍTULO III – Matriz do Padrão Colonial de Poder no Brasil: continuidades coloniais e positivistas .....</b>	<b>142</b>
3.1 Direitos indígenas do século XVI ao XVIII .....	144
3.2 Século XIX – Exterminar ou civilizar? .....	155
3.2.1 A questão dos direitos às terras no século XIX .....	158
3.3 Século XX – Pacificar, proteger e integrar.....	163
3.3.1 SPILTN e o desenho de uma política indigenista paternalista .....	166
3.3.2 A pacificação: o abraço mortal .....	172
<b>CAPÍTULO IV – Práticas de Extermínio, Políticas Desenvolvimentistas e Lutas de Resistência (1964 – 1988) .....</b>	<b>185</b>
4.1 Relatório Figueiredo .....	186
4.2 Prisões Indígenas e a Guarda Rural Indígena (GRIN) .....	201

4.3 A FUNAI e o Estatuto do Índio .....	205
4.4 Políticas desenvolvimentistas .....	213
4.5 Resistência indígena e lutas por autonomia .....	236
4.6 Transição democrática: Sarney e os povos indígenas.....	244
<b>CAPÍTULO V – Políticas de Reconhecimento e Multiculturalismo (1988-2010)</b> .....	255
5.1 Multiculturalismo e Multiculturalismo Neoliberal .....	255
5.2 Os direitos indígenas a partir da Constituição de 1988 .....	265
5.3 Organizações Indígenas e a luta pelo novo Estatuto .....	272
5.4 O Governo Collor de Mello e a descentralização do indigenismo oficial .....	275
5.4.1 Eco-92 e o Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL) .....	279
5.4.2 A demarcação da Terra Indígena Yanomami.....	280
5.5 O Governo Fernando Henrique Cardoso e a judicialização das demarcações de terras indígenas .....	282
5.5.1. O princípio do contraditório na demarcação de terras indígenas (Decreto 1775/96) .....	282
5.5.2 A judicialização das demarcações de terras indígenas .....	284
5.5.3 Raposa Serra do Sol: direitos territoriais sob condição .....	288
5.5.4 O Novo Código Civil 2002/2003.....	295
5.5.5 A ratificação da Convenção 196 da OIT pelo Brasil.....	296
5.6 O Governo Lula e o (des)compromisso com os Povos Indígenas .....	298
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	302
<b>FONTES E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	319
<b>ANEXOS</b> .....	357

## INTRODUÇÃO

A história da colonização europeia e de seus impactos sobre os povos indígenas é bem conhecida. Genocídios, massacres, escravização e trabalhos forçados, despojos de suas terras e deslocamentos, sequestro de mulheres e crianças, encarceramentos, políticas de assimilação forçada e criminalização de protestos e resistências “estão profundamente enraizados na sociedade moderna e seus efeitos continuam existindo e continuam determinando a vida dos povos indígenas em muitos países” (Stavenhagen, 2009, p. 64). Hoje em dia, o racismo contra os povos indígenas e as desigualdades estruturais que os afetam revelam a persistência de padrões de exclusão política, de marginalização social e discriminação cultural. Em muitos países ex-colônias onde vivem, os povos indígenas passam hoje por dificuldades sociais e econômicas: eles estão entre os mais pobres, mais doentes, mais desempregados e mais encarcerados membros da população. No entanto, apesar deste legado de injustiça histórica duradoura, os indígenas resistiram e uma das ferramentas que eles têm usado, não sem ambiguidade, é a linguagem dos direitos.

A emergência dos movimentos indígenas que lutam pelo reconhecimento de seus interesses e direitos, bem como pela descolonização das práticas políticas e jurídicas a eles direcionadas nos últimos quinhentos anos, é um dos fatos mais marcantes da história social recente das Américas. Vítimas de exclusão e de políticas de assimilação forçada que anularam durante muitos séculos suas diferenças culturais, os povos indígenas questionam hoje as condições de sua pertença e de sua participação no regime de cidadania dos Estados oriundos da colonização. Especialmente desde 1970, as populações indígenas de todo continente têm se mobilizado ativamente e, no centro de suas reivindicações, estão as lutas por seus territórios, pelo controle dos recursos naturais e pelo direito à autodeterminação e autonomia. É inegável que essas lutas de resistência indígena, na medida em que reivindicam uma redistribuição do poder, das terras, das riquezas e uma maior participação institucional, passaram a adquirir um papel importante na perspectiva de uma democratização das estruturas estatais.

Vale ressaltar que as reivindicações e demandas, por constituírem-se como uma reação contra as relações de dominação, de exploração e de discriminação existentes desde o início da colonização, não apenas dirigem-se aos direitos humanos dos povos indígenas, mas também manifestam uma vontade de emancipação que implica uma democratização

em profundidade dos países, assumindo, muitas vezes, a forma de uma crítica ao modelo de desenvolvimento neoliberal. Isso se nota principalmente nas últimas décadas, nos casos em que essas lutas por direito constituíram-se em resistência às medidas e aos comandos neoliberais. Não é sem razão, portanto, que as iniciativas econômicas e políticas dos governos neoliberais vêm sendo reconhecidas como relevantes na preparação dos cenários de conflito entre Estados e povos indígenas em vários países das Américas (Postero e Zamosc, 2005).

Muito embora os impactos das políticas neoliberais tenham sido diferentes em cada país, é possível identificar alguns fatores que tiveram consequências gerais para os povos indígenas americanos. Dentre eles, a reestruturação política com projetos de descentralização, o que mudou as relações entre Estado e povos indígenas; a forte ênfase na exploração dos recursos naturais, o que trouxe sérios riscos para a integridade dos territórios indígenas e as reformas econômicas e políticas de ajuste que restringiram os direitos sociais (Postero e Zamosc, 2005).

O Brasil é um exemplo dessa realidade. Mesmo levando em consideração a grande diversidade e a infindável criatividade de respostas indígenas às mudanças globais, é preciso observar que as tendências assumidas pelas políticas indigenistas no Brasil e nos demais países do continente são reflexos de processos neoliberais internacionais. A abertura de economias nacionais para capitais externos especulativos, políticas de desmantelamento do Estado, concentração de renda e especulação financeira a nível internacional, e a consequente contenção de recursos para questões sociais, entre as quais se coloca a política indigenista governamental, acompanham retóricas de concessão de poder e de autonomia às populações nativas pelos órgãos indigenistas, que servem, muitas vezes, para justificar a redução da participação dos Estados Nacionais.

De outra parte, a intensa mobilização indígena, nos âmbitos nacional e internacional, acabou por levar alguns Estados a adotarem políticas de reconhecimento que se traduziram na adoção de novos direitos e garantias para os povos indígenas. De fato, as duas últimas décadas foram marcadas também por um reconhecimento sem precedentes de direitos aos povos indígenas. Considerando que, durante muito tempo, eles estiveram excluídos da cena política e foram tratados como cidadãos de segunda classe, esse reconhecimento surpreende ainda mais.

O Brasil foi o primeiro país da América Latina a reformar sua Constituição em 1988, reconhecendo os povos indígenas como sujeitos de direitos individuais e coletivos. Muitos outros países do continente reformaram sua Constituição ou introduziram uma legislação relativa aos povos indígenas. A Argentina em 1994; Bolívia em 2010; Colômbia em 1991; Equador em 2008; Guatemala em 1984; México em 2001; Nicarágua, Panamá, Paraguai e Peru em 1993 e Venezuela em 1999 realizaram todas reformas constitucionais que, pela primeira vez na história, reconheceram direitos aos povos indígenas. O Canadá reconheceu no Ato constitucional de 1982 os direitos dos povos autóctones e a existência dos Tratados antigos e modernos. Outros países do continente agiram de forma diferente, como o Chile, que adotou uma Lei sobre povos indígenas em 1993, sem, no entanto, modificar sua Constituição. Na Guatemala, foi assinado um Acordo de Paz sobre os direitos e as culturas indígenas em 1995, o qual no entanto não foi integrado na Constituição do país como se esperava. O fenômeno também se reproduziu, de forma mais modesta, em outras partes do mundo e países da Ásia e África experimentaram mudanças nas suas legislações. Rússia, Filipinas e Camboja adotaram recentemente leis concernentes aos povos nativos e, na África, alguns países como Etiópia, República dos Camarões, Uganda e África do Sul reconheceram os povos indígenas como tais (Stavenhagen, 2013).

A explicação do fenômeno da consagração dos direitos indígenas nas Américas a partir da década de 1980 é complexa. Seria difícil avistar todas as causas. No entanto, a literatura especializada tem assinalado três grandes eixos comuns a diferentes países americanos: a) a internacionalização da questão indígena e os avanços normativos no direito internacional; b) a tendência continental à mobilização indígena e c) o contexto nacional de crise política. Além desses três grandes eixos explicativos, observa-se também algumas trajetórias análogas a muitos Estados das Américas como: a) a transformação e intensificação das relações entre Estado e povos indígenas; b) o desenvolvimento de uma plataforma de reivindicações que favoreceu a expressão de demandas específicas no campo político e jurídico dos Estados; c) o aumento da taxa de crescimento da população indígena e d) o aumento de pressão sobre os recursos naturais - água, minérios, madeira, pescado e terra para a expansão agrícola (Martinat, 2005).

Apesar de todas as medidas legislativas importantes e reformas institucionais, Rodolfo Stavenhagen e outros especialistas, como Raquel Y. Fajardo (2010), constataram uma “brecha de implementação” (*implementation gap*) nas realidades cotidianas. Em



muitos países verifica-se hoje que a implementação completa das legislações nessa matéria encontra vários problemas e obstáculos. O reconhecimento de direitos aos povos indígenas nas leis e na retórica que o acompanha pode dar a impressão de um “grande progresso”, contudo as próprias contradições das leis tornam difícil sua aplicação: a distância entre o marco legal e as políticas públicas mostra que as necessidades específicas dos povos indígenas não são prioridade (Stavenhagen, 2009, p. 66).

O presente trabalho tem por objeto os direitos dos povos indígenas e sua luta por autonomia no Brasil, ou seja, o conjunto do jurídico que historicamente tem regulamentado as relações entre povos indígenas e Estado e a recente demanda por autonomia como reivindicação para poder desfrutar de suas formas de organização social, política, cultural e religiosa e ter maior controle sobre o território e seus recursos naturais. Entendemos aqui por “direitos indígenas”, não apenas o conjunto da legislação indigenista, mas também as reivindicações dos povos indígenas por demarcação de terras, por recursos naturais, por um meio ambiente saudável, pelo reconhecimento de sua organização social, por estruturas políticas próprias, por sistemas econômicos sustentáveis e por seus símbolos de identidade (Luciano Baniwa, 2006). Ou seja, entendemos por direitos indígenas também as reivindicações desses povos que ainda não foram incorporadas em um quadro jurídico estabelecido, levando em conta a afirmação de muitos indígenas sobre o fato de seus direitos não derivarem apenas do Estado. Nesta tese, a ênfase será colocada sobre o papel do Estado, seu aparato legal e as ligações complexas entre as reivindicações indígenas, o direito e as decisões políticas.

A consagração dos direitos indígenas e as demandas por autonomia no Brasil devem ser analisadas considerando primeiramente as dinâmicas globais subjacentes a todos os processos relacionados com esta consagração. Trata-se de dinâmicas supranacionais que derivam do funcionamento do *sistema-mundo* capitalista global e que, de acordo com Immanuel Wallerstein (1979), sempre determinam e influenciam, de maneira essencial, todos os fatos, fenômenos e processos sociais que acontecem no nível nacional.

Essas dinâmicas supranacionais que derivam do funcionamento do *sistema-mundo* capitalista global tem uma relação com a instauração de governos neoliberais nos países da América Latina e com a intensificação das demandas de autonomia. As demandas por autonomia não são novas, mas no contexto da globalização elas vêm suscitando muita polêmica em torno de seu sentido e de suas funções. Alguns países das Américas já

implementaram uma legislação sobre autonomia: Panamá (1972), Nicarágua (1987), Colômbia (1991), Canadá (1996), Venezuela (1999), Equador (2008) e Bolívia (2009).

Não é demais reforçar que a demanda de autonomia tornou-se hoje um elemento comum das plataformas reivindicativas dos movimentos indígenas nas Américas. Existem, no entanto, muitos mal-entendidos em torno dos movimentos autonomistas dos povos indígenas do continente e muitos deles são devido a uma má compreensão do direito à autodeterminação como parte dos direitos humanos no direito internacional e das implicações do uso do termo “povos” nos instrumentos legais (Anaya, 2005). A demanda por autonomia pode ser entendida, de modo geral, como uma reivindicação para ter o controle sobre o território e seus recursos naturais e poder desfrutar de suas formas de organização social, política, cultural e religiosa. No entanto, cada movimento ou organização, cada comunidade vai tratar a autonomia de forma diferente, daí a necessidade de analisar com cuidado os diferentes conteúdos que surgem nas reivindicações dos movimentos indígenas e nas propostas de autonomia incluídas na legislação e nas políticas para demarcação de terras indígenas no Brasil.

No Brasil, chama atenção a exacerbada manifestação de atores nacionalistas em relação à “ameaça à soberania nacional” que representariam a demanda de autonomia e a demarcação de terras indígenas. O discurso da “ameaça à soberania nacional” vem dos setores mais conservadores da sociedade, particularmente dos militares, que recorrem a esse argumento para se opor, por exemplo, à luta dos povos indígenas por demarcação contínua de suas terras como nos casos Yanomami e Raposa Serra do Sol. A demarcação não implica, no entanto, em concessão de propriedade da terra aos povos indígenas. A reivindicação dos povos indígenas por suas terras no Brasil nunca assumiu um caráter separatista e não representa hoje nenhum tipo de ameaça à integridade do território nacional, nem nas regiões de fronteira. Primeiro porque a secessão não é uma reivindicação dos povos indígenas no Brasil e, segundo, porque legalmente os povos indígenas têm a posse, mas não a propriedade do território demarcado.

De acordo com a literatura especializada, o direito dos povos indígenas à autonomia parece uma “decorrência inescapável” da norma do *caput* do artigo 231 da Constituição Federal de 1988 (Freitas, 2007, p. 145). Entretanto, “a autonomia concedida pela Constituição não se configura no equivalente à soberania, mas ao direito de ditarem suas regras dentro de um âmbito limitado de competência” (Albuquerque, 2008, p. 290). Além

disso, no Brasil, a propriedade das terras não é uma demanda forte do movimento indígena. A luta desses povos por terra tem se caracterizado por uma necessidade de maior segurança territorial por causa das invasões de pessoas e projetos econômicos e das violências que as acompanham. Por outro lado, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas de 2007, ratificadas pelo Brasil, que fortalecem os argumentos do movimento indígena por autonomia e autogoverno, também poderiam encorajar demandas de propriedade das terras.

O aumento recente das reivindicações por direitos e autonomia indígena favoreceu a emergência de uma literatura abundante sobre os direitos indígenas e as relações de poder entre Estado e povos indígenas. As três principais disciplinas que tratam do tema são o Direito, a Ciência Política e a Antropologia. O campo do Direito foi o que produziu a maior quantidade de obras sobre o assunto. Alguns autores se interessaram pelo desenvolvimento histórico dos direitos indígenas (Kayser, 2010; Marés 1992a, 2008). Outros se interessaram pelo papel do direito internacional e pelo conceito de “autodeterminação” (Barbosa, 2001; Albuquerque, 2008). Outros estudaram a evolução da doutrina e da jurisprudência (Santos, 1982 e 1985; Santilli, 1993; Santos Filho, 2005; Villares, 2009). A análise das leis e da jurisprudência fornece uma visão atual que é essencial para uma boa compreensão das relações entre o Estado e os povos indígenas, mas, em geral, os estudos de direito pouco dizem sobre as questões da implementação e da administração ou sobre como as demandas de autonomia e a demarcação acontecem na prática e acabam apresentando uma visão estática do fenômeno.

As obras de Ciência Política e, mais especificamente de filosofia política, voltaram-se, sobretudo, para a questão dos direitos coletivos dos povos indígenas e o desafio que representam para a filosofia liberal dos direitos individuais (Kymlicka, 1996 e 2001; Taylor, 1994). Os trabalhos de antropologia se interessaram em examinar como as relações com o Estado afetam os povos indígenas, algumas vezes, enfocando as políticas indigenistas (Lima, 1995; Oliveira, 1998). Em geral, tratam de comunidades indígenas particulares, concentrando suas pesquisas em regiões geográficas ou fazendo uma microanálise de um povo específico (Baines, 1991 e 1995; Silva, 2010a). Apesar da grande quantidade de livros, teses e monografias sobre os direitos indígenas, não foram identificados quaisquer estudos doutorais no Brasil que tratem, especificamente, dos direitos indígenas e das demandas de autonomia dentro do marco temporal aqui

estabelecido: de 1960 a 2010. Além disso, este trabalho se dá o desafio de abordar o tema sob a perspectiva do pensamento decolonial e da teoria do sistema-mundo.

Este estudo parte da necessidade de se analisar, sob uma perspectiva histórica, a problemática contemporânea dos direitos dos povos indígenas e de suas demandas por autonomia. A importância de uma reflexão histórica sobre um tema tão atual se justifica na medida em que permite uma visão mais contextualizada do fenômeno de consagração dos direitos dos povos indígenas no Brasil e das suas reivindicações por autonomia. Considera-se que a compreensão das sociedades indígenas e tudo que as envolve não ocorre sem reflexão e recuperação crítica de sua dimensão histórica.

A abordagem histórica aqui proposta parte da consideração de que o direito é, antes de mais nada, um fenômeno sociocultural, um fato social que nasce da vida em sociedade e um elemento cultural capaz de revelar os valores e as representações coletivas importantes para um sociedade. Considerar o direito como um fenômeno sociocultural significa, além de acatar uma definição sociológica do direito, insistir no fato de que o direito não funciona sozinho e precisa ser compreendido na sua ligação com os diversos contextos (culturais, políticos, sociais e econômicos) nos quais e com os quais ele trabalha (Hespanha, 2003). Uma história dos direitos indígenas não pode, portanto, ser reduzida a uma simples história das normas e dos dogmas, mas deve estar conectada à história política e econômica do Brasil. Ou seja, para a compreensão dos direitos indígenas é imprescindível que outras realidades extrajurídicas, sociais, políticas e econômicas sejam abrangidas.

O direito deve ser compreendido também como produto de uma construção social, institucional e política. A dimensão política da questão jurídica deve ser posta em evidência. Essa dimensão leva a refletir sobre o papel do direito nos conflitos ou sobre os usos políticos do direito nas relações de poder entre Estado e povos indígenas. Nesse sentido, além do conhecimento dos contextos e dos conteúdos dos direitos dos povos indígenas, deve-se olhar também para a questão de sua instrumentalidade política. Daí a necessidade de se estudar não apenas o direito e o que ele representa, mas o que ele produz em termos de ações públicas. Pretendemos estudar as políticas públicas para os povos indígenas empreendidas pelos sucessivos governos brasileiros questionando o lugar dos direitos indígenas enquanto produto e recurso específico no jogo político que envolve esses

povos e o Estado. O direito encarado como produto e, ao mesmo tempo, recurso, motivo de luta entre povos indígenas e Estado, implica em táticas e estratégias (Congele, 2010).

Diante dos avanços e retrocessos da luta dos povos indígenas por direitos no Brasil, acredita-se no importante papel da análise histórica no sentido de se revisitar criticamente a legislação nacional e as políticas indigenistas implementadas pelos sucessivos governos ao longo da história em uma perspectiva de análise do *sistema-mundo* e se interrogando sobre as formas variadas e sucessivas de dominação à luz do pensamento decolonial.

A presente tese pretende contribuir para a compreensão do fenômeno de consagração dos direitos indígenas no Brasil e das principais dinâmicas que o acompanharam, bem como historicizar as reivindicações dos povos indígenas por autonomia e sua luta para que os direitos recentemente adquiridos viessem a ser efetivamente respeitados e aplicados. Pretende-se ainda investigar as novas relações estabelecidas entre Estado e povos indígenas depois da reforma constitucional de 1988 considerando os rumos tomados pelas políticas indigenistas com o intuito de perceber como o governo fez frente aos novos imperativos constitucionais e à legislação internacional.

A grande questão que norteia essa tese é procurar saber até que ponto as mudanças recentes no direito e na política indigenista do Brasil se traduzem em permanências e/ou rupturas nas relações de poder entre Estado e povos indígenas. O critério estabelecido para avaliação do que mudou será a aplicação dos direitos à terra.

A luta dos povos indígenas por autonomia territorial no Brasil foi escolhida como pano de fundo da tese porque a questão territorial continua sendo o ponto nevrálgico da relação entre Estado e povos indígenas. Por um lado, para os povos indígenas, a terra e seus recursos têm importância vital, não podendo eles garantir seu direito à diferença cultural e nem alcançarem um desenvolvimento próprio se não tiverem o controle de seu território ou autonomia territorial. Por outro lado, os interesses do capitalismo global e as bases de sustentação do Estado-nação (integridade territorial, soberania e segurança nacional) se contrapõem aos interesses dos povos indígenas, que demandam a garantia de direitos coletivos à terra e aos recursos naturais.

Para uma avaliação do que mudou nas relações entre Estado e povos indígenas depois dos avanços constitucionais de 1988, faz-se necessária uma incursão pelos períodos anteriores. Conhecer o caminho histórico que os povos indígenas percorreram fazendo

frente à discriminação e à exclusão socioeconômica e a forma como o mundo do direito os tratou desde a colonização identificando pontos de permanências e rupturas, possivelmente nos ajudará a entender melhor como foi construído e como está sendo construído o atual processo de reconhecimento de direitos aos povos indígenas assim como o significado de suas demandas por autonomia.

Considerando que a compreensão do presente e de seus dilemas necessita de um vínculo com o passado de forma a fazer aparecer suas condições de formação, sua complexidade e suas ambiguidades, seguimos aqui os pressupostos do pensamento decolonial de acordo com os quais o fato colonial é uma surpreendente atualidade. O pensamento decolonial propõe explorar o passado em uma perspectiva de compreensão do presente. A perspectiva decolonial revela que a reivindicação e a proclamação da descolonização não aniquilaram os valores e as práticas discursivas que legitimaram o fenômeno colonial; que o fim das colônias não significou o desaparecimento dos valores coloniais, como o racismo, a segregação econômica, social e espacial dos quais os descendentes dos colonizados são objeto ainda hoje. No prólogo de um trabalho publicado em 2007, Castro-Gómez e Grosfoguel explicam que a proposta decolonial questiona abertamente o mito da descolonização e a tese de que a pós-modernidade nos conduz a um mundo desvinculado da colonialidade. A partir do enfoque que eles chamam “decolonial”, pretende-se mostrar como o capitalismo global contemporâneo ressignifica as exclusões provocadas pelas hierarquias epistêmicas, espirituais, raciais/étnicas e de gênero/sexualidade implantadas pela modernidade e como as estruturas da longa duração formadas durante os séculos XVI e XVII continuam desempenhando um papel importante no presente (2007, p. 14).

Partimos então do pressuposto de que, mesmo após quase duzentos anos de superação da condição colonial e mesmo com as mudanças paradigmáticas que a nova Constituição trouxe, a questão dos direitos indígenas ainda aparece como uma triste verdade ligada a uma série de problemas acumulados historicamente que resultaram na vulnerabilidade desses grupos étnicos. A hipótese levantada é a de que o alcance dos direitos indígenas e das políticas de reconhecimento no Brasil é limitado. Entende-se que o Estado brasileiro, para atender aos interesses socioeconômicos e valendo-se de táticas políticas e jurídicas, acaba paradoxalmente por fechar as portas para o multiculturalismo que se propôs a abrir com a Constituição de 1988. Considera-se que a consagração dos

direitos indígenas se dá em um contexto particular caracterizado pela extensão da lógica do capital ou do capitalismo na sua fase neoliberal e pelo declínio do social e que o multiculturalismo é perfeitamente congruente com essa ideologia neoliberal. O “multiculturalismo neoliberal”, conforme definido por Charles Hale (2002), consiste nas políticas e discursos de inclusão da diversidade cultural que os Estados vêm adotando nas últimas décadas, ao mesmo tempo em que cuidam de preservar a ordem econômica e as estruturas de poder que ainda geram desigualdade. Esse multiculturalismo tem conferido ao Estado uma grande prerrogativa para definir os termos da disputa política e para distinguir as demandas aceitáveis entre “os direitos culturais compatíveis com o ideal de liberal, o pluralismo democrático e os direitos culturais hostis a esse ideal” (Hale, 2002, p. 491).

O período em foco, 1960 a 2010, se encaixa no que se convencionou chamar de *História do Tempo Presente*, no sentido em que se trata do tempo muito próximo, do tempo em que vive o historiador. Segundo Denis Peschansky, Michael Pollak e Henry Rousso,

A História do Tempo Presente cobre uma sequência histórica marcada por duas balizas móveis. De um lado, essa sequência vai até os limites da duração de uma vida humana, ou seja trata-se de um campo marcado primeiro e antes de mais nada pela presença de testemunhas vivas, (...). De outro, essa sequência é delimitada pela fronteira, quase sempre difícil de situar, entre o momento presente – a atualidade – e o instante passado (1991, p. 14).

Essa definição que já se tornou clássica aponta para o critério da existência de testemunhas vivas o que coloca uma série de questões metodológicas que não convém retomar agora. O que nos interessa extrair desta definição é a relação que ela sugere entre presente e passado e a difícil tarefa de situar uma fronteira entre os tempos. A vontade de tornar o presente inteligível se apoia em uma reflexão de Marc Bloch no seu livro *Apologia da História*, retomada depois por Henri-Irénée Marrou em *De La connaissance historique*, de que todo conhecimento histórico está situado no presente e de que o presente sempre reelabora o questionamento do historiador (Garcia, 2003). Essa concepção tem nas interrogações de Santo Agostinho sobre a natureza do tempo uma de suas fontes de inspiração. Passado e presente são indissociáveis e a escrita da história enquanto relação

dialógica entre presente e passado é, ao mesmo tempo, análise do passado, perspectiva do presente e antecipação do futuro. Somente existe passado e futuro no presente. Koselleck (2006) caminha na mesma direção ao situar o acontecimento presente entre duas categorias temporais: *campo de experiência* e *horizonte de expectativa*.

O historiador seria então aquele que “passa de uma margem à outra, do passado ao presente, do presente ao futuro” (Bédarida, 2001, p. 158). Sendo o trabalho do historiador uma atividade intelectual sobre o tempo, sua operação constitui-se num vai e vem, um sobe e desce nos dois sentidos para, finalmente, dar ao objeto de estudo uma estrutura temporal. O tempo da história tem essa característica de poder ser percorrido em todos os sentidos e, por isso, a datação é indispensável na medida em que localiza e situa “[...] um mundo histórico entre os mundos históricos sucessivos” (Reis, 2006, p. 191), mas não suficiente para o conhecimento deste vivido humano recortado.

Para Koselleck, o verdadeiro tempo histórico não se restringe às datas, ele só pode ser apreendido quando se estabelece uma relação entre o passado e o futuro, entre o “[...] espaço da experiência e o horizonte da expectativa” (Koselleck, 2006, p. 310-311). Koselleck defende que o conhecimento histórico está baseado no diálogo e no entrelaçamento entre o passado e o presente, com vistas à abertura de novos horizontes e perspectivas de futuro. Segundo ele, em toda análise histórica a ser feita por um historiador o que estaria em jogo seria a relação entre *espaço de experiência* e *horizonte de expectativas*. Essas duas categorias servem para decodificar a história, delineando e estabelecendo as condições das histórias possíveis. São categorias de conhecimento que fundamentam uma história possível, pois “[...] todas as histórias foram constituídas pelas experiências vividas e pelas expectativas das pessoas que atuam ou que sofrem” (Koselleck, 2006, p. 306). A experiência “[...] é um passado atual, aquele no qual os acontecimentos foram incorporados e podem ser lembrados” (Koselleck, 2006, p. 309) e a expectativa “[...] se realiza no hoje, é futuro presente, voltado para o [...] não experimentado, para o que apenas pode ser previsto” (Koselleck, 2006, p. 310).

Para o citado autor, essas duas categorias não podem ser pensadas separadamente e acontecem no presente. Não existem experiências sem expectativas, e toda experiência, recordação ou vivência do passado é, de certa forma, informada por uma visão de futuro. As expectativas, por sua vez, não existem de forma independente das experiências. É na



articulação entre essas duas dimensões que Koselleck identifica o “tempo histórico” (Koselleck, 2006, p. 308).

A proposta historiográfica de Koselleck incentivará a entender o movimento da ação política e social ao longo da história a partir da investigação sobre a forma como os homens combinaram no presente a dimensão de suas experiências passadas com suas expectativas de futuro. Assim, a história dos direitos indígenas é constituída de experiências e expectativas, de espaços e horizontes, recordações e esperanças, derrotas e sonhos. Nesse caso então, *campo de experiência*, vem a ser não apenas o conjunto de acontecimentos que conduziram a formação de políticas e leis indigenistas, mas também os modos inconscientes de comportamentos herdados que persistiram (e persistem) nos discursos e formas de pensar e — *horizonte de expectativa* — o desejo de mudança condensado nas lutas e reivindicações dos povos indígenas, suas reações, seus medos e esperanças.

A teoria do sistema-mundo, assim como o pensamento decolonial, convidam a pensar a luta dos povos indígenas por direitos e autonomia em uma longa duração. A longa duração permite discernir continuidades e rupturas em um tempo lento, focando o olhar nas tendências estruturais do caminhar das sociedades ao invés de focar nos epifenômenos e nos acontecimentos históricos superficiais. Considerando ainda que as fronteiras entre os períodos são construções artificiais, a questão da continuidade ou da ruptura em história leva-nos a refletir sobre as possíveis “sobreposições, contradições e complexidades que tornam essas fronteiras entre os períodos menos visíveis” (Golsenne, 2008). O pensamento decolonial propõe então uma interpretação e explicação da atualidade em termos de continuidades, ao mesmo tempo em que postula que a emancipação dos dominados é condicionada pela ruptura com essa continuidade ou, pelo menos, por sua renegociação.

Mas a história é feita com cronologias e, por mais arbitrários que sejam os recortes temporais, e apesar de assumirem muitas vezes o aspecto de enquadramento que deforma a realidade, eles são necessários; primeiro, porque o historiador não pode reconstruir a totalidade do tempo na sua pesquisa, mas também, porque mostram que a simultaneidade no tempo não é uma justaposição acidental, mas relação entre fatos de diversas ordens. “Os diferentes elementos de um período são, mais ou menos, interdependentes; eles se explicam uns pelos outros” (Prost, 1996, p. 111).

Nesta pesquisa sobre os direitos indígenas, o recorte temporal escolhido vai de 1960 até 2010. Considerado foi o fato que, a partir da década de 1960, há um recrudescimento das violências contra os povos indígenas, sobretudo por causa das políticas de desenvolvimento e de integração nacional. A partir de 1964, a violência contra os povos indígenas ganha novos formatos. Os efeitos da ditadura militar sobre os povos indígenas foram terríveis. A partir de 1970, se intensifica a mobilização dos povos indígenas. Com o fim do regime militar e o início da transição democrática no Brasil, na década de 1980, a participação dos povos indígenas na construção de um conjunto de leis que atendessem a suas demandas e necessidades se fez mais forte; foi quando suas reivindicações se tornaram, de fato, mais visíveis na vida política do Brasil. A data de 2010, marca o fim do segundo mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva. As expectativas dos povos indígenas foram grandes quando Lula chegou ao poder, mas apesar disso, a ação política do governo Lula para os povos indígenas, nos seus dois mandatos, foi vacilante e ficou vulnerável aos interesses opostos à proteção dos direitos dos povos indígenas. É possível avaliar ao longo desses trinta anos após a redemocratização do país e vinte e seis anos após a promulgação da Constituição Cidadã, se as promessas feitas aos povos indígenas foram cumpridas.

Consideramos o período que vai de 1960 a 2010 como uma unidade temporal significativa, pois é o período durante o qual o Brasil se torna uma potência regional e passa a exercer o papel de uma semiperiferia dentro do *sistema-mundo* (Becker e Egler, 1994). A partir dos anos 1960 a violência contra os povos indígenas no Brasil e a pressão sobre suas terras e os recursos naturais aumentam. Para entender o que tem ocorrido hoje com os povos indígenas é necessário considerar esse processo de desenvolvimento econômico do país que se acelera a partir de 1960 e que, em muitos aspectos, desenhou os rumos das políticas indigenistas que vieram a seguir.

Em várias searas dos estudos sociais, debate-se que qualquer pesquisa que se faça hoje sobre povos indígenas demanda esclarecimentos de ordem política, ética e metodológica. Mesmo não se tratando de um trabalho de campo, do tipo etnográfico, ou que pudesse ser enquadrado no que se convencionou chamar de *advocacy anthropology*, algumas tendências teóricas e metodológicas entendem que qualquer um que decida trabalhar hoje com questões que dizem respeito a esses povos devem, por questões éticas e por se tratar de uma “aventura altamente política” (Poirier, 2000, p. 138), assumir seu lugar

de fala. Considerando que toda e qualquer pesquisa científica possui uma dimensão política e por estarem, os povos indígenas, eles mesmos engajados em processos de reconhecimento e de reivindicações políticas, é importante que o pesquisador se posicione desde o início da pesquisa. Como esclarece Wayne Warry, o posicionamento informado do pesquisador deve repousar sobre uma avaliação objetiva do processo histórico sociocultural no qual estão imersos os povos indígenas e uma avaliação objetiva não quer dizer isenta de valores. De acordo com Warry, “toda pesquisa é moldada por valores e esses valores são tão intrínsecos às perguntas que são feitas quanto às respostas que são dadas”; a objetividade, por sua vez, está ligada a “uma metodologia cuidadosa e a uma avaliação honesta dos dados coletados” (2000, p. 12). Na práxis historiográfica, a objetividade remete a uma atenção rigorosa aos protocolos da pesquisa histórica, ao caráter verificável das fontes e à consciência de que as conclusões estarão sempre sujeitas à revisão e à correção. A questão dos valores está ligada às exigências éticas da pesquisa com ou sobre os povos indígenas. Os valores que direcionam essa pesquisa e análise incluem o respeito pelos povos indígenas. Devemos, no entanto, esclarecer que o ponto de vista adotado aqui é o de uma historiadora que se interessou pela problemática das lutas e dos direitos indígenas na contemporaneidade sob o ângulo daquilo que Balandier (1951) chamou de *situação colonial* e seus efeitos de herança. Nosso olhar será sempre o de uma não indígena, de alguém que não está diretamente envolvido com os problemas indígenas, mas que tem um espírito crítico e pretende utilizá-lo para questionar uma situação que não aprova.

As fontes para esta pesquisa foram obtidas a partir de documentos legais brasileiros sobre os direitos indígenas como o conjunto da legislação indigenista brasileira, a Constituição Federal, os resumos dos debates na Assembleia Constituinte, projetos de lei apresentados ao Congresso Nacional por organizações representativas dos interesses das populações indígenas, e pelos representantes do Congresso vinculados a interesses opostos aos direitos dos povos indígenas; relatórios, mapas, publicações e documentos emitidos por organizações nacionais e internacionais que apoiam os povos indígenas e documentos legais ou oficiais de organismos internacionais como ONU, OIT e Banco Mundial; relatórios e documentos das agências brasileiras ligadas às questões dos povos indígenas como a Fundação Nacional do Índio (Funai) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); programas de governos; cartas e manifestos de organizações indígenas;

artigos da imprensa brasileira e internacional; vídeos produzidos por indígenas e entrevistas publicadas de ativistas brasileiros pró direitos indígenas e lideranças indígenas nacionais. A análise documental se apoia também sobre a compilação de fontes acadêmicas (livros, artigos especializados, teses e dissertações).

Finalmente, ao situar esse trabalho no campo da *História do Tempo Presente*, pretendemos também esclarecer algumas questões de cunho metodológico com relação às fontes. Uma dificuldade própria de quem trabalha com *História do Tempo Presente* diz respeito à superabundância de fontes de diferentes tipos. Além dos arquivos públicos existem arquivos privados, testemunhos vivos, documentos da imprensa, da rádio e da televisão, entrevistas, trabalhos de jornalistas, das organizações não governamentais, enfim, uma quantidade enorme de fontes visuais, audiovisuais e escritas que exige do historiador um trabalho de leitura e seleção das fontes. Além disso, a *História do Tempo Presente* chamou a atenção para o fato de que, durante muito tempo, os historiadores não se arvoraram a abordar questões de sua contemporaneidade. Esse papel ficava por conta dos jornalistas, cientistas políticos, sociólogos e economistas. São ainda raros no Brasil os trabalhos de historiadores sobre o tempo presente da temática indígena, por isso tivemos que recorrer aos trabalhos acadêmicos produzidos por outras áreas como o direito, a ciência política, a antropologia e a sociologia.

A tese está organizada em duas partes. A parte número um contém os dois primeiros capítulos, os quais apresentam os conceitos essenciais que serão retomados ao longo da tese e delineiam os parâmetros teóricos que fundamentam as reflexões sobre a história dos direitos indígenas no Brasil. Julgam-se necessários alguns esclarecimentos a nível teórico-conceitual para o entendimento do alcance das recentes conquistas jurídicas dos povos indígenas e das violências históricas praticadas contra os povos indígenas dentro da lógica do *sistema-mundo*. A parte número dois comporta os três últimos capítulos que trazem a análise histórica dos direitos indígenas e das políticas indigenistas à luz do pensamento decolonial e da teoria do *sistema-mundo*.

No Capítulo 1, apresentamos a discussão sobre o conceito de “povos indígenas” da forma como ele foi elaborado no contexto da Organização das Nações Unidas (ONU) e os problemas em torno da definição do índio como categoria jurídica no Brasil e as questões políticas e do imaginário nacional subjacentes a essa definição. Em seguida, expomos algumas contribuições do pensamento decolonial que nos ajudam a entender as

contradições que existem entre os direitos indígenas e a lógica do Estado. As ferramentas teóricas que o pensamento decolonial oferece permitem questionar os fundamentos e os pressupostos da cultura jurídica moderna e ocidental, descaracterizando algumas categorias jurídicas consideradas universais como “democracia”, “igualdade”, “Estado”, “cidadania”, ao relacioná-las com a análise da *colonialidade do poder*. Veremos ainda que o pensamento decolonial não se apresenta apenas como teoria, mas está ligado a um projeto político maior que tem o movimento indígena da América do Sul como referencial fundamental. Apresentamos, em seguida, a teoria do *sistema-mundo* como elaborada por Immanuel Wallerstein e como recebida pelo pensamento decolonial que adota o *sistema-mundo* como unidade de análise. A perspectiva analítica da decolonialidade parte do entendimento de que o que acontece em um país ou em uma região não pode ser explicado exclusivamente por fatores locais, mas é preciso entender as características destes lugares na sua relação com o *sistema-mundo*. Em seguida, tentamos mostrar como as modalidades de violências que sofreram os povos indígenas estão inscritas em “uma historicidade específica e nas posturas e estratégias adotadas pelos Estados em relação com sua posição concreta no *sistema-mundo*” (Vandermotten e Rosière, 2008, p. 393). Mostraremos que existe então uma relação entre as violências praticadas contra os povos indígenas e as lógicas do *sistema-mundo*.

O Capítulo 2 trata do conceito de autodeterminação e sua relação com as demandas de autonomia indígena. Faremos um breve histórico do conceito de autodeterminação e uma revisão da literatura sobre a questão da autonomia, esboçando uma definição da autonomia indígena hoje, enquanto práxis política e discurso contra-hegemônico. Veremos como a questão da autonomia aparece no discurso de alguns movimentos indígenas das Américas e, particularmente, no Brasil. O objetivo aqui, além de contribuir para o entendimento do que é a autonomia indígena, é mostrar como as demandas de autonomia estão intimamente ligadas à questão da retomada de poder e surgem como uma reação a uma dinâmica externa que é a globalização econômica com seus efeitos negativos sobre os povos indígenas.

O Capítulo 3 apresenta uma análise da história dos direitos indígenas no Brasil desde os primórdios do período colonial até os anos 1960, o que inclui aspectos da história das políticas indigenistas adotadas oficialmente e da formação e desenvolvimento dos órgãos estatais encarregados da gestão da questão indígena. Esse histórico dos direitos

indígenas no Brasil da colonização até os anos 1960 nos servirá de base para melhor compreender a amplitude e alcance das mudanças recentes nas políticas indigenistas, assim como o significado das lutas indígenas por direitos no Brasil, de forma a avaliar como essas mudanças alteraram as relações de poder entre povos indígenas e Estado.

Partimos também do princípio de que a compreensão das demandas e dos direitos indígenas consagrados recentemente só pode acontecer se considerada a natureza dos erros históricos, morais e políticos, sobre os quais essas reivindicações de direitos se baseiam. O objetivo aqui é identificar as principais normas que regulamentaram o tratamento oficial dado aos povos indígenas ao longo da história com o intuito de esclarecer os mecanismos que caracterizaram as relações entre povos indígenas e Estado, inscritos historicamente nos direitos indígenas, e os paradigmas ou postulados teóricos que estão no fundamento das definições dessas relações para mostrar algumas continuidades coloniais e positivistas. Veremos que a história colonial do Brasil até o século XVIII é uma história de genocídio, escravização, expulsão dos índios de suas terras e pacificação forçada e que a Independência do país em 1822 e depois a Proclamação da República dão continuidade às relações de dominação das elites brancas sobre os povos indígenas “mesmo que estas apareçam sob a forma mais amena de coerção administrativa” (Kayser, 2010, p. 31).

Aqui, veremos que a história das relações entre Estado e indígenas no Brasil está fortemente ligada à história da formação do Brasil como um Estado-nação e que o Brasil se constituiu aplicando uma política de subordinação e subjugação dos povos indígenas que pode ser entendida como uma política de retirada da autonomia e de marginalização, cujo objetivo foi assimilar esse grupo com base em uma inferioridade presumida. As populações indígenas são colocadas sob a tutela do Estado e a política indigenista passa a perseguir o ideal de integração dos “silvícolas” à comunidade nacional como política fundamental. Este paradigma integracionista teve continuidade nos períodos subsequentes.

O Capítulo 4 considera o período de 1960 até 1988, do acirramento das políticas de desenvolvimento econômico à participação dos povos indígenas na Assembleia Constituinte. Nesse período, com a modernização do país, algumas mudanças ocorreram. “A política de exploração dos recursos da terra e da natureza, continuamente expansiva, geoestratégica, orientada pelos interesses da exploração e da industrialização” (Kayser, 2010, p. 31) visou áreas inexploradas no centro e no norte do país e muitos povos que ainda não haviam sido contatados foram atingidos por este movimento. A partir da década

de 1960, há um aumento da violência contra os povos indígenas. A ditadura militar teve efeitos terríveis sobre os povos indígenas a ponto de serem estes considerados hoje as “maiores vítimas” do golpe<sup>1</sup>. Este processo de recrudescimento da violência levou a uma intensa mobilização por parte dos povos indígenas que, graças ao apoio de antropólogos, da Igreja Católica e de organizações não governamentais, resultaria em uma promoção de suas reivindicações e demandas até o reconhecimento de seus direitos com a promulgação da Constituição de 1988.

O Capítulo 5 trata da internacionalização dos direitos indígenas e seus desdobramentos no Brasil sobretudo a partir de 1990 até o ano de 2010. Primeiramente, contextualizaremos a valorização do “multiculturalismo” retomando algumas das contribuições de Will Kymlicka e Charles Taylor. Apresentamos as críticas de Nancy Fraser à teoria da luta por reconhecimento de Axel Honneth e suas ideias sobre a necessidade de articulação entre reconhecimento e redistribuição; em seguida, trazemos algumas reflexões de Charles Hale sobre o “multiculturalismo neoliberal”. Veremos como o credo do multiculturalismo fez avançar o reconhecimento dos indígenas, a discussão em torno dos seus direitos e sua influência nas políticas públicas para avaliar, a partir das contribuições teóricas desses autores acima elencados, como funciona na prática o multiculturalismo no Brasil.

No caso brasileiro, o reconhecimento dos direitos indígenas aparece, no pós-1988, como a manifestação do processo de democratização da vida política e reflete uma necessidade de conciliar modernização e justiça social. Analisaremos os avanços e retrocessos dos direitos indígenas no Brasil pós-1988 mostrando que, mesmo que a Constituição tenha aberto a possibilidade de reconhecimento das diferenças culturais no seio da Nação, na sua aplicação concreta ela só fez ressaltar a incompatibilidade do modelo de sociedade indígena com os conceitos diretivos do Estado e o projeto de nação dos últimos governos. Os sinais emancipatórios da Constituição de 1988, orientada pelo respeito aos direitos humanos dos povos indígenas, prometeram um futuro de liberdade, autodeterminação, segurança e justiça para os descendentes dos povos originários do Brasil. Cabe finalmente avaliar, com base em alguns acontecimentos recentes (caso dos Yanomami e da demarcação das terras indígenas Raposa Serra do Sol), se a consagração

---

<sup>1</sup> *Folha de São Paulo*, “Índios, as maiores vítimas da ditadura”, 31 de março de 2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/159003-indios-as-maiores-vitimas-da-ditadura.shtml>. Acesso em: 31/03/2014.

dos direitos indígenas e do multiculturalismo na Constituição de 1988 promoveu de fato uma ruptura com as práticas anteriores de violência, de discriminação e de apropriação de suas terras.



# **PARTE I**

## **Parâmetros teóricos e conceituais e movimentos autonomistas nas Américas**

## CAPÍTULO 1

### **Povos Indígenas, Pensamento decolonial e Sistema-mundo**

O objetivo deste capítulo é alinhar os prolegômenos teóricos e metodológicos a uma *démarche* historiográfica acerca dos direitos dos povos indígenas e das políticas a eles direcionadas. Sendo os “povos indígenas” os sujeitos desses direitos e os atores históricos que lutaram por sua conquista, é importante, num primeiro momento, esclarecer quem são os povos indígenas para o direito internacional e nacional. O entendimento da categoria jurídica “povos indígenas” é visto como fundamental para que se entendam as novas relações que estão se formando entre Estado e povos indígenas. O objetivo é contribuir para a superação de confusões mais gerais que surgem por causa da falta de esclarecimento a respeito das denominações “povos indígenas”, “índios” e “comunidades indígenas”. Estas denominações não são apenas palavras, são conceitos, no sentido koselleckiano, na medida em que sua formulação exige um certo nível de teorização e seu entendimento é também reflexivo (1992, p. 135). São conceitos jurídicos que resultam de um processo de teorização empiricamente tratado por meio do trabalho com as fontes (1992, p. 136). São conceitos tomados aqui como sendo concomitantemente “Fato (*Faktor*)” e “Indicador (*Indikator*)”, ou seja, esses conceitos não são apenas “efetivos enquanto fenômeno linguístico, mas são indicativos de algo que se situa além da língua” (1992, p. 136). São conceitos jurídicos que têm uma história e, portanto, estão articulados a um certo contexto “sobre o qual também podem atuar, tornando-o compreensível” (1992, p. 136).

Em seguida, apresentamos algumas contribuições do pensamento decolonial que nos ajudam a entender as contradições que existem entre os direitos indígenas e a lógica do Estado. As ferramentas teóricas que o pensamento decolonial oferece permitem questionar alguns fundamentos e pressupostos da cultura jurídica moderna e ocidental, desconstruindo algumas categorias jurídicas consideradas universais como “democracia”, “igualdade”, “Estado”, “cidadania”, ao relacioná-las com a análise da *colonialidade do poder*. A *colonialidade do poder* é um fenômeno histórico muito mais complexo que o colonialismo e que se prolonga até os dias de hoje. A *colonialidade do poder* se refere a um “padrão de

poder que opera por meio das hierarquias territoriais, raciais, culturais e epistêmicas, possibilitando a re-produção de relações de dominação” (Restrepo e Rojas, 2010, p. 15).

Finalmente, para complementar este primeiro capítulo teórico da tese, trazemos a teoria do *sistema-mundo* como elaborada por Immanuel Wallerstein e como recebida pelo pensamento decolonial que adota o *sistema-mundo* como unidade de análise. A perspectiva analítica da decolonialidade parte do entendimento de que o que acontece em um país ou em uma região não pode ser explicado exclusivamente por fatores locais, mas é preciso entender as características destes lugares na sua relação com o *sistema-mundo*. Em seguida, tentamos mostrar como as diferentes formas de violência que sofreram os povos indígenas estão inscritas em uma historicidade e têm uma relação com as posturas e estratégias adotadas pelos Estados por causa de sua inserção no *sistema-mundo*.

### **1.1 O debate na ONU sobre a noção de “Povos Indígenas”**

O estudo dos direitos dos povos indígenas requer mais que um estudo particular de um grupo indígena isoladamente dos outros, requer uma compreensão de que os povos indígenas coletivamente constituem um mosaico global de povos que, apesar de sua diversidade, compartilham uma experiência comum de colonização e lutas semelhantes, daí o debate em torno de uma definição universal de “povos indígenas”.

A expressão “Povos indígenas” é hoje mundialmente aceita para designar alguns agrupamentos humanos dispersos por todo globo. Ela recobre uma diversidade enorme de grupos sociais que vivem sob condições geográficas, políticas, econômicas e sociais muito diferentes. Muitos desses povos vivem em ambientes inóspitos, não por escolha, mas como resultado de deslocamentos forçados por circunstâncias históricas, como os aborígenes da Austrália, os Inuit do Canadá, os Touareg do deserto do Saara e outros da floresta amazônica. Outros vivem nas periferias das cidades (Deroche, 2005, p. 47).

De acordo com estimativa da ONU eles representam cerca de 370 milhões de pessoas espalhadas pelo mundo mais de 5% da população mundial, mais de cinco mil grupos distintos em cerca de 90 países<sup>2</sup>. Por causa da grande diversidade desses povos

---

<sup>2</sup> Mensagem do Secretário Geral do Fórum Permanente da ONU publicada na ocasião do Dia Internacional dos Povos Indígenas, 9 de agosto de 2013. Disponível em: <http://undesadspd.org/IndigenousPeoples/InternationalDay/2013.aspx>. Acesso em: 14 de fevereiro de 2014.

pode parecer pouco pertinente agrupá-los todos sob uma mesma denominação de “povos indígenas”, mas, apesar disso, todos eles têm um passado comum de marginalização, exclusão e assimilação cujas consequências se fazem sentir ainda hoje e muitos deles puderam conservar elementos de seus modos de vida próprios e suas visões de mundo (Deroche, 2005, p. 47).

É importante num primeiro momento conhecer a delimitação dada ao conceito de povos indígenas pelo direito internacional e a definição dos critérios de qualificação de um povo como indígena já que “povos indígenas” é uma categoria conceitual fundamental nesta tese. Esse conceito tem uma história que reflete as questões políticas em jogo em torno das reivindicações dos povos indígenas na ONU e da definição das novas relações a serem estabelecidas com os Estados onde vivem estes povos. Não se trata aqui de trazer uma definição precisa, mas de entender os usos políticos da expressão “povos indígenas” nesse debate jurídico para se ter um entendimento mais claro das categorias usadas no texto constitucional brasileiro, nas políticas públicas e nos outros textos que regem a vida dos povos indígenas no Brasil.

Os povos indígenas em todo o mundo representam um grupo social que esteve durante muito tempo submetido à dominação dos Estados nacionais e que vive ainda hoje sob os efeitos dessa dominação. O próprio conceito de “povos indígenas” está fundamentado na noção de subordinação como é possível observar na definição proposta por José R. Martínez Cobo, relator especial da Sub-Comissão para a Prevenção da Discriminação e para a Proteção das Minorias da Organização das Nações Unidas.

379 - Por comunidades, populações e nações indígenas, deve-se entender aquelas que, ligadas por uma continuidade histórica às sociedades anteriores à invasão e às sociedades pré-coloniais que se desenvolveram em seus territórios, consideram a si mesmas distintas de outros setores da sociedade que dominam no presente sobre seus territórios ou parte desses territórios. São no momento elementos não dominantes da sociedade e estão determinadas a conservar, a desenvolver e a transmitir às gerações futuras seus territórios ancestrais e sua identidade étnica, como base de sua existência continuada como povos, em conformidade com seus próprios padrões culturais, as instituições sociais e os sistemas jurídicos<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> *Étude du problème de la discrimination à l'encontre des population autochtones*, Rapport final (dernière partie), présenté par Monsieur José R. Martinez Cobo, rapporteur spécial, Volume V, *Conclusions, Propositions et Recommandations*, Nations Unies, New York, 1987. Documento ONU,

A “definição de trabalho”<sup>4</sup> acima descrita tem sido citada de forma recorrente na literatura específica e tornou operacional o conceito de “povos indígenas”. Para o propósito desta tese, ela tem a vantagem de relacionar o conceito de “povos indígenas” com os processos históricos de colonização e de dominação ao mesmo tempo em que sublinha que a identidade indígena contemporânea depende da determinação e da vontade de perpetuarem sua especificidade cultural, social, política e legal; vontade esta expressa na sua luta por autonomia.

A noção de “povos indígenas” consagrada pela Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas de 2007 está diretamente ligada à emergência do movimento desses povos no cenário internacional e é importante ressaltar a participação direta destes no debate em torno da definição de “povos indígenas”. Essa participação tem uma importância não apenas simbólica, mas foi a primeira vez que a ONU autorizou que membros da sociedade civil, diretamente afetados pela decisão política em jogo, participassem da negociação de um instrumento internacional. Isso, de acordo com Irène Bellier, pode ser considerado como um primeiro sinal de autodeterminação (2013, p. 18).

A Declaração deixa em aberto a definição de “povos indígenas” da mesma forma que nenhum texto de direito internacional apresenta uma definição segura de “povo”. A consequência disso é que os tribunais, nacionais e internacionais, acabam tendo um papel muito importante na medida em que devem ser capazes de “refletir concretamente sobre as situações, os contextos e as abordagens” na hora de usarem o conceito (Bellier, 2013, p. 14). A indefinição jurídica da categoria se choca com as definições existentes que variam de acordo com os Estados e com as línguas que as expressam e, por isso, é preciso apreender

os dilemas dos usos dessa nova categoria legal articulada em torno do reconhecimento dos direitos dos povos indígenas e como ela se aplica em Estados que organizaram o tratamento político com categorias semânticas que colocam esses povos em uma situação de dependência, marginalização e exclusão com relação à sociedade nacional (Bellier, 2013, p. 14).

---

E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4., § 379, p. 31. Disponível em: <http://www.docip.org/Documentation-en-ligne.32+M52087573ab0.0.html>. Acesso em: 13/01/2014.

<sup>4</sup> *Ibidem*, § 364, p. 30. Cobo propõe no seu documento essa definição como sendo apenas uma “definição de trabalho” já que os representantes dos povos indígenas na ONU se posicionaram contra qualquer definição definitiva vinda de fora, ou seja, não dada por eles próprios.

O debate doutrinal foi intenso desde as primeiras sessões do Grupo de Trabalho sobre os Povos Indígenas da Sub-Comissão de Direitos Humanos da ONU, a partir de 1983, “não só por causa da dificuldade de apreender essa grande diversidade de povos em uma única definição, mas também por causa dos desafios políticos que estão em jogo” (Deroche, 2005, p. 47 - 48). Um dos desafios políticos era saber até que ponto uma definição universal de povos indígenas seria realmente desejável? Enquanto alguns representantes dos povos indígenas expressaram seu temor com relação ao impedimento que uma definição muito restrita poderia significar para muitos povos de usufruírem dos direitos reconhecidos; outros sustentaram que a ausência de uma definição poderia permitir a alguns Estados argumentarem que não existem indígenas no seu território. Organismos, como o Banco Mundial, também argumentaram terem necessidade de uma definição para poderem identificar os beneficiários dos programas ou projetos especiais. Uma definição era necessária, mas não deveria ser universal por causa do risco de excluir muitos grupos. Optou-se então pela identificação de alguns critérios que atendessem à necessidade de elaboração de um sistema normativo internacional de proteção dos direitos dos povos (Deroche, 2005, p. 63).

O Grupo de Trabalho sobre os Povos Indígenas da ONU, instalado em 1982, tratou de determinar os critérios de qualificação de uma população enquanto indígena para depois precisar a natureza da categoria jurídica que enquadra esses povos. Ou seja, como uma definição precisa e fechada de povos indígenas não era o que queriam os organismos internacionais por causa do risco de que alguns grupos pudessem ser excluídos do corpo de direitos que estava sendo criado, tratou-se de definir os critérios mínimos para que o sistema de proteção do direito internacional pudesse ser implementado (Bellier, 2013, p. 16).

Outras instâncias internacionais como a Organização Internacional do Trabalho OIT e o Banco Mundial também elaboraram definições de trabalho. Segundo Frédéric Deroche, “a análise dessas definições permite identificar quatro pistas principais de reflexão”: a) é possível constatar uma evolução do conceito que reflete o abandono de uma concepção “primitivista” que até então prevalecia; b) a prevalência da noção de autóctone (no francês), indígena (no inglês e espanhol); c) é possível identificar os critérios reconhecidos no cenário internacional, usados para que sejam estabelecidas as

características comuns desses diversos agrupamentos e d) o debate que consiste em saber se as comunidades autóctones constituem povos ou minorias (Deroche, 2005, p. 48).

O abandono da concepção “primitivista” pode ser observado no processo que levou à substituição da Convenção 107 de 1957 pela Convenção 169 de 1989 na OIT<sup>5</sup>. Em 1957, foi apresentada uma das primeiras definições oficiais no quadro da ONU no Artigo Primeiro da Convenção 107 *Concernente à Proteção e Integração das Populações Indígenas e Outras Populações Tribais e Semitribais de Países Independentes*<sup>6</sup>. O Artigo Primeiro da Convenção 107 estipulava que essas populações possuem condições sociais e econômicas correspondentes “a um estágio menos avançado que o estágio alcançado por outros setores da comunidade nacional”. De acordo com Deroche, é possível reconhecer neste estrato “a concepção evolucionista e eurocentrista” própria do pensamento do século XIX que fazia das populações indígenas os últimos representantes de uma sociedade que se encontra no estágio anterior de desenvolvimento, tendo como referência o modelo de desenvolvimento centrado no mundo ocidental. “Essa tendência pode ser vista também no ‘espírito’ do texto da Convenção que prevê a integração das populações autóctones à sociedade dominante como única alternativa” (Deroche, 2005, p. 49).

---

<sup>5</sup> A OIT foi a primeira organização internacional que se importou com a situação dos povos indígenas. Ela nasceu junto com a Liga das Nações em 1919 e antecede, portanto, o sistema de Direitos Humanos da ONU. A OIT criou uma Comissão de Peritos em Trabalho Indígena após observar condições precárias dos trabalhadores indígenas no mundo. Essa Comissão obteve diversos resultados, entre eles houve a Convenção de 1930 sobre Trabalho Forçado (Convenção de número 29), onde os Estados foram obrigados a abolirem o trabalho escravo indígena. Em 1950, a Comissão de Peritos em Trabalho Indígena da OIT concluiu que “as políticas nacionais orientadas a assimilar os povos indígenas não haviam sido eficazes em melhorar as condições sociais desses povos”. Foi identificada a necessidade de implementar “políticas integracionistas graduais e reguladas para proteger as populações indígenas contra a exploração laboral e outras formas de opressão. Em 1956 a Conferência Internacional do Trabalho discutiu o texto da Convenção 107 *Concernente à Proteção e Integração das Populações Indígenas e Outras Populações Tribais e Semitribais* e a Recomendação de número 104 *Concernente à Proteção e Integração das Populações Indígenas e Outras Populações Tribais e Semitribais*, ambas adotadas pela OIT em 1957. “O texto da Convenção 107 vinculou o “desenvolvimento” das populações indígenas à sua “integração” com o resto da sociedade” (FIGUEROA, 2009, p. 17).

<sup>6</sup> “Artigo 1º - 1. A presente Convenção se aplica: a) aos membros das populações tribais ou semitribais em países independentes, cujas condições sociais e econômicas correspondem a um estágio menos adiantado que o atingido pelos outros setores da comunidade nacional e que sejam regidas, total ou parcialmente, por costumes e tradições que lhes sejam peculiares por uma legislação especial; b) aos membros das populações tribais ou semitribais de países independentes que sejam consideradas como indígenas pelo fato de descenderem das populações que habitavam o país, ou uma região geográfica a que pertença tal país, na época da conquista ou da colonização e que, qualquer que seja seu estatuto jurídico, levem uma vida mais conforme às instituições sociais, econômicas e culturais daquela época do que às instituições peculiares à nação a que pertencem”. Cf. **Convenção 107 da OIT**, Genebra, 1957. Disponível em:

<http://www.oas.org/dil/port/1957%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADge nas%20e%20Tribais.%20%28Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%20%20C2%BA%20107%29.pdf>.

Acesso em: 21/01/2014.

O artigo primeiro da Convenção 107 da OIT de 1957 faz referência às condições socioeconômicas dos povos indígenas da época da conquista ou da colonização; encontramos mais uma vez “a doutrina racista que sustenta a teoria de uma hierarquia das culturas e que considera essas populações suscetíveis de evolução” (Deroche, 2005, p. 49). O uso do termo “Semitribais”<sup>7</sup> no título da Convenção 107 traduz, de acordo com Deroche, “a ideia de que esses grupos perdem progressivamente suas características ‘sub-evoluídas’ no contato com a civilização europeia” (2005, p. 49).

A emergência do movimento indígena internacional assim como os desenvolvimentos no campo do direito internacional, sobretudo após a descolonização, levaram “a OIT a reconhecer que o texto da Convenção 107 já não era mais aceitável”. Sua visão integracionista não era mais condizente com os avanços do direito internacional e, a partir da década de 1980, passou a defender a ideia segundo a qual “os povos indígenas deveriam ter controle sobre seu desenvolvimento econômico, social e cultural, interagindo com a sociedade nacional de forma equânime através de suas próprias instituições” (Figuerola, 2009, p. 20).

A concepção evolucionista e integracionista vai desaparecer da doutrina e dos instrumentos internacionais nos anos 1980. Nesse processo teve um papel fundamental o *Estudo da discriminação para com as populações autóctones* feito pelo Relator da ONU, o sociólogo equatoriano José Martínez Cobo e publicado entre 1981 e 1983 (Figuerola, 2009, p. 19). Esse estudo foi tão importante para a compreensão da situação das comunidades indígenas que contribuiu para o rompimento com as teorias precedentes. Desse estudo decorre uma “longa reflexão sobre os critérios de identificação dos povos indígenas” (Bellier, 2013, p. 17). A partir desse estudo foi admitido “que as populações indígenas têm o direito de serem diferentes não só no plano cultural, mas também no plano da organização política, social e econômica e de serem reconhecidas como tais” (Deroche, 2005, p. 49). Após a publicação deste estudo, a Convenção 107 passou a ser “muito criticada pelos povos indígenas por seu caráter paternalista e assimilacionista” (Deroche, 2008, p. 16) e foi, finalmente, substituída em 1989 pela Convenção 169.

---

<sup>7</sup> “Para os fins da presente Convenção, o termo “semitribal” abrange os grupos e as pessoas que, embora prestes a perderem suas características tribais, não se achem ainda integrados na comunidade.” Cf. Preâmbulo, Convenção 107 da OIT, *op. cit.*



A Convenção 169 da OIT *sobre Povos Indígenas e Tribais*, em seu preâmbulo, insiste sobre “a contribuição particular dos povos indígenas para a diversidade cultural e a harmonia social e ecológica da humanidade e para a cooperação e o entendimento internacionais”. Reconhecendo assim o valor da diversidade cultural, passa a condenar toda forma de assimilação expressa nas normas anteriores<sup>8</sup>. O termo “populações” não é mais usado na nova Convenção; em seu lugar usa-se o termo “povos”. Essa mudança terminológica traduz a passagem de objeto para sujeito de direitos. Houve uma forte mobilização dos representantes indígenas e das organizações de apoio para que isso acontecesse no seio da ONU e o objetivo era reintroduzir o indígena, não como indivíduo, mas como membro de um povo, sujeito de direito internacional. Esse debate durou mais de vinte anos até que, finalmente, a expressão “povos” viesse a suplantá-la a expressão “populações”. Essa mudança terminológica reflete também a vontade de que sejam estabelecidas novas relações entre Estados e povos indígenas fundadas sobre o reconhecimento e o respeito da diversidade cultural (Deroche, 2005, p. 49).

Uma análise dos termos usados nos documentos dessas organizações internacionais para se referir aos povos indígenas revela a preferência pela expressão “povos indígenas”. As principais definições usam os seguintes termos: autóctones, indígenas, aborígenes e grupos tribais. Um estudo etimológico mostra que as línguas inglesa e espanhola usam a mesma raiz latina *indigenae*, “termo usado para distinguir as pessoas nascidas em um lugar das pessoas que vieram de outro lugar *advenae*”<sup>9</sup> nas expressões “indigenous peoples” e “pueblos indígenas”. Indígena, portanto, quer dizer a pessoa originária do país onde vive. A língua francesa usa a palavra autóctone de origem grega que une duas palavras *Khthon* que significa “terra” e *autos* que significa “próprio de”; o autóctone “é aquele que saiu do solo mesmo onde ele habita e que não veio para este lugar por imigração.” Na Austrália usa-se o termo aborígene para se referir às pessoas originárias do país onde vivem. “As

---

<sup>8</sup> “Considerando a evolução do Direito Internacional desde 1957 e desdobramentos ocorridos na situação de povos indígenas e tribais em todas as regiões do mundo, em decorrência dos quais considerou adequado adotar novas normas internacionais sobre a matéria, com vistas a corrigir a orientação assimilacionista das normas anteriores (...). Chamando atenção para as importantes contribuições de povos indígenas e tribais para a diversidade cultural e a harmonia social e ecológica da humanidade e para a cooperação e entendimento internacionais (...)”. Cf. Convenção 169 da OIT, Preâmbulo, Genebra, 1989. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/baixaFcdAnexo.do?id=3764>. Acesso em: 21/01/2014.

<sup>9</sup> *Document de travail du Président-Rapporteur, Madame Erica-Irene A. Daes, sur la notion de “peuple autochtone”*, Comissão de Direitos Humanos da ONU, Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas, 14ª Sessão, 29 de julho a 2 de agosto de 1996. Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2, § 10, p. 4 -5. Disponível em: <http://www.docip.org/Documentation-en-ligne.32+M52087573ab0.0.html>. Acesso em: 12/01/2014.

raízes semânticas desses três termos são idênticas e possuem um denominador comum: o da prioridade no tempo com relação à ocupação de um lugar” (Deroche, 2005, p. 50).

A Convenção 107 de 1957 usa a expressão “populações tribais” e a Convenção 169 de 1989, “povos indígenas e tribais”. O termo “tribal”, de acordo com o dicionário Aulete, significa “que vive em tribo”, sendo a “tribo”, segundo esta mesma fonte, “um grupo social da mesma etnia, que vive em comunidade sob a autoridade de um ou mais chefe e compartilha a mesma língua e os mesmos costumes”<sup>10</sup>. De acordo com a definição da Convenção 107, os povos “tribais” se caracterizam principalmente por seus “traços distintivos sociais, culturais, econômicos, jurídicos e institucionais”. O único fator de distinção entre “tribais” e “aborígenes” refere-se a um passado de “conquista e colonização”, mas de acordo com Erica Daes, essa distinção não tem nenhuma consequência prática já que a Convenção garante exatamente os mesmos direitos para essas duas categorias<sup>11</sup>.

O que distingue os “povos indígenas” (ou aborígenes) dos “povos tribais” é, portanto, o elemento histórico, isto é, a ascendência comum dos primeiros com as populações que sofreram processos de colonização ou de conquista<sup>12</sup>. A Convenção 169 *sobre Povos Indígenas e Tribais* de 1989 que substituiu a Convenção 107 da OIT manteve essa distinção. O interesse dessa distinção entre indígenas e tribais para as duas Convenções da OIT seria garantir a inclusão de alguns grupos que não se encaixam no critério da ascendência comum com os primeiros habitantes de um território e que corriam o risco de serem excluídos do conjunto de direitos que as Convenções da OIT garantem, como muitos povos da Ásia e da África que não passaram por experiências de colonizações de povoamento como foi explicado no Manual feito pela OIT para compreensão da Convenção 169<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Ver “Tribal” e “Tribo”, Dicionário Aulete online. Disponível em: <http://aulete.uol.com.br/tribal>. Acesso em: 12/01/2014.

<sup>11</sup> Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2, § 22, p. 8.

<sup>12</sup> *Idem*.

<sup>13</sup> “*Teniendo en cuenta la diversidad de los pueblos que busca proteger, el Convenio utiliza la terminología incluyente de ‘pueblos indígenas y tribales’ y atribuye el mismo conjunto de derechos a los dos grupos.*” **Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas e tribales**, 1989, (número 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT, Oficina Internacional de Trabajo, documento OIT, Ginebra, 2013, p. 12. Disponível em: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_205230.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_205230.pdf). Acesso em: 21/01/2014.

Neste mesmo manual, a OIT esclarece que a Convenção 169 não define quem são os povos indígenas e tribais apenas fornece os critérios objetivos e subjetivos para descrever os povos que ela pretende proteger<sup>14</sup>. O primeiro critério de identificação é subjetivo: consciência de sua identidade indígena ou autoidentificação. O Artigo Primeiro da Convenção 169 da OIT estabelece que “A autoidentificação como indígena ou tribal deverá ser considerada um critério fundamental para a definição dos grupos aos quais se aplicam as disposições da presente Convenção”.

O estudo de Martínez Cobo explica esse critério da seguinte forma:

[...] do ponto de vista do indivíduo, o indígena é a pessoa que pertence a uma população autóctone por autoidentificação (consciência de grupo) e que é reconhecida e aceita por esta população como um de seus membros (aceitação do grupo)<sup>15</sup>.

De acordo com Martínez Cobo, a utilização do critério da autoidentificação ou consciência de grupo “ênfatisa o fato de o indivíduo ou grupo se considerar ele mesmo como indígena, ou que a comunidade em que vive o indivíduo ou o grupo considera este como indígena, ou ainda que a noção de indígena decorre de um conjunto de considerações pessoais e coletivas. Em outros termos, leva-se em consideração o critério subjetivo da pessoa, do grupo ou da comunidade em questão”<sup>16</sup>. No entanto, o próprio relator admite que esse critério comporta “todos os inconvenientes das considerações puramente objetivas”, já que, para esse critério a “exatidão dos resultados dos recenseamentos depende em grande parte da sinceridade das pessoas interrogadas e de sua forma particular de conceber os elementos que estão em jogo [...]”. Ele explica que é comum algumas pessoas cometerem erros ou dissimularem algumas coisas quando se trata - como para o caso de muitos povos indígenas – de pessoas que fazem parte de um grupo que se encontra

---

<sup>14</sup> “No hay una definición universal de pueblos indígenas y tribales, pero el Convenio núm. 169 ofrece una serie de criterios subjetivos y objetivos, que se utilizan conjuntamente para identificar quiénes son estos pueblos en un país determinado”, *idem*.

<sup>15</sup> “Du point de vue de l’individu, l’autochtone est la personne qui appartient à une population autochtone par auto-identification (conscience de groupe) et qui est reconnue et acceptée par cette population en tant que l’un de ses membres (acceptation par le groupe)”. Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4., § 381, p. 32.

<sup>16</sup> Documento ONU E/CN.4/Sub.2/1982/2/Add.6 § 210 e § 211, p. 37. Disponível em: [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/MCS\\_v\\_en.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/MCS_v_en.pdf). Acesso em: 12/01/2014.

na parte inferior da escala econômica e social e que não querem expressar sua verdadeira consciência de grupo<sup>17</sup>.

A Diretiva Operacional 4.20 do Banco Mundial de 1991<sup>18</sup> que “descreve as políticas do Banco e os procedimentos para processamento de projetos que afetam as populações indígenas” (Introdução, § 1) também evoca a autoidentificação como uma das características que identifica quem são os povos indígenas:

5. Dados os contextos variados e mutantes em que os povos indígenas são encontrados, não há definição que possa captar sozinho a sua diversidade. Os povos indígenas encontram-se geralmente entre os segmentos mais pobres da população. Dedicam-se a atividades econômicas que vão da agricultura nômade em florestas ou perto delas ao trabalho assalariado ou mesmo a atividades em pequena escala orientadas para o mercado. Podem-se identificar povos indígenas em determinadas áreas geográficas pela presença, em diferentes graus, das seguintes características: (a) estreita vinculação a territórios ancestrais e recursos naturais nessas áreas; (b) auto-identificação e identificação por parte de outros como membros de um grupo cultural distinto; (c) um idioma indígena, muitas vezes diferente da língua nacional; (d) presença de instituições sociais e políticas costumeiras; e (e) produção orientada primariamente para a subsistência. (Grifo nosso) (Banco Mundial, OD420, 1991, p. 1).

Parece então indispensável que uma definição de povos indígenas leve em conta a maneira como eles mesmos se percebem e se definem em relação aos outros grupos. Cada povo deve ter a capacidade de determinar, de acordo com suas próprias normas, quem pode pertencer ao grupo e também deve ter o direito de aceitar e excluir tal indivíduo<sup>19</sup>. É possível reconhecer nesse critério uma manifestação do direito à autodeterminação uma vez que se reconhece aos povos indígenas a capacidade de definir quem é autóctone e quem não é<sup>20</sup>.

O critério da autoidentificação também foi considerado fundamental na definição de quem são os povos indígenas pelos próprios representantes desses povos que estiveram presentes na 14ª Sessão do Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas que aconteceu

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, § 213 e § 214, p. 37.

<sup>18</sup> Manual de Operações do Banco Mundial. Diretiva Operacional 4.20 do Banco Mundial. Populações Indígenas. Disponível em: [http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/3057e000488559dd8454d66a6515bb18/OD420\\_Portuguese.pdf?MOD=AJPERES](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/3057e000488559dd8454d66a6515bb18/OD420_Portuguese.pdf?MOD=AJPERES). Acesso em: 12/01/2014.

<sup>19</sup> Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4, § 375, p. 31. Ver nota 3, *infra*.

<sup>20</sup> Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2, § 30, p. 10. Ver nota 9, *infra*.

em Genebra entre 29 de julho e 2 de agosto de 1996. Erica Irene Daes, relatora especial da ONU que presidiu a Sessão apresentou nesta ocasião seu documento de trabalho sobre a noção de “povos indígenas”<sup>21</sup>. A presidente relatora insistiu para que o ponto de vista das organizações das populações indígenas e dos governos fosse levado em consideração nos trabalhos relativos a essa questão<sup>22</sup>. Os representantes dos povos indígenas apresentaram uma resolução comum sobre a noção e a definição dos povos indígenas com o seguinte texto:

Nós, povos indígenas presentes na reunião preparatória dos povos indígenas, que aconteceu no sábado, 27 de julho de 1996, no Conselho Ecumênico das Igrejas, chegamos a um consenso sobre a questão da definição dos povos indígenas e aprovamos à unanimidade a Resolução 1995/32 da Sub-Comissão. Nós rejeitamos categoricamente qualquer tentativa que leve os governos a definirem os povos indígenas. Nós aprovamos ainda o relatório do Senhor Martínez Cobo (E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4) concernente a noção de ‘indígena’. Além disso, nós fazemos nossas as conclusões e recomendações do Presidente-Relator, Senhora Erica Daes, expostos no seu documento de trabalho sobre a noção de povo indígena<sup>23</sup>.

Muitos representantes dos povos indígenas se manifestaram durante a 14ª Sessão do Grupo de Trabalho da ONU e declararam que não era necessária e nem desejável uma definição universal de “povos indígenas” e que os critérios anunciados no relatório de Martínez Cobo e na Convenção 169 da OIT eram suficientes para determinar se uma pessoa ou uma comunidade era indígena ou não<sup>24</sup>. Eles declararam também que “o fato de que os indígenas se identificassem eles mesmos como um povo ou uma comunidade separados, era um elemento fundamental que permitia determinar quem eram indígenas” e que “o direito de determinar quem eles são sem ingerência exterior fazia parte integrante

---

<sup>21</sup> Ver Nota 9, infra.

<sup>22</sup> Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2, § 3, p. 3.

<sup>23</sup> “*Nous, peuples autochtones présents à la réunion préparatoire des peuples autochtones, tenue le samedi 27 juillet 1996 au Conseil oecuménique des Eglises, sommes parvenus à un consensus sur la question de la définition des peuples autochtones et avons approuvé à l’unanimité la résolution 1995/32 de la Sous-Commission. Nous rejetons catégoriquement toute tentative tendant à ce que les gouvernements définissent les peuples autochtones. Nous approuvons en outre le rapport de M. Martínez Cobo (E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4) concernant la notion d’autochtone’. De même, nous faisons nos conclusions et recommandations du Président-Rapporteur, Mme Erica Daes, exposées dans son document de travail sur la notion de peuple autochtone (E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2)*”. Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/1996/21, § 31, p. 12). Disponível em: <http://www.docip.org/Documentation-en-ligne.32+M52087573ab0.0.html>. Acesso em: 13/01/2014.

<sup>24</sup> *Ibidem*, § 33, p. 13.

de seu direito à autodeterminação”. Concluíram que a negação desse direito por parte dos Estados perpetuaria a opressão e a colonização dos povos indígenas<sup>25</sup>.

O critério subjetivo é considerado então, tanto por especialistas quanto pelos próprios indígenas como um elemento determinante da definição de povos indígenas, mas não é o único. Ele deve ser complementado por outros critérios objetivos: a anterioridade de ocupação do território ou a descendência dos primeiros habitantes de um território colonizado; a especificidade cultural e a situação de marginalização. Estes critérios que aparecem na definição de trabalho de Martínez Cobo foram também ressaltados por representantes indígenas de várias partes do mundo durante a 13ª e 14ª Sessões do Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas da ONU<sup>26</sup>.

O segundo critério traz, como elemento suplementar para definir “povos indígenas”, o fator histórico segundo o qual os indígenas são os “descendentes do povoamento de origem de um território antes de qualquer processo de colonização”. A própria etimologia das palavras autóctone, aborígine e indígena traduz esse elemento histórico (Deroche, 2008, p. 18). Martínez Cobo, em sua definição de trabalho anteriormente citada, faz desse fator histórico um elemento essencial para identificação de quem são os povos indígenas<sup>27</sup>. A Convenção 169<sup>28</sup>, no seu artigo primeiro alínea b), também define os povos indígenas a partir desse critério:

b) povos em países independentes considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que viviam no país ou região geográfica na qual o país estava inserido no momento da sua conquista ou colonização ou do estabelecimento de suas fronteiras atuais e que, independente de sua condição jurídica, mantêm algumas de suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas ou todas elas.

Considerando que grupos foram despojados de seus territórios e passaram a viver nas cidades ou em reservas; a continuidade com os primeiros ocupantes do território é difícil de ser comprovada (Deroche, 2005, p. 55). Martínez Cobo explicou que esta ideia de continuidade histórica não se restringe à ocupação contínua de um território, mas pode ser traduzida por muitos outros elementos:

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, § 35, p. 13.

<sup>26</sup> Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2, § 35 a 37, p. 10 – 12. Ver nota 9, *infra*.

<sup>27</sup> Ver nota 3, *infra*.

<sup>28</sup> Ver nota 8, *infra*.

Essa continuidade histórica pode consistir na manutenção, durante um longo período até aqui não interrompido, de um dos seguintes fatores ou de mais de um deles: a ocupação das terras ancestrais ou, pelo menos, de uma parte destas terras; a ascendência comum com os primeiros ocupantes destas terras; a cultura em geral ou algumas de suas manifestações (como a religião, a vida em sistema tribal, o pertencimento a uma comunidade autóctone, os meios de existência, o modo de vida, etc.); a língua (quer seja ela usada como língua única, como língua materna, como meio habitual de comunicação no lar ou na família, ou como língua principal, preferida, habitual, geral ou normal); a implantação em algumas partes do país ou em algumas regiões do mundo; outros fatores pertinentes<sup>29</sup>.

Durante o debate em torno da noção de “povos indígenas” na ONU, algumas delegações alegaram que o conceito de “indígena” somente se aplicaria em situações em que os primeiros habitantes do território tivessem sido submetidos e fisicamente despossados de seus bens por colonos vindos de outros países, portadores de uma cultura e de valores estrangeiros. Essa situação corresponde àquela vivida essencialmente por povos indígenas da América e da Oceania<sup>30</sup>. A Presidente Relatora Erica Daes considerou, no entanto, que essa alegação era o mesmo que fazer uma distinção entre agressores que vieram de longe e agressores que vieram de regiões próximas. Se mantido o elemento histórico de que indígenas são os descendentes dos primeiros habitantes do local na definição de “povos indígenas”, ele acabaria por afastar muitos grupos autóctones, principalmente da Ásia e da África, para os quais os processos de conquista e de colonização foram diferentes da América e da Oceania<sup>31</sup>. Muitos Estados africanos rejeitam as reivindicações dos povos indígenas afirmando que, na África, todo o conjunto da população é autóctone (Deroche, 2008, p. 18).

O terceiro critério a ser levado em conta é o da especificidade cultural. Os povos indígenas são aqueles que possuem características culturais distintas das da sociedade dominante com a qual eles convivem (Deroche, 2008, p. 19). A Convenção 169 evoca no seu artigo primeiro “as condições sociais, culturais e econômicas” que distinguem os povos indígenas dos “outros segmentos da comunidade nacional” e no seu artigo 5º estabelece que

---

<sup>29</sup> Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4, § 380, p. 31 – 32. Ver nota 3, infra.

<sup>30</sup> Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2, § 61, p. 16. Ver nota 9, infra.

<sup>31</sup> Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2, § 63, p. 17. Ver nota 9, infra.

- a) os valores e práticas sociais, culturais, religiosos e espirituais desses povos deverão ser reconhecidos e a natureza dos problemas que enfrentam, como grupo ou como indivíduo, deverá ser devidamente tomada em consideração;
- b) a integridade dos valores, práticas e instituições desses povos deverá ser respeitada;<sup>32</sup>

A Diretiva Operacional 4.20 do Banco Mundial também reconhece a importância de alguns elementos culturais na caracterização dos povos indígenas como a “estreita vinculação a territórios ancestrais e recursos naturais nessas áreas”, o “idioma indígena, muitas vezes diferente da língua nacional”, a “presença de instituições sociais e políticas costumeiras”; e uma “produção orientada primariamente para a subsistência”. Além de reconhecer que se trata de “grupos sociais que têm uma identidade social e cultural diferente da sociedade dominante”, a diretiva entende que são essas especificidades que os tornam “suscetíveis de ficar em desvantagem no processo de desenvolvimento”<sup>33</sup>.

O Projeto de Declaração da ONU de 1994<sup>34</sup>, que em muitos aspectos é mais detalhado do que a Declaração de 2007, faz também referência às características culturais distintas dos povos indígenas. No seu artigo 12º estabelece o direito dos povos indígenas de observar e revitalizar suas tradições e costumes e de proteger e desenvolver suas manifestações culturais como “os sítios arqueológicos e históricos, o artesanato, os desenhos e modelos, os ritos, as técnicas, as artes visuais, as artes do espetáculo e da literatura”. O artigo 14º estipula o direito de utilizarem e transmitirem às gerações futuras “sua história, sua língua, suas tradições orais, sua filosofia, seu sistema de escrita e sua literatura”. E o artigo 25º garante o direito que têm os povos indígenas “de conservar e reforçar os laços particulares, espirituais e materiais que os unem a suas terras, a seus territórios, às águas fluviais e costeiras e aos outros recursos”. Da mesma forma, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (DDPI) no seu artigo 5º estabelece o direito dos povos indígenas “de conservar e reforçar suas próprias instituições políticas, jurídicas, econômicas, sociais e culturais (...)” e no seu artigo 25º

---

<sup>32</sup> Convenção 169 da OIT, Genebra, 1989. Disponível em:

<http://portal.iphan.gov.br/baixaFcdAnexo.do?id=3764>. Acesso em: 21/01/2014.

<sup>33</sup> Banco Mundial, OD420, parágrafos 3 e 5, 1991, p. 1. Ver nota 16, infra.

<sup>34</sup> Documento ONU, Resolução 1994/45 da Subcomissão. *Projet de Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. Disponível em:

<http://www.docip.org/Documentation-en-ligne.32+M52087573ab0.0.html>. Acesso em: 18/01/2014.



ênfatiza o direito que têm os povos indígenas de “manter e fortalecer sua própria relação espiritual com as terras, territórios, águas (...)”<sup>35</sup>.

Os laços particulares, espirituais e materiais que unem os povos indígenas a seus territórios são considerados como uma das principais características culturais que identifica esses povos. Erica Daes apresentou um documento de trabalho especialmente sobre essa questão na 53ª Sessão da Sub-Comissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos da ONU em 11 de junho de 2001 com o título *Os povos indígenas e sua relação com a terra*<sup>36</sup>. Ela explica que, de todos os relatórios, declarações e informações apresentados ao Grupo de Trabalho por representantes dos povos indígenas, destacam-se os problemas relativos às terras e aos recursos e, particularmente, a “desapropriação dos povos indígenas de suas terras” que aparece como uma questão “crucial e urgente”<sup>37</sup>. Desde que o Grupo de Trabalho sobre povos Indígenas foi criado, os representantes desses povos “não cessaram de insistir sobre essa questão da natureza fundamental da relação que os une a suas terras”<sup>38</sup>. Das declarações desses representantes fica evidente, segundo a relatora, que essa relação especial “tem implicações e funções sociais, culturais, espirituais, econômicas e políticas”, tem “uma dimensão coletiva” e que tem um “aspecto intergeracional” “essencial para a identidade, sobrevivência e viabilidade cultural dos povos indígenas”<sup>39</sup>.

De acordo com Deroche, o fato de os povos indígenas não terem “uma visão patrimonial da terra assim como concebe a sociedade dominante” e de, para eles, a terra não ser “susceptível de apropriação privada”, além de terem estruturas políticas e sociais fundadas sobre a solidariedade e o consenso e, portanto, diferentes do modelo ocidental estabelecido sobre a lógica individualista, não deve servir, no entanto, para associá-los “a um modo de vida particular e cair na armadilha do imobilismo cultural” (Deroche, 2005, p. 56).

O quarto e último critério é a situação de não dominância e a marginalização da maior parte dos povos indígenas espalhados pelo mundo. O Estudo sobre a discriminação

---

<sup>35</sup> Documento ONU, *Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas*, 13 de setembro de 2007. Disponível em: [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_pt.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf). Acesso em: 20/01/2014.

<sup>36</sup> Documento ONU, *Les peuples autochtones et leur relation à la terre*, E/CN.4/Sub.2/2001/21 de 11 de junho de 2001. Documento de trabalho final da Relatora Especial, Erica Irene Daes. Disponível em: <http://www.docip.org/Documentation-en-ligne.32+M52087573ab0.0.html>. Acesso em: 21/01/2014.

<sup>37</sup> *Ibidem*, § 9, p. 6.

<sup>38</sup> *Ibidem*, § 12, p. 7.

<sup>39</sup> *Ibidem*, § 20, p. 9.

das populações indígenas de Martinez Cobo coloca esse elemento na sua definição de trabalho<sup>40</sup>. A Diretiva Operacional 4.20 do Banco Mundial reconhece que “Os povos indígenas encontram-se geralmente entre os segmentos mais pobres da população” e que estão em desvantagem no processo de desenvolvimento<sup>41</sup>.

A situação de não dominância dos povos indígenas é confirmada nos relatórios anuais do Grupo de Trabalho sobre as Populações Indígenas. Os representantes indígenas de várias partes do mundo enfatizaram esse caráter mostrando que os indígenas possuem um nível de vida inferior com relação ao restante da população com “rendas inferiores, risco de desemprego maior, acesso à educação mais restrito, piores condições de saúde (...)” (Deroche, 2005, p. 57).

O critério da não dominância caracteriza os povos indígenas no direito internacional. Assim, a Convenção 169 da OIT em seu preâmbulo, alínea 6, reconhece que os povos indígenas, em diversas partes do mundo, “não têm condições de gozar de seus direitos humanos fundamentais na mesma medida que o resto da população dos Estados nos quais vivem”<sup>42</sup>. Também o Projeto de Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, em seu preâmbulo, alínea 5, afirma estar a ONU

Preocupada com o fato de que os povos indígenas foram privados de seus direitos humanos e suas liberdades fundamentais e que, entre as consequências, eles foram colonizados e espoliados de suas terras, territórios e recursos, o que os impediu de exercerem, especialmente, seu direito ao desenvolvimento conforme às suas próprias necessidades e interesses<sup>43</sup>.

De forma conclusiva, a presidente relatora Erica Daes destaca, em seu documento de trabalho sobre a noção de povos indígenas, quatro elementos principais para a apreensão do conceito de povos indígenas. Ela lembra que não se deve ignorar a dimensão regional e nacional da noção de “indígena” e que, os representantes dos povos indígenas que participaram das discussões insistiram sobre a necessidade de se mostrar flexibilidade e respeito pelos desejos e pelo direito que cada povo tem de se definir por ele mesmo. No entanto, considera que esses quatro elementos permitem, na prática, verificar as pretensões

---

<sup>40</sup> Ver nota 3, infra.

<sup>41</sup> Ver nota 18, infra.

<sup>42</sup> Ver nota 8, infra.

<sup>43</sup> Ver nota 34, infra.

de um grupo cujo caráter jurídico pode ser contestado. Os fatores que as organizações internacionais e os especialistas em direito acreditam serem pertinentes são:

- a) anterioridade da ocupação e da utilização de um território específico;
- b) a perpetuação voluntária de um particularismo cultural que pode se manifestar por alguns aspectos da língua, da organização social, dos valores religiosos e espirituais, dos modos de produção, das leis ou das instituições;
- c) o sentimento de pertença a um grupo e o reconhecimento como comunidade distinta por parte dos outros grupos e das autoridades nacionais e
- d) o fato de terem sido submetidos, marginalizados, despossados, excluídos ou vítimas de discriminação<sup>44</sup>.

Sobre esses quatro fatores, Daes esclarece que “não constituem e nem podem constituir, uma definição geral e exaustiva”. São simplesmente fatores que podem ser encontrados, de forma mais ou menos marcada, em diferentes regiões e contextos nacionais e locais. Sendo assim, eles só podem fornecer algumas indicações gerais para tomada de decisão<sup>45</sup>. Segundo Deroche, para ilustrar essa situação basta considerar que, nas Américas e no Pacífico, é o caráter “original”, da anterioridade da ocupação de um território e da continuidade histórica com os primeiros habitantes que se apresenta como critério fundamental. Já, na África e na Ásia, “o modo de vida particular e “original” de alguns grupos” que leva esses grupos à marginalização, é o elemento que deve ser considerado mais pertinente (2005, p. 58).

Do ponto de vista antropológico, cada um desses critérios daria margem a muita discussão. Para Bellier, as “questões indígenas” mobilizam outros elementos além da anterioridade de ocupação de um território ou da diferença cultural. Hoje, 50% dos indígenas vivem em contextos urbanos, o que representa uma situação à parte. Também, em muitos lugares, os jovens já não pensam mais como os anciãos. São dados e fatos que complicam ainda mais a compreensão de quem são os povos indígenas (2013, p. 20).

Com relação à confusão entre “povos” e “minorias”, vemos que os instrumentos internacionais e nacionais usam ora a expressão “populações indígenas” ora “povos indígenas” ou “minorias indígenas”. Conforme a terminologia empregada, as consequências nos planos jurídicos e políticos são completamente diferentes. O termo

---

<sup>44</sup> Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2, § 69, p. 18. Ver nota 9, *infra*.

<sup>45</sup> *Ibidem*, § 70, p. 19.

população é mais neutro já que define um agrupamento de indivíduos sem considerar os laços que os unem. O termo minoria designa um “grupo em posição de inferioridade numérica, étnica, econômica, cultural ou linguística com relação aos grupos dominantes que, mais ou menos voluntariamente, os excluem da participação na vida social” (Deroche, 2005, p. 59). Ao compararmos essas definições, é possível perceber que existem muitos pontos comuns entre as minorias e os povos indígenas. As minorias, assim como os povos indígenas, estão em posição de não dominância e representam uma diferença cultural que pode ser étnica, religiosa ou linguística. No entanto, nem sempre os povos indígenas são numericamente inferiores e, além disso, mesmo que as minorias desejem guardar certo particularismo cultural, quase sempre elas querem ser integradas à sociedade dominante e às estruturas estatais, já os povos indígenas, na sua maioria, reivindicam conservar sua identidade, sua organização social e política e ter seu próprio modelo de desenvolvimento. O principal fator de distinção é o elemento histórico, a ascendência com os primeiros habitantes de um território e, por isso, a principal reivindicação dos indígenas, no plano internacional, é serem reconhecidos como “povos”, sujeitos de direitos coletivos e não apenas como “minorias”.

Desde a aprovação da Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas da ONU em 2007, a expressão “populações indígenas” tem sido progressivamente abandonada para ser substituída pela expressão “povos indígenas”, cada vez mais usada nos documentos das Nações Unidas. Termos como “etnia” ou “comunidade” também se tornaram raros no cenário onusiano. De acordo com Irène Bellier, isso confirma que, mesmo que os instrumentos internacionais não tenham apresentado uma definição precisa de quem são os “povos indígenas”, eles acabam por mostrar o horizonte de tratamento a ser dado “às problemáticas que a comunidade internacional reconhece como específicas” (2013, p. 30).

O debate sobre a noção de “povos indígenas” na ONU mostra que, ao fazerem apelo às instâncias internacionais para o reconhecimento de seus direitos, os indígenas alcançaram um novo patamar ou “mudaram de escala”, como coloca Bellier (2013, p. 31). Aos poucos, eles conseguem se impor como interlocutores legítimos com seus respectivos Estados, de modo a redefinirem as políticas que lhes afetam. Ao se mobilizarem pelo reconhecimento da categoria política “povos indígenas”, eles não buscam apenas demonstrar que são grupos com seus sistemas de organização próprios, mas “militam pela igualdade de direitos entre os povos” na comunidade internacional com o propósito “de

redefinir sua posição com relação às forças que organizam os Estados, que decidem a conduta das questões públicas e às regras que regem as interações sociais de (e com as) coletividades que foram historicamente marginalizadas (...)” (Bellier, 2013, p. 24).

Depois de 2009 e 2010, os quatro países - Canadá, Austrália, Nova Zelândia e Estados Unidos da América - que, durante os vinte cinco anos de negociação para a aprovação da DDPI da ONU se destacaram por sua oposição, finalmente ratificaram a Declaração que consagrou a expressão “povos indígenas” (Bellier, 2013, p. 14). Mesmo tendo a Declaração um alcance universal, é preciso considerar a maneira como cada país, de acordo com a história de suas relações com os povos indígenas, acatou essa nova categoria jurídica aprovada internacionalmente. A recepção do conceito de “povos indígenas”, da forma como elaborado pelo direito internacional, não é apenas uma questão de “afirmação linguística” (Bellier, 2013, p. 22), mas pode revelar o peso de uma herança política e jurídica, como no caso do Brasil que, ao se fazer um exame das tensões semânticas entre os termos “índios”, “silvícolas” e “comunidades” ou “populações indígenas” dentro do quadro jurídico nacional, percebe-se o divórcio entre o Estado signatário da Declaração de 2007, mas que não retoma nos seus usos políticos a expressão “povos indígenas”, e as organizações indígenas que recorrem a ela nas suas reivindicações.

## **1.2 Povos Indígenas no Brasil: definição legal e o índio no imaginário nacional**

Para a compreensão dos direitos indígenas no Brasil, deve-se levar em consideração alguns fatores da geografia humana e espacial: a grande diversidade cultural dos povos indígenas brasileiros, seu povoamento multilocal e, em muitos casos, o afastamento e a distância desses povos dos grandes centros urbanos e de decisão política. Estes fatores da geografia humana e espacial fazem parte e determinam “as realidades relacionadas com os direitos dos povos indígenas” no Brasil e dão uma ideia da complexidade do assunto (Kayser, 2010, p. 28).

Segundo Carlos Marés, é impossível entender a relação entre os índios, o Estado brasileiro, o sistema judicial e os movimentos indígenas, “sem levar em consideração a proporção minúscula da população indígena brasileira, sua grande diversidade étnica e o processo permanente, eficiente e traiçoeiro de extermínio que ela sofreu”. Esta situação

específica é “a estrutura para toda a questão indígena, e está sempre presente nas discussões sobre o tema” (Marés, 1994, p. 213).

Desde 1991, o Censo Demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) coleta dados sobre a população indígena com base no quesito “cor ou raça” considerando a autoidentificação. A partir de 2000, o censo revelou um crescimento da população indígena de 294 mil a 734 mil indivíduos, o que não decorreu apenas de um efeito demográfico do aumento das taxas de natalidade e migração, mas também de um aumento no número de indivíduos que se declararam indígenas. Houve um crescimento de 10,8% ao ano da população que se autodeclarou indígena no período 1991/2000; esse crescimento, de acordo com o IBGE, foi atípico<sup>46</sup>. Segundo Gersem Luciano Baniwa, esse crescimento se deve a um fenômeno conhecido como “etnogênese” ou “reetinização” que faz com que os povos indígenas estejam reassumindo e recriando hoje suas tradições culturais que durante muito tempo foram escondidas e negadas “por pressões políticas, econômicas e religiosas ou por terem sido despojados de suas terras e estigmatizados em função de seus costumes tradicionais” (2006, p. 28).

De acordo com os dados do Censo de 2010, o crescimento no período 2000/2010 não foi tão expressivo quanto no período anterior de 1991/2000. Estima-se a população de índios em 817.963 indivíduos, ou seja, 0,44% da população brasileira. Das 817 mil pessoas que se declararam ou se consideraram indígenas, 502 mil vivem em área rural e 315 mil em áreas urbanas. Estes dados não consideram os “índios isolados<sup>47</sup> ou resistentes”<sup>48</sup>. O Censo de 2010 inovou com o uso do computador de bolso pelos recenseadores e com novas perguntas sobre o pertencimento étnico e a língua falada, caso a resposta à pergunta: “Você se considera indígena?” fosse positiva<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> IBGE, Os povos indígenas no Censo Demográfico de 2010. Primeiras considerações com base no quesito cor ou raça, IBGE/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Diretoria de Pesquisas, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://indigenas.ibge.gov.br/estudos-especiais-3>. Acesso em: 25/02/2014.

<sup>47</sup> Existem atualmente 46 evidências de “índios isolados” no Brasil, das quais apenas 12 foram confirmadas pela FUNAI. A FUNAI usa a terminologia “Índios isolados” para designar aqueles com os quais ela não estabeleceu nenhum contato. Gersem Baniwa fala em “índios resistentes” para sublinhar o fato de que o isolamento desses grupos é voluntário. Não se sabe ao certo quem são, onde estão ou quantos são. As poucas informações que se têm sobre eles baseiam-se em vestígios pontuais ou em relatos de pessoas (Luciano Baniwa, 2006, p. 51).

<sup>48</sup> *Idem.*

<sup>49</sup> AZEVEDO, Marta Maria. O Censo de 2010 e os Povos Indígenas. **Povos indígenas no Brasil: 2006 – 2010**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2011, p. 45.

Existem hoje no Brasil 241 povos, locutores de 150 línguas distintas<sup>50</sup>. Essa grande diversidade cultural é uma das singularidades do Brasil com relação aos demais países da América Latina. O Brasil é o país com a maior multiplicidade de povos indígenas da América Latina. O mundo indígena brasileiro é muito heterogêneo não apenas pela quantidade de etnias que aqui vivem, mas também pela variedade de suas línguas, suas culturas, de seus modos de vida, suas organizações sociopolíticas e de suas relações com a sociedade dominante. Estas etnias diferenciam-se também pelo número variado de seus membros: “desde os 5 índios Júma, os 200 índios Zo’ê até os 30.000 índios Ticuna e os 46.000 índios Guarani” (Kayser, 2010, p. 28).

Além da grande diversidade cultural que as comunidades indígenas brasileiras representam, um outro fator importante para o entendimento dos direitos indígenas é a consideração de sua distribuição espacial. O Brasil cobre uma superfície de 8.511.965 Km<sup>2</sup> dos quais 1.131.857 Km<sup>2</sup> são terras indígenas distribuídas em 693 terras que representam 13,3% do território brasileiro. A maior parte dessas terras, 98,47%, encontra-se na região amazônica, o 1,53% restante se encontra nas regiões nordeste, centro-oeste, sudeste e sul do país. A maioria destas terras que já foram demarcadas e homologadas se encontra igualmente na Amazônia: 414 terras que representam 21,73% do território da Amazônia. Esse contraste entre as regiões pode ser explicado pelo fato de a colonização do Brasil ter sido iniciada pelo litoral<sup>51</sup>. As terras indígenas que ainda não foram demarcadas são alvo de grandes conflitos<sup>52</sup>.

Desde os tempos coloniais, a questão de saber quem é índio<sup>53</sup> no Brasil e a preocupação dos governos em emancipá-los estiveram sempre ligadas à questão fundiária. No Brasil colônia, os índios foram definidos como “bravios” ou “mansos”; se fossem considerados “bravios”, suas terras podiam deles ser tomadas<sup>54</sup>. No período militar, a tentativa de emancipação dos índios com o Decreto de 1978 tornou explícita essa relação

---

<sup>50</sup> ISA, Povos Indígenas. Disponível em: <http://pib.socioambiental.org/pt/c/no-brasil-atual/quem-sao/povos-indigenas>. Acesso em: 28/03/2014.

<sup>51</sup> ISA, Localização e extensão das TIs. Disponível em: <http://pib.socioambiental.org/pt/c/terras-indigenas/demarcacoes/localizacao-e-extensao-das-tis>. Acesso em: 28/03/2014.

<sup>52</sup> ISA, Situação jurídica das TIs no Brasil hoje. Disponível em: <http://pib.socioambiental.org/pt/c/terras-indigenas/demarcacoes/localizacao-e-extensao-das-tis>. Acesso em: 28/03/2014.

<sup>53</sup> “Índio”, assim como muitas outras denominações dadas às etnias no Brasil, é um termo criado por outro. De acordo com o que se aprende nas escolas, Cristóvão Colombo teria chamado de “índios” os povos que ele havia encontrado nestas terras que ele acreditava estar na Índia. O termo “silvícola” vem do latim e significa “aquele que nasceu ou que vive na floresta” (Macedo, 2013, p. 82).

<sup>54</sup> Ver Capítulo 3.

entre saber quem é “verdadeiramente” índio para saber se tem ou não direito à terra. Emancipar o índio significaria que ele deixaria de ser juridicamente índio e estaria livre da tutela especial perdendo os privilégios que a lei confere ao índio, entre eles o direito à posse da terra (Dallari, 1979, p. 80). Em 1981, a FUNAI chegou a propor os “critérios de indianidade” a partir de critérios sanguíneos<sup>55</sup>. Atualmente, o reconhecimento e a homologação de um território tradicionalmente ocupado por indígenas é fruto de um procedimento administrativo de demarcação (Decreto 1775/96), do qual faz parte a constituição de um laudo antropológico que deve atestar a “indianidade” de um grupo, ou seja, para determinar o direito à terra indígena, é preciso definir precisamente “índios” e “comunidades indígenas”<sup>56</sup>.

A definição jurídica de índio se encontra no artigo terceiro do Estatuto do Índio, Lei número 6001 de 19 de dezembro de 1973<sup>57</sup> ainda em vigor<sup>58</sup>. O Índio é definido como um indivíduo pertencente a uma comunidade étnica cuja origem e ascendência são pré-colombianas. Essa identificação é dupla: o indivíduo se identifica e é identificado por sua comunidade, igualmente denominada “comunidade indígena” ou “grupo tribal”, cujas características principais são sua não integração à “comunhão nacional” e suas especificidades culturais distintas da sociedade nacional.

Artigo 3º - I. Índio ou silvícola - É todo indivíduo de origem e ascendência pré-colombiana que se identifica e é identificado como pertencente a um grupo étnico cujas características culturais o distinguem da sociedade nacional. II – Comunidade Indígena ou Grupo Tribal – É um conjunto de famílias ou comunidades índias, quer vivendo em estado de completo isolamento em relação aos outros setores da comunhão nacional, quer em contatos intermitentes ou permanentes, sem, contudo, estarem neles integrados.

De acordo com Manuela Carneiro da Cunha, estas definições “pecam lógica e antropologicamente” porque misturam critérios heterogêneos. A ascendência pré-colombiana não deve ser interpretada como sendo um critério “racional” ou biológico e,

---

<sup>55</sup> Ver Capítulo 4.

<sup>56</sup> Ver Capítulo 5.

<sup>57</sup> Estatuto do Índio, Lei nº 6.001/73. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6001.htm). Acesso em: 10/01/2014.

<sup>58</sup> Essa lei, editada durante o regime militar (1973), ainda não foi revogada mesmo estando em contradição com os direitos dos povos indígenas reconhecidos pela Constituição Federal de 1988. (Ver Capítulo 5).



uma genealogia distante como esta não poderia ser provada. Portanto, a ascendência deve ser entendida como sendo a “consciência de um vínculo histórico com comunidades pré-colombianas (...) transmitida dentro do grupo” (Cunha, 1987, p. 24).

O critério cultural segundo o qual o índio é “membro de um grupo étnico cujas características culturais o distinguem da sociedade nacional” deve ser tomado com cuidado, já que corresponde a “muitas situações empíricas encontradas”. Seria complicado recorrer apenas a traços culturais (língua, religião, técnicas, etc.) para identificar um grupo étnico. Primeiro porque a cultura de um grupo não é uma “característica primária”, mas “consequência da organização de um grupo étnico” e, depois, porque a cultura compartilhada não é obrigatoriamente a cultura ancestral (Cunha, 1987, p. 24).

Desde 1969, prevalece na antropologia a conceituação de grupo étnico elaborada por Fredrik Barth em livro *Ethnic groups and boundaries*. Nesta obra, Barth formulou um “novo quadro teórico para estudar a constituição e a persistência dos grupos étnicos e de suas fronteiras”, preconizando que é a organização social que dá sentido à cultura e não o contrário. Barth define os grupos étnicos como sendo “formas de organização social que resultam da interação do grupo com o meio em que vive”. Por isso, o estudo da etnicidade deveria se interessar “pelas fronteiras que presidem as identidades que um grupo se dá e que lhe são atribuídas por seus vizinhos, como e porque essas fronteiras são elaboradas e mantidas pelos grupos”, mais do que fazer um inventário dos traços culturais específicos de cada grupo (Morin; Saladin d’Anglure, 1995, p. 11)<sup>59</sup>. Essa nova conceituação resolve, segundo Manuela Carneiro da Cunha, “a questão da continuidade no tempo de um grupo e de sua identidade” na medida em que revela que os traços culturais de um grupo podem variar no tempo sem que isso afete a sua identidade e que a “cultura é algo essencialmente dinâmico e perpetuamente reelaborado” (1987, p. 25).

---

<sup>59</sup> Françoise Morin e Bernard Saladin d’Anglure escreveram o artigo “*L’ethnicité, un outil politique pour les autochtones de l’Arctique et de l’Amazonie*” (1995), onde argumentam que o desenvolvimento político dos povos indígenas nas últimas décadas, com todos os processos de reorganização étnica que ele implicou, decorreu em parte do que eles chamaram de “efeito Barth”. Segundo Morin e Saladin d’Anglure, o movimento indígena internacional não teria chegado onde chegou sem o apoio dos antropólogos e das organizações não governamentais, especialmente as escandinavas como a *International Work Group for Indigenous Affairs* – IWGIA. Eles explicam que Barth criou as condições teóricas que permitiram aos antropólogos perceberem o desenvolvimento político dos povos indígenas não mais como um abandono de seus valores e estruturas tradicionais ou como um fato de aculturação ou assimilação. O conceito de “eticidade” que Barth formulou, desviou o olhar do “tribal” para o “étnico” o que permitiu ao antropólogo “conceitualizar teoricamente as mobilizações étnicas dos povos indígenas” (Morin; Saladin d’Anglure, 1995, p. 12).

De acordo com esse raciocínio, do ponto de vista antropológico, apenas o critério da autoidentificação que aparece na definição de índio do Estatuto está correto. Por isso, Carneiro da Cunha pondera que “não faz sentido o Estatuto do Índio definir ‘índio’ antes de definir ‘comunidade indígena’”. Para ela, “a ordem deveria ser invertida” (1987, p. 25). Com relação à definição de “comunidade indígena” que dá o Estatuto, ela acaba por excluir as comunidades ditas “integradas”. O artigo 4º estabelece os critérios de classificação dos índios de acordo com seu grau de integração. Os índios podem ser/estar: “isolados”, “em via de integração” e “integrados”. Os índios “integrados” são aqueles que estão “incorporados à comunidade nacional e reconhecidos no pleno exercício dos direitos civis, ainda que conservem usos, costumes e tradições características da sua cultura”<sup>60</sup>.

O problema aqui diz respeito a uma confusão, “abusiva e perigosa”, entre “integração” e “assimilação”. Integração refere-se a uma articulação das sociedades indígenas com a sociedade dominante (Cunha, 1987, p. 26). Neste caso, os grupos indígenas não perdem sua identidade étnica. Assimilação seria a etapa posterior à integração, isto é, quando os indígenas ou quaisquer outros grupos identitários veem suas identidades apagadas, esquecidas, abandonadas, diluídas no interior da identidade coletiva da sociedade dominante. De acordo com Roberto Cardoso de Oliveira, assimilação seria o “processo pelo qual o grupo étnico se incorpora noutro perdendo: a) sua peculiaridade cultural; b) sua identificação étnica anterior” (1976, p. 103)<sup>61</sup>.

Vale a pena ressaltar a posição de Manuela Carneiro da Cunha com relação aos processos de “assimilação”. Ela explica que, na diáspora e em situações de intenso contato, a cultura original de um grupo étnico “não se perde ou não se funde simplesmente, mas adquire uma nova função, essencial e que se acresce às outras, enquanto se torna *cultura de contraste*: este novo princípio que a subtende, do contraste, determina vários processos” (1986, p. 99). Não havendo portanto a possibilidade de assimilação e, se uma comunidade permanece indígena, nada pode justificar a perda de seus direitos territoriais que derivam,

---

<sup>60</sup> Estatuto do Índio, Lei nº 6001/1973, artigo 4º. Nota 50, *infra*.

<sup>61</sup> Também por influência do “efeito Barth” (ver nota 58, *infra*), as análises antropológicas constataram que a pretensa assimilação ou aculturação dos grupos étnicos não se confirmava. O desmonte do modelo de assimilação/aculturação como pensado por Roberto Cardoso de Oliveira em sua obra sobre o processo de assimilação dos Terenas em 1976, ocorreu ao mesmo tempo em que se fortalecia o movimento indígena no Brasil. Com o movimento indígena, a auto-afirmação da identidade indígena passa a ser a regra de aceitação absoluta do movimento. “O ser índio passou a ser fonte de dignidade e de auto-valorização do ‘Nós Tribal’. (...) O reconhecimento da identidade do indígena como ser coletivo passou então a ser mais do que um direito político; passou a ser um imperativo moral”, como afirma o próprio Cardoso de Oliveira, anos mais tarde em outra obra sobre os **Caminhos da Identidade** (2006, p. 111).

não da incapacidade relativa do índio, mas do reconhecimento do indigenato (título congênito que os índios têm sobre a terra) (Mendes Jr., 1912 *apud* Cunha, 1987, p. 27)<sup>62</sup>.

O conceito de índio engloba em uma mesma categoria jurídica todas as sociedades de origem pré-colombiana existentes no Brasil, como sugere a definição do Estatuto. Todos os indivíduos e comunidades etnicamente diferenciadas da “sociedade nacional” pertencem à categoria genérica “índio”. “Índios” é o termo mais usado no Brasil e, se antes tinha uma conotação excessivamente pejorativa, hoje é uma das denominações que os próprios indígenas utilizam para se referir a eles mesmos em determinadas situações (Macedo, 2013, p. 75).

O termo “índio” é uma atribuição exógena com todas as implicações legais e simbólicas decorrentes. Para além da palavra, existe um conjunto de preconceitos que estruturam as ideias que temos sobre os povos indígenas. Esse conjunto é produto de informações e estímulos variados que se reproduzem pela via do sistema de ensino, da mídia, impressa e audiovisual. “Índio” é uma categoria criada durante os processos de colonização e que guarda os signos da diferença inferiorizante e desqualificadora (Macedo, 2013, p. 76).

Não existe nenhum povo com a denominação de “índio”. Cada povo se identifica por uma denominação própria que eles mesmos se dão, como os Guarani e os Yanomami; ou que foi dada por outros povos, “como se fosse um apelido, geralmente expressando a característica principal daquele povo do ponto de vista do outro” como os Madjá que são chamados por outros povos de Kanamari (Luciano Baniwa, 2006, p. 30). “Índio” é um “termo genérico que estigmatizou e ainda estigmatiza” indivíduos, sociedades e culturas pouco ou mal conhecidas, “percebidas por meio de estereótipos difíceis de serem ultrapassados; seja o do ‘bom selvagem’ readaptado em sua forma de ‘índio ecológico’ seja o do selvagem, sem cultura, sem conhecimento e sem razão” (Macedo, 2013, p. 82).

A história desta categorização legal revela não apenas as contradições dos debates políticos, mas também a sua relação com a luta por terra e com o fortalecimento do

---

<sup>62</sup> A questão da identidade indígena tem-se mostrado central em vários conflitos de terra. Numerosas comunidades sobretudo da zona de colonização mais antiga têm suas identidades contestadas por poderosos que ambicionam suas terras. Eles alegam perda de traços culturais, ausência de língua própria e miscigenação. O caso dos Pataxó Hã-hã-hãe que, em 1937, tiveram suas terras ocupadas por poderosos cacauicultores, ficou famoso. Os produtores de cacau tentaram em juízo provar que os Pataxó não eram índios e perderam a ação. Os Tingui-Botó e os Uassu do Estado de Alagoas têm lutado para provar sua identidade indígena (Cunha, 1987, p. 27).

movimento indígena a partir dos anos 1970. Nos anos 70, a palavra “índio” vai ser ressignificada pelos próprios indígenas para se tornar uma “auto-designação importante, um marcador identitário na luta dos povos indígenas pela garantia de seus direitos” (Macedo, 2013, p. 81). Segundo Gersem Luciano Baniwa, naquela época, os povos indígenas perceberam que era importante “manter, aceitar e promover a denominação genérica de índio ou indígena, como uma identidade que une, articula, visibiliza e fortalece todos os povos originários do atual território brasileiro”. Essa nova postura serviria também para “demarcar a fronteira étnica e identitária” entre os habitantes nativos e originários dessas terras e os provenientes dos outros continentes (2006, p. 30).

O uso do termo “índio”, agora ressignificado, possibilitou a construção de uma unidade política que contribuiu para o reconhecimento das causas e reivindicações comuns a uma diversidade de povos. Gersem Baniwa explica que esse processo de articulação pan-indígena por meio da aceitação da denominação genérica de índios, “resultou na recuperação da autoestima dos povos indígenas”. Os povos indígenas que antes escondiam e negavam suas identidades étnicas, agora reivindicam seu reconhecimento (2006, p. 34).

Mesmo com o fortalecimento político, a recuperação de sua autoestima e o recente crescimento demográfico, os povos indígenas, que um dia foram maioria por aqui, representam hoje uma parcela ínfima da população brasileira (0,44%) vivendo em comunidades muito dispersas. Eles ainda têm uma educação formal muito deficiente e “poucos completam cursos superiores” (Terena, 2000 *apud* Ramos, 2004, p. 175) e, por essas e outras razões, “não têm impacto significativo nem demográfico nem intelectual nem político sobre os assuntos da nação” (Ramos, 2004, p. 175).

A população indígena brasileira não representa qualquer ameaça política ou geopolítica para o Estado Nacional, segundo Alcida Ramos. No entanto, “por menor que seja essa minoria indígena, sua presença simbólica tem povoado com grande potência as mentes” (Ramos, 2004, p. 175). De fato, desde as primeiras imagens criadas sobre os “índios”, eles têm ocupado um lugar importante no imaginário nacional. Duas imagens contraditórias sobressaem desse imaginário nacional. Por um lado, o índio representa aquilo que há de melhor no nosso país: “natureza exuberante, ausência de malícia, vivacidade, afabilidade”. Por outro lado, prevalece a ideia de que o pleno desenvolvimento da nação não chegará, “precisamente porque existem índios em seu território”. Para

Ramos, esta oscilação entre elogio e condenação revela uma “duplicidade de amor e ódio construída na imaginação do país sobre os índios” (Ramos, 2004, p. 176).

A presença dos povos indígenas no Brasil é forte e essa força não tem relação com a densidade demográfica, mas com outras considerações de ordem imaterial. Alcida Ramos chama a atenção para o fato que, da mesma forma que “os índios do Brasil não podem extirpar de suas vidas as cicatrizes deixadas pelos conquistadores”, brasileiros e portugueses; o Brasil também seria “ininteligível sem os índios”. Remover o índio da paisagem e imaginação brasileiras seria transformar a “brasilidade em algo irreconhecível”. É quando a prática se encontra com a ideologia: o índio ancestral, abstrato, puro, ainda existe como ícone para satisfazer as necessidades do ideário nacional; o índio concreto, “que tem cara, terra e demandas de direito à diferença, perturba o sonho de homogeneidade pátria por sua insistência em se manter inassimilável” (Ramos, 2004, p. 181).

### **1.3 Pensamento decolonial e *colonialidade do poder***

No início da década de 1950, em um contexto de forte crítica ao colonialismo, o sociólogo francês Georges Balandier (1951) inaugura com seu texto “*La situation coloniale: approche théorique*” uma nova maneira de conceber o estudo das sociedades ‘etnológicas’ que passam a ser reconhecidas como parte de uma totalidade colonial, primeiro enquanto sociedades colonizadas e depois, subdesenvolvidas. Após fazer uma revisão bibliográfica dos estudos históricos, geográficos, de economistas, psicólogos e cientistas políticos sobre a colonização e se apropriando dos dados produzidos por estas disciplinas, ele reconstrói a problemática com o olhar do sociólogo e apresenta sua noção de *situação colonial* como o grande sistema da época. Ele conclui que qualquer exame concreto das sociedades afetadas pela colonização deveria realizar-se através das referências a essa totalidade complexa que ele chamou de *situação colonial*. Ele insiste na ideia de ‘situação’ para assegurar a integração dos dados das diferentes disciplinas.

De acordo com Balandier, apesar das especificidades locais, é possível falar no caráter de inautenticidade da *situação colonial* e identificar características gerais do colonialismo como: a dependência política e econômica, *colour line*, as relações sociais insuficientes e a falta de contato entre os nativos e a casta dominante. Essas características

gerais apontadas por Balandier se apoiam, por sua vez, em uma série de racionalizações como a superioridade da raça branca, a incapacidade dos nativos de se autogovernarem ou a incapacidade dos nativos de valorizarem os recursos naturais de seus territórios e foi em função dessas racionalizações e de representações estereotipadas que os colonizadores agiram.

A historiografia mostrou, por exemplo, que a colonização foi realizada em função dos interesses da metrópole e não em vista dos interesses locais. Mostrou também como a população nativa foi abalada para atender às necessidades da grande economia por meio das políticas de recrutamento de mão de obra, de deslocamentos, da criação de aldeamentos ou reservas, etc. Mostrou ainda os processos de adaptação e de recusa, os pontos de resistência e as condutas inovadoras nascidas da destruição dos modos de vida tradicionais (Balandier, 1951, p. 8 – 13).

A Economia<sup>63</sup> revelou os estreitos laços entre o crescimento do capitalismo e a expansão colonial. Balandier aponta como características econômicas da situação colonial: a pobreza local como resultado da degradação das economias tradicionais; a exploração depredatória em grande escala; o comércio de importação/exportação nas mãos das sociedades estrangeiras; a distância entre a sociedade colonial e a sociedade colonizada que explica a dificuldade do nativo de crescer economicamente e o fenômeno da despossessão fundiária que implica desenraizamento e proletarianização (Balandier, 1951, p. 13 - 21).

O estudo das políticas administrativas demonstrou como se deu a dominação política e como esta foi acompanhada por uma dominação cultural. A influência das culturas europeias teve como resultado a opressão do fundo cultural autóctone (Balandier, 1951, p. 21 - 22). A Sociologia, por sua vez, mostrou que as sociedades colonizadas são sociedades ‘plurais’, compostas de um número de grupos conscientes de sua existência, opostos pela cor que levam vidas diferentes nos limites de um quadro político único, falam línguas diferentes, têm uma alimentação diferente, têm hábitos diferentes e ideias diferentes sobre o bem e o mal. Mas a constatação do pluralismo em si não é suficiente, a Sociologia indicou também as especificidades desse pluralismo como a base racial dos grupos, a heterogeneidade radical e as relações antagônicas que ele mantém (Balandier, 1951, p. 22 – 29).

---

<sup>63</sup> Usamos a maiúscula para Economia, Psicologia e Sociologia para nos referirmos às disciplinas científicas e suas contribuições específicas para o estudo da colonização de acordo com a revisão bibliográfica feita por Georges Balandier em 1951.

Sob uma determinada percepção da Psicologia, os fatos econômicos e políticos assumem, no quadro da *situação colonial*, uma coloração racial. A sociedade colonial manipulou a diversidade racial com o fim de justificar e de manter sua dominação. Foi a superioridade da raça branca que fundou o dever de civilizar e o recurso a métodos que provocaram o ressentimento. Ao racismo europeu correspondeu um racismo do colonizado. Além disso, os estudos de Psicologia detectaram as influências psicológicas dos modos de intervenção da colonização como a evangelização e a formação do individualismo; o problema da ‘imitação’ do europeu civilizado; o sentimento de inferioridade do colonizado e os conflitos mentais subjacentes; o caráter conflituoso do contato cultural e o esforço de adaptação que impõe ao indivíduo (Balandier, 1951, p. 30 - 36).

Balandier insistiu na importância de se considerar todos esses aspectos para a apreensão da *situação colonial* como uma totalidade complexa. Ele escreveu esse texto numa época em que o pensamento anticolonialista francês estava se formando e, apesar das críticas que hoje podem ser feitas ao caráter generalizante e totalizante de sua sociologia da colonização, seu texto merece ser revisitado por aqueles que se interessam pelo campo das relações entre Estado e povos indígenas.

Sobre a *situação colonial* e seus efeitos de herança, é nos estudos pós-coloniais e no pensamento decolonial que encontramos algumas diretrizes para nossa análise dos direitos indígenas e das relações entre Estado e povos indígenas. Pesquisadores latino-americanos, indianos e africanos vinculados a esta corrente de pensamento têm se dedicado ao estudo das cicatrizes, das sequelas e das recorrências contemporâneas da dominação colonial e têm refletido sobre a necessidade de *descolonização*. Avaliando o impacto da colonização europeia nas antigas colônias, esses pesquisadores se interessaram pelos mecanismos atuantes nos encontros e confrontos coloniais e compuseram um discurso crítico em relação a interpretações culturais etnocêntricas que tenham como parâmetro as excelências da civilização ocidental.

Eles mostraram que existe uma continuidade da *situação colonial* que pode ser percebida de modo mais intenso no plano simbólico e imaterial, na dimensão dos valores, das práticas discursivas e dos olhares sobre o outro. Voltaram-se, então, para o exame dos discursos do poder e do saber impostos pelos colonizadores europeus em suas colônias e nas metrópoles de onde partiu o aparato ideológico de dominação colonial.

Com forte inspiração na teoria das práticas discursivas e na analítica do poder de Michel Foucault, os estudos pós-coloniais voltaram-se, sobretudo, para a desconstrução dos discursos elitistas: o discurso colonial, da nação, dos arquivos e da historiografia e, o foco de suas pesquisas ficou na textualidade do poder e na relação entre poder e saber. A obsessão na ideia de que o colonialismo era essencialmente uma forma de dominação e de subordinação culturais pela modernidade Ocidental levou a uma reificação da figura do “saber-poder” ocidental. A redução da dominação colonial a uma dominação cultural levantou algumas críticas que abriram o caminho para novos estudos pós-coloniais. Autores como Aijaz Ahmad (1995), Arif Dirlik (1994) e Benita Parry (1997) mostraram que deixar o estudo das relações de poder na esfera cultural, é o mesmo que abandonar o terreno das lutas concretas, esquecendo, por exemplo, que alguns grupos de *subalternos* nos países antigamente colonizados continuam a esperar os progressos da modernização e das políticas públicas de desenvolvimento. Por outro lado, colocar a ênfase no binômio colonização/resistência é não considerar as insuficiências e recusas tanto da dominação quanto da resistência minimizando, por exemplo, os aspectos de consentimento dos colonizados à sujeição que eles sofreram.

Na medida em que estes autores criticaram a apreensão excessivamente cultural da dominação colonial, eles apontaram para as possibilidades de convergência dos questionamentos marxistas e pós-colonialistas. Benita Parry (2006) que participou da fundação dos estudos pós-coloniais na Índia mostrou, por exemplo, como que o *linguistic turn* e a influência dos *Cultural Studies* desviaram o questionamento pós-colonial. Para esta autora, a institucionalização dos estudos pós-coloniais aconteceu no mesmo momento em que o *linguistic turn* se impunha na teoria literária e os estudos culturais abandonavam suas origens materialistas para evoluir no quadro de uma abordagem cultural essencialmente textualista (2006, p. 149).

A prioridade passou a ser posta na análise das formações discursivas e nos processos de significação, na discussão das estruturas internas dos textos, dos enunciados e sistema de signos em detrimento do exame das condições, situações e contextos sociais. Esse desvio, segundo Parry, ao ignorar a economia política teve como consequência a ocultação dos laços entre dominação colonial ou pós-colonial e capitalismo histórico minimizando as resistências que a ele se opuseram. Ao descartar a análise marxista do colonialismo e do imperialismo, “as motivações econômicas que estavam por trás da



expansão territorial, da apropriação militar do espaço e dos recursos físicos, da exploração do trabalho humano e da repressão institucionalizada desapareceram do olhar” (2006, p. 149). Do mesmo modo, ao privilegiar a análise da resistência cultural em detrimento das outras formas de oposição política e interpretar “o confronto intrinsecamente antagonístico” que surgiu do colonialismo em termos de “ambivalência” ou “negociação”, o caráter conflitante da experiência colonial acabou sendo negado. Como explicou Simon During (*apud* Parry, 2006, p. 151), ao recorrer às categorias de “hibridismo, imitação e ambivalência (...), que ligam os colonizados à cultura dos colonizadores, o pós-colonialismo tornou-se de fato mais uma categoria de reconciliação que uma categoria crítica e anti-colonial”. Finalmente, Parry conclui seu capítulo sugerindo que “as especulações metacríticas” dos estudos pós-coloniais sejam vinculadas “a pesquisas sobre os quadros políticos, econômicos e culturais realmente existentes” no passado ou no presente (2006, p. 156). Foi essa tendência de aproximação entre marxismo e pós-colonialismo que nos atraiu para pensar historicamente as relações de poder entre Estados e povos indígenas no Brasil.

Na América Latina, alguns pesquisadores se organizaram em torno de um programa de pesquisa ou grupo que Arturo Escobar chamou de ‘Modernidad/Colonialidad’ (2003, p. 51). Esse programa de pesquisa é composto por diversos intelectuais latino americanos ligados ao movimento indígena da Bolívia e do Equador e ao Fórum Social Mundial e outros ligados a universidades norte-americanas. Entre eles, podemos citar os nomes de: Enrique Dussel, Walter Dignolo, Aníbal Quijano, Edgardo Lander, Arturo Escobar, Ramón Grosfoguel, Nelson Maldonado-Torres, Santiago Castro-Gomez e Catherine Walsh. Este grupo tem contribuído para a crítica à modernidade e ao eurocentrismo com uma série de categorias teóricas (*colonialidade do poder, diferença colonial, decolonialidade*<sup>64</sup> e *interculturalidade*, entre outras) que põem em evidência as relações de dominação entre o Norte e o Sul.

---

<sup>64</sup> Eduardo Restrepo e Axel Rojas explicam que, da mesma forma que é preciso fazer uma distinção analítica entre colonialismo e *colonialidade*, não se deve também confundir descolonização com *decolonialidade*. Por descolonização entende-se o processo de superação do colonialismo, geralmente associado às lutas anticoloniais no marco dos Estados que resultaram na independência política das antigas colônias. A *decolonialidade* refere-se ao processo que busca transcender historicamente a *colonialidade* e, de acordo com estes autores, supõe um projeto com um projeto mais profundo e uma tarefa urgente para o nosso presente de subversão do padrão de poder colonial (2010, p. 16 – 17). Nesta tese, adota-se a expressão *descolonização* (em itálico) no sentido de *decolonialidade*, pois é a expressão usada pelo movimento indígena de alguns países da América Latina e que aparece na Constituição Política do Estado Plurinacional da Bolívia de 2009.

Trata-se de um grupo pluridisciplinar que tem operado a partir de horizontes teóricos diversos. As principais correntes teóricas que estão na origem da formação desses intelectuais ou das quais eles participaram são: o marxismo, a teoria da dependência, a teologia da libertação, os estudos pós-coloniais, os estudos culturais e os estudos subalternos (Restrepo; Rojas, 2010, p. 23 - 30). A partir de meados da década de 1990, o grupo de pensadores críticos latino americanos começa a se distinguir dos estudos culturais, subalternos e pós-coloniais; primeiro porque essas três escolas limitam sua definição de modernidade aos séculos XVIII, XIX e XX e, depois porque as duas últimas concentram sua pesquisa nos impérios britânico e francês. O grupo Modernidad/Colonialidad (M/C) considera que a modernidade começa em 1492 e coloca a colonização ibérica do Novo Mundo na origem da formação do mundo moderno/capitalista (Restrepo; Rojas, 2010, p. 24).

Claude Bourguignon Rougier e Philippe Colin observam que essa mudança de perspectiva tem implicações epistemológicas, éticas e políticas importantes:

permite vislumbrar a retórica emancipadora da modernidade e a lógica opressiva da *colonialidade* como modalidades indivisíveis de uma mesma configuração sociohistórica, hoje articulada a nível global; coloca no centro do debate as diferentes formas de racialização das relações sociais que constituem a matriz do poder moderno/colonial; permite pôr em evidência as utopias “decoloniais” daqueles que as diferentes formas de assimetrias geradas por este sistema de poder colocaram em posição de inferioridade (Rougier; Colin, 2014, p. 10).

Uma das marcas distintivas do coletivo Modernidad/Colonialidad é que seus pesquisadores vão adotar o termo “decolonial” para se referir a sua própria abordagem de pesquisa não apenas para se diferenciar dos estudos “pós-coloniais”, mas para mostrar que a crítica epistêmica que se propõem a fazer não se restringe a um projeto de produção de um saber acadêmico, trata-se também de um “projeto político de descolonização da colonialidade do poder, do saber, do ser e da natureza” (Grosfoguel, 2006 *apud* Restrepo; Rojas, 2010, p. 21). O projeto decolonial se opõe aos “desenhos globais e totalitários em nome da universalidade (que facilmente correm o risco de fazer com que um particular

---

Para se referir ao processo histórico de independência dos países Latinoamericanos que teve início no final do século XVIII e na África e Ásia ao longo do século XX, usamos o termo descolonização sem o itálico.

eurocentrado represente o universal)” e defende “uma ética e uma política da pluriversalidade” como uma aposta capaz de viabilizar e tornar visíveis “a multiplicidade de conhecimentos, formas de ser e aspirações sobre o mundo” (Restrepo; Rojas, 2010, p. 21).

Catherine Walsh (2009), partindo da perspectiva do movimento indígena equatoriano, se refere a esse projeto ético e político recorrendo ao termo *interculturalidade*. Para a autora, *interculturalidade* é, ao mesmo tempo, um processo, um projeto social, político, ético y epistêmico e um princípio ideológico e político concebido primeiro pelo movimento indígena e não pela academia, que “desanuvia horizontes e abre caminhos que enfrentam o colonialismo ainda presente e convidam a criar posturas e condições, relações e estruturas novas e distintas” (2009, p. 14). Esse mesmo processo de luta, ela chama de “decolonial” e explica porque “de” e não “descolonial”:

*Suprimir la “s” y nombrar “decolonial” no es promover un anglicismo. Por el contrario, es marcar una distinción con el significado en castellano del “des”. No pretendemos simplemente desarmar, deshacer o revertir lo colonial; es decir, pasar de un momento colonial a un no colonial, como que fuera posible que sus patrones y huellas desistan de existir. La intención, más bien, es señalar y provocar un posicionamiento – una postura y actitud continua – de transgredir, intervenir, in-surgir e incidir. Lo decolonial denota, entonces, un camino de lucha continuo en el cual podemos identificar, visibilizar y alentar “lugares” de exterioridad y construcciones alternativas (Walsh, 2009, p. 14 – 15).*

Nesse coletivo de argumentação se destaca o pensamento de Aníbal Quijano, especialmente, a noção de *colonialidade do poder* por ele cunhada e que será retomada por outros integrantes do grupo. Em seu texto “Colonialidad y modernidad-razionalidad”, Quijano anuncia pela primeira vez aquilo que se tornaria o “axioma central do pensamento decolonial: a concomitância entre modernidade e *colonialidade*” (Rougier; Colin, 2014, p. 26). Neste artigo, Quijano apresenta a *colonialidade* como sendo o modo mais geral de dominação no mundo atual e relaciona seu surgimento com a consolidação da dominação cultural europeia que estabeleceu o “complexo cultural conhecido como racionalidade/modernidade” posto como “paradigma universal de conhecimento e de relação entre a humanidade e o resto do mundo” (1992, p. 440).

De acordo com o sociólogo peruano, a concomitância entre a colonialidade e a racionalidade/modernidade teve implicações decisivas que podem ser reveladas na crise atual desse complexo cultural. Uma dessas implicações diz respeito ao individualismo cartesiano que concebe o trabalho da consciência humana como sendo o de uma subjetividade isolada. A ideia de um “sujeito” como indivíduo isolado pode ser compreendida como um momento importante de libertação do indivíduo das estruturas adscritivas que o aprisionavam, mas a subjetividade não existe só “diante de si e por si”; existe como parte diferenciada de uma intersubjetividade. Aqui, Quijano chama a atenção para a associação entre individualismo e conflitos sociais e culturais europeus no momento de elaboração do principal paradigma europeu de racionalidade, e para a relação da colonialidade/racionalidade/modernidade com os processos de negação do Outro não europeu. Uma negação que possui uma função ideológica precisa, como ele mesmo explica:

A radical ausência do “outro” não somente postula uma imagem atomística da existência social em geral. Isto é, nega a ideia de totalidade social. Como mostraria a prática colonial europeia, o paradigma faz possível também omitir toda referência a todo outro “sujeito” fora do contexto europeu, isto é, fazer invisível a ordem colonial como totalidade, no momento mesmo em que a própria ideia de Europa está se constituindo precisamente em relação com o resto do mundo em colonização. A emergência da ideia de “Ocidente” ou de “Europa” é uma admissão de identidade, isto é, de relações com outras experiências culturais, de diferenças com as outras culturas. Mas para essa percepção “europeia” ou “ocidental” em plena formação, essas diferenças foram admitidas, antes de tudo, como desigualdades no sentido hierárquico. (Quijano, 1992, p. 441 - 442).

Essas desigualdades são percebidas como “naturais”, ou seja, porque somente a cultura europeia é racional e pode conter “sujeitos”; todas as demais, por não serem vistas como racionais, são diferentes, desiguais e inferiores por natureza e, por isso, são “objeto” de conhecimento e de práticas de dominação. Essa atitude imperial do *ego conquiro* gera aquilo que Walter Mignolo denomina *diferença colonial*. De acordo com Enrique Dussel, o *ego cogito* cartesiano, “eu penso logo existo” foi precedido, em mais de um século, pelo *ego conquiro*, “eu conquisto logo existo” (2000, p. 48). O *ego conquiro* produziu a certeza da superioridade da Europa face aos Astecas, Maias, Incas, etc. e serviu como “trampolim” para a “afirmação da ‘vantagem comparativa’ determinante da Europa com relação a suas

antigas culturas antagônicas (turco-muçulmana, etc.)” (Dussel, 2000, p. 48). Esse *ego conquiro* estaria na origem da *diferença colonial*.

A *diferença colonial* é um conceito proposto por Walter Mignolo para mostrar que, além da diferença ontológica instaurada a partir da atitude imperial do *ego conquiro* europeu que atribuiu aos sujeitos colonizados o estatuto de inferioridade dando origem a subjetividades condenadas a tal inferioridade sob todos os planos existenciais, é possível conceber, ao mesmo tempo, uma diferença geopolítica colonial que estabelece as grandes linhas do *sistema-mundo moderno/colonial* determinando o lugar dos territórios geográficos imperiais e colonizados, os primeiros devendo governar os segundos, ao mesmo tempo em que se apropriam de seus recursos para obter lucro econômico.

Mignolo define *diferença colonial* como sendo o lugar e as experiências daqueles que foram objeto de inferiorização por parte daqueles que se consideram superiores. A *diferença colonial* é o lugar de enunciação das diferentes histórias locais camufladas, ignoradas ou negadas pelo propósito da modernidade. Seria então, o ponto de partida de um “pensamento outro” ou, como ele mesmo explica,

*Es tambien el espacio en el que se está verificando la restitución del conocimiento subalterno y está emergiendo el pensamiento fronterizo. La diferencia colonial es el espacio en el que las historias locales que están inventando y haciendo reales los diseños globales se encuentran con aquellas historias locales que los reciben; es el espacio en el que los diseños globales tienen que adaptar-se e integrar-se o en el que son adoptados, rechazados o ignorados. La diferencia colonial es, finalmente, la localización tanto física como imaginaria desde la que la colonialidad del poder está operando a partir de la confrontación entre dos tipos de historias locales que se desarrollan en distintos espacios y tiempos a lo largo del planeta (2003, p. 8).*

Esse conceito explica como os conhecimentos, seres, territórios e populações foram, epistêmica, ontológica e socialmente, inferiorizados a partir do olhar colonialista e mostra que os lugares e as experiências dos colonizados foram constituídos como exteriores à modernidade, ou seja, como não modernos, e de acordo com uma lógica de negação e inferiorização. A *diferença colonial* seria o resultado dessa lógica de classificação dos grupos ou populações a partir de suas “faltas e excessos”, de modo a marcar sua diferença e inferioridade (Mignolo, 2003, p. 39). Mignolo usa esse conceito para dar conta dos “outros” subalternizados da modernidade, no entanto, é importante

lembrar que não se deve fazer uma “leitura culturalista da *diferença colonial*”. A *diferença colonial* não é uma categoria culturalista que “reduz a diferença a simples diferenças culturais” (Mignolo, 2003, p. 27). Mignolo lembra como as “‘diferenças coloniais’ foram mascaradas e vendidas como ‘diferenças culturais’ para ocultar o diferencial do poder, isto é, a colonialidade do poder” (2003, p. 27). Por meio da categoria *diferença colonial*, ele procura dar uma elaboração mais precisa à noção de colonialidade do poder, mostrando as formas como opera o poder nas relações entre sociedades colonizadoras e sociedades colonizadas.

Com a chegada dos espanhóis e portugueses na América, é criada a *diferença colonial*, ou seja, a aplicação de critérios de diferenciação por meio dos quais se desenvolve uma hierarquia que coloca o homem europeu no topo. Foi a partir do estabelecimento desses critérios de classificação que a *colonialidade* pôde ser exercida naquele momento e continuar atuando até os dias de hoje.

A *colonialidade* deve ser entendida como um fenômeno histórico de longa duração, muito mais complexo que o colonialismo e que se estende até os nossos dias. Enquanto que o colonialismo se refere ao processo e aparatos de dominação política e militar que garantem a exploração do trabalho e das riquezas das colônias para o benefício da metrópole e do colonizador e que já desapareceram em grande parte do mundo; a *colonialidade* consiste na articulação planetária de um sistema de poder ocidental que opera por meio da naturalização de hierarquias territoriais, raciais, culturais e epistêmicas e que perdura até os dias de hoje (Restrepo; Rojas, 2010, p. 15).

De acordo com Eduardo Restrepo e Axel Rojas, a distinção entre colonialismo e *colonialidade* é um marco distintivo do pensamento decolonial e, em termos analíticos, é importante na medida em que revela a permanência e vigência da *colonialidade* como “esquema de pensamento e marco de ação” que continua legitimando as “diferenças entre sociedades, sujeitos e conhecimentos”, mesmo após a conclusão do processo de colonização. Em outras palavras, “o colonialismo foi uma das experiências históricas constitutivas da *colonialidade*, mas a *colonialidade* não se esgota no colonialismo e inclui muitas outras experiências e articulações que operam inclusive no nosso presente” (2010, p. 16).

Quando Quijano começa a desenvolver seu conceito de *colonialidade* no seu artigo de 1992, ele apresenta primeiro a *colonialidade* como uma dominação cultural e explica a

relação que a cultura europeia estabelece com as outras culturas como uma relação de dominação colonial que, não apenas subordina as outras culturas, mas implica também em uma colonização do imaginário dos dominados. Essa colonização atua na interioridade desse imaginário e decorre de “uma sistemática repressão não só de específicas crenças, ideias, imagens, símbolos ou conhecimentos que não serviram para a dominação colonial global” (1992, p. 438). Essa repressão foi acompanhada por uma imposição do uso dos padrões de expressão dos dominantes a ponto de a cultura europeia converter-se em um instrumento de sedução capaz de dar acesso ao poder até tornar-se o modelo cultural universal.

Aníbal Quijano aprofunda seu conceito de colonialidade em seu artigo *Colonialidad del poder y clasificación social* de 2000, acrescentando “o poder” como traço especificador. Neste artigo ele define *colonialidade do poder*:

*La colonialidad es uno de los elementos constitutivos y específicos del patrón mundial de poder capitalista. Se funda en la imposición de una clasificación racial/étnica de la población del mundo como piedra angular de dicho patrón de poder y opera en cada uno de los planos, ámbitos y dimensiones, materiales y subjetivas, de la existencia social cotidiana y a escala societal. Se origina y mundializa a partir de América. Con la constitución de América (Latina), en el mismo momento y en el mismo movimiento histórico, el emergente poder capitalista se hace mundial, sus centros hegemónicos se localizan en las zonas situadas sobre el Atlántico – que después se identificarán como Europa -, y como ejes centrales de su nuevo patrón de dominación se establecen también la colonialidad y la modernidad. En otras palabras: con América (Latina) el capitalismo se hace mundial, eurocentrado y la colonialidad y la modernidad se instalan, hasta hoy, como los ejes constitutivos de ese específico patrón de poder (2000a, p. 342).*

De acordo com Quijano, América Latina se constituiu como o primeiro espaço/tempo desse novo padrão de poder. Foi a convergência e a associação de dois processos históricos na produção desse espaço/tempo que provocaram a instauração desse novo padrão de poder: de um lado, a naturalização da relação de dominação oriunda da conquista e da colonização ibérica através da noção classificante e hierarquizadora de “raça”; de outro lado, “a articulação de todas as formas históricas de controle do trabalho, de seus recursos e produtos, em torno do capital e do mercado mundial” (2000b, p. 202).

A ideia de “raça” e a classificação social da população mundial com base nela, formam um dos eixos fundamentais desse novo padrão de poder mundial. Quijano explica que a ideia de “raça” é uma invenção e que “não tem, literalmente, nada a ver com a estrutura biológica da espécie humana e tudo a ver, em contrapartida, com a história das relações de poder no capitalismo mundial, colonial/moderno, eurocentrado” (2007, p. 113). A ideia de “raça” nasce com a América para se referir às diferenças fenotípicas entre “índios” e conquistadores. Os europeus já haviam aplicado a ideia de “cor” aos povos dominados e escravizados da África, antes mesmo de chegarem à América, mas não a ideia de “raça” (Quijano, 2007, p. 115). Foi a partir da América Colonial que a visão de que existem diferenças de natureza biológica, associadas à capacidade de desenvolvimento cultural e mental se consolidou. Essa foi, aliás, a discussão central do célebre debate de Valladolid que opôs Bartolomé de Las Casas a Ginés de Sepúlveda, de 1550 a 1551:

*Con la formación de América se establece una categoría mental nueva, la idea de raza. Desde el inicio de la conquista, los vencedores inician una discusión históricamente fundamental para las posteriores relaciones entre las gentes de este mundo, y en especial entre europeos y no-europeos, sobre si los aborígenes de América tiene alma o no; en definitiva si tienen o no naturaleza humana. La pronta conclusión decretada desde el Papado fue que son humanos. Pero desde entonces, en las relaciones intersubjetivas y en las prácticas sociales del poder, quedó formada, de un parte, la idea de que los no-europeos tienen una estructura biológica no solamente diferente de la de los europeos; sino, sobre todo, perteneciente a un tipo o a un nivel inferior. De otra parte, la idea de que las diferentes culturas están asociadas a tales desigualdades biológicas y que no son, por lo tanto, producto de la historia de las relaciones entre las gentes y de éstas con el resto del universo. Estas ideas han configurado profunda y duraderamente todo un complejo cultural, una matriz de ideas, de imágenes, de valores, de actitudes, de prácticas sociales, que no cesa de estar implicado en las relaciones entre las gentes, inclusive cuando las relaciones políticas coloniales ya han sido canceladas. Ese complejo es lo que conocemos como racismo (Quijano, 1993, p. 167).*

A “raça” tornou-se o primeiro critério para a distribuição da população mundial e, desde então, “demonstrou ser o mais eficaz e duradouro instrumento de dominação social



universal”, pois dele passou a depender outro, mais antigo e igualmente universal, o de gênero (2000b, p. 203). As relações de dominação fundadas sobre as diferenças de sexo são anteriores ao capitalismo. No entanto, de acordo com Quijano, o capitalismo tornou essas diferenças mais profundas ao associa-las às relações de “raça”. Assim, a classificação “racial” da população mundial fez com que as mulheres das “raças” dominantes subjugassem as mulheres das “raças” dominadas. Isso representou a introdução de um mecanismo eficaz de reforço das duas formas de dominação, mas sobressaiu a dominação que se assenta na ideia de “raça” (Quijano, 2007, p. 114). Dessa forma, a ideia de “raça”, como primeira categoria social da modernidade, desempenhou um papel central na construção das novas identidades que surgiram a partir do século XV, articulando-se depois com outras formas de classificação social, como aquelas baseadas nas ideias de gênero e de classe.

O segundo eixo da *colonialidade do poder* é o novo sistema de controle de trabalho gestado no mesmo movimento histórico de produção e de controle das subjetividades que deu origem às classificações sociais baseadas na ideia de “raça”. “Raça” e o complexo ideológico do racismo são construções sociais que vão institucionalizar a divisão desigual do trabalho organizada pelo capitalismo a nível mundial. Assim, as diferentes formas de trabalho articuladas pelos regimes coloniais foram distribuídas de acordo com uma hierarquia racial, ela mesma fundada sobre a atribuição de um valor diferencial dos fenótipos entre conquistadores e conquistados. Nas palavras de Quijano,

*(...) en el proceso de constitución histórica de América, todas las formas de control y de explotación del trabajo y de control de la producción-apropiación-distribución de productos, fueron articuladas alrededor de la relación capital salario y del mercado mundial. Quedaron incluidas, la esclavitud, la servidumbre, la pequeña producción mercantil, la reciprocidad y el salario. En tal ensamblaje, cada una de dichas formas de control del trabajo no era una mera extensión de sus antecedentes históricos. Todas eran histórica y sociológicamente nuevas. En primer lugar, porque fueron deliberadamente establecidas y organizadas para producir mercaderías para el mercado mundial. En segundo lugar, porque no existían sólo de manera simultánea en el mismo espacio/tiempo, sino todas y cada una articuladas al capital y a su mercado, y por ese medio entre sí. Configuraron así, un nuevo patrón global de control del trabajo, a su vez un elemento fundamental de un nuevo patrón de poder, del cual eran conjunta e individualmente dependientes histórico-estructuralmente. Esto*

*es, no sólo por su lugar y función como partes subordinadas de una totalidad, sino porque sin perder sus respectivas características específicas y sin perjuicio de las discontinuidades de sus relaciones con el orden conjunto y entre ellas mismas, su movimiento histórico dependía en adelante de su pertenencia al patrón global de poder. En tercer lugar, y como consecuencia, para colmar las nuevas funciones cada una de ellas desarrolló nuevos rasgos y nuevas configuraciones histórico-estructurales (Quijano, 2000b, p. 204).*

Desde o início da conquista da América, as novas identidades produzidas sobre a base da ideia de “raça” receberam papéis e lugares específicos na nova estrutura global de controle de trabalho. O trabalho coercitivo foi designado para aqueles que haviam sido previamente categorizados como “selvagens”, e depois para as populações arrancadas do continente africano. Esses dois mecanismos fundamentais, racialização e divisão do trabalho, vão se encontrar “estruturalmente associados e se reforçar mutuamente, ainda que nem um dos dois tenha sido necessariamente dependente do outro para existir ou para se transformar” (Quijano, 2000b, p. 204). Uma sistemática divisão racial do trabalho foi imposta. A distribuição racista do trabalho no interior do capitalismo colonial/moderno se manteve ao longo de todo período colonial e, com a expansão mundial da dominação colonial parte dos “brancos”, o mesmo critério de classificação social foi infligido a toda população mundial (Quijano, 2000b, p. 205).

Um terceiro elemento característico deste padrão mundial de poder é o eurocentrismo. Segundo Quijano, o eurocentrismo é uma perspectiva hegemônica de conhecimento ou uma racionalidade específica e também um modo de produzir conhecimento que coloniza e se sobrepõe a todas as outras formas de conhecimentos e que tem dois “mitos fundadores”: a ideia-imagem da história da civilização humana como uma trajetória que parte de um estado de natureza e culmina na Europa e a função de outorgar sentido às diferenças entre Europa e não Europa como diferenças de natureza (racial) e não de história do poder. Ambos os mitos podem ser reconhecidos no fundamento do evolucionismo e do dualismo (Quijano, 2000b, p. 211).

Um dos resultados desse eurocentrismo foi a constituição de todas as outras culturas como periféricas assim como toda forma de conhecimento por elas produzida. Os europeus, ao se sentirem e se imaginarem naturalmente (racial) superiores e ao difundirem sua perspectiva histórica como hegemônica, reprimiram e subjugaram todas as “formas de

produção de conhecimento dos colonizados, seus padrões de produção de sentidos, seu universo simbólico, seus padrões de expressão e de objetivação da subjetividade” (Quijano, 2000b, p. 210). Assim, enquanto perspectiva hegemônica de conhecimento, o eurocentrismo esteve sempre ligado às exigências do capitalismo e funcionou como instrumento de perpetuação e naturalização da dominação dos colonizadores. Uma de suas funcionalidades mais importante foi a de impor aos dominados uma espécie de “espelho que deforma o que reflete” (Quijano, 2000b, p. 225), levando-os a se ver com os olhos do colonizador. O eurocentrismo como “padrão epistemológico” produtor de subjetividades acabou por desintegrar outras maneiras de conhecer e subjetividades diferentes daquelas postas pelos colonizadores, assim, “as populações colonizadas foram submetidas a mais perversa alienação histórica” (Quijano, 2001, p. 124 – 125).

A *colonialidade do poder* é, portanto, um padrão colonial de poder que produziu discriminações sociais, “posteriormente codificadas em ‘raciais’, ‘étnicas’, ‘antropológicas’ ou ‘nacionais’” e que, ainda funciona como o “marco a partir do qual operam as outras relações sociais, de tipo classista ou estamental” (Quijano, 1992, p. 438). Quijano explica que se observarmos hoje, em escala global,

as linhas matrizes do atual poder mundial, com sua distribuição de recursos e de trabalho, entre a população do mundo, é impossível não ver que a vasta maioria dos explorados, dos dominados, dos discriminados são exatamente os membros das “raças”, das “etnias”, ou das “nações” em que foram categorizadas as populações colonizadas, no processo de formação desse poder mundial, da conquista da América em diante (1992, p. 438).

A ideia de “raça” é a primeira característica da *colonialidade do poder*, constituindo a base sobre a qual é estabelecido o padrão de dominação entre colonizados e colonizadores e servindo para outorgar legitimidade às relações de dominação impostas pela conquista que, com base nessa inferiorização naturalizante dos grupos humanos, dos lugares, dos saberes, das subjetividades não ocidentais, reforçou a exploração da força de trabalho em uma lógica de reprodução estendida do capital.

Dentro dessa lógica, os povos indígenas, primeiros a serem conquistados e dominados, foram situados em uma posição de inferioridade que permaneceu mesmo quando o colonialismo foi superado e os países da América se tornaram independentes. O

caráter colonial do sujeito indígena perdurou e a *colonialidade* foi institucionalizada e disseminada nas práticas da sociedade e do Estado (Garzón López, 2013, p. 311).

O quarto elemento característico do padrão mundial de poder é o estabelecimento de um novo sistema de controle da autoridade coletiva em torno da hegemonia do Estado: primeiro, o Estado-nação a partir do século XVIII e, depois, o sistema de Estados. Na América Latina, o processo de conformação dos Estados-nação e das identidades nacionais à moda europeia teve como característica e condição a homogeneização dos membros da sociedade imaginada. Nos países do Cone Sul, como Argentina, Chile e Uruguai, esse processo foi levado a cabo não por meio da *descolonização* das relações sociais e políticas entre os diferentes segmentos da população, mas pela “eliminação massiva de alguns deles (índios, negros e mestiços). Isto é, não por meio da democratização fundamental das relações sociais e políticas, mas pela exclusão de uma parte da população” (Quijano, 2000b, p. 232). Nos países de maioria índia, negra e mestiça, como México e Bolívia, por exemplo, a trajetória eurocêntrica rumo ao Estado-nação não se concretizou até hoje. Nesses países, durante o processo de organização dos novos Estados, os povos indígenas, negros e mestiços se viram excluídos de qualquer participação possível na organização social e política, enquanto a minoria branca pôde assumir o controle do Estado e garantir a expansão de sua propriedade de terras sobre territórios reservados para os índios por regulamentação da Coroa espanhola (Quijano, 2000b, p. 233). No Brasil, Colômbia e Venezuela, paralelamente a esse processo de conformação dos Estados nacionais, se impôs uma ideologia de “democracia racial” que serviu para mascarar a verdadeira discriminação e dominação colonial dos negros e indígenas e invisibilizar os conflitos étnicos-raciais (Quijano, 2000b, p. 237).

Esses novos Estados não poderiam ser considerados nem nacionais, nem democráticos, a não ser que a minoria de colonizadores realmente representasse a população colonizada. Daí o paradoxo que se revelaria desde o início da formação dos Estados independentes da América Latina: eram Estados independentes, mas que continuavam sendo sociedades coloniais. Os interesses da minoria branca no controle desses Estados eram antagônicos com relação aos indígenas, negros e mestiços, uma vez que os privilégios dessa minoria decorriam exatamente do domínio e da exploração dessa gente. Não havendo interesse comum entre brancos e não brancos, era difícil pensar no que poderia ser um interesse nacional comum a todos eles. Neste sentido, o processo de

independência dos Estados na América Latina se deu sem a descolonização da sociedade e, por isso, “não pode ser, e não foi, um processo rumo ao desenvolvimento de Estados-nação modernos, mas uma rearticulação da *colonialidade do poder* sobre novas bases institucionais” (Quijano, 2000b, p. 236).

A ideia de soberania nacional, da forma como foi construída nesse processo, significou a defesa dos interesses dos donos do poder que tinham o controle do trabalho, das terras, dos recursos e de seus produtos. Segundo Quijano, o Estado independente que se formou na América Latina, “*no era nacional respecto de la inmensa mayoría de la población, y no era democrático, no estaba fundado en, ni representaba a ninguna efectiva ciudadanía mayoritaria. Era una ceñida expresión de la colonialidad del poder*” (2005, p. 34).

No debate político que se instala, ainda no século XIX na América Latina, sobre a natureza e as características do Estado-nação, surge a questão indígena como um problema: o “problema indígena”. Quijano indaga por que os índios eram um “problema” no debate sobre a implantação do Estado-nação nas novas repúblicas? (Quijano, 2005, p. 34). Porque logo os descendentes dos colonizadores perceberam que não seria suficiente acabar com as formas não salariais de divisão do trabalho, como a servidão e o trabalho escravo, para tornar os índios e negros iguais aos demais, nos moldes postos pelas revoluções liberais na Europa. Além disso, muitos representantes do setor hegemônico se opunham à eliminação do “tributo indígena” e da servidão, afinal, quem trabalharia para eles? (Quijano, 2005, p. 34).

A questão indígena, ponto de discórdia política e teórica na América Latina, refletia o “desencontro entre nação, identidade e democracia”; desencontro esse que ainda não foi desatado. Segundo Quijano, para ser resolvido o “problema indígena”, implicaria na “subversão e desintegração do inteiro padrão de poder”, na “descolonização” das relações políticas dentro do Estado e das reações de dominação social, e na “expurgação de ‘raça’ como forma universal e básica de classificação social” (2005, p. 35).

A independência política dos países da América Latina, sob a direção e controle dos “brancos” ou “europeus”, não significou a independência dessas sociedades da hegemonia do eurocentrismo. Pelo contrário, essa hegemonia continuava “no pensamento”, nas “práticas sociais”, nos “âmbitos ideológicos da subjetividade”, sobretudo com a ideologia

do “progresso” (Quijano, 2005, p. 35). Uma de suas influências pode ser percebida na ideia de que seria possível alcançar ou estabelecer a modernidade e a democracia sem que os países independentes da América Latina passassem por uma “revolução de poder” ou “mudanças radicais nos âmbitos do poder”. Desse modo, afirma Quijano, “a modernidade e a democracia, aqui tiveram, e ainda têm, o lugar e o papel de um ‘*espejismo político*’” (2005, p. 35).

A adoção do paradigma político da democracia liberal e da cidadania nos países latino-americanos foi “uma aspiração impossível para a imensa maioria da população, formada por ‘raças inferiores’, ou seja, pelos não iguais aos demais” (Quijano, 2005, p. 35). As melhores esperanças do liberalismo, sustentadas pelo discurso constitucional que, não por acaso têm em nossos países uma história extensa e eloquente, não trouxeram mudanças correlatas nas relações de poder social. Para Quijano, essa proposta implicou, na prática, um Estado de Direito articulado com uma “sociedade de direita” que, quando funciona não pode durar ou que nunca logrou funcionar (2005, p. 36). Com relação ao lugar dos povos indígenas nesse processo de conformação dos Estados nacionais, foram muitas as estratégias, planos e legislações para enfrentar a questão, mas todas apontavam para o extermínio ou a assimilação cultural e política (Quijano, 2005, p. 36).

A cidadania, como elemento central desse Estado-nação e da democracia, implica em uma igualdade jurídico-política dos indivíduos que são, ao mesmo tempo, desiguais em todos os demais âmbitos das relações de poder. Assim, o que se chama de democracia no atual padrão de poder é uma igualdade jurídico-política de indivíduos desiguais na sociedade (2003, p. 2). A ideologia jurídico-política dominante reconheceu a igualdade das pessoas, mas nos países da América Latina, particularmente, essa ideologia coexistiu com a *colonialidade do poder* o que gerou um conflito permanente. Racismo e etnicismo sempre conviveram com a ideologia jurídico-política da igualdade dos dominados, limitando e reduzindo o exercício efetivo de seus direitos, por isso, as vítimas da *colonialidade* lutam, ainda hoje, para ter acesso, plenamente e de forma duradoura, a cidadania.

Pensar a cidadania e a democracia considerando a coexistência entre a ideologia da igualdade jurídico-política e a *colonialidade do poder*, leva-nos a perceber as implicações do postulado da desigualdade “natural” entre as pessoas com base na ideia de “raça” e da

legitimação dessas desigualdades sociais. Assim, a *colonialidade do poder* limita e fragmenta a representatividade nacional de uma grande parte da sociedade e, conseqüentemente, limita e deforma a cidadania, tornando instável e conflituosa a vida política do país. A partir dessas reflexões, Quijano mostrou a impossibilidade de pensar a democracia, a cidadania, o Estado-nação e o lugar dos povos indígenas nas sociedades latino americanas sem considerar a *colonialidade do poder*.

Para Quijano, o fortalecimento do “movimento indígena” na América Latina representa o sinal mais claro de que a *colonialidade do poder* está em crise hoje. Os povos indígenas das Américas se mobilizaram trazendo novas propostas políticas e mostrando que seria necessário rever os próprios fundamentos da estrutura institucional do Estado já que no modelo atual de cidadania igualitária, eles se encontram excluídos. Para que uma cidadania mais incluyente fosse possível, seria necessário reverter a lógica colonialista do Estado e, a esse processo, os movimentos indígenas da América Latina chamaram de *descolonização*.

Na América Latina, os movimentos indígenas lutam não apenas por um reconhecimento real de seus interesses e direitos, mas pela *descolonização*. O governo indígena da Bolívia assumiu a *descolonização* como uma responsabilidade política, entendendo-a como uma transformação paradigmática capaz de contribuir para a desconstrução das condições ideológicas e materiais que colonizaram e continuam a colonizar a vida revertendo assim a subalternização do Terceiro Mundo (Vargas, 2010, p. 195 – 212). Falar em *descolonização* é pensar em estratégias e formas contestatórias que possam levar ao fim as relações de marginalização, discriminação e exclusão que os povos indígenas e os subalternos vêm sofrendo desde a colonização e também, como coloca Nelson Maldonado-Torres, “proponer uma mudança radical nas formas hegemônicas de poder, ser e conhecer” (2008, p. 66).

A *descolonização* como projeto de reestruturação radical da ordem política e econômica vai além das propostas marxistas. O marxismo também prega uma mudança radical da ordem política e econômica das sociedades capitalistas, mas tende a reduzir as relações desiguais e as estruturas de dominação a uma questão de ‘luta de classes’. A mudança radical na forma da exploração capitalista como apresentada pelo marxismo não

implica automaticamente o fim de outras formas de dominação como o racismo. Segundo Maldonado-Torres,

*La descolonización como paradigma teórico-práctico supera de cierta forma al liberalismo y al marxismo al proponer que tanto la libertad, como la igualdad, pero también la convivialidad humana más allá de prejuicios raciales, sexistas, y homofóbicos son todas coordinadas fundamentales para entender y defender lo humano. La descolonialidad no ve sólo sujetos abstractos o unidos por intereses de clase, sino sujetos y comunidades diferenciadas por jerarquías de distinto tipo implantadas en gran parte por la modernidad. Son estas jerarquías las que terminan otorgándole más libertad a unos que a otros, o más o menos relevancia en la lucha de clases. La descolonización busca crear un mundo donde la donación generosa y la receptividad entre sujetos múltiples y diferentes pueda llevarse a cabo, lo que conlleva tanto el reconocimiento de la dignidad de cada una y uno, y la redistribución de los bienes concentrados en las manos de pocos (2007, p. 6).*

Enquanto projeto político alternativo formulado pelos movimentos indígenas da América Latina, a *descolonização* está diretamente orientada a subverter o poder da *colonialidade* e do imperialismo pondo em questão a realidade sociopolítica do neocolonialismo refletida nos modelos do Estado, da democracia e da cidadania; mas pretende também desmontar as outras estruturas de poder e de controle das ideologias e das formas de conhecimento que continuam produzindo desigualdade.

A *descolonização* surge então como uma afirmação não só da igualdade e da liberdade, mas também sugere uma nova forma de convivência humana. As constituições da Bolívia e do Equador adotaram como eixo central o princípio indígena do *buen vivir* ou *Sumak Kawsay*. Trata-se de uma nova forma de convivência cidadã que oferece um modelo de vida e de desenvolvimento mais justo e sustentável. Coloca a possibilidade de um novo contrato social baseado numa relação e numa convivência ética entre os indivíduos e entre esses e a natureza. E surge do questionamento das práticas mais recentes da política neoliberal, incluindo o ‘bem estar neoliberal’ cujo enfoque é o individualismo alienante do ter.

A *descolonização do poder* não pode acontecer se não for acompanhada de uma *descolonização do saber*. Descolonizar o saber exige uma mudança epistemológica de forma que seja possível que outros saberes possam dialogar com os saberes ocidentais em pé de igualdade. As reflexões de Mignolo e Castro-Gómez apontam, por exemplo, para o



conhecimento ligado às tradições ancestrais como o mais indicado para proporcionar um descentramento epistemológico que contribua para a *descolonização do saber* na América Latina. Mas sem uma *descolonização do ser* nenhuma das anteriores poderá realizar-se plenamente. É preciso também conceber não apenas a construção de novas formas de conhecimento, mas também da própria condição humana, ou seja, uma nova ontologia que revolucione o humano.

O pensamento decolonial e, particularmente, a noção de *colonialidade do poder* cunhada por Aníbal Quijano representam, na atualidade, a contribuição mais importante da teoria crítica latino americana (Sousa Santos, 2013, p. 18). O debate lançado pelos integrantes do grupo Modernidade/Colonialidade tem colaborado para a “desconstrução do discurso monológico do Ocidente e de sua teodiceia progressista” e, assim, tem contribuído para uma “ruptura com as teorizações legitimantes” colocando no “centro do debate o ‘lado obscuro’ da modernidade, do desenvolvimento e da globalização” (Rougier; Colin, 2014, p. 36). Nesse sentido, trata-se de uma perspectiva teórica ou modos de pensamento mais aptos para dar conta das realidades do Sul.

Procuramos mostrar neste item da tese, que o pensamento decolonial é mais que uma teoria na medida em que, para além das reflexões que se articulam em torno da *colonialidade do poder*, trata-se de uma perspectiva que é, ao mesmo tempo, epistêmica e política. Além de apresentarem um projeto epistêmico novo, os integrantes do coletivo de argumentação elaboraram conceitos novos que estão ligados aos debates atuais sobre “um outro mundo possível”, uma nova utopia e novos paradigmas para viver, ser e interpretar o mundo a partir do movimento indígena da América Latina.

Algumas críticas já foram apontadas ao grupo de pensadores decoloniais. Antes de considera-las, é preciso lembrar que o grupo se encontra ainda “em gestação” e em uma “fase muito programática” (Restrepo; Rojas, 2010, p. 185). A crítica mais forte veio de uma historiadora e socióloga aymara ativista, Silvia Rivera Cusicanqui. Em 2010, ela publicou o livro *Chhixinakax utxiwa. Una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores*, onde argumenta que o pensamento decolonial, antes de ser uma problematização do colonialismo, é uma maneira sutil de reproduzi-lo como modalidade de colonialismo intelectual e ela associa isso ao fato de que muitos de seus integrantes estejam ligados a centros universitários dos Estados Unidos. Isso implicaria, para ela, em uma

assimetria, não apenas em termos de capital simbólico, mas também de recursos financeiros, entre os acadêmicos e os centros universitários localizados nos Estados Unidos e aqueles que se encontram na América Latina. Ela entende que um projeto decolonial não deveria ficar somente no texto ou no âmbito acadêmico, mas deveria, de fato, se constituir em uma prática da *descolonização*. Essa prática é fundamental sobretudo quando se considera que, por trás dos discursos existem “estratégias econômicas e mecanismos materiais”. Assim, o discurso pós-colonial do Norte é não apenas uma economia de ideias, “mas também de salários, comodidades, privilégios” (Cusicanqui, 2010, p. 65) que, ao invés de aproximar, afastaria ainda mais os pensadores decoloniais dos setores subalternos que são objeto de suas reflexões.

As críticas de Cusicanqui podem parecer radicais, mas têm a vantagem de colocar para o pensamento decolonial algumas reflexões epistemológicas, a partir de uma perspectiva da geopolítica do conhecimento, sobre “quem produz o conhecimento, em que contexto o produz e para quem o produz” (Santos, 2009, p. 340).

De qualquer forma e, apesar das críticas, o pensamento decolonial tem contribuído para uma redesenhar uma nova perspectiva dos saberes sobre a história latino americana e as lutas indígenas ao colocar a hierarquia racial como dimensão constitutiva do projeto da modernidade capitalista ocidental, superando as abordagens clássicas da história e da sociologia da América Latina que entalhavam a especificidade dos projetos de desenvolvimento e das realidades indígenas em um quadro teórico marxista ou da teoria da dependência. Para o propósito dessa tese, o pensamento decolonial e a noção de *colonialidade do poder* servem de referência para a análise das relações de poder entre Estado e povos indígenas e o papel do direito nessas relações, na medida em que dão conta da imbricação entre “raça” e capitalismo e revelam a estabilidade de certos mecanismos de dominação, entre eles o direito, e a ação das forças internas e externas que continuam a perpetuar as múltiplas hierarquias raciais, inclusive nas práticas políticas e jurídicas do Estado.

Finalmente, examinando de perto as tendências do capitalismo atual, Quijano também mostrou que a força e a violência da exploração capitalista continuaram se aprofundando como havia previsto Marx. Ele explicou que, no atual padrão de poder, a força e a violência da dominação “não são mais exercidas de maneira explícita e direta,

(...), mas encobertas por estruturas institucionalizadas de autoridade coletiva ou pública e “legitimadas” por ideologias constitutivas das relações intersubjetivas entre os vários setores de interesse e de identidade da população” (2002, p. 6). Para compreender as demandas dos movimentos indígenas no contexto da globalização é necessário então, seguindo a sugestão de Quijano, indagar sobre a relação entre o Estado com suas estruturas institucionalizadas de autoridade (por exemplo, o direito e as políticas indigenistas), a *colonialidade do poder* como a “argamassa legitimatória” dessas estruturas e a exploração capitalista. Para o exame das formas como a exploração capitalista têm afetado os povos indígenas em várias partes do mundo e ao longo da história, retomamos a proposta teórica de Immanuel Wallerstein para a análise do sistema-mundo.

#### **1.4 Sistema-Mundo e formas de violência contra os Povos Indígenas**

A teoria do *sistema-mundo* é uma perspectiva macrossociológica que procura explicar a dinâmica da economia-mundo capitalista como um “sistema social total”. Immanuel Wallerstein foi quem primeiro articulou a análise do sistema-mundo em 1974 no seu livro *The rise and future demise of the World Capitalist System: concepts for comparative analysis*. Em 1976, ele publicou sua obra seminal, *The Modern World System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*, onde apresenta seu enfoque histórico do capitalismo que se tornaria sua grande contribuição para o pensamento sociológico e histórico (Martínez-Vega, 2003). Em sua teoria do *sistema-mundo*, Wallerstein propõe uma análise do capitalismo como sistema mundial e sustenta que, os processos históricos de constituição do capitalismo como marco global de relações de poder são fundamentais para a compreensão da nossa história e do nosso presente.

De acordo com Wallerstein, para a análise dos fenômenos recentes, deve-se primeiro levar em conta que eles fazem parte de um cenário maior. Parte da dificuldade que temos em explicar esses fenômenos vem do hábito de estudá-los em compartimentos estanques que chamamos de política, economia, estrutura social, cultura, sem lembrar que esses compartimentos são parte de nossa imaginação (2006, p. x) É preciso então considerar que esses fenômenos estão estreitamente entrelaçados. Wallerstein argumenta que: a) “os compartimentos estanques de análise – o que as universidades chamam de

disciplinas – são um obstáculo e não uma ajuda para a compreensão do mundo”; b) a realidade em que vivemos e que determina quais são nossas opiniões não são as dos múltiplos Estados nacionais, senão as de algo maior que chama de *sistema-mundo*; c) o *sistema-mundo* tem contado com muitas instituições – Estados e sistemas interestatais, companhias de produção, marcas, classes, grupos de identificação de todo tipo – e estas instituições formam uma matriz que permite o sistema operar mas que, ao mesmo tempo, estimula tanto os conflitos quanto as contradições que permeiam o sistema e d) esse sistema é uma criação social, com uma história com origens que devem ser explicadas, mecanismos presentes que devem ser delineados e cuja inevitável crise deve ser advertida (2006, p. xi - xii).

Wallerstein escreveu três volumes (e está produzindo o quarto) onde apresenta sua história global do *sistema-mundo* capitalista, desde suas origens até a atualidade. Na sua proposta de apreender a história do capitalismo moderno reconstruindo teoricamente suas estruturas mais essenciais, Wallerstein sustenta três teses principais ou propostas metodológicas que acabam por mostrar a originalidade de seu pensamento com relação àqueles pensadores que também analisaram o capitalismo como um “problema global” como Karl Marx, Max Weber, Karl Polanyi, Fernand Braudel, entre outros. Em primeiro lugar, a unidade de análise pertinente para analisar e investigar os fenômenos, sucessos e processos que aconteceram ao longo dessa história secular do capitalismo. Em segundo lugar, a estrutura hierárquica interna desse sistema e, em terceiro lugar, as dinâmicas e curvas de transformação que marcam o ritmo desse sistema histórico capitalista (Rojas, 2007, p. 21).

A unidade de análise pertinente não pode, segundo Wallerstein, ser outra que a do *sistema-mundo* sempre considerado em sua totalidade, ou seja, em sua mais vasta dimensão geográfica, primeiro semiplanetária e, depois planetária. Em lugar dos Estados nacionais - estandarte de análise dos historiadores, economistas, cientistas políticos e sociólogos – como objetos de estudo, Wallerstein propõe os “sistemas históricos” que, até o momento, existiram em três variantes: minissistemas e “*sistema-mundo*” de dois tipos: economia-mundo e império-mundo (2006, p. 20). A ideia não é fazer referência a sistemas, economias ou impérios de todo o mundo, mas mostrar que sistemas, economias e impérios são um mundo. O *sistema-mundo* corresponde assim a uma “zona espaço-temporal que atravessa múltiplas unidades políticas e culturais” e que “representa uma zona integrada de

atividade e instituições que obedecem a certas regras sistêmicas” (Wallerstein, 2006, p. 20).

Wallerstein apresenta os conceitos de *sistema-mundo*, *economia-mundo capitalista* e *sistema interestatal* no capítulo introdutório de seu livro *The Modern World System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century* de 1976, traduzido para o espanhol em 1979. Nesta introdução, cujo título é *Introducción: Sobre el estudio del cambio social*, Wallerstein apresenta o seu objetivo: analisar a mudança social considerada como um termo sinônimo de “totalidade da ciência social” que deve ser compreendido como “o estudo das mudanças dos fenômenos que são mais duradouros” (1979, p. 7). A partir daí, ele se propõe a fazer uma análise sistêmica onde os elementos devem ser considerados na sua interdependência. Seu foco é a formação histórica do sistema capitalista a partir da sua expansão no século XVI com a progressiva integração de novos territórios como parte do sistema. A partir desse sistema, Wallerstein procura fazer uma análise estrutural e prever as transformações.

De acordo com Wallerstein, um *sistema-mundo* é um sistema social e histórico complexo por consistir nas intersecções de múltiplas estruturas. Trata-se de um sistema de que tem uma dinâmica própria que produz e reproduz relações entre processos e estruturas, como ele mesmo explica:

*Un sistema mundial es un sistema social, un sistema que posee límites, estructuras, grupos, miembros, reglas de legitimación, y coherencia. Su vida resulta de las fuerzas conflictivas que lo mantienen unido por tensión y lo desgarran en la medida en que cada uno de los grupos busca eternamente remodelarlo para su beneficio. Tiene las características de un organismo, en cuanto a que tiene un tiempo de vida durante el cual sus características cambian en algunos aspectos y permanecen estables en otros. Se puede definir sus estructuras como fuertes o débiles en momentos diferentes en términos de la lógica interna de su funcionamiento (1979, p. 489).*

O caráter orgânico do *sistema-mundo* que garante a unidade entre os processos e as estruturas está, segundo Wallerstein, na divisão do trabalho que é capaz de ultrapassar as fronteiras nacionais e políticas, locais e culturais. Essa divisão extensiva do trabalho não é meramente funcional ou ocupacional, mas é geográfica, ou seja, não é distribuída uniformemente em toda a extensão do *sistema-mundo*. Isso acontece, em parte, como

consequência de fatores ecológicos, mas se dá também em função da organização social do trabalho que “legitima a capacidade de certos grupos dentro do sistema de explorar o trabalho de outros, isto é, de receber uma parte maior do excedente” (1979, p. 492). No capitalismo histórico, os interesses de acumulação organizaram a divisão mundial do trabalho. As trocas comerciais entre os Estados a nível mundial participam da organização dessa divisão do trabalho de acordo com os interesses capitalistas de lucro e a incessante acumulação de capital e, portanto, o comércio internacional não deve ser compreendido apenas como atividade que une economias nacionais autônomas. A larga abrangência espacial e sua capacidade de se autoreproduzir é que fazem desse sistema “um mundo”, na medida em que ultrapassa a jurisdição territorial de um Estado nacional. Um *sistema-mundo* é, portanto, um sistema social que funciona com uma divisão de trabalho que, por sua vez, garante a reprodução desse “mundo”.

A estrutura hierárquica do capitalismo histórico é tripartida: *centro*, *periferia* e *semiperiferia*. Essa estrutura, profundamente desigual e assimétrica, divide o planeta em um pequeno número de países ou zonas muito ricas que conformam o *centro*, junto com um também pequeno número de países que formam uma zona intermediária, a *semiperiferia*, que detém uma riqueza moderada, ao lado de um grande número de países que constituem a zona pobre e explorada que suporta ou sustenta tanto a *semiperiferia* quanto a *periferia* do sistema (Rojas, 2007, p. 24).

A terceira tese central na teoria de Wallerstein diz respeito às distintas dinâmicas que, nos diversos tempos históricos, vão ritmando o devir histórico do *sistema-mundo* capitalista. Dinâmicas diferenciadas, mas profundamente entrelaçadas que abarcam, no plano das conjunturas históricas, o tempo médio braudeliano, os ciclos de Kondratiev e, no plano da longa duração, primeiro, as mudanças importantes que trouxeram os distintos e sobrepostos “longos séculos” da história capitalista com seus movimentos de expansão e consolidação e, depois, a dinâmica global dos sucessivos ciclos hegemônicos da modernidade capitalista (Rojas, 2007, p. 26). A abordagem do moderno sistema mundial apresenta um arcabouço teórico-analítico que possibilita tanto a explicação da acumulação primitiva e sua apropriação desigual na formação da *economia-mundo* capitalista, quanto a acumulação do excedente que se dá de forma diferenciada nos ciclos de expansão capitalista, inclusive em sua fase contemporânea.

Para Wallerstein, a *economia-mundo* capitalista apresenta algumas características distintas. A primeira singularidade desse sistema social é sua dinâmica incessante e autosustentável de acumulação do capital em uma escala cada vez mais ampliada, impulsionada pelos detentores dos meios de produção. De acordo com o autor, a *economia-mundo* europeia nasceu entre o final do século XV e o início do XVI. Não se trata de um império, mas é tão espaçosa como um. É um tipo de sistema social que o mundo ainda não havia conhecido e que constitui o caráter distintivo do sistema mundial. É uma entidade econômica, mas não política ao contrário dos impérios e dos Estados-nação. É uma *economia-mundo* porque o vínculo básico entre as partes desse sistema é econômico, ainda que este seja reforçado por vínculos culturais e arranjos políticos (1979, p. 21).

Por volta de 1500 uma economia particular teria surgido fornecendo um quadro para o pleno desenvolvimento do modo de produção capitalista. Uma vez consolidada e seguindo uma lógica interna, essa *economia-mundo* vai se expandir pelo espaço integrando os *impérios-mundo* assim como os *mini-sistemas*. No final do século XIX, a *economia-mundo* capitalista se expandiu pela totalidade do planeta. A partir daí, pela primeira vez na história, passou a existir apenas um único sistema histórico.

A *economia-mundo* que garante a integração do sistema não é uma entidade política central, e sim a divisão do trabalho articulada através do mercado que coloca duas ou mais regiões, cultural e politicamente distintas, em uma relação de interdependência econômica. Trata-se de um *sistema interestatal*, cuja unidade econômica é dada pela divisão do trabalho e não por uma unidade política central. “O moderno *sistema-mundo* é, por definição do autor, uma economia-mundo capitalista combinada com múltiplos Estados nacionais, que, juntos, formam o sistema interestatal” (Arienti; Filomeno, 2007, p. 105).

A explicação da divisão do trabalho no seio do *sistema-mundo* capitalista entre centro e periferia permite averiguar os mecanismos de apropriação do excedente na escala mundial para a burguesia por meio de uma troca desigual materializada por múltiplas cadeias mercantis que garantem o controle sobre os trabalhadores e o monopólio da produção. De acordo com Wallerstein, diferentemente da dominação exercida pelos impérios políticos, “o que faz o capitalismo é oferecer uma fonte alternativa e mais lucrativa de apropriação do excedente (ao mesmo tempo mais lucrativa no longo prazo)” (1979, p. 25).

O *sistema-mundo*, da forma como Immanuel Wallerstein o pensou, implica em uma organização da economia dominada por um ou mais *centros* que impõe suas lógicas às *periferias*. Esse sistema mundo é um sistema de lugares dominantes e dominados e das relações entre eles. As diferentes formas de subordinação das *periferias* ao *centro* foram diferenciadas em três tipos de *periferias*: *periferias integradas*, *dominadas* e *abandonadas* (Vandermotten e Rosière, 2008, p. 387). O sistema interestatal que acompanha a *economia-mundo* capitalista é continuamente conduzido por um estado hegemônico.

A *periferia integrada*, ou *semi-periferia*, está próxima do centro e obtém algumas vantagens do sistema global podendo progressivamente se integrar ao *centro*. A *periferia dominada* se encontra em uma situação mais delicada, fornecendo ao *centro* homens, matérias primas, produtos industriais fabricados a baixo preço sobre a base de tecnologias concebidas no *centro*. A *periferia abandonada* forma, enfim, um espaço marginalizado, pouco povoado e excluído ou sem interesse para o sistema global (Vandermotten e Rosière, 2008, p. 387).

De acordo com Cristhian Vandermotten e Stéphane Rosière, essa tripartição deve ser matizada. Até o século XIX, vastas porções do mundo que ainda não tinham sido incorporadas ao *sistema-mundo* e não podem ser qualificadas como *periferias abandonadas*. Por outro lado, ao menos durante o período staliniano, ou pelo menos até os anos 1970, os países do “socialismo realizado” escaparam do funcionamento do *sistema-mundo* e não podiam ser qualificados em termos de *centro* e *periferia* qualquer que fosse seu desenvolvimento econômico (2008, p. 387).

Esse sistema cada vez mais integrado nasceu com as “grandes descobertas” no final do século XV, ao mesmo tempo em que o capitalismo mercantil europeu começava a expandir suas relações comerciais à escala mundial. A emergência deste sistema está ligada a uma série de fenômenos relacionadas entre si: 1) o capitalismo como sistema econômico; 2) o florescimento da ciência e tecnologia associado às necessidades do capitalismo; 3) a secularização da vida social; 4) o sistema de Estados e 5) o universalismo que é uma ideia de acordo com a qual todos os conhecimentos, valores e direitos de uma sociedade, neste caso os europeus, pertencem a todas as pessoas (Restrepo; Rojas, 2010, p. 71 – 72). O resultado da consolidação desse *sistema-mundo* moderno foi o lugar de centro do poder que ganhou a Europa no contexto mundial nos séculos seguintes.



Em seu livro *O capitalismo histórico* originalmente publicado em 1983, Wallerstein mostrou como universalismo e racismo constituem os dois pilares ideológicos do capitalismo histórico. Com relação ao universalismo, Wallerstein explica que se trata de crenças sobre “o que se pode conhecer e como se pode conhecer”. A essência dessa tese é que existem enunciados gerais significativos sobre o mundo que são verdadeiros universal e permanentemente (Wallerstein, 1983 *apud* Restrepo; Rojas, 2010, p. 76). O racismo foi a “justificação ideológica da hierarquização da força de trabalho e da distribuição extremamente desigual de suas recompensas” (Wallerstein, 1983 *apud* Restrepo; Rojas, 2010, p. 75).

A perspectiva totalizante e crítica da história e da situação atual do moderno capitalismo de Wallerstein tem influenciado alguns pensadores da decolonialidade a refletirem sobre os processos históricos de constituição de um marco global de relações de poder que significou para os povos indígenas da América uma condição de subordinação. De acordo com Eduardo Restrepo e Axel Rojas, a análise do *sistema-mundo* de Wallerstein é uma das teorias nodais para compreender a inflexão decolonial, ainda que essa contribuição não tenha tido o mesmo peso para todos os participantes da coletividade de argumentação e tenha recebido algumas críticas de alguns deles (2010, p. 69).

Uma das críticas que Walter Mignolo faz à teoria do *sistema-mundo* de Wallerstein é que esta deixou de considerar que a modernidade nasce junto com a colonialidade, constituindo um único processo. Para os pensadores decoloniais, a *colonialidade* é o lado obscuro da modernidade. Mignolo propõe, então, a noção de *sistema-mundo moderno/colonial* para enfatizar essa concomitância entre *colonialidade* e modernidade e mostrar que ambas devem ser pensadas a partir de uma perspectiva de *sistema-mundo*. Assim o filósofo argentino explica essa concomitância:

*Mientras que por un lado se cantan, y se cantaron desde siempre, loas a la cristianización, a la civilización, al progreso, a la modernización, al desarrollo (la cara de la modernidad), por otro se oculta que para que todo ello ocurra es necesario la violencia, la barbarie, el atraso, la “invención de la tradición”, el subdesarrollo (la cara de la colonialidad). Desde siempre, es decir, desde el siglo XVI, la modernidad y la colonialidad van juntas; no hay modernidad sin colonialidad aunque los discursos siempre pronunciados desde la perspectiva de la modernidad (...) presentan a la colonialidad no como un fenómeno constitutivo sino derivativo: la gran mentira (o quizá el gran error y la gran ignorancia, si se prefiere) es hacer creer (o creer) que la*

*modernidad superará la colonialidad cuando, en verdad, la modernidad necesita de la colonialidad para instalarse, construirse y subsistir. No hubo, no hay y no habrá modernidad sin colonialidad* (2003, p. 34 – 35).

A partir dessas considerações, percebe-se que a diferença entre a noção de *sistema-mundo moderno* de Wallerstein e a noção de *sistema-mundo moderno/colonial* de Mignolo está na ênfase que este último coloca na *colonialidade*. O adjetivo “moderno” indica na noção de Wallerstein contemporaneidade, enquanto que, na expressão de Mignolo, “a ênfase na *colonialidade* transforma a própria noção de modernidade.” (Restrepo; Rojas, 2010, p. 79).

Enrique Dussel também faz uma leitura particular da teoria do *sistema-mundo* de Wallerstein. Primeiro, ele questiona a ideia da sucessão linear da “história universal” e mostra que a Europa ocupou um lugar de periferia, em relação ao mundo muçulmano e chinês, até o século XVIII. Em seguida, ele indaga a concepção intraeuropeia de modernidade, ou seja, a concepção segundo a qual a modernidade teria surgido como um fenômeno exclusivamente europeu. Finalmente, Dussel mostra que o papel da América nesse processo foi constitutivo; mesmo que se afirme que a modernidade nasceu na Europa, isso só foi possível por causa da profunda confrontação produzida pelos europeus no momento do mal chamado “descobrimento” da América:

*1492, según nuestra tesis central, es la fecha del "nacimiento" de la Modernidad; aunque su gestación -como el feto- lleve un tiempo de crecimiento intrauterino. La Modernidad se originó en las ciudades europeas medievales, libres, centros de enorme creatividad. Pero "nació" cuando Europa pudo confrontarse con "el Otro" y controlarlo, vencerlo, violentarlo; cuando pudo definirse como un "ego" descubridor, conquistador, colonizador de la Alteridad constitutiva de la misma Modernidad. De todas maneras, ese Otro no fue "des-cubierto" como Otro, sino que fue "en-cubierto" como "lo Mismo" que Europa ya era desde siempre. De manera que 1492 será el momento del "nacimiento" de la Modernidad como concepto, el momento concreto del "origen" de un "mito" de violencia sacrificial muy particular y, al mismo tiempo, un proceso de "en-cubrimiento" de lo no-europeo* (1994, p. 7-8).

Para Dussel, a conquista do continente americano não significou apenas a possibilidade da conversão do capital em sistema capitalista global graças ao fluxo de

metais preciosos, mas significou também, simultaneamente, o aparecimento de uma primeira modernidade que tem seu epicentro na Europa do Sul e sua periferia na América. Essa primeira modernidade, ao mesmo tempo, centrada na Europa e global, proporcionou uma gigantesca acumulação primitiva predatória e o aparecimento de uma nova “geocultura” colonial com formas de subjetivação coletiva originais. A lógica particular que propicia a emergência de subjetividades colonializadas tem como principal característica a negação de sua alteridade. Como explica Dussel, *“El ‘índio’ no fue descubierto como Otro, sino como ‘lo Mismo’ ya conocido (el asiático) y sólo reconocido (negado entonces como Otro): ‘en-cubierto’*” (1994, p. 31).

O que aconteceu com o chamado “descobrimento” da América foi, antes de mais nada, o apagamento de sua singular e irreduzível alteridade. Antes do desconhecido poder revelar-se, predominou a tendência em “en-cobrir” e domesticar a diferença com termos e princípios inteligíveis para os europeus. Essa tendência não se limitou a “digressões teológicas e epistêmicas, mas se articulou com toda uma série de práticas de dominação por meio das quais assujeitaram, pela força e pela conversão, as populações colonizadas e foi sedimentada a subjetividade do colonizador” (Restrepo; Rojas, 2010, p. 81).

À crítica da modernidade como uma narrativa celebratória da emancipação pela razão, produzida pela genialidade e excepcionalidade histórica dos europeus, Dussel acrescenta seu “lado obscuro ou irracionalidade imanente: o efeito da ‘violência sacrificial’ e a ‘falácia eurocêntrica’ do ‘mito da modernidade’”. O “mito da modernidade” como processo racional de saída da humanidade de um estado de imaturidade regional, acoberta o processo irracional e de brutal violência sobre as populações indígenas que justificou a dominação. Essa dominação produziu muitas vítimas de diferentes maneiras. A violência da dominação por trás do “mito da modernidade” é, de acordo com Dussel, interpretada como um “ato inevitável e com um sentido quase ritual”. O “bárbaro”, para o moderno europeu, é culpado por opor-se ao processo civilizador. A “Modernidade” pode apresentar-se assim, não apenas como inocente, mas como emancipadora dessa “culpa”. Os sofrimentos ou sacrifícios são vistos como inevitáveis no processo de “‘modernização’ dos outros povos ‘atrasados’ (imatuross), das outras raças escravizáveis, do outro sexo tido como frágil, etc.” (Dussel, 2000, p. 49).

As populações indígenas se viram privadas de suas identidades culturais por meio de uma operação discursiva que homogeneizou e essencializou todos os povos indígenas

ao designa-los por um referente identitário que se tornaria a marca duradoura de sua inferioridade social; eles foram chamados de índios (Quijano, 2000, p. 120). Além de terem suas identidades culturais “encobertas”, foram desapropriadas de suas terras e meios de sobrevivência e, no momento de constituição desse *sistema-mundo moderno/colonial*, se viram presas por esse sistema a condições de subordinação e a um processo de dominação cuja violência é inegável.

Nesse ponto, a narrativa da presente tese interpela: qual o lugar que os povos indígenas ocuparam e ocupam no *sistema-mundo*? Como veremos ao longo da tese, de acordo com a teoria do *sistema-mundo*, esse lugar é marcado pela violência, pelo extermínio, pela exclusão, pela negação de sua alteridade, pela expropriação de suas terras e por sua transformação em mão de obra barata ou reserva de mão de obra.

Relativo à violência contra os povos indígenas, a mesma assume diferentes formas ao longo do processo de expansão e consolidação do modo de produção capitalista. Considerando os quatro períodos da *economia-mundo* capitalista: capitalismo mercantilista, capitalismo industrial, fordismo e globalização; é possível identificar como as lógicas impostas pelo modelo de desenvolvimento econômico de cada fase produziram diferentes tipos de violência sobre os povos indígenas, desde os genocídios até as mais recentes formas de coerção legal e social.

Nos últimos anos, documentos e testemunhos se acumularam revelando um panorama sombrio e persistente da situação de violência contra os povos indígenas. As violações mais notórias são aquelas que atentam contra os direitos civis e políticos, concretamente o direito à vida e à liberdade. Mas sem dúvida, as mais persistentes são as violações contra os direitos econômicos, sociais e culturais, particularmente no que se refere à posse da terra e ao usufruto dos recursos naturais.

Essas violações passaram a ser denunciadas nos foros internacionais (Bellier, 2013: 17). Ilustrativamente, cita-se a Conferência Internacional sobre a discriminação dos Povos Indígenas nas Américas que aconteceu em Genebra em setembro de 1977 e contou com a participação de representantes indígenas de 15 países do continente americano. Na Conferência se dá voz aos indígenas que relatam diferentes formas de violência das quais são vítimas. Resulta daí, a Resolução Final do conclave expressar as seguintes assertivas:

*Los representantes de los pueblos indígenas declararon ante la comunidad internacional cómo operan la discriminación, el*

*genocidio y el etnocidio. La situación puede variar de país a país, pero las raíces son comunes: incluye la colonización brutal para abrir el camino al saqueo de sus tierras y recursos naturales, dado que los intereses comerciales buscaban los beneficios máximos; la masacre de millones de nativos durante siglos y la continua apropiación de sus tierras que les privaba de la posibilidad de desarrollar sus propios recursos y medios de vida; la negación de la autodeterminación de los pueblos y naciones indígenas destruyendo su tradicional sistema de valores y su estructura social y cultural. La evidencia demuestra que está opresión continúa, el resultado está visible en la continua destrucción de las naciones indígenas (apud Stavenhagen, 1988, p. 181).*

Alguns anos mais tarde, em 1981, aconteceu outra Conferência Internacional das Nações Unidas sobre Povos Indígenas e a Terra. Participaram dessa conferência, 130 representantes indígenas procedentes de diferentes países do mundo. A declaração final dessa conferência estabelece:

*Las tierras y los recursos de estos indígenas son saqueados por los intereses privados y particularmente por compañías que aspiran a explotarlos aún más. Quienes les roban constantemente nuevas parcelas de tierra y les niegan su derecho a la autodeterminación están destruyendo su sistema tradicional de valores y la estructura de sus sociedades. La conferencia condena la represión sistemática y el genocidio del que son víctimas los pueblos indígenas y pide que estas acciones cesen inmediatamente. Se hace un llamado a la comunidad internacional y a las Naciones Unidas para que den una respuesta favorable a las demandas legítimas de los pueblos indígenas (apud Stavenhagen, 1988, p. 182).*

No quadro do sistema da ONU, as denúncias sobre as violações dos direitos humanos dos povos indígenas são apresentadas à Comissão de Direitos Humanos, à UNESCO e a OIT. Desde 1982 foi constituído o Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas que faz parte da Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e a Proteção das Minorias da mesma Comissão de Direitos Humanos. É para esse Grupo de Trabalho que os representantes indígenas de diversas partes do mundo têm encaminhado suas denúncias de violações de seus direitos. Além do sistema da ONU, vale mencionar a audiência do IV Tribunal Russell sobre os Direitos dos Povos Indígenas das Américas (Stavenhagen, 1988, p. 182).

O IV Tribunal Russel aconteceu em Rotterdam em novembro de 1980 para considerar as denúncias de violação dos direitos dos povos indígenas das Américas. 45 casos foram apresentados ao Tribunal, desses, 14 foram aceitos formalmente e levados para audiência pública. Muitos foram apresentados com caráter informativo. Em seu documento final, o IV Tribunal concluiu que

*Los testimonios, tanto orales como escritos, que las víctimas han presentado ante este tribunal, dan fe de tragedias y crímenes inimaginables. Pero también nos ha impresionado, a lo largo de las sesiones, por la invencible determinación que anima a los pueblos que no buscan imponer a los demás su modo de vida, sino que dignamente exigen que se respete a su derecho a la singularidad en un mundo pluralista... Este tribunal ha servido como un foro de testimonios en contra de la opresión de etnocidio y como la expresión libre de la voluntad de lucha contra las fuerzas que continúan intentando aniquilar las culturas más antiguas de América (apud Stavenhagen, 1988, p. 182).*

O fato dos povos indígenas de todo mundo terem vivenciado experiências semelhantes de violações de seus direitos, como revelam os trechos dos documentos acima transcritos, mostra que o que lhes acontece é sobredeterminado pelas dinâmicas do *sistema-mundo*. Mesmo que suas experiências assumam formas próprias de acordo com cada contexto nacional, é notável o fato de que suas denúncias sejam tão coincidentes.

No caso do Brasil, partindo da história de sua inserção no *sistema-mundo*, veremos que o crescimento da economia brasileira, desde o início, se deu através de uma impressionante capacidade de incorporar rapidamente novas terras. À medida que o país foi crescendo economicamente e novas terras foram sendo incorporadas à custa de milhares de vidas indígenas, a estrutura fundiária preestabelecida, que constitui a base do poder dos grupos dominantes, não mudou. A grande propriedade rural brasileira, herdada do latifúndio escravista, foi o instrumento básico para manter a reprodução da força de trabalho em condições próximas à subsistência. “O Brasil é um rico país de pobres”. A discriminação social na apropriação dos benefícios do dinamismo econômico é um traço dominante na sociedade brasileira. “É uma das poucas economias no mundo cuja parcela de 10% mais ricos controla mais de 50% da renda nacional” (Becker e Egler, 1994, p. 22). Essa discriminação afeta toda a estrutura social, inclusive os povos indígenas que sofrem

ainda mais por não terem seus direitos respeitados e por terem sua autonomia reduzida como veremos ao longo da tese.

A elaboração de um relato breve sobre as violências cometidas contra os povos indígenas no Brasil se defronta com a triste dificuldade de um excesso de material, conforme constatado por Junqueira e Paiva. É difícil identificar os fatos mais graves, considerando que a própria história de constituição do Estado brasileiro, de sua unificação territorial e de seu controle político, se assenta sobre a dominação e o extermínio desses povos (Junqueira e Paiva, 1988, p. 223).

Em 1997, o Conselho Indigenista Missionário (CIMI) produziu um documento com o título *A violência contra os Povos Indígenas no Brasil – 1996* e, desde então, vem divulgando, anualmente, relatórios para sistematizar e sociabilizar uma visão mais ampla dos aspectos da realidade da violência que atinge os povos indígenas. Esses relatórios são elaborados por missionários do CIMI a partir das seguintes fontes: relatos das próprias vítimas; relatos de membros das comunidades atingidas; denúncias das organizações indígenas (documentos, manifestações públicas); depoimentos de missionários do CIMI que atuam nas áreas indígenas; matérias da imprensa local e nacional e registros policiais. As informações recolhidas a cada ano abrangem quatro áreas: I– Violências decorrentes de conflitos relativos a direitos territoriais; II – Violência contra indígenas; III – Violências provocadas por omissões do poder público e IV- Violências contra povos isolados e de pouco contato<sup>65</sup>.

Esses relatórios são documentos valiosos para uma avaliação da enorme gama de agressões cometidas contra indivíduos, famílias e comunidades, bem como a usurpação de recursos naturais, expropriação de terras, omissões do poder público, uma série de conflitos em função da luta pela terra e negação de direitos estabelecidos pela Constituição da República Federativa do Brasil, pela Convenção 169 da OIT e pela Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

---

<sup>65</sup> CIMI, *A violência contra os povos indígenas no Brasil*, Relatório 2003-2005, p. 9.

## CAPÍTULO 2

### **Mobilizações regionais e internacionalização da luta dos povos indígenas por autodeterminação e autonomia**

A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (DDPI), aprovada em setembro de 2007, afirma em seu preâmbulo que os povos indígenas são iguais a todos os demais povos e que, assim como os demais povos, têm o direito de serem diferentes, de se considerarem diferentes e de serem respeitados como tais. No artigo terceiro, afirma, ainda, que “os povos indígenas têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito determinam livremente sua condição política e buscam livremente o seu desenvolvimento econômico, social e cultural”. Os povos indígenas almejam exercer esse direito através de um regime de autonomia.

O conceito de autodeterminação tem um caráter especialmente polêmico, decorrente sobretudo do fato de estar estreitamente ligado ao termo “povos”, que também é um termo problemático por não oferecer um único significado. No debate político contemporâneo, a menção ao conceito de autodeterminação dos povos tem levantado temores de desestabilização política, inclusive violenta, já que o conceito é muitas vezes associado a “posições políticas extremistas e a chauvinismos étnicos” (Anaya, 2005, p. 136). Mas como nos revela a história do conceito, a autodeterminação dos povos não se vincula exclusivamente à questão do nacionalismo.

Para a compreensão do conceito de autodeterminação tal como definido na Declaração da ONU de 2007, é preciso recorrer à história desse conceito nos tratados e acordos internacionais anteriores, em particular a Carta das Nações Unidas, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e a Declaração e o Programa de Ação de Viena, que afirmam a importância fundamental do direito de todos os povos à autodeterminação. É preciso também conhecer a história das mobilizações indígenas a nível regional e internacional para entendermos porque os povos indígenas articularam suas demandas em termos de autodeterminação.



Neste capítulo, pretende-se examinar a história do conceito de autodeterminação e sua relação com as demandas de autonomia indígena. Veremos como se deu na ONU o processo de reconhecimento do direito à autodeterminação para os povos indígenas. Faremos uma revisão da literatura sobre a questão da autonomia para esboçar uma definição da autonomia indígena hoje, enquanto prática política e discurso contra-hegemônico. Para o entendimento de como a questão da autonomia aparece no discurso dos movimentos indígenas de alguns países das Américas, onde a demanda por autonomia é mais expressiva, e também nos discursos de algumas organizações e lideranças indígenas do Brasil, começaremos por um histórico dos movimentos autonomistas nas Américas. O objetivo é não só contribuir para o entendimento do que é a autonomia indígena, mas também mostrar como as demandas por autonomia estão intimamente ligadas à questão do poder.

É impossível falar em direitos indígenas sem considerar esse processo de internacionalização da luta dos povos indígenas por autodeterminação e autonomia. É fundamental conhecer o debate em torno do direito à autodeterminação e a análise dos especialistas sobre a problemática para que se possa interpretar apropriadamente (sem preconceitos) as demandas indígenas e suas respostas em termos de direitos.

A autonomia dos povos indígenas é não só um assunto com uma longa história, mas também um tema complexo, que deve ser abordado a partir de três ângulos: da história, do direito e como projeto político. Por isso, o impacto e as respostas às demandas por autonomia não podem ser explicados fora da história do movimento autonomista e da legislação relativa aos direitos indígenas no âmbito internacional.

## **2.1 Movimentos autonomistas nas Américas**

Antes de aprofundar a discussão sobre o direito dos povos indígenas à autodeterminação e o reconhecimento da autonomia no direito internacional, convém apresentar um resumo histórico do movimento autonomista nas Américas, buscando identificar o surgimento de um discurso comum acerca da autonomia, que permita falar em um pensamento político indígena genuíno, para que se possa compreender melhor o significado de suas demandas.

Os indígenas do Canadá foram os primeiros a levar suas queixas para a Coroa Britânica no século XIX e para a Liga das Nações no início do século XX e, mais tarde, para a Organização das Nações Unidas (Niezen, 2000). Em 1923, o Chefe Deskaheh das Seis Nações do Grande Rio compareceu à Sociedade das Nações para pedir que a soberania do povo iroquês fosse reconhecida. Esse exemplo de um homem solitário inspira ainda hoje a memória coletiva dos povos indígenas que se dirigem à ONU. Deskaheh pedia justiça para seu povo e denunciava a violação dos Tratados assinados entre o Reino Unido e seu povo desde o século XVIII. Vale lembrar que, na América do Norte, desde a chegada dos europeus a relação entre povos indígenas e colonizadores sempre foi internacional, isto é, sempre foi definida por tratados e outros mecanismos que resultaram na divisão da terra e da soberania. No entanto, com o passar do tempo e depois de muitas perdas por causa das guerras, epidemias e muitas outras mazelas, a balança do poder pendeu para o lado do imigrante europeu.

Antes de ir a Genebra, Deskaheh já havia tentado o diálogo com os ingleses em 1921 e com os holandeses em 1922. O insucesso de Deskaheh em ter suas demandas atendidas mostra a estreiteza dos caminhos que são abertos às comunidades que, mesmo estando ainda atreladas à sua soberania, são consideradas “minorias” dentro dos Estados-nações que as englobam. De acordo com Marco Antônio Barbosa, a história de Deskaheh exemplifica bem a situação dos povos autóctones no mundo dos Estados-nações e das economias de mercado que manipulam os “pseudos princípios democráticos e de valorização dos direitos individuais” para reprimirem esse tipo de demanda. Deskaheh é hoje lembrado e homenageado como o primeiro e principal representante dos índios no plano internacional (2001, p. 224). É possível dizer que o exemplo de Deskaheh determinou a orientação das negociações que outros povos indígenas estabeleceriam com os organismos internacionais.

Somente depois da Segunda Guerra Mundial, no entanto, é que o contexto internacional, graças à ascensão dos direitos humanos e da luta contra o racismo e a discriminação, ficou mais favorável para a recepção dessas queixas e para a promoção dos direitos indígenas. Logo após a aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos pela Assembleia Geral da ONU em 1948, a Comissão de Direitos Humanos criou uma Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e a Proteção das Minorias.

Na década de 1960, no contexto da Guerra Fria, a Assembleia Geral da ONU adota o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que reconhecem o direito à autodeterminação dos povos. Foi sobretudo a partir de 1966, quando foram adotados esses Pactos Internacionais, que a agenda internacional dos direitos humanos passou a incluir questões relativas aos direitos das minorias étnicas, dos povos indígenas e de outros grupos historicamente excluídos e discriminados (Davis, 2008).

De acordo com Shelton H. Davis (2008), o acontecimento-chave que abriu uma nova era em termos de reconhecimento internacional dos direitos das minorias étnicas, religiosas, linguísticas e outras foi a inclusão do artigo 27 no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos<sup>66</sup>:

Naqueles Estados em que existem minorias étnicas, religiosas ou linguísticas, não será negado às pessoas pertencentes a tais minorias o direito de, em comunidade com outros membros do grupo, desfrutar a própria cultura, professar e praticar a própria religião e usar a própria língua.

Logo após a aprovação dos Pactos Internacionais, a Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e a Proteção das Minorias começou a preparar uma série de estudos visando à implementação dos direitos previstos no artigo 27 e começou a examinar mais de perto a situação de muitos povos em várias partes do mundo. Em 1971, a Subcomissão indicou um Relator Especial, José R. Martínez Cobo, que conduzisse um abrangente “Estudo sobre o problema da discriminação de povos indígenas”<sup>67</sup>.

Em 1976 foi assinada a Declaração Universal dos Direitos dos Povos em Argel proclamando que “todo povo tem direito a existir” e declarando que a negação desse direito aos povos que permaneciam em condição de colonizados equivaleria à violação de direito desses povos à existência cultural. Desde 1961 até finais da década de 1970, o “Comitê dos 24” tinha reconhecido a independência de várias dezenas de países. Assim, “a partir das lutas por libertação nacional, a partir das plataformas de ativistas e a partir da

---

<sup>66</sup> Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>. Acesso em: 21/01/2014.

<sup>67</sup> Ver Capítulo 1, nota 3, infra.

própria ONU, foi sendo construída a base teórico-política do paradigma da autodeterminação dos povos” (Cal y Mayor, 2010, p. 71 – 72). Até então, não se consideravam os povos indígenas dentro do paradigma da autodeterminação dos povos.

Foi nesse contexto de descolonização da África e da Ásia que a questão da autonomia indígena começou a adquirir um significado especial. Segundo James Anaya, desde esse período, a autodeterminação dos povos se refere não apenas a um conjunto de normas de direitos humanos válidas para todos os povos e baseadas na ideia de que todos os povos da humanidade têm o direito de controlar seu próprio destino, mas também a formas de reparação que rompem com os legados do colonialismo, da discriminação, da supressão da participação democrática e da dominação cultural (2005, p. 137).

Na América Latina, os anos 1960 e 1970 foram particularmente difíceis para os povos indígenas da América Latina, quando os Estados passaram a implementar políticas de desenvolvimento que ameaçavam territórios e vidas indígenas. Nessa época, surgiram as primeiras ONGs europeias dedicadas à causa indígena como a *International Work Group for Indigenous Affairs* (IWGIA) fundada em 1968 na Dinamarca e a *Survival International* fundada em 1969 na Inglaterra, que começaram a pressionar os governos, contribuindo assim para crescente visibilidade da luta dos povos indígenas como comunidades étnicas (Ramos, 1999, p. 3). Outra organização importante foi a *Cultural Survival* fundada pelo professor David Maybury-Lewis em 1972, em Cambridge, Massachusetts. Todas essas organizações foram fundadas por antropólogos e mostram uma mudança de perspectiva na antropologia e uma preocupação política com uma nova ética de intervenção em defesa dos direitos humanos e culturais desses povos (Davis, 2008).

Na década de 1970, lideranças indígenas emergentes, juntamente com acadêmicos e com as nascentes organizações não governamentais internacionais como a IWGIA, se dirigiram a ONU para reivindicar o direito à descolonização em favor dos povos indígenas, apelando para a Declaração sobre a Concessão da Independência aos países e povos colonizados<sup>68</sup>. O “Comitê dos 24”<sup>69</sup> mostrou reservas, pois não estava certo de que as comunidades indígenas eram “povos” e encaminhou a reivindicação para a Subcomissão

---

<sup>68</sup> Resolução 1514 (XV) de 14 de dezembro de 1960 da ONU. Disponível em:

<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/spovos/dec60.htm>. Acesso em: 23/01/2014.

<sup>69</sup> O “Comitê dos 24” é um comitê especial criado pela Assembleia Geral da ONU em 1961 para estudar a aplicação da Declaração sobre a Descolonização (Resolução 1514 (XV) de 14 de dezembro de 1960) e formular recomendações para sua implementação. Mais informações em:

<http://www.un.org/fr/decolonization/specialcommittee.shtml>. Acesso em: 23/01/2014.

de Prevenção à Discriminação e Proteção às Minorias. Os povos indígenas não aceitavam ser considerados como “minorias” em seus próprios territórios, onde viviam desde antes da formação e da constituição dos Estados nacionais e cujo desenvolvimento autônomo havia sido interrompido pelas ações de colonização sofridas a partir do século XVI (Cal y Mayor, 2010, p. 72).

Nesse período em que lideranças indígenas, com o apoio das ONGs, começaram a ter acesso ao Palácio Wilson em Genebra, três Conferências Internacionais também desempenharam um papel importante no processo de reconhecimento dos problemas que afligiam os povos indígenas em todo mundo. A primeira foi sobre a “discriminação nas Américas” de 1977. A segunda foi sobre “racismo e discriminação racial” em 1978. E a terceira foi sobre as “relações com a terra” em 1981. Depois dessas conferências, a ONU decidiu criar órgãos especializados em questões indígenas (Bellier, 2013, p. 17 – 18).

Na América Latina, antropólogos e sociólogos também se reuniram para fazer uma revisão crítica de suas disciplinas e discutirem o tratamento dispensado aos povos indígenas no *Simpósio sobre a Fricção Interétnica na América do Sul* que aconteceu em Barbados em janeiro de 1971. Suas críticas e denúncias foram condensadas na *Declaração de Barbados I* que responsabilizava os Estados, as missões religiosas e as ciências sociais pela “relação colonial de domínio” e pelo tratamento que continuava a ser dispensado aos povos indígenas. A Declaração aventava a “necessidade de uma ‘ruptura radical’ com as práticas colonialistas, através da ‘criação de um Estado verdadeiramente multi-étnico’ no qual cada etnia tivesse ‘direito à autogestão e à livre escolha de alternativas sociais e culturais’” (Lacerda, 2008, p. 27).

De acordo com o exposto na *Declaração de Barbados I*, os Estados deveriam garantir aos povos indígenas “o direito de serem e permanecerem eles mesmos, vivendo segundo os seus costumes” e de “se organizarem e de se governarem segundo sua própria especificidade cultural” (Declaração de Barbados I *apud* Lacerda, 2008, p. 27). Para Rosane Lacerda, a força questionadora da *Declaração de Barbados I* propiciou o debate entre lideranças e intelectuais indígenas e indigenistas em torno da autodeterminação e da autonomia (2008, p. 27). Em 1977, o Grupo de Barbados se reuniu novamente e, em uma nova declaração, a *Declaração de Barbados II*, continuou denunciando a dominação física e cultural a que os índios ainda estavam submetidos. De acordo com Poliene Soares dos

Santos Bicalho, a *Declaração de Barbados II* trouxe um importante impulso para a organização do Movimento Indígena na América Latina (2010, p. 120).

Os movimentos indígenas da América Latina, mesmo tendo uma história anterior, começaram a proliferar a partir da década de 1980. A *Federación de Centros Shuar* no Equador, o *Consejo Regional Indígena del Cauca* (CRIC) na Colômbia e o Movimento Katarista na Bolívia são alguns dos exemplos mais notáveis desse ativismo indígena na região (Assies, 1999, p. 28). Segundo Willem Assies, esses três movimentos foram os precursores mais claros da mudança no discurso identitário, que passou a enfatizar a *indianidade*. Eles ressaltaram em seus discursos que “não foram apenas explorados como camponeses, mas foram também oprimidos como povos ou nações indígenas” (2007, p. 226). Por levarem um modo de vida diferente dos agricultores sedentários, ao invés das demandas por terras que caracterizaram a luta camponesa, apresentaram demandas por territórios. Pouco a pouco os discursos sobre territorialidade e autonomia se entrelaçaram. As demandas territoriais que, inicialmente, surgiram como um mecanismo de defesa contra a ocupação da “última fronteira” se articularam a um discurso centrado na demanda de autonomia e autodeterminação (Assies, 2007, p. 234).

Os povos indígenas tornaram-se cada vez mais visíveis nas arenas políticas nacionais e internacionais. Eles se reuniram em Altamira (1989) e em Quito (1990). A resistência armada dos Mohawks em Oka no ano de 1990, a comemoração do quinto centenário do “descobrimento” ou “quinhentos anos de resistência” de acordo com a visão dos indígenas em 1992 e a insurgência em Chiapas que chamou a atenção para o movimento zapatista em 1994, são alguns dos eventos críticos que deram um forte impulso ao processo organizativo dos povos indígenas em todo continente.

O resultado de todo esse processo de mobilização foi o surgimento de um discurso comum que, apesar das características específicas de cada organização indígena e de suas agendas diferentes, incluía a demanda do seu reconhecimento como povos, que implicava a declaração constitucional do caráter multiétnico ou plurinacional do Estado, as reivindicações territoriais e a demanda de autonomia e autodeterminação (Assies, 1999, p. 30). Esse discurso, que se desenvolveu paralelamente a suas lutas políticas, aparece impregnado de terminologias, valores, modos de ser e de fazer indígena. Graças a uma produção cada vez mais fecunda de escritos indígenas, hoje é possível reconhecer um pensamento político contemporâneo propriamente indígena. A história da consolidação do

princípio da autodeterminação como demanda que vem condensar e articular politicamente o conjunto de reivindicações dos povos indígenas, ou seja, como demanda “madre” (Wilhelmi, 2007, p. 241), permite-nos então formular um entendimento do conjunto de reivindicações indígenas e do pensamento político indígena.

É possível perceber como as demandas indígenas se transformaram paulatinamente, adotando características distintas à medida que mudavam os termos da relação com o Estado. Segundo Marco Aparicio Wilhelmi (2007), essa transformação não afetou apenas a face externa dos povos indígenas, ou seja, a forma como se relacionam com outros atores, mas alterou também as condições internas de vida e de reprodução social, a própria identidade indígena. Ao analisar a mudança nos tipos de reivindicações, Wilhelmi nota que a modificação da posição dos atores em jogo é em parte causa e em parte consequência da adoção de uma nova terminologia. Partindo da reivindicação pelo direito à “terra”, transitou-se pelo “território” para, em seguida, incorporar o conceito de “etnodesenvolvimento” (ou “desenvolvimento com identidade”) como condição prévia para a consolidação e a generalização da reivindicação por autonomia, entendida como expressão da autodeterminação (2007, p. 242).

Essa metamorfose, segundo Wilhelmi, se explica pela necessidade que tiveram os povos indígenas de buscar na terminologia da sociedade dominante aquelas noções mais úteis para a satisfação de suas necessidades como povos. Afirma-se, muitas vezes, que as demandas indígenas não mudaram durante os mais de quinhentos anos de dominação; o que mudou foram as palavras usadas para se referir a elas. Para Wilhelmi, essa afirmação é em parte verdade, mas apenas em parte, pois não se pode negar a historicidade dos movimentos indígenas. A explicação está na combinação de muitos fatores, mas mesmo tendo mudado as palavras, “na luta contra a opressão, os povos indígenas resistiram com uma postura cuja essencialidade radica em que se tratou de uma luta por sua própria sobrevivência enquanto povos” (2007, p. 243).

A primeira mudança de terminologia identificada por Wilhelmi (2007) no processo de consolidação da demanda por autonomia, foi o salto do direito à terra para o direito ao território. Enquanto que a ideia de terra e de propriedade da terra leva a um conceito tipicamente civilista, falar em território ou habitat para referir-se ao espaço necessário onde cada povo pode desenvolver livremente suas atividades econômicas, sociais, políticas e

religiosas, é deixar para trás o campo do direito privado para adentrar no do direito público.

Com o emprego do termo “etnodesenvolvimento”, os povos indígenas encontraram uma maneira de ampliar ainda mais o sentido de sua reivindicação pelo território. O que se ambiciona, com o uso da palavra, é o controle efetivo da terra, dos recursos e da organização social e cultural (Wilhelmi, 2007, p. 245). Bonfil Batalla enxerga um forte conteúdo político na ideia de etnodesenvolvimento, já que implicaria em uma mudança da correlação das forças sociais, uma mudança política que inclinaria a balança a favor dos grupos sociais que lutam pelo desenvolvimento de sua própria cultura. Para Batalla, criar condições para o etnodesenvolvimento implica em “fortalecer e ampliar a capacidade autônoma de decisão” (1995, p. 470).

A ideia de etnodesenvolvimento mostra que a luta indígena por terra faz parte da reivindicação da territorialidade, entendida como espaço físico e político, onde os povos indígenas possam estabelecer e levar a cabo sua própria definição do que seja o desenvolvimento socioeconômico. A partir desta perspectiva, os povos indígenas foram definindo um novo modelo de relação com o Estado (Wilhelmi, 2007, p. 246). O artigo 7º da Convenção 169 da OIT reflete essa perspectiva na medida em que dispõe que

Artigo 7 - Os povos interessados terão o direito de definir suas próprias prioridades no processo de desenvolvimento na medida em que afete sua vida, crenças, instituições, bem-estar espiritual e as terras que ocupam ou usam para outros fins, e de controlar, na maior medida possível, seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, eles participarão da formulação, implementação e avaliação de planos e programas de desenvolvimento nacional e regional que possam afetá-los diretamente.

Para Wilhelmi, é contundente a clareza com que a noção de etnodesenvolvimento incorpora e amplifica o direito ao território ao mesmo tempo em que, “por implicar no fortalecimento e na extensão da capacidade autônoma de decisão, desemboca de modo natural na ideia de autodeterminação” (2007, p. 246).

A partir dos anos 1980, a aspiração por autonomia surge como a principal bandeira da luta dos povos indígenas em todo continente. As mudanças de perspectiva sociopolítica que isso implica são consideráveis. Passa-se de petições isoladas e restritas à reivindicação



do direito à autodeterminação; define-se o exercício da autodeterminação como conquista de um regime de autonomia plena; transfigura-se a disputa por terra em demanda por controle do território indígena e a demanda por democracia política se eleva até a proposta de modificações de fundo na organização dos Estados, que tornem possível a formação de autogovernos indígenas nos marcos nacionais. Segundo Hector Díaz-Polanco, “antes dos anos 1980 apenas umas poucas organizações indígenas reivindicavam autonomia nos países da América Latina, de forma extremamente nebulosa” (2006, p. 200).

Antes mesmo das manifestações que sacudiram a América no ano de 1992, quando se comemorava o “Encontro entre dois mundos”, a reivindicação autonômica já vinha então sendo formulada por diferentes organizações indígenas. A aspiração autonômica foi claramente referida durante o Primeiro Encontro Continental dos Povos Indígenas, celebrado de 17 a 21 de julho de 1990 em Quito, com a participação da maioria das organizações indígenas do continente. No pronunciamento final, conhecido como a Declaração de Quito, os indígenas expressam: “Agora estamos plenamente conscientes de que nossa libertação definitiva somente pode se expressar como pleno exercício de nossa autodeterminação.” Em outra Resolução dos Povos Indígenas do continente, a autonomia ganha conteúdo mais preciso e significa “o direito que temos, povos indígenas, ao controle de nossos respectivos territórios, incluindo o controle e o manejo de todos os recursos naturais do solo, subsolo e o espaço aéreo”, e ainda, “ a defesa e conservação da natureza [...], o equilíbrio do ecossistema e a conservação da vida” e também a constituição democrática de “nossos próprios governos (autogovernos)” (*apud* Díaz-Polanco, 2006, p. 200 - 201).

Wilhelmi destaca o impulso que a reivindicação por autonomia recebeu no marco da agitação política e jurídica provocada pelo levante zapatista de primeiro de janeiro de 1994. Em quase todas as declarações do EZLN, sobretudo a partir do início das conversas que dariam lugar aos Acordos de San Andrés, firmados em fevereiro de 1996 entre essa organização e o governo federal mexicano, a autonomia ocupa um lugar central. Como é possível averiguar na “Declaração política: Autonomia, princípio político e social básico”, apresentada pela Coordenação do Fórum e pelos delegados do Comitê Clandestino Revolucionário Indígena (CCRI) do EZLN em Ojarasca naquele ano de 1996:

*nuestro país es multicultural. Ello le da una riqueza que requiere no sólo reconocimiento jurídico sino condiciones materiales para*

*su reproducción, y el instrumento para asegurar tales condiciones es la autonomía, entendida como autogobierno, como derecho a darse o a quitarse sus propios representantes y decidir sobre el camino propio (apud Wilhelmi, 2007, p. 240).*

Desde os Acordos de Paz de San Andrés entre o EZLN e o governo em 1996, a autonomia se converteu na bandeira de luta dos povos indígenas no México. E exatamente porque o governo não reconheceu juridicamente o direito à autonomia neste Acordo e nem na reforma constitucional de 2001, a demanda por autonomia se transformou em terreno de disputa principal. Segundo Mariana Mora, até 2010 a demanda por autonomia havia se tornado um objetivo político para diversas organizações indígenas mexicanas, apresentado como “uma resposta inerentemente alternativa ao neoliberalismo e como um modelo a seguir” (Mora, 2010, p. 293).

Batalla reconhece a existência de um pensamento político indígena unificado na América Latina. Esse pensamento político é também explicitamente anunciado na Declaração de Quito<sup>70</sup> de 1990 como indianismo e seus redatores assumem que representam 120 nações, tribos e organizações indígenas de 20 países da América Latina e que o encontro simboliza a consciência de 500 anos de resistência desses povos. Segundo Araceli Burguete Cal y Mayor, esta declaração coloca o direito à autodeterminação e sua realização mediante a autonomia, como o “eixo articulador do emergente movimento indígena continental” (2010, p. 64).

Muitas organizações indígenas em todo o continente americano assumiram a autonomia como demanda central. A definição do conceito de autonomia não é fácil por que existe uma série de “mitos e extravagâncias” associados a esta noção (Díaz-Polanco, 2006, p. 150). Não se trata de uma “fórmula mágica” ou de uma “panaceia”. Em termos gerais, a autonomia é apenas um recurso, uma proposta de solução para resolver o conflito étnico-nacional. Para Cal y Mayor, a autonomia se tornou o “novo paradigma” nas lutas dos povos indígenas por descolonização. “Paradigma”, no sentido dado por Edgar Morin (1994), como “paradigma da complexidade”, enquanto método que não se limita a uma proposta de investigação, mas que é também um marco orientador mais amplo para a

---

<sup>70</sup> A Declaração de Quito, produzida durante o Primeiro Encontro Continental dos Povos Indígenas, se inscreve dentro das atividades da Campanha “500 anos de Resistência Indígena e Popular” e está disponível em <http://www.cumbrecontinentalindigena.org/quito.php>. Acesso em: 22 de julho de 2011.

compreensão do mundo e aquisição de critérios que permitem posicionar-se e participar de sua transformação (Morin, *apud* Cal y Mayor, 2010, p. 66).

## 2.2 Pensamento Político Indígena nas Américas

Guillermo Bonfil Batalla foi o primeiro a sistematizar os discursos indígenas no seu livro *Utopía e Revolución, el pensamiento político contemporáneo de los Indios de América Latina*, publicado em 1981. Nesse livro, Batalla explica que a definição básica deste pensamento está na sua oposição à civilização ocidental e o que o legitima é exatamente a continuidade histórica dos povos indígenas. Ele assinala ainda que

*El contenido profundo de la lucha de los pueblos índios es su demanda de ser reconocidos como unidades políticas. No importa cuales y que tan grandes sean las diferencias entre las diversas organizaciones: todas implícita y explícitamente, afirman que los grupos étnicos son entidades sociales que reúnen las condiciones que justifica su derecho a gobernarse a sí mismas, bien sea como naciones autónomas o bien como segmentos claramente diferenciados de un todo social más amplio (1981, p. 53).*

Não seria possível, para o propósito desta tese, fazer um levantamento mais amplo dos escritos e discursos indígenas para estabelecer as características dessa nova corrente de pensamento político. Interessa-nos aqui apenas trazer alguns elementos dos discursos de alguns indígenas que nos ajudem a conhecer seu pensamento político para compreender melhor suas demandas de autonomia como um “novo paradigma” de suas lutas por descolonização. Elegemos algumas noções e conceitos desenvolvidos por três indígenas que explicam sua concepção de soberania, autonomia e autodeterminação. Os autores escolhidos foram: Taiaiake Alfred, do Canadá, sua ideia sobre governança e o *tewatatowie mohawk*; e o antropólogo indígena de Oaxaca, no México, Floriberto Díaz Gómez (Mixe de Tlahuitoltepec) e suas reflexões sobre o conceito de *Comunalidad* e Gersem Luciano Baniwa, indígena Baniwa do Alto Rio Negro, primeiro indígena doutor em antropologia do Brasil, e suas ideias sobre autonomia e *ciudadania plena*. Por último, não poderíamos deixar de mencionar as ideias zapatistas expressas no conceito “mandar obedecendo” e sua concepção de autonomia.

Alguns podem ver os princípios de governança tradicionais aqui expostos como um idílio romântico indígena. No entanto, considerando que vivemos em um mundo onde não existe uma uniformidade social, cultural e de pensamento, a verdadeira reconciliação só poderá acontecer quando formos capazes de reconhecer - intelectual, legal e politicamente - a diversidade das línguas e das formas de pensar e quando as ideias indígenas acerca do poder e de como se relacionar com os outros e com a natureza merecerem o mesmo respeito que aquelas usadas pelo Estado e pela sociedade dominante.

A maneira como os intelectuais e os ativistas vêm construindo seus conceitos de soberania, autonomia e autodeterminação têm funcionado como um veículo para suas críticas à imposição de controle do Estado, levando o Estado a perceber as inconsistências de seus próprios princípios e de seu tratamento para com os povos indígenas.

Muitos povos indígenas têm recorrido à força de sua tradição, de seus símbolos e de sua língua para comprovar o quão “indígenas” são e têm conseguido articular muito bem seus valores com suas demandas de autonomia. Para muitos, indígenas e não indígenas, ser nativo hoje significa possuir uma cultura tradicional, exercitá-la, proclamá-la e celebrá-la. Essa ideia é reforçada pelos organismos oficiais e agências internacionais que usam a língua como indicador de quem é indígena ou não. Há um tradicionalismo autoconsciente que tem desempenhado a importante função de embasar a demanda do direito à diferença. No entanto, é necessário lembrar aqueles grupos indígenas que perderam sua língua e muitas de suas tradições e que devem retrabalhar a linguagem colonial e politizá-la como veículo para expressar sua autodeterminação indígena. Como o próprio Taiaiake Alfred lembrou, *“it does not automatically follow that because an indian expresses himself in European terms, that his perspective is European”* (1995, p. 73).

O direito à autodeterminação não pode se restringir aos povos que ainda falam a língua de seus ancestrais. Os povos indígenas que não falam mais a língua de seus antepassados podem também aspirar alcançar a autodeterminação. De qualquer forma, os escritos de intelectuais e ativistas indígenas hoje surgem como uma literatura de combate e como um projeto político e cultural que confirma o valor emancipador do movimento e traz à luz o caráter genuíno das lutas indígenas.

### 2.2.1 Taiaiake Alfred e o *tewatatowie mohawk*

Taiaiake Alfred é Mohawk de Kahnawake, intelectual, professor e ativista. O seu livro *Peace, Power, Righteousness: An Indigenous Manifesto* de 1999 é um chamado para a libertação dos povos indígenas da opressão do colonialismo e uma mensagem para os não indígenas. Nesse livro, ele defende a importância da “restauração do orgulho nas tradições, de alcançar uma economia autossuficiente, de desenvolver a independência da mente e de mostrar coragem na defesa de suas terras e direitos” para redescobrir o que poderá fazer da autodeterminação algo real (2009, p. 11).

Para ele, os povos indígenas do Canadá passam por uma crise de consciência que reflete sua frustração por causa das perdas culturais, sua raiva por causa do desrespeito de seus direitos e sua desilusão com aqueles indígenas que “deram as costas” para a tradição. Para sair dessa crise, ele sustenta que é preciso abandonar os valores da sociedade norte-americana e começar a agir como povo autodeterminado.

Num esforço de incluir o pensamento indígena na reflexão governamental do Canadá sobre a questão do autogoverno, a Comissão Real de pesquisa sobre povos autóctones trouxe, no volume 2, parte 1, capítulo 3 do Relatório de 1996<sup>71</sup>, um apanhado da visão indígena sobre autonomia de acordo com o que os próprios indígenas expuseram durante as audiências públicas em que foram ouvidos. Nesse relatório, a soberania é explicada por alguns indígenas canadenses como sendo um poder, um atributo, um direito inerente que não deriva de fontes externas como o direito internacional. Outros observaram o cuidado que se deve ter ao usar a palavra soberania por se tratar de uma palavra que tem sua raiz nas línguas e no pensamento político europeu e que inspirou atitudes ligadas à emergência do Estado unitário e que não corresponde à noção da função governamental dos indígenas (RCAP, 1996, s/n).

Segundo Taiaiake Alfred, o termo soberania deturpa o debate na medida em que favorece a concepção europeia. Ele sugere então o termo *mohawk tewatatowie* para designar o poder político. A tradução literal desta palavra é “nos ajudamos a nós mesmos”. Este princípio afirma basicamente que as pessoas devem cuidar umas das outras e da terra. Para os Mohawks, assim como para outros povos indígenas, a soberania não significa um governo todo-poderoso que rege a vida de uma nação ou de um povo, mas que as pessoas

---

<sup>71</sup> *Royal Commission Report on Aboriginal People* (1996). Disponível em: <http://www.ainc-inac.gc.ca/ap/rrc-eng.asp>. Acesso em: 22 de julho de 2013.

se ocupam umas com as outras, cuidam umas das outras, assim como cuidam da terra pela qual são responsáveis.

À palavra *tewatatowie* corresponde um conjunto de noções filosóficas expressas na Grande Lei da Paz ou Kaianerekowa dos Mohawks, que determina a essência da noção de governo para eles. Na tradição Rotinohshonni, “a ordem natural aceita e celebra a coexistência dos opostos; o propósito humano é a perpétua busca de equilíbrio e de harmonia; e a paz é alcançada estendendo-se o respeito, os direitos e as responsabilidades da família aos outros povos” (2009, p. 12). É possível reconhecer no pensamento político Mohawk três princípios fundamentais: respeito, equilíbrio e harmonia.

O respeito é um princípio e uma qualidade exigida em todas as relações: para com os líderes, para com o Criador, para com as plantas, rochas e animais e entre as comunidades. A harmonia é um princípio que implica tanto a busca do consenso na tomada de decisões como a aceitação das obrigações recíprocas pelos membros da comunidade. É também um imperativo para a sobrevivência do grupo, já que pressupõe também um bom relacionamento entre as famílias e com os povos vizinhos. O princípio de equilíbrio está ligado à noção de justiça. A justiça é vista como um processo permanente de manutenção desse equilíbrio crucial, que vem do verdadeiro respeito ao poder e à dignidade de cada parte do círculo de interdependência (2009, p. 66). A justiça é entendida também como um processo de cura dos relacionamentos para que cada elemento da criação possa viver seu poder natural e cumprir com suas responsabilidades (2009, p. 67).

Alfred explica que o maior contraste entre a tradição indígena e a ocidental (dominante) aparece na maneira diferente de conceber as noções fundamentais de poder e de natureza (2009, p. 84). A noção filosófica ocidental de poder está baseada na coerção, enquanto que, na tradição indígena, o poder político emana do respeito à natureza e à ordem natural. Eles reconhecem a existência de poder em todos os elementos que compõem o universo e ensinam a respeitar e acomodar esse poder em todas as suas formas. No que diz respeito à governança, para os Mohawks não existe “uma autoridade absoluta, uma imposição coercitiva de decisões, não existe hierarquia e nem uma entidade separada de decisão” (2009, p. 80).

A luta coletiva pela autodeterminação indígena, para Taiaiake Alfred, é uma luta por liberdade e justiça. O caminho para a autodeterminação é árduo e cheio de obstáculos, como ele mesmo coloca, mas necessário diante da ameaça real da existência dos povos. A

única forma, segundo ele, para assegurar a sobrevivência dos povos indígenas é “recuperar sua força, sua sabedoria e sua solidariedade, honrando e revitalizando os ensinamentos tradicionais” (2009, p. 11).

### **2.2.2 Floriberto Díaz Gómez e o conceito de *comunalidad***

Floriberto Díaz Gómez é indígena do povo mixe, antropólogo e ativista. Em 2007, sua esposa, Sofia Robles Hernandez publica, junto com Rafael Cardoso Jiménez, uma compilação com os escritos do esposo intitulada *Comunalidad energía viva del pensamiento mixe; ayuujktsënää'yën, ayuujkwenmää'ny, ayuujkmëjkäjtën*. Nessa obra se encontram os ideais de Díaz Gómez para o reconhecimento e para uma vida digna das comunidades indígenas. Díaz Gómez, que faleceu cedo, deixou um legado importante. Juntamente com Jaime Luna cunhou o conceito de *comunalidad* e, com ele, foi capaz de transmitir, para os não indígenas e para as futuras gerações indígenas, sua vivência e sua condição indígena como uma maneira de ser.

Díaz Gómez constrói sua concepção de *comunalidad* a partir da crítica às formulações teóricas sobre a autonomia regional. Ele considera que a discussão sobre as autonomias não deve ficar confinada às dissertações teóricas, mas “deve provir das realidades concretas nas quais se manifestam certas práticas autonômicas, conservadas apesar e até mesmo contra o Estado-nação dominante” (2007, p. 34). Ele não descarta as valiosas contribuições da teoria, mas defende que as discussões devem ser enriquecidas em uma perspectiva “de complementaridade de ideias” (2007, p. 36).

No nível da comunidade, é possível falar em uma diversidade de experiências de controle sobre as decisões internas e suas respectivas execuções. É na comunidade que as relações entre as pessoas e o espaço e entre as pessoas elas mesmas acontecem. Mas a comunidade é algo mais que um simples agregado de indivíduos. Segundo Díaz Gómez, para os indígenas, a comunidade é conjunto de “pessoas com história, passado, presente e futuro, que não apenas podem ser definidos concretamente, fisicamente, mas também espiritualmente na sua relação com toda a natureza”. A *comunalidad* é o conceito criado para definir a imanência da comunidade. Os elementos que definem a *comunalidad* são: a terra como mãe e território; o consenso em assembleia na tomada de decisão; o serviço

gratuito como exercício de autoridade; o trabalho coletivo como um ato de recreação e os ritos e cerimônias como expressão do dom comunal (2007, p. 40).

A importância dada à terra como *Madre Tierra* na definição dos princípios da *comunalidad* é um dos pontos fortes do pensamento de Díaz Gómez. Para explicar a relação de seu povo com a terra, ele contrasta a visão indígena da sacralidade da terra com a visão ocidental da “sociedade egoísta, privatizante e monetarista” que tratou a terra como se “ela não tivesse vida” e não fosse sagrada (2007, p. 54). Ele explica que “a propriedade comunal é a forma de posse mais recomendada em relação à terra” (2007, p. 58).

A outra noção importante que explica seu conceito de *comunalidad* é o *tequio*. O *tequio* é o trabalho coletivo que expressa a capacidade do ser humano de combinar seus interesses individuais e familiares com os da comunidade, é obrigatório e sem retribuição monetária (2007, p. 59). Por último, para entender a ideia de governança entre os mixes, existe a figura do *kutunk*, literalmente “cabeza de trabalho” ou “chefe de trabalho”. É a entidade responsável pela coesão, mas seu significado “nada tem a ver com o significado ocidental da palavra autoridade”. Na prática, é o escolhido em assembleia cujo exemplo motiva a comunidade a realizar as tarefas necessárias para seu desenvolvimento.

Díaz Gómez explica que estes princípios comunitários são os que consolidam os direitos que eles reivindicam e demandam que sejam reconhecidos pelo Estado e pela sociedade. Quando ele demanda o “respeito irrestrito a estes princípios” via autonomia (2007, p. 64) é exatamente porque estes princípios não foram abandonados pela sua comunidade e porque eles, como outros povos indígenas, lograram suportar as tentativas de enfraquecê-los enquanto povo e conseguiram manter e adaptar seus valores e modos de ser.

Nesse sentido, para o povo mixe, autodeterminação é a autodeterminação comunitária que tem um povo sobre sua terra e recursos naturais; é a possibilidade de nomear as autoridades comunitárias e a capacidade de desempenhar os serviços; é a organização e execução do *tequio*; é o uso do idioma e de outras expressões culturais (2007, p. 64).

Assim como Taiaiake Alfred, Díaz Gómez conclama seu povo a ser mais contestador e propositivo. Para ele é chegado o tempo de os povos indígenas se levantarem, dizerem “basta” e atuarem por eles mesmos. Os próprios indígenas devem se responsabilizar pela recuperação de sua identidade como povos e comunidades “sem cair



no jogo das palavras sujas política e academicamente de “grupos”, “minorias”, “etnias”, etc. e defenderem seu direito a conservar e desenvolver a *comunalidad*” (2007, p. 64).

### **2.2.3 Gersem Baniwa, *cidadania plena e autonomia***

No Brasil, no momento da Constituinte, os movimentos indígenas se apresentaram como representantes das “Nações Indígenas” no espaço político de negociações com o Estado. No seu discurso sobre autonomia, apresentaram como essencial para sua autonomia, o reconhecimento da plena cidadania, o reconhecimento dos direitos territoriais e do usufruto exclusivo do solo e do subsolo, a demarcação das terras e o respeito às suas organizações sociais e culturais. Segundo Lia Zanotta Machado, trata-se “do entendimento de direitos coletivos no interior da abrangência do Estado brasileiro, onde a ideia de nações indígenas está presente, mas não chega a conformar uma ideia forte de Estado plurinacional” (1994, p. 6).

Gersem Luciano Baniwa explica que a luta do movimento indígena no Brasil, desde a Constituinte, tem sido uma luta por uma cidadania indígena brasileira. Uma cidadania diferenciada que incorporasse à noção tradicional de cidadania, “limitada e etnocêntrica” (2006, p. 87),

o reconhecimento do direito à diferenciação legítima que garantisse a igualdade de condições – não por semelhança mas por equivalência – criando novos campos sociais e políticos nos quais os índios seriam cidadãos do Brasil e, ao mesmo tempo, membros plenos de suas respectivas sociedades étnicas. [...] Cidadania diferenciada significa que os povos indígenas, além do usufruto dos direitos universais do cidadão brasileiro ou planetário, possuem também o usufruto de direitos específicos relativos à cultura, às tradições, aos valores, aos conhecimentos e aos ritos (2006, p. 89).

Para os povos indígenas a cidadania brasileira tem um sentido de inclusão e de participação nas decisões que lhes dizem respeito. Para eles, adquirir cidadania significa ter o direito de acesso a todos os benefícios que os outros brasileiros têm. Gersem Baniwa explica que o acesso à tecnologia de informação é um dos primeiros passos rumo a essa cidadania plena. É fundamental, segundo ele, para que os povos indígenas possam pensar e

decidir por eles mesmos sobre qualquer assunto, que o acesso a informações qualificadas, que ajudem na tomada de decisões igualmente qualificadas e conscientes, seja garantido (2006, p. 90).

Gersem Baniwa considera que o acesso a uma educação de qualidade e adequada e o acesso a recursos tecnológicos e digitais representam para os povos indígenas hoje novas possibilidades de recuperação e consolidação dos processos autônomos. No entanto, a efetividade de uma cidadania plena não depende apenas desses acessos, é preciso que outros direitos já reconhecidos avancem, como o direito à autonomia e à autodeterminação (2006, p. 93).

Na prática, a autonomia dos povos indígenas do Brasil continuou acontecendo. Muitos povos, mesmo após a instalação do Estado brasileiro, continuaram a definir e organizar as aldeias em seus territórios de acordo com seus sistemas sociais, econômicos, jurídicos e religiosos. Para Gersem Baniwa, a luta contemporânea do movimento indígena brasileiro por autonomia significa “a luta pela emancipação social, política e econômica dos povos indígenas, capaz de tirá-los das péssimas condições de vida a que estão submetidos como resultado de séculos de dominação e exploração colonial” (2006, p. 93).

Gersem Baniwa explica que, em termos conceituais, autonomia é uma forma de exercício do direito à autodeterminação, não é o mesmo que independência e nem envolve soberania e que, o direito à autodeterminação implica respeito aos direitos indígenas e reconhecimento das autoridades indígenas, de suas formas de organização e representação política em todos os níveis de poder. Desse modo, o que os povos indígenas brasileiros pretendem é fortalecer suas comunidades como entidades socioculturais autônomas e uma maior representação e participação política no governo do país (2006, p. 94).

De acordo com Gersem Baniwa, para entender o que os povos indígenas querem dizer e defender para si quando reivindicam autonomia e autodeterminação, é preciso considerar a história de colonização que os subjugou em todos os aspectos de suas vidas étnicas e lembrar que, desde o século XIX, com a conformação do Estado brasileiro como expressão dos interesses das elites colonizadoras, os povos indígenas, assim como os negros, foram excluídos do projeto político. Gersem explica que, desde que os povos indígenas começaram a fazer valer seus direitos coletivos por meio de suas organizações representativas, eles nunca reivindicaram soberania política diante do Estado-nação dominante. O que eles propõem é a “transformação do Estado unitário e homogêneo em

Estado plural e descentralizado, o qual possibilite em seu interior a existência e o desenvolvimento de espaços de autonomia e interdependência justos e equitativos”, ou seja, espaços capazes de fazer com que os povos indígenas não sejam mais excluídos da vida política, econômica e cultural do país (2006, p. 95).

As diferentes formas de autonomia em construção no Brasil não visam negar as principais instituições vigentes, mas sim “torná-las mais flexíveis e abertas, com capacidade de promoverem a coexistência pacífica e solidária de todos os brasileiros” (Luciano Baniwa, 2006, p. 95). De acordo com Gersem Baniwa, os avanços alcançados pelos povos indígenas no Brasil em termos políticos e sociais podem ser definidos como o início de processos de autonomia. Para ele, trata-se de uma autonomia que se fundamenta na vontade de interagir, de participar e não de excluir componentes culturais e políticos diversos. Ao defenderem seus direitos territoriais autogestados, suas culturas e conhecimentos tradicionais, os povos indígenas brasileiros têm mostrado, segundo Gersem Baniwa, “o avanço de uma luta própria que deve ser entendida como um esforço transformador da sociedade” (2006, p. 96).

Legítima e legal, a luta dos povos indígenas por autonomia é entendida como uma necessidade e condição para a continuidade histórica desses povos originários, como o direito de perpetuar seus modos de vida em seus territórios. Por isso, no Brasil, os povos indígenas, por meio de suas organizações, “reivindicam a transformação de suas terras em unidades territoriais administrativamente autônomas e com o pleno controle social e político dos índios”, ou seja, reivindicam “territórios indígenas com autogoverno integrando de forma autônoma o Pacto Federativo do Brasil” (Luciano Baniwa, 2006, p. 96 – 97).

Finalmente, Gersem Baniwa reconhece que a construção de espaços de autonomia vai depender não apenas das tendências ideológicas e políticas dos governos, mas também da capacidade de gestão do movimento indígena para que ele “se torne um campo de autogoverno dos povos indígenas enquanto canal para sua participação nas tomadas de decisão que lhes dizem respeito em qualquer nível de governo do Estado” (2006, p. 97). Nesses processos de construção de autonomia indígena, algumas debilidades e fraquezas já foram identificadas. Gersem Baniwa dá o exemplo de algumas lideranças indígenas que passaram a “copiar modos negativos de viver e de se relacionar, contrariando os princípios de autonomia coletiva dos povos” e “interpretando autonomia como sinônimo de

autoritarismo, como é comum na prática de governantes brancos”. Ele cita o caso daquelas lideranças que passaram a tomar decisões impositivas e prejudiciais aos seus povos como arrendar suas terras para fazendeiros, principalmente nas regiões Centro-Oeste e Sul do país, o que tem levado a um aumento da fome, da miséria e da violência. Por isso, para Gersem Baniwa, é necessário que o movimento indígena aprofunde e democratize cada vez mais o debate e a prática de autonomia interna não autoritária (2006, p. 97 – 98).

Em sua tese de doutoramento em Antropologia defendida em 2011 na Universidade de Brasília, Gersem Baniwa comenta ainda algumas dificuldades para implementação da autonomia indígena no Brasil. Ele diz que no Brasil, diferentemente de outros países do continente americano, o debate sobre autonomia indígena tem avançado muito pouco. Enquanto que em muitos países vizinhos os conceitos de autonomia, autodeterminação e autogoverno fazem parte do vocabulário político cotidiano e das práticas em políticas públicas, no Brasil, estas palavras ainda soam “nos ouvidos dos militares, juízes e políticos (mesmo de esquerda) como ameaça à soberania do Estado-nação” (2011, p. 321). Ele reforça então que, no Brasil, os índios não almejam o Estado ou qualquer forma de poder centralizador e que o objetivo de suas lutas por autonomia visa apenas existir ou sobreviver e não dominar ou subjugar. Ele argumenta que nessa busca por espaço e autonomia,

[...] não basta apenas garantir o direito e as condições de sobrevivência ou de existência, pois o que dá sentido à vida (realização individual e coletiva) é a capacidade de seu controle ou manejo. Controle e manejo não significam domínio ou subjugação, referem-se fundamentalmente ao papel de sujeito que cabe ao homem e aos grupos sociais diante da necessidade de equilíbrio e harmonia do mundo. Ou seja, o equilíbrio do mundo (da natureza) está acima do equilíbrio da humanidade, pois este depende daquele. A autonomia comunitária, étnica e territorial reivindicada pelos povos indígenas obedece aos marcos legais do Estado-nação constituído. Desta maneira, a autonomia cultural não é nenhuma ameaça ao Estado-nação, limita-se à manutenção e reconquista de um alto grau de manejo sobre a tomada de decisões que afetam o grupo étnico local, ou seja, controle dos recursos naturais e culturais, nos marcos de seus territórios, o que requer um Estado forte, capaz de garantir a integridade do direito (2011, p. 324).

Gersem Baniwa entende autonomia como capacidade de manejo do mundo. Ele sabe que existem ainda muitos desafios para uma conquista mais efetiva de autonomia.

Partindo de suas experiências políticas e de seus estudos sobre educação indígena no Alto Rio Negro, ele acredita que a escola seria então um instrumento privilegiado de empoderamento técnico, acadêmico e político que habilitem os povos indígenas ao acesso e interação com o mundo moderno, a partir de relações menos assimétricas. Um acesso à modernidade que não significa abdicar de seus modos próprios de vida, mas “aperfeiçoar e melhorar a capacidade das tradições em satisfazer as demandas e necessidades atuais”. Para Gersem Baniwa, a Escola Indígena é então uma das opções para que os povos indígenas possam construir e apropriar-se de conhecimentos que os ajudem a retomar a autonomia étnica e comunitária para o manejo do mundo (2011, p. 336). Essa retomada de autonomia que é uma retomada do manejo do mundo exige um processo de “domesticação do mundo” e não de dominação ou subjugação. A escola foi escolhida então como o local de “domesticação do mundo” do branco e como o principal instrumento de trabalho e luta para que os povos indígenas possam garantir condições de comunicabilidade com o mundo dominante (língua portuguesa e outras), conhecer o funcionamento da sociedade dominante e apropriar-se dos instrumentos úteis da sociedade dominante (2011, p. 339).

#### **2.2.4 EZLN e suas propostas autonômicas**

Sem dúvida, o fato mais relevante para os avanços da autonomia indígena no continente foi a rebelião armada dos tojolabales, tzeltales, tzotziles e choles de primeiro janeiro de 1994 em Chiapas no México quando foram ocupadas sete cidades pelo Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN) no mesmo dia em que o governo do México comemorava a assinatura do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) com o Canadá e os Estados Unidos da América que implicava na integração da economia mexicana ao grupo dominado pelo parceiro mais forte e, portanto, para o proveito deste.

Após doze dias de levante, começaram as negociações com o governo mexicano. Estas negociações deram origem aos Acordos de San Andrés sobre os Direitos e a Cultura Indígenas de 1996. No entanto, o presidente Zedillo recusou a reforma constitucional que deveria permitir a aplicação dos Acordos e optou por uma estratégia de paramilitarização visando desestruturar as comunidades indígenas que formam a base social do EZLN. Em 22 de dezembro de 1997, ocorreu o massacre de Acteal, 45 indígenas tzotziles, crianças e mulheres, foram mortos por um grupo paramilitar enquanto rezavam em uma capela.

Depois disso o EZLN e o Congresso Nacional Indígena do México, que agrupa as organizações de quase todos os povos indígenas do México, chegaram à conclusão que o diálogo com os poderes instituídos e com a classe política no seu conjunto é vão. Encerra-se a fase de negociação em que o EZLN tentou o reconhecimento institucional das reivindicações indígenas e começa uma nova fase marcada pela rejeição cada vez mais enfática de toda “política vinda de cima” (Baschet, 2014, p. 54). Os zapatistas decidem então colocar em prática os Acordos de 1996 e criam em agosto de 2003 os Caracóis e cinco Juntas de Bom Governo (*Juntas de Buen Gobierno*) a fim de implementar o regime de autonomia previsto naqueles Acordos.

Os Caracóis são as sedes das *Juntas de Buen Gobierno*, criadas como novas instâncias de coordenação regional e de encontro das comunidades zapatistas (Diez, 2012, p. 218). As Juntas de Bom Governo são eleitas por Assembleias, estão sujeitas a mecanismos de vigilância e cumprem uma tarefa de coordenação, mas são as Assembleias que discutem e decidem as iniciativas. O funcionamento rotativo das Juntas permite colocar em prática uma forma de “governo coletivo” com o objetivo de fazer valer o princípio zapatista do “mandar obedecendo”. De acordo com este princípio, a difusão de competências políticas entre o corpo social é vista como uma condição de controle das autoridades e como meio de prevenir abusos de poder e corrupção (Baschet, 2014, p. 57). Esse princípio reflete também a recusa que os zapatistas têm expressado constantemente de tomada de poder. O objetivo deles não é tomar o poder, mas a construção de uma prática política que busca a organização da sociedade.

De acordo com Jérôme Baschet, a experiência das Juntas de Bom Governo confirma a preocupação dos zapatistas de construir outras modalidades de organização política. Baschet as define como “formas não estatais de governo”, ou seja, formas de autogoverno nas quais a separação entre governantes e governados é o mais possível reduzida. “O princípio do “mandar obedecendo” implica a manutenção de noções de comando e de obediência, ainda que seja para subvertê-las, já que aqueles que comandam devem fazê-lo obedecendo àqueles a quem dirigem” (Baschet, 2014, p. 58). No entanto, não devemos esquecer o papel importante que ainda ocupa nessa estrutura o Exército Zapatista em relação à tomada de decisões (Diez, 2012, p. 219). Enfim, apesar das dificuldades e das limitações que a implementação do princípio do “mandar obedecendo” pode trazer, é importante lembrar que se trata de uma concepção bem diferente de

delegação de poder que acaba questionando a forma tradicional da democracia representativa.

O movimento zapatista, desde suas primeiras manifestações, centrou suas críticas ao regime de partido de Estado mostrando que este se limitava a um exercício autoritário do poder. O subcomandante Marcos acusava, em um documento de 1995<sup>72</sup>, o sistema de partido de Estado no México mostrando que não se tratava apenas de uma união entre o governo e o partido de Estado, o Partido Revolucionário Institucional (PRI), mas “de todo um sistema de relações políticas, econômicas e sociais que invadem as organizações políticas opositoras e a chamada ‘sociedade civil’”. Desde o início, o projeto político zapatista visava uma mudança profunda na cultura política mexicana propondo novas formas de fazer política (Diez, 2012, p. 220).

Com o avançar da luta e, sobretudo, após a sanção da reforma constitucional em 2001, o movimento zapatista não se orienta mais para o sistema político e as instituições, mas passa a enfatizar “a necessidade de pensar a mudança a nível das práticas sociais e das subjetividades, com o fim de construir um projeto alternativo entre as diferentes pessoas e grupos que resistem ao capitalismo” (Diez, 2012, p. 200). A sanção da reforma constitucional significou para os zapatistas o fechamento do sistema institucional e a ruptura com o sistema político.

Foi a partir da Sexta Declaração e do lançamento da *Outra Campanha* que os zapatistas passaram a dar ênfase na importância de não votar, não promover negociações com os partidos políticos e não dar apoio a nenhuma candidatura. Essa leitura abstencionista não deve ser interpretada, segundo Juan Diez, como uma simples posição antipolítica, mas como uma decisão do movimento de “desafiar a noção dominante de política, revestindo-a de novos sentidos” (2012, p. 220).

Desse modo, a autonomia zapatista deve ser entendida como um projeto político de amplo alcance. Não se trata de um simples projeto local ou regional destinado especificamente aos povos indígenas. Trata-se de um levante indígena em busca de autonomia, mas também de uma luta por libertação nacional e rebelião pela humanidade e contra o neoliberalismo. Mesmo que essa luta tenha sido até aqui conduzida por comunidades indígenas que se apoiam em sua especificidade histórica e cultural negada, ela se dirige ao conjunto da população mexicana e a todos os povos do mundo. O inimigo

---

<sup>72</sup> EZLN, “A história dos espelhos”, maio de 1995 *apud* Diez, 2012, p. 220.

declarado é o capitalismo ao qual a luta zapatista opõe um projeto de emancipação social e uma experiência de autogoverno. De acordo com Baschet, trata-se de uma autonomia consequente e fortemente antagonista que pode ser qualificada como “autonomia rebelde” ou antissistêmica e que pretende ir bem mais longe que autonomia institucional entendida como simples descentralização dos poderes do Estado (2014, p. 66 – 67).

### **2.3 Autonomia indígena na teoria e na prática**

O pensamento político desses três indígenas com relação à autonomia e a experiência e propostas autonômicas do movimento zapatista revelam um pouco da diversidade de formas que pode assumir a autonomia indígena de acordo com cada contexto, com a história, as necessidades e as aspirações próprias de cada povo indígena.

A autonomia indígena tem sido um dos pontos mais controversos do debate sobre os direitos indígenas, desde a época das reformas constitucionais na América Latina nos anos 1980 e 1990. O tema não é novo, o debate existe desde a chegada dos europeus no continente. O desejo de ter o controle sobre seu território, seus recursos, suas formas de organização social, política e religiosa é uma demanda antiga dos povos indígenas. A reivindicação por autonomia é secular, assim como é secular a opressão e a resistência a ela, assevera Wilhelmi. “Trata-se de um processo que varia enormemente em função de quem oprime e a quem se oprime” (Wilhelmi, 2007, p. 248).

O tema da autonomia ganhou importância nas três últimas décadas nos discursos do movimento indígena e nos debates sobre a reconfiguração do Estado, sobretudo na América Latina. Segundo Miguel Gonzalez, existe uma polissemia do conceito à qual corresponde uma “polimorfia”, já que as “autonomias” assumiram variados conteúdos e significados culturalmente construídos. Em diferentes países do mundo vemos as diversas formas que tem assumido a autonomia indígena, como discurso e como prática, bem como o seu reconhecimento legal (Gonzalez, 2010, p. 11).

Os povos indígenas que hoje apresentam seus projetos autonomistas vivem em regiões com características diferentes, tanto do ponto de vista político, quanto social e econômico. A organização interna das comunidades indígenas varia muito, assim como a maneira como se relacionam com a sociedade dominante. Por isso a autonomia indígena não pode ser concebida como um projeto único a ser aplicado da mesma maneira em



diferentes lugares. Como assinala Luis Hernández Navarro, o regime de autonomia ideal não existe, assim como não existe o processo ideal para se chegar a ele. A demanda autonômica expressa um processo muito mais profundo, que é o da recomposição dos povos indígenas como povos. Nesse sentido, segundo o mesmo autor, a diversidade de formulações nacionais da demanda de autonomia viria a mostrar o grau desigual de reorganização e construção de identidades presentes nestes povos (Hernández Navarro, 1997 *apud* Wilhelmi, 2007, p. 249).

Desde a perspectiva da luta indígena, trata-se de um processo político onde o que está em jogo não é tanto a tomada do poder, mas o empoderamento (Wilhelmi, 2007, p. 250). Trata-se, contudo, de uma disputa pelo poder. O que varia é o enfoque: enquanto que a sociedade dominante fala de quotas de poder e até onde cede para os povos indígenas, o que se discute é a significação mesma do poder e a busca pela recuperação de sua dimensão humana e coletiva. Para Wilhelmi, nisso se encontra a complexidade do debate autonômico, em que se trava uma luta onde os atores políticos se redefinem a si mesmos e redefinem suas respectivas posições, alterando os termos de uma interrelação repleta de desequilíbrios (2007, p. 250).

Em geral, os sistemas de autonomia têm o propósito de adaptar a estrutura legal e administrativa do Estado às necessidades de certos grupos da população, que se caracterizam por sua identidade particular. É importante lembrar a enorme variedade de processos e sistemas autonômicos que surgiram ao longo do século XX. A história mostra que este regime - que muitos pensam ser raros - faz parte da estrutura jurídico-política de um bom número de Estados nacionais: a) As Repúblicas, regiões e comarcas autônomas que constituíram a URSS; b) Catalunha e Euskadi e outras comunidades autônomas da Espanha; c) entes autônomos que formam vários Estados dos Balcãs; d) as regiões autônomas do Vale da Aosta, Sicília e Sardenha (Constituição italiana de 1947); e) entes autônomos de Madeiras e Açores (Constituição Portuguesa de 1976); f) as regiões autônomas do Tibete e da Mongólia Interior na República Popular da China; g) as Ilhas Aaland na Finlândia; h) as Ilhas Feroe na Dinamarca; para citar os casos mais conhecidos (Díaz-Polanco, 2006, p. 172).

Na América Latina, como resposta às demandas de autonomia, seis países incluíram nas suas Constituições alguma forma de autonomia indígena: Panamá (1972), Nicarágua (1987), Colômbia (1991), Venezuela (1999), Equador (2008) e Bolívia (2009).

Há, no entanto, há uma variedade de posturas sobre a autonomia indígena. A tendência geral dos movimentos indígenas na América Latina, e no Canadá também, tem sido a de concretizar seu direito à autodeterminação no âmbito dos Estados em que estão inseridos esses movimentos.

Convém distinguir os fenômenos autonômicos propriamente ditos dos casos em que se busca produzir quebras na unidade nacional de determinados países a partir da intervenção de forças que são estranhas ao processo impulsionado por grupos socioculturais internos. Não se deve perder de vista que, respondendo aos afãs de hegemonia e à busca de controle político e econômico de certas zonas consideradas de influência exclusiva, é comum que países estrangeiros fomentem artificialmente movimentos separatistas em países dependentes ou relativamente frágeis, sob pretexto de que apoiam lutas por “liberdade” e que estimulam o exercício da autodeterminação de grupos étnicos-nacionais. Estas tentativas, tão frequentes em tempos de imperialismo, nada tem a ver, de acordo com Díaz-Polanco, com os processos autonômicos (2006, p. 171).

O real propósito de tais ações tem sido o de enfraquecer a unidade nacional de certos povos com fins de dominação ou para satisfazer a cobiça de poderosos interesses empresariais. A prática reiterada desta manobra levou à deturpação do direito à autodeterminação dos povos, a ponto da XV Sessão da Assembleia Geral da ONU ter acreditado necessário lembrar que é incompatível com os objetivos e os princípios da Carta da ONU, toda intenção de minar parcial ou totalmente a unidade nacional e a integridade territorial de um país (Díaz-Polanco, 2006, p. 172).

No entanto, depois da Segunda Guerra Mundial e à medida que o multiculturalismo foi se firmando, os arranjos autonômicos ou outras formas de reconhecimento de direitos tornaram-se fundamentais. Segundo Díaz-Polanco e Consuelo Sánchez, a experiência histórica tem demonstrado que as autonomias contribuem para desarticular tensões interétnicas e fricções nacionais. As novas teorias pluralistas e multiculturalistas têm mostrado também que, para aqueles Estados nacionais que têm uma composição étnica heterogênea, o regime de autonomia é uma solução que permite assegurar unidade e diversidade e, ao mesmo tempo, garantir uma plataforma mínima de convivência democrática (Díaz-Polanco e Sánchez, 2002, p. 35).

Para esses autores, uma das vantagens da autonomia é que permite a grupos socioculturais de natureza diversa o exercício de direitos particulares sem a necessidade de

reivindicar a separação política. Ao satisfazer as aspirações históricas de tais grupos, a autonomia harmoniza as partes integrantes do corpo social na medida em que abre espaço para a participação de setores anteriormente excluídos, assentando assim as bases de um regime político mais democrático (Díaz-Polanco e Sánchez, 2002, p. 35).

Desse modo, autonomia e democracia são inseparáveis em um cenário de uma diversidade de povos que coexistem sob um mesmo teto político. De fato, as autonomias são estabelecidas para tornar possível que grupos étnicos ou nacionais assumam plenamente os direitos democráticos, de forma a impedir a perpetuação de situações existentes de desigualdade, marginalização, discriminação, segregação e suas expressões conexas de intolerância (Díaz-Polanco e Sánchez, 2002, p. 35).

Existem dois sentidos, segundo Díaz-Polanco, em que a autonomia pode ser interpretada. O primeiro sentido é aquele que pode ser encontrado tanto nos discursos das organizações indígenas, quanto nos textos de intelectuais que simpatizam com a causa indígena, e que se refere a uma situação de *laissez faire*. A autonomia é concebida como uma “permissão mais ou menos ampla para que os grupos étnicos se ocupem de seus próprios assuntos ou para que mantenham seus usos e costumes” (Díaz-Polanco, 2006, p. 150). Essa ideia sugere uma dependência da “generosidade dos detentores do poder”. Na prática, muitos povos indígenas desfrutaram de algum grau de autonomia desse tipo em diferentes momentos históricos. No entanto, considerando que esse tipo de autonomia resulta da permissividade do poder ou da impossibilidade deste de impor plenamente sua vontade em um momento dado, mais cedo ou mais tarde, as mercês ou favores podem ser anuladas pela mesma vontade que os concedeu. Um segundo sentido da autonomia, segundo Díaz-Polanco, vai mais longe do que um simples *laissez faire*. Trata-se mais precisamente de um regime político-jurídico, acordado e não meramente concedido, que implica a criação de uma verdadeira coletividade política dentro do Estado nacional (Díaz-Polanco, 2006, p. 151).

Para Héctor Díaz-Polanco, uma definição mais específica de autonomia incorreria no risco inevitável de generalizações inadequadas e inválidas para a enorme variedade de situações que cobre o sistema autonômico. Ele propõe a seguinte definição compreensiva:

O sistema de autonomia se refere a um regime especial que configura um governo próprio (autogoverno) para certas comunidades integrantes, as quais escolhem assim competências legalmente atribuídas e têm faculdades mínimas para legislar sobre

sua vida interna e para a administração de seus assuntos (Díaz-Polanco, 2006, p. 151).

Díaz-Polanco explica que as características específicas de um sistema autonômico serão determinadas pela natureza histórica da coletividade que a exercerá. É a própria coletividade que, com sua ação, vai dar-lhe vida e forma, a fim de que se converta em realidade histórica. O grau de autogoverno reconhecido em seu desdobramento concreto e as faculdades atribuídas dependerão, em grande medida, da orientação política e do sistema democrático vigentes (Díaz-Polanco, 2006, p. 151-152).

Dessa forma, não é possível definir *a priori* um conjunto de elementos ou modos de funcionamento que constituam o conteúdo necessário do regime de autonomia, a partir do qual se possa definir seu caráter autêntico ou adequado. Esta qualidade somente poderia ser estabelecida na medida em que o sistema adotado satisfaça as aspirações históricas do grupo correspondente e facilite o pleno desenvolvimento de sua vida sociocultural (Díaz-Polanco, 2006, p. 152).

Assim, é possível entender que os regimes de autonomia podem ser, na prática, muito variados e que podem ser observados em operação distintos graus de autonomia, de acordo com o meio histórico onde acontecem. Levar em consideração esta determinação histórica evita, de acordo com Díaz-Polanco, o julgamento de um regime determinado em função do outro com o objetivo de estabelecer qual deles é o autêntico e qual é o insuficiente ou julgar todos os regimes de autonomia a partir de um pretense modelo, de uma espécie de tipo ideal de autonomia. Enfim, cada sistema autonômico deve ser avaliado de acordo com as condições históricas das quais resulta e às quais quer dar respostas (2006, p. 156).

No entanto, como explica Díaz-Polanco, “nem tudo que brilha como ‘autogestão’ é autonomia” (2006, p. 152 – 153). Observando as concretas manifestações históricas, é possível mencionar algumas características gerais ou fundamentos que permitem delinear os contornos elementares do que seria um regime de autonomia. Díaz-Polanco enumera seis aspectos fundamentais da autonomia: a) autonomia e Estado nacional, b) autonomia e direitos étnicos, c) autonomia e autodeterminação, d) base territorial, e) caráter legal e constitucional e f) as competências autonômicas.

No que se refere à autonomia e ao Estado nacional, uma vez que os regimes de autonomia se estabelecem no marco de Estados nacionais, uma entidade autonômica não existe por si mesma, mas se conforma como parte da vida político-jurídica de um Estado. O regime de autonomia responde à necessidade de se buscar formas de integração política do Estado nacional que estejam baseadas na coordenação, e não na subordinação de suas coletividades parciais. Assim, a autonomia é a busca da máxima “congruência entre a pluralidade e a unidade da integração política” (Díaz-Polanco, 2006, p. 154).

O segundo fundamento da autonomia está relacionado com os direitos étnicos. O regime de autonomia é um sistema instituído a fim de que determinados grupos com tradição histórica comum e características socioculturais próprias (costumes, crenças, língua, etc.) possam desenvolver livremente seus modos de vida, exercer os direitos que lhes são reconhecidos como comunidades étnicas ou nacionais e manobrar certos assuntos por si mesmos. Há, portanto, um fundamento interno que configura o regime de autonomia e que consiste no reconhecimento da pluralidade da conformação nacional e da existência de comunidades étnicas como integrantes da nação ampliada, a quem corresponde um conjunto de direitos. Para Díaz-Polanco, não se pode estabelecer um regime de autonomia se os interesses e a visão da maioria (seja em número, seja em poder político) se impõem e limitam a pluralidade, especialmente se os interesses e as perspectivas da maioria se confundirem com os interesses do Estado. Decretar a igualdade entre desiguais sem criar as condições particulares que efetivamente compensem as desigualdades, tem como consequência apenas aprofundar ainda mais as desigualdades. Nas sociedades atuais, a desigualdade que atinge os grupos étnicos se expressa como uma assimetria negativa. Ao invés de instituir uma simetria fictícia ou uma igualdade meramente formal, a autonomia deveria pôr em funcionamento um conjunto de novas relações para configurar uma assimetria positiva que, precisamente por seus efeitos compensadores, criaria as condições para a realização da igualdade. Para alcançar a igualdade entre desiguais é preciso que, ao menos durante um período determinado, os menos favorecidos recebam mais: reconhecimento de direitos especiais, mais garantias, mais apoios, mais recursos, etc. Em suma, o espírito da autonomia supõe que se ponha em prática uma solidariedade e uma fraternidade nacionais que se expressam como assimetria positiva. Neste sentido, o regime de autonomia constitui um regime especial (Díaz-Polanco, 2006, p. 156).

O terceiro fundamento da autonomia refere-se à autodeterminação. Por ser uma demanda e uma escolha das próprias coletividades, a autonomia é um regime por meio do qual os grupos socioculturais exercem seu direito à autodeterminação. Autodeterminação e autonomia são, muitas vezes, concebidas como prerrogativas de diferente natureza ou como opções distintas de que dispõem os povos para exercer o controle sobre seus assuntos e conduzir livremente sua vida sociopolítica. Para Díaz-Polanco, no entanto, esse ponto de vista parece incorreto. No seu entendimento, a autonomia deve ser concebida como “uma forma de exercício da autodeterminação”. Usando seu direito à autodeterminação, os povos podem decidir livremente entre uma grande variedade de caminhos, que vão desde a constituição de um Estado nacional próprio à conformação de entes autônomos dentro de um Estado determinado. Na América Latina, nenhuma organização indígena pretende declarar soberania política, criar seu próprio Estado nacional ou proclamar sua independência. O que desejam os indígenas é manter e desenvolver suas formas próprias de vida sociocultural no marco das respectivas estruturas nacionais, enquanto se transformam as relações de exploração e opressão que ali imperam (Díaz-Polanco, 2006, p. 160).

O quarto fundamento da autonomia, para Díaz-Polanco, seria a base territorial. Historicamente, as comunidades autônomas se constituíram como entidades territoriais. Baseando-se no princípio territorial, o instrumento constitucional e, mais frequentemente, o estatutário, especificam o âmbito sobre qual os grupos étnicos nacionais exercerão seus direitos e os órgãos autonômicos terão sua jurisdição. Este ponto tem sido objeto de acirradas disputas, pois, temendo-se possíveis consequências separatistas, buscam-se infrutiferamente fórmulas para estabelecer o regime de autonomia sem que o aspecto territorial seja claramente definido. Aqui duas vertentes se formaram: uma que defende o princípio da personalidade e outra que defende o princípio territorial. No início do século XX, a controvérsia entre os partidários da autonomia territorial e os que advogavam a autonomia “pessoal” esteve no centro do debate teórico e político da questão étnico-nacional. Os mais sistemáticos defensores da última posição foram os socialistas austríacos Otto Bauer, Karl Renner e Rudolf Springer, principais impulsionadores de uma corrente política conhecida como austromarxismo. Estes pensadores propugnaram por uma “autonomia nacional-cultural” que devia ser reconhecida para os membros de uma nacionalidade sem território. A população se separaria de acordo com sua integração

cultural, de acordo com nacionalidades livremente escolhidas pelos cidadãos (direito à autoatribuição étnico-nacional). A autonomia não se constituiria, portanto, como um “corpo territorial”, mas como uma “associação de pessoas”. Tal entidade autônoma teria então as funções de “velar pelas necessidades culturais da nação” (escolas, teatros, bibliotecas, etc.) (Bauer, 1979 *apud* Díaz-Polanco, 2006, p. 165).

Os partidários do princípio territorial se opuseram à formulação “culturalista”. Foi destacado a rejeição desta posição por parte de Lênin e seu partido bolchevique, que argumentaram que a “autonomia nacional-cultural” provocava a separação artificial entre as nacionalidades, ignorava a estrutura e a luta de classes em seu seio e deixava de lado a importante questão do poder (Lênin *apud* Díaz-Polanco, 2006, p. 165). Desde 1913, Lênin e seu partido defenderam a tese da autonomia regional, ou seja, sustentaram que o regime autônomico deveria se estabelecer para territórios definidos, onde viviam grupos étnicos e nacionais que adquiriram integralmente (e não apenas no terreno cultural) as faculdades de autogoverno. Não há coletividade num sentido político sem o âmbito territorial. O princípio territorial continua sendo indispensável para os projetos de autonomia, uma vez que o território (vinculado aos recursos naturais e ao meio ambiente) constitui uma demanda sólida entre os povos indígenas. No entanto, a necessidade de se adotar certos elementos do princípio da personalidade não deve ser descartado (Díaz-Polanco, 2006, p. 166).

O quinto fundamento da autonomia refere-se a seu caráter legal e constitucional. Um critério adicional para reconhecer a natureza do regime autônomico é seu caráter legal e constitucional em particular. Neste caso, as faculdades de uma entidade autônoma não derivam de um órgão administrativo, mas da lei. Por causa deste caráter legal, a vida dos entes autônomos não está sujeita a simples medidas ou decisões administrativas de um órgão superior. É nesse sentido que a autonomia é mais do que mera descentralização. Quando as liberdades e as faculdades das entidades autônomas são definidas constitucionalmente, a autonomia se converte em uma entidade territorial política e administrativa do próprio Estado, como parte integrante de um sistema vertical de poderes (Díaz-Polanco, 2006, p. 167).

De acordo com Díaz-Polanco, alguns analistas sustentam que as regiões autônomas são entes constitucionais, mesmo que seus poderes sejam limitados pela Carta Magna, já que possuem poderes próprios e órgãos para exercê-los; outros o negam, porque

consideram que os entes autônomos não participam diretamente da direção suprema do Estado, se encontram sob o controle da autoridade central e têm uma relação de dependência com os poderes desta autoridade. Há hoje um reconhecimento amplo da relevância constitucional das regiões autônomas, uma vez que esta lhe confere um patamar jurídico-político mais elevado do que outras entidades administrativas, como os municípios que têm seus poderes e suas funções limitados não apenas pela Constituição, mas também por leis ordinárias (2006, p. 167).

O sexto fundamento da autonomia refere-se, por fim, às competências autonômicas. O regime de autonomia responde à necessidade de tornar possível a representação democrática – na organização política e administrativa do Estado – das regiões socioculturais do país, de acordo com a pluralidade da composição étnico-nacional da sociedade. Nesse sentido, a autonomia regional é um sistema que implica certa descentralização política e administrativa do Estado. A estrutura descentralizada pressupõe, então, o reconhecimento ou a atribuição ao ente autônomo de certas faculdades ou competências próprias, principalmente a legislativa e a administrativa. É preciso esclarecer que a descentralização que a autonomia provoca é jurídico-política e não apenas administrativa. A descentralização autonômica depende da lei e não da atribuição ou transferência de funções por parte de um órgão administrativo superior. A autonomia provoca sempre descentralização, mas nem toda descentralização implica autonomia (Díaz-Polanco, 2006, p. 168).

A partir da experiência de certos países, alguns autores opinam que o essencial da autonomia está na capacidade de legislar (constitucionalmente limitadas). Para Díaz-Polanco, o crucial é que a coletividade política possa regulamentar sua vida interna de acordo com os parâmetros constitucionais e legais definidos, independentemente do número e da qualidade das faculdades atribuídas. Isto vai depender do meio histórico e das condições em que é produzido o compromisso nacional que dá lugar à autonomia (Díaz-Polanco, 2006, p. 170).

Miguel González defende a ideia de que é necessário distinguir o regime de autonomia de outras modalidades de reconhecimento por meio das quais são criadas as autonomias territoriais indígenas. No regime de autonomia uma nova ordem de governo é estabelecida e, conseqüentemente, se estabelece uma modificação das relações do Estado nos territórios autônomos como novas jurisdições da organização política-administrativa



estatal como aconteceu, por exemplo, na Nicarágua (1987) e na Colômbia (1991). Outra modalidade de reconhecimento das autonomias indígenas territoriais é produzida através de legislação secundária, sobre o território comunal indígena, em alguns casos reorganizando as entidades municipais, ou reconhecendo a propriedade comunal, mas sem conferir direitos de autogoverno como, por exemplo, os casos do Panamá e da Venezuela.

No caso do regime autonômico, a existência de um marco legal permite definir as competências das entidades autônomas, sejam estas de caráter comunal/territorial indígena originário, supra-municipal, ou de escala regional, além de criar maiores garantias para os sujeitos de direitos por causa de sua proteção constitucional (2010, p. 12).

Seis países na América Latina incluíram alguma forma de autonomia territorial indígena ou multiétnica nas suas Constituições: Panamá (1972); Nicarágua (1987); Colômbia (1991); Venezuela (1999); Equador (2008) e Bolívia (2009). Estes casos podem ser considerados exitosos porque provocaram mudanças nas estruturas políticas. Casos não exitosos, em que as negociações não provocaram as mesmas mudanças, ocorreram na Guatemala, México e Peru (González, 2010, p. 36).

É possível apontar elementos comuns aos seis casos exitosos, como a transferência de capacidade nas tomadas de decisão; transferência de competências administrativas a autoridades locais; criação de estruturas políticas de autogoverno que funcionam dentro de uma jurisdição legalmente reconhecida e delimitação do território étnico (González, 2010, p. 42). É possível também constatar as seguintes evidências a partir desses seis casos: os regimes autônomos não resultaram em separatismos e a integridade territorial do Estado não foi em nenhum momento ameaçada; é inegável que sua existência desafia o conceito tradicional de soberania do Estado, tendo em vista as interações transnacionais das quais participam estes regimes. Percebe-se, no entanto, um paradoxo: os regimes autônomos não foram capazes por si só de resolver problemas maiores como pobreza, discriminação, racismo e exclusão social. Acabaram por contribuir para revigorar a legitimidade do Estado por causa de seu potencial para melhorar a governabilidade democrática e a inclusão da diversidade cultural, mas, paradoxalmente, podem limitar os processos de empoderamento dos sujeitos indígenas por causa de sua interação com o multiculturalismo neoliberal (González, 2010, p. 57 - 58).

Fazendo um balanço do desempenho das autonomias no Panamá, Colômbia e na Nicarágua, González conclui que o exercício do direito à autodeterminação dos povos

indígenas foi condicionado, por um lado, pelos limites que o Estado estabeleceu para as autonomias nos respectivos marcos institucionais e legais; pela existência de poderes fácticos (como o narcotráfico) que desafiam a autoridade e legitimidade dos entes autonômicos e, finalmente, pelos embates do neoliberalismo multicultural que circunscreve o marco das ações transformadoras que as autonomias propõem (González, 2010, p. 11).

Alguns autores como Christian Gros (2001), François Houtart (2007) e Philippe Jeannin-Daubigny (2005) chamaram a atenção para o fato de as demandas autonomistas se intensificarem e ganharem mais importância exatamente no momento em que o processo de globalização se acelera e que se instauram, nos países da América Latina, governos democráticos e neoliberais.

Christian Gros explica que as reformas constitucionais na América Latina podem ser vistas como uma busca de soluções institucionais aos diferentes e contraditórios imperativos daquele momento: reforma do Estado, renovar a democracia, abrir a economia, conseguir um desenvolvimento “autosustentável”, reconhecer e institucionalizar a presença de um “ator” étnico e formular um projeto de nação coerente com a nova situação (2001, p. 2). Foi nesse contexto específico que o debate sobre qual autonomia deveria ser concedida aos povos indígenas ganhou um novo significado. Como avançar na construção de um novo Estado descentralizado que reconhece autonomias locais e regionais sem colocar em risco a coesão social e a possibilidade de continuar uma política “macro” de desenvolvimento? (2001, p. 3)

Gros considera que a questão da autonomia não deve ser analisada fora dessa conjuntura global, apenas como um projeto almejado pela população indígena. A autonomia deve ser entendida como um projeto pluridimensional (econômico, territorial, social, cultural e político) que se apresenta na sua relação com os imperativos de governabilidade e de legitimidade que essa conjuntura global coloca. Para examinar com cuidado os diferentes conteúdos que aparecem nas diferentes propostas de autonomia, é necessário então considerar de onde vem a proposta: do Estado e do poder ou das organizações e comunidades indígenas (2001, p. 4).

A partir do Estado, a autonomia pode ser concebida como “uma proposta de reorganização político-administrativa favorável a uma democracia mais direta – ‘democratizar a democracia’ e que permite uma verdadeira participação cidadã”. Do ponto de vista econômico, ela pode ser entendida como “um possível modelo alternativo de

desenvolvimento ‘autosustentável’ ao alcance das comunidades locais”. A partir das comunidades indígenas que a propõem, a autonomia aparece como um projeto político contra-hegemônico (2001, p. 4).

No entanto, a posição dos Estados frente as demandas de autonomia é de resistência. Como esclarece Gros,

uma coisa é incorporar no direito positivo as práticas ‘tradicionais’ ou ‘culturais’ vigentes nas comunidades indígenas - se está claro que estas não vão contra os direitos humanos ; outra é aceitar que povos e regiões inteiras tenham suas formas de autogoverno e ... reclamem um controle direto sobre os recursos de seus territórios (2001, p. 12).

Para Gros, o Estado, com seu atual projeto neoliberal e seu imperativo democrático, pode estar interessado em reconhecer uma autonomia “light” para a população indígena, desde que seja ele que defina a modalidade e a amplitude dessa autonomia. Considerando a importância que têm assumido as políticas de descentralização e de democracia participativa na região, é possível que alguns Estados implementem uma proposta “light” de autonomia como uma modalidade particular de “descentralização participativa” (2001, p. 12). Nesse caso, a descentralização permitiria uma intervenção de “baixa intensidade” que tem por finalidade restaurar a baixo custo um certo nível de governabilidade na situação atual de crise de legitimidade do Estado. As políticas de descentralização podem dar a ilusão de partilha de poder por um lado, enquanto que o Estado poderia se concentrar em seu projeto “macro” de desenvolvimento que é particularmente excludente (2001, p. 13).

Uma autonomia “light” corresponderia, de acordo com Gros, a uma governabilidade de baixo custo e seria uma forma de assegurar não a autodeterminação, mas a omissão do Estado. Muitos Estados têm combinado descentralização e neoindigenismo, transferindo partes de suas competências e recursos para as entidades territoriais ao mesmo tempo em que reconhecem suas formas particulares de organização (autogoverno). Mas a generosidade desses Estados apresenta suas limitações quando se trata de regulamentar, por exemplo, o acesso aos recursos naturais dos territórios onde estão assentadas essas comunidades. Equador, Bolívia e Colômbia são exemplos de países que têm definido nas suas Constituições novas formas de territorialidades (resguardo,

município, entidades territoriais) como organizações político-administrativas descentralizadas e autônomas. Para Gros, essas propostas parecem coerentes com o “processo de descentralização que tem por finalidade organizar a nível nacional um novo ordenamento territorial racional e eficaz que, a baixo custo, permita um controle à distância sobre o território e seus habitantes” (2001, p. 14).

François Houtart chama a atenção para o fato de que o processo de descentralização significa uma maior responsabilidade local em termos não só políticos, mas também econômicos. Sabendo que grandes organismos internacionais, como o Banco Mundial e o FMI, incentivaram e, até mesmo, como no caso da Nicarágua, exigiram do governo que aprovasse leis sobre a autonomia, é possível questionar-se sobre qual seria finalmente o propósito de tudo isso. Estariam estes organismos realmente preocupados com o bem-estar das populações indígenas ou não seria apenas mais uma forma de reforçar o desmantelamento do Estado? Já que a relação de forças quando se trata de negociar com autoridades locais muda bastante com relação à negociação com o Estado nacional (2007, p. 5).

Houtart esclarece que, a opção neoliberal pode utilizar o conceito de autonomia com o objetivo de criar entidades de dimensão reduzida, ao mesmo tempo em que se vê um enfraquecimento do Estado, a fim de deixar o campo mais livre para as forças do mercado. A globalização neoliberal significou para os povos indígenas uma dupla agressão: econômica e cultural. Eles sofrem hoje, de forma mais intensa, a pressão crescente do capitalismo neoliberal. A exploração de matérias prima que estão se tornando mais raras - como o petróleo, minérios e madeira -, invade cada vez mais seus territórios tradicionais e muitos povos têm perdido uma parte considerável de seus meios de subsistência (2007, p. 3). Nesse sentido, as reivindicações de autonomia são compreendidas como uma reação ou uma forma de proteção contra essa agressão econômica (2007, p. 5).

Philippe Jeannin-Daubigney também compreende as reivindicações de autonomia como uma reação às dinâmicas mundiais que não têm poupado os povos indígenas. Ele propõe, no entanto, que não se deve enxergar a situação somente a partir do impacto do sistema sobre esses povos, pois isso reduziria as interrogações sobre as relações entre as autonomias e o mundo (2005, p. 305).

Para este autor, o contexto está em movimento e submete os povos ao constrangimento constante da mudança. Por isso, a relação entre indígenas e não indígenas

não pode se desfazer da interação inversa dos indígenas sobre o sistema, ou seja, é preciso enxergar também como o que está acontecendo nas comunidades indígenas pode afetar o mundo a nossa volta. Ele sugere então interrogar sobre a relação entre povos indígenas e a mudança considerando as estratégias e táticas adotadas pelas dinâmicas de “dentro” que provêm dos indígenas e pelas dinâmicas de “fora” que provêm do mundo (Jeannin-Daubigney, 2005, p. 308).

Existe a dinâmica mundial, “de fora”, que fragiliza os povos indígenas, mas os povos indígenas souberam reagir com uma dinâmica autônoma, de “dentro”, que manifesta a alteridade indígena ao mesmo tempo em que constitui um recurso de diálogo crítico com o mundo. Essas duas dinâmicas dialogam e é, a partir do diálogo entre elas, que Jeannin-Daubigney pretende explicar as autonomias indígenas (2005, p. 308).

De acordo com Jeannin-Daubigney, por meio das autonomias indígenas são expressas alternativas para esse novo mundo que emerge. São premissas de um “pachakutiq”<sup>73</sup>, ou seja, premissas de uma mudança radical do mundo. As autonomias indígenas assumem um sentido de *conatus*<sup>74</sup> na interpretação de Jeannin-Daubigney. Retomando o sentido que Louis Dumont dá à palavra *conatus* como *conatus* cultural, ou seja, como “a tendência que todo grupo, toda cultura tem de perseverar em seu ser, seja dominando outras culturas, seja lutando para não ser dominada”, Jeannin-Daubigney explica a autonomia indígena como um *conatus* indígena que reage a um impulso externo. Esse impulso ou dinâmica externa é a globalização cujas consequências têm se mostrado mais negativas do que positivas para os povos indígenas, fragilizando-os.

Essa dinâmica externa de fragilização dos povos indígenas tem um caráter histórico. Esse caráter histórico aponta não apenas para os horrores do passado, mas mostra que esses horrores do passado formaram uma “memória viva do terror” que estrutura as identidades indígenas atuais. Os horrores do passado, forjados pelos extermínios, etnocídeos, ecocídeos, formam essa “memória viva do terror” e as descolonizações não romperam com as diversas pressões que pesavam sobre as identidades indígenas como, por exemplo, foi a percepção das culturas indígenas como formas de arcaísmos que deveriam desaparecer na modernização dos Estados recém constituídos. Ao longo desse processo

---

<sup>73</sup> Termo quéchua que designa mudança de direção.

<sup>74</sup> A palavra *conatus* vem do latim e significa esforço, impulso, tendência, inclinação. Na psicologia e na metafísica, o termo refere-se à inclinação inata de uma coisa para continuar a existir e se aprimorar e pode ser também o desejo instintivo de viver. Trata-se da emoção ou vontade como soma das emoções que forma o *conatus* de um corpo e sua manifestação física que é a percebida vontade de sobreviver.

histórico, as identidades indígenas apenas puderam se desenvolver através de adjetivos e práticas desvalorizantes, à margem das sociedades estatais emergentes. “Ser um autóctone, um índio, era possuir um estigma social preferível de ser escondido” (Alcida Ramos, 1998 *apud* Jeannin-Daubigney, 2005, p. 309).

O contexto da globalização ameaça os povos indígenas colocando-os numa assimetria relacional perigosa até para sua reprodução física e social. A desregulamentação dos mercados, o governo das multinacionais e as diversas formas de desenvolvimento que têm afetado o meio ambiente: desmatamento, exploração de petróleo e de minérios, construção de grandes barragens, etc.; têm consequências terríveis sobre os povos indígenas. Segundo Jeannin-Daubigney, toda degradação do meio ambiente conduz inevitavelmente a uma degradação das condições de vida dos povos indígenas. Ele argumenta que as consequências da globalização sobre os modos de vida dos povos indígenas não devem ser apreciadas apenas como perdas econômicas, mas também com as implicações sociais e sanitárias que acarretam. Desse modo, é possível perceber, com Jeannin-Daubigney, como a globalização têm determinado profundamente as condições de vida dos povos indígenas provocando tensões sociais que vão até à perturbação de sua reprodução social (2005, p. 310).

A questão mineradora é emblemática das dinâmicas internacionais e suas consequências sobre os povos indígenas: migrações forçadas, desestruturação social, deslocamento para os centros urbanos, emprego de produtos químicos ácidos e metais pesados nas atividades mineradoras, qualidade do ar, da água, da fertilidade dos solos e do valor nutritivo de seus regimes alimentares. As atividades mineradoras, financiadas e implementadas pelas companhias transnacionais, revelam a assimetria da relação. Para os Estados, os territórios ocupados pelos indígenas permanecem à sua disposição. No entanto, o Estado não tem mais o monopólio do poder, que em parte se encontra nas mãos dos investidores e atores privados. Hoje, nesse contexto de globalização, o ator não estatal mais importante são as empresas multinacionais e as repercussões dos usos desses territórios para fins de desenvolvimento são bem conhecidas. “Os povos indígenas não consultados são as primeiras vítimas dos mecanismos de investimentos internacionais” (Jeannin-Daubigney, 2005, p. 312). No caso do Brasil, além das questões de mineração, o avanço do agronegócio tem sido um dos mecanismos mais nefastos e perversos para os povos

indígenas e a isso se acrescenta as práticas latifundiárias de violência na tomada das terras indígenas e trabalho escravo.

Os impactos dessas dinâmicas são também simbólicos afetando dimensões culturais e espirituais. A destruição do meio ambiente significa também perda de conhecimento, de saber. Jeannin-Daubigney mostra como todos esses constrangimentos incidem diretamente sobre a capacidade de autodeterminação dos povos indígenas, ao mesmo tempo em que se observa hoje uma visibilidade indígena que rompe com o esquecimento relativo do qual foram objeto esses povos durante tanto tempo. Essa visibilidade e a vitalidade presente dos povos indígenas se choca com a constância dessa dinâmica mundial ameaçadora e constrangedora. Como compreender esse paradoxo aparente entre uma dinâmica exterior fragilizante e o renovo dessa mobilização? (2005, p. 310).

Para Jeannin-Daubigney, para compreender esse paradoxo é preciso considerar que as reivindicações de autonomia não são apenas formas de oposição às dinâmicas globais, mas fazem parte também de um “trabalho de retomada de si”, como um impulso de sobrevivência e de tomada de controle sobre o seu destino (2005, p. 310).

A mobilização indígena nunca esteve tão visível e tão crítica quanto nos últimos vinte anos. Essa mobilização indígena manifesta e reivindica profundas diferenças com o sistema. Para Jeannin-Daubigney, uma interpretação rápida, precoce do fenômeno, poderia levar a assimilar os indígenas a grupos cuja única ambição é maximizar seus direitos pela instrumentalização de sua diferença cultural e de sua pertença étnica. Isso seria reduzir a dinâmica indígena, pois, se as concepções indígenas constituem uma alteridade crítica das representações estruturantes do mundo, é preciso lembrar que, nesse processo, os indígenas desenvolvem uma ação aberta à transformação de si e ao diálogo com outros setores sociais (2005, p. 310).

A dinâmica interna autônoma é, segundo Jeannin-Daubigney, uma dinâmica de preservação das alteridades indígenas. Ele lembra que é preciso evitar pensar os indígenas como seres ahistóricos. A imobilidade associada às descrições dos povos indígenas impede a compreensão do caráter de inovação social por trás dessas dinâmicas autônomas. Se mobilizando e resistindo, os povos indígenas se atualizam. Para compreender o caráter transformador dessas dinâmicas autônomas é preciso considerar os indígenas como atores sociais históricos (2005, p. 310).

Existe, nessa dinâmica autônoma, um trabalho de retomada de si que reflete a dimensão de mobilização identitária que a autonomia tem. A autonomia é uma manifestação dos povos indígenas que os torna “presentes no mundo”, permitindo a expressão de sua alteridade na medida em que confronta as estruturas imaginárias da sociedade global potencializando suas ordens culturais. Quando a diferença é ressaltada é que os povos indígenas se tornam atores transformadores. Ao se oporem diretamente às expressões dominantes, encarnam a expressão de “um outro mundo possível”. Jeannin-Daubigney, lembrando que a atualização do mundo é o resultado das relações com o outro, propõe então ver a implicação dessas autonomias sobre o nosso sentido de produção do mundo a partir da confrontação dos valores como individualismo *versus* solidariedade e coletividade (Jeannin-Daubigney, 2005, p. 310).

Dessa forma, Jeannin-Daubigney considera que as práticas indígenas insuflam potenciais de transformação radical do mundo. A autonomia é uma atitude autoreflexiva, mas que se inscreve em um conjunto de questionamentos sobre a democracia contemporânea. Como pensar a política e o Estado? Pelas autonomias indígenas, potenciais de transformação da sociedade são expostos. Justificadas pelas dinâmicas externas, as autonomias indígenas têm, assim, um impacto sobre a exterioridade. A alteridade indígena poderia, finalmente, contribuir para a “fábrica do mundo” (2005, p. 357 – 358).

Como procuramos mostrar até aqui, a autonomia pode ser percebida de diferentes maneiras. Não é, portanto, uma noção fácil de ser apreendida. Muitos Estados se mostraram dispostos a reconhecer aos povos indígenas um direito à autonomia dentro dos Estados, mas se opuseram a um reconhecimento pleno do direito à autodeterminação dos povos indígenas. É importante lembrar que as demandas de autonomia se apoiam em um princípio internacional já legitimado: a autodeterminação.

## **2.4 História do conceito de autodeterminação**

Etimologicamente, o termo autodeterminação compreende o prefixo grego *autós* que significa “eu mesmo; por si próprio” e o verbo latim *determinare* que remete à ideia de traçar limites, de fixar e decidir. A noção de autodeterminação refere-se ao direito que tem um povo de decidir ele mesmo as normas que vão regê-lo. O direito à autodeterminação é, portanto, o direito que um povo tem de decidir sobre seu futuro, escolhendo suas próprias



formas de governo, buscando seu desenvolvimento econômico, social e cultural e organizando-se livremente sem ingerências externas, de acordo com o princípio da igualdade entre os povos (Deroche, 2008, p. 231).

O conceito de autodeterminação não é fixo. Seu conteúdo semântico mudou ao longo do tempo, adaptando-se às diferentes situações que o colocaram como demanda legítima dos povos. A apropriação desse direito pelo sistema onusiano foi condicionada pelo ambiente político internacional e, sobretudo dos anos 1960 a 1980, como se verá a seguir, pelos desafios postos pela descolonização. No entanto, o conceito encontra sua origem histórica e sua fundamentação filosófica no século XVIII, em especial no “postulado teórico afirmado pelos revolucionários franceses e americanos, segundo o qual o Estado nada possui que não advenha primeiramente do povo”, que promove a mudança na fonte de legitimidade do poder, que passa do dirigente (o monarca) ao dirigido (o povo) (Barbosa, 2001, p. 315).

Como mostra Maivân Clech Lãm, professora de direito da Universidade de Nova York, a história do conceito de autodeterminação está ligada à doutrina jurídica da soberania popular, embasada na teoria democrática liberal, segundo a qual o Estado age como mandatário do povo. O termo autodeterminação estaria, assim, diretamente relacionado com essa fonte fundamental de poder “não equívoca” que é o povo, conclamada pelos revolucionários franceses, que afirmaram a necessidade de que todo governo deveria fundar-se na vontade do povo, de modo que os “descontentes com o governo do país onde se encontram deveriam poder dele se separar e se organizar como bem quisessem” (Lãm *apud* Barbosa, 2001, p. 315-316).

No limiar do século XX, o conceito reaparece em conferências socialistas nos discursos de defesa dos povos oprimidos e, no imediato pós-Primeira Guerra Mundial, para dar conta das questões relativas às minorias étnicas na Europa. Vladimir Ilyich Lênin e Woodrow Wilson, apesar de serem “personagens tão distintos” e de terem motivos diferentes, foram os dois grandes defensores do direito à autodeterminação no período (Kuppe, 2010, p. 99). Para Wilson, o direito à autodeterminação era a chave “*to lasting peace in Europe*” e para Lênin “*it was a means of realizing the dream of world-wide socialism*” (Cassese, 1991, p. 13).

Não se pode deixar de sublinhar a influência da Revolução Russa na evolução do conceito de autodeterminação. No dia dois de novembro de 1917, foi adotada a Declaração

dos Povos da Rússia, que proclamava a igualdade e a soberania dos povos, bem como o direito dos povos à autodeterminação, que reconhecia inclusive o direito dos povos de se separarem e de se constituírem em Estados independentes. De acordo com Antonio Cassese, Lênin “foi o primeiro a insistir, diante da comunidade internacional, que o direito à autodeterminação fosse estabelecido como um critério para a libertação dos povos” (1991, p. 14).

Como afirma Cassese, Lênin formula uma teoria da autodeterminação para resolver o problema da acomodação das nações na URSS, primeiro Estado multicultural do século XX. A autodeterminação havia sido defendida durante muitas convenções de vários partidos de esquerda. Em 1913, Stalin escreveu um panfleto sobre o assunto. De acordo com Cassese, examinando várias declarações dos Soviéticos, é possível concluir que Lênin e os outros líderes políticos soviéticos imaginaram a autodeterminação como tendo três componentes:

*First, it could be invoked by ethnic or national groups intent on deciding their own destiny freely. Second, it was a principle to be applied during the aftermath of military conflicts between sovereign states, for the allocation of territories to one or another Power. Third, it was an anti-colonial postulate designed to lead to the liberation of all colonial countries.*

*The second component, which prohibited territorial annexations against the will of the peoples concerned was, for the most part, a reiteration of the principle of self-determination proclaimed by the French revolutionaries of the late eighteenth century. The first and third components, in contrast, were to a large extent novel.*

*Under the first component of the principle of self-determination, which granted ethnic or national groups the right to decide their destiny freely, all ethnic groups – not just those living under colonial rule – were to have the right to choose whether to secede from the power to which they were attached or, alternatively, to demand autonomy while remaining part of the larger structure. Several Soviet texts published during and immediately after the IWW stressed the latter principle; for instance, the 1918 Soviet Constitution explicitly granted a right to self-determination and recognized the Union Republic's right to secede (Cassese, 1995, p. 16).*

O Presidente Woodrow Wilson expressou suas ideias sobre a autodeterminação se baseando essencialmente nos princípios democráticos tais como vistos pelos países do Ocidente. Para Wilson, “*self-determination was the logical corollary of popular*

*sovereignty; it was synonymous with the principle that government must be based on “the consent of the governed”* (Cassese, 1995, p. 19). Ou seja, para Wilson, o direito à autodeterminação correspondia basicamente ao direito dos povos de escolherem seu governo.

Foi no seu discurso sobre os ‘Quatorze Pontos’ que deveriam guiar a reconstrução da Europa e evitar novas guerras, pronunciado em 8 de janeiro de 1918, que Wilson apresentou suas ideias sobre essa questão. Ao falar em autodeterminação, ele pensava primeiro em uma autodeterminação interna, mas por causa das consequências da Primeira Guerra Mundial o caráter externo também apareceu no seu discurso (Cassese, 1991, p. 20).

Os acontecimentos da Primeira Guerra Mundial contribuíram muito para o debate sobre o conceito de autodeterminação. Os países aliados logo declararam que seu primeiro objetivo era restabelecer o respeito do princípio da nacionalidade e do direito à autodeterminação. Mas os Tratados de Paz firmados ao final da Primeira Guerra (como, por exemplo, os Tratados de Brest-Litovsk, de Versalhes, de Saint-Germain e de Neuilly) não vão respeitar esse direito. Muitas secessões foram feitas sem consulta prévia aos povos envolvidos. Os vencedores vão, ao invés disso, agir de acordo com seus próprios interesses e não com os dos povos em questão. É importante lembrar que o direito à autodeterminação não aparece no Pacto da Liga das Nações (Cassese, 1991, p. 26 – 27).

A questão das Ilhas Aaland opôs Finlândia e Suécia. Tratava-se de saber se os habitantes das Ilhas Aaland eram livres para se separarem da Finlândia e juntarem-se ao Reino da Suécia. Um relatório foi elaborado por um grupo de juristas a pedido do Conselho da Liga das Nações. Esse grupo de juristas recomenda finalmente que as Ilhas Aaland permanecessem sob a soberania da Finlândia, mas que a Finlândia ficaria obrigada a conceder garantias aos habitantes das ilhas de que teriam autonomia. Punha-se, assim, o problema da relação entre o direito à autodeterminação e a proteção das minorias (Cassese, 1995, p. 30).

Foi somente após a Segunda Guerra Mundial que o direito à autodeterminação ganhou um impulso notável. É importante notar, contudo, que antes da guerra o conceito já havia assumido quatro sentidos principais, segundo Cassese:

- a) a criterion to be used in the event of territorial changes of sovereign states; b) a democratic principle legitimizing the governments of modern states; c) an anti-colonialist postulate; d)*

*a principle of freedom for nations or ethnic or religion groups constituting minorities in sovereign states* (Cassese, 1995, p. 32).

Durante a Segunda Guerra Mundial, dirigentes ingleses e americanos fizeram do princípio da autodeterminação um objetivo a ser alcançado após a guerra. Em 15 de agosto de 1941, por ocasião da assinatura da Carta do Atlântico, eles esclareceram aspectos importantes desse princípio. A vontade de dois homens, Churchill e Roosevelt, vai ser retomada por outros chefes de Estado e de governo, o que explica em parte a menção desse princípio logo no preâmbulo da Carta das Nações Unidas. Na Conferência de São Francisco, o direito à autodeterminação seria, pela primeira vez, inscrito em um documento de alcance universal. De acordo com Marco Antônio Barbosa, “a inserção do direito dos povos de se autodeterminarem na Carta das Nações Unidas de 1945 é o marco da transposição de um princípio antes de ordem política e moral para sua cristalização como regra jurídica” (2001, p. 317). Em seu artigo primeiro, parágrafo segundo, a Carta da ONU afirma que um dos objetivos das Nações Unidas é “desenvolver relações de amizade entre as nações baseadas no respeito do princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos e tomar outras medidas apropriadas para o fortalecimento da paz”.

Após a Segunda Guerra Mundial, como se sabe, quase todas as colônias da Ásia, da África e da Oceania, utilizando-se do direito à autodeterminação, optaram pela independência política (Barbosa, 2001, p. 317). Em 1960, a XXI Assembleia Geral da ONU adota a Declaração sobre a Concessão de Independência aos países e povos coloniais (Resolução 1514 de 14 de dezembro de 1960), conhecida como a Carta da Descolonização. O artigo segundo da Carta declara que “Todos os povos têm o direito à livre determinação. Em virtude deste direito, eles determinam livremente seu estatuto político e buscam livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural”. Essa Declaração afirma explicitamente em seu preâmbulo que “a continuação do colonialismo impede o desenvolvimento da cooperação econômica internacional, entorpece o desenvolvimento social, cultural e econômico dos povos dependentes e milita contra o ideal de paz universal das Nações Unidas” e estipula, assim, um direito à independência incondicionada para a população dos territórios coloniais (Kuppe, 2010, p. 101).

O direito à autodeterminação é confirmado como um direito de todos os povos pelos principais instrumentos internacionais de direitos humanos que vieram a seguir. Ele

reaparece nos Pactos Internacionais de 1966, na Ata Final de Helsinque de 1975 e na Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos de 1981 (Anaya, 2005, p. 139).

James Anaya explica que, durante uma parte de sua história, o direito internacional se preocupou apenas com os direitos e deveres dos soberanos independentes sem levar em consideração o destino da humanidade para além do soberano. Sob a rubrica contemporânea dos direitos humanos, o direito internacional passou a se preocupar cada vez mais em reconhecer direitos considerados inerentes às pessoas, tanto individual quanto coletivamente. Com base nos valores fundamentais da liberdade e da igualdade, o direito à autodeterminação foi proclamado em vários instrumentos de direitos humanos beneficiando assim “os seres humanos enquanto seres humanos e não a entidades soberanas como tais”. Como uma regra de direitos humanos, o princípio da autodeterminação é um princípio de aplicação universal que deve, portanto, beneficiar a todos os setores da humanidade, como esclarece Anaya (2005, p. 140).

Como visto até aqui, o direito à autodeterminação constitui um princípio de direito internacional ancorado em uma tradição jurídica e histórica ocidental. Ele não é estático e teve que ser adaptado a diferentes situações. Ao longo do tempo os titulares desse direito foram se multiplicando. A aplicação do direito à autodeterminação aos povos indígenas implica uma evolução conceitual que pressupõe uma redescoberta do princípio e, até mesmo, a criação de novas disposições jurídicas (Deroche, 2008, p. 232).

## **2.5 O direito dos povos indígenas à autodeterminação**

Em maio de 1982, o Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC) autorizou a criação de um Grupo de Trabalho sobre as Populações Indígenas (GTPI), ligado à Subcomissão da luta contra a discriminação e proteção das minorias<sup>75</sup>. Este grupo deveria

---

<sup>75</sup> “1. Authorizes the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities to establish annually a working group on indigenous populations which shall meet for up to five working days before the annual sessions of the Sub-Commission in order to review developments pertaining to the promotion and protection of the human rights and fundamental freedoms of indigenous populations, including information requested by the Secretary-General annually from Governments, specialized agencies, regional intergovernmental organizations and non-governmental organizations in consultative status, particularly those of indigenous peoples, to analyse such materials, and to submit its conclusions to the Sub-Commission bearing in mind the report of the Special Rapporteur of the Sub-Commission”. (Cf. Resolução 1982/34 de 7 de maio de 1982. Documento ONU E/RES/1982/34. Disponível em: <http://www.docip.org/Documentation-en-ligne.32+M52087573ab0.0.html>).

revisar os acontecimentos recentes em matéria de direitos indígenas e elaborar normas relativas ao reconhecimento, promoção e proteção dos direitos e liberdades fundamentais dos povos indígenas considerando as informações recebidas dos governos, das agências especializadas, das organizações intergovernamentais e regionais, das organizações não governamentais, em especial as dos povos indígenas. Pela primeira vez, os povos indígenas tinham um espaço próprio na ONU. De acordo com Erica-Irene A. Daes (2010), este espaço se converteu em um foro mundial para o movimento indígena. Em todas as reuniões, todos os implicados mantiveram “um diálogo aberto, franco, democrático e construtivo” (2010, p. 50) a ponto de o GTPI se tornar, segundo essa *expert*, “o organismo mais aberto do sistema da ONU” (2010, p. 51).

Durante as reuniões do GTPI, vários representantes dos povos indígenas destacaram a necessidade de formulação de normas especiais para os indígenas argumentando que essas normas eram necessárias por causa da desigualdade e opressão que haviam sofrido durante séculos, das práticas etnocidas, da falta de compreensão e conhecimento de suas culturas manifesta nas acusações de atraso e primitivismo e da assimilação forçada e integração por parte das populações majoritárias. Como se lê no parágrafo 61 do Relatório do GTPI apresentado durante a 38ª Sessão de 27 de agosto de 1985:

*61. Several observers of the indigenous populations also stated strongly the need for special indigenous rights standards. Inequalities and oppression suffered for centuries; ethnocidal practices; the actual dismal situation and marginalized existence in many countries, notwithstanding lofty statutes and policies: lack of understanding and knowledge reflected in accusations of backwardness and primitiveness; and forced assimilation and integration by majority populations, were brought up as reasons underlining the need for new standards concerning indigenous rights and freedoms. The hope was voiced that precise new international standards would also bring into line national legislation and its prompt implementation. The more specific reason most often mentioned was deprivation of the territorial base and land rights, including all the surface and sub-surface resources which come with the land and which fore! So essential a base of the indigenous way of life<sup>76</sup>.*

---

<sup>76</sup> Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/1985/22 de 27 de Agosto de 1985. Disponível em: <http://www.docip.org/Documentation-en-ligne.32+M52087573ab0.0.html>. Acesso em: 25/03/2014.

Os representantes dos povos indígenas em várias declarações insistiram sobre a importância do seu direito inalienável de autodeterminação e do seu direito às terras, territórios e recursos naturais. Destacaram o fato de que suas terras ancestrais e sua base territorial eram essenciais para todos os demais direitos dos povos indígenas, inclusive o direito à vida. Destacaram também o fato de que seus direitos às terras e aos recursos naturais eram essenciais por causa das muitas formas de desapropriação que sofreram sendo que essas formas de desapropriação se tornaram mais extremas nos tempos modernos. Argumentaram ainda que eles, os indígenas, nunca tiveram problemas com a preservação do meio ambiente e com a extinção de espécies:

*77. Numerous suggestions forwarded by indigenous observers relating to the right to earth or to land and natural resources were retained under active consideration by the Working Group in accordance with the Plan of Action. Ancestral land or the territorial base was said to be essential to all other rights of indigenous populations and their future generations, including the right to life. Collective rights and peaceful possession of the surface and sub-surface of these lands should, therefore, it was maintained by the indigenous speakers in general, be covered by the new standards, especially those connected to the indigenous way of life and activities relating to renewable resources, such as fishing, whaling, hunting, harvesting, gathering and trapping. It was also suggested that without corresponding rights to adequate surface and ground waters, indigenous land rights would be rendered meaningless.*

*78. With regard to the standard-setting, the right to earth or to land and natural resources was considered essential by many of the indigenous observers because of the many forms of dispossession which existed. These forms, which were said to have become more prevalent in modern times through transmigration and technological advances, were reflected, inter alia, in increased pollution, dam constructions, mining operations, military activities and other environmental contamination. Attention was drawn to the fact that indigenous populations had never had problems with conservation of the environment or the extinction of species so that protection groups were quite misdirected in their criticism of indigenous practices<sup>77</sup>.*

Erica Daes observa nesse relatório que, o direito à autodeterminação foi o tema principal em quase todas as declarações dos representantes dos povos indígenas. Enquanto alguns falaram de autonomia ou autodeterminação como direitos necessários para o

---

<sup>77</sup> *Idem.*

controle das suas terras, de seus sistemas econômico, social e cultural, outros falaram do direito à autodeterminação em um sentido mais amplo para proibir o descobrimento, a conquista, o conceito de *terra nullius* e de ocupação como meio de priva-los de sua soberania.

*79. The right to self-determination was the subject of many statements by indigenous speakers. While some spoke in this context of autonomy or selfgovernment as necessary for their control over the land as well as their economic, social and cultural systems, others spoke of the right in a broader sense barring discovery, conquest, the concept of terra nullus, and occupation as means of depriving them of sovereignty [...]*<sup>78</sup>.

Vale lembrar que os representantes dos povos indígenas concordaram que o estudo do Relator José Martínez Cobo sobre o problema da discriminação contra os povos indígenas deveria ser levado em consideração para a elaboração das novas normas de proteção aos indígenas<sup>79</sup>. José Martínez Cobo foi um dos primeiros observadores a reconhecer nesse estudo a importância do direito à autodeterminação para a proteção dos povos indígenas, mostrando inclusive que a falta de reconhecimento desse direito constitui uma das principais fontes dos problemas que eles enfrentam. Ele reconhece que o fato mesmo de existir confere às populações indígenas o direito natural de viver livremente em seus territórios (§ 264); que o respeito das formas de autonomia que eles demandam é uma condição indispensável da garantia e do exercício de seus direitos políticos (§ 266); que suas formas de organização interna próprias fazem parte de seu patrimônio cultural e jurídico que contribuiu para a sua coesão e para manutenção de suas tradições socioculturais (§ 267); que a autodeterminação, sob todos seus aspectos, é uma condição prévia essencial para toda possibilidade para as populações indígenas de gozarem de seus direitos fundamentais, de determinar seu destino e de preservar, desenvolver e transmitir às gerações futuras sua especificidade étnica (§ 269) e que, de uma maneira geral, as

---

<sup>78</sup> *Idem.*

<sup>79</sup> “Many speakers stated that the report prepared by the Special Rapporteur, Mr. José Martínez Cobo, entitled “Study on the Problem of Discrimination against Indigenous Populations”, especially its chapter containing conclusions, recommendations and proposals, g/ should be taken into account in the process of formulating new Standards”. Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/1985/22, § 68.



populações indígenas têm direito à autodeterminação que lhes permitirá dar continuidade à uma existência digna e conforme seu direito histórico de povos livres (§ 270)<sup>80</sup>.

A partir dessas discussões e considerações, o GTPI começou a estabelecer princípios diretivos para a futura formulação da Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Erica Daes apresentou um primeiro projeto de declaração em 1988. Finalmente em 1994, um projeto de texto foi adotado pela Subcomissão e entregue à Comissão de Direitos Humanos da ONU para exame em vista de uma futura aprovação (Resolução 1994/45 da Subcomissão). Com um preâmbulo de 18 parágrafos e 45 artigos organizados em 9 sessões, o Projeto representava uma grande inovação em termos de direitos indígenas e foi organizado em torno de dois princípios fundamentais: o direito à autodeterminação e de participação.

Nesse Projeto de Declaração que contou com uma forte participação dos povos indígenas, o direito à autodeterminação foi claramente afirmado primeiro no preâmbulo e, depois, nos artigos 3º e 4º. O preâmbulo afirma que os povos indígenas são iguais a todos os outros povos em dignidade e em direitos e reconhece seu direito de serem diferentes, se sentirem diferentes e serem respeitados enquanto tais e que têm o direito de determinar livremente suas relações com os Estados, em um espírito de coexistência, de interesse mútuo e de pleno respeito. O artigo 3º repete o artigo 1º dos Pactos Internacionais de 1966 e o artigo 4º reforça a importância de sua participação na vida política dos países onde vivem:

*Artículo 3*

*Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.*

*Artículo 4*

*Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias características políticas, económicas, sociales y culturales, así como sus sistemas jurídicos, manteniendo a la vez sus derechos a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado*<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4. Ver Capítulo 1, nota 5, infra.

<sup>81</sup> Documento ONU, Resolución 1994/45 da Subcomissão, *Projet de Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. Ver Capítulo 1, Nota 35, infra.

Durante as negociações para a adoção do projeto de Declaração, a formulação inicial do artigo terceiro referente ao direito à autodeterminação levou a numerosas objeções por parte de muitos Estados que se opuseram a um reconhecimento pleno desse direito aos povos indígenas. Essas objeções foram contestadas pelos representantes dos povos indígenas e acabaram por levar, de acordo com Frédéric Deroche, a uma certa redefinição do direito à autodeterminação (2008, p. 235). Na verdade, desde que começaram as reivindicações indígenas de autodeterminação, muitos Estados se posicionaram contra. Argumentando em favor da preservação da soberania política e econômica do Estado, os representantes governamentais apresentaram duas principais objeções. A primeira seria que os povos indígenas não seriam “povos” que pudessem se beneficiar de um direito pleno à autodeterminação. A segunda objeção seria que, em nome da integridade territorial do Estado, os povos indígenas não poderiam se beneficiar desse direito tal como outros povos, mas apenas do direito à autonomia (Deroche, 2008, p. 236).

A primeira objeção girava em torno da discussão do termo “povos” e de sua associação com o direito à autodeterminação. Como dito anteriormente, o direito à autodeterminação sempre esteve associado ao movimento de descolonização e, a partir de 1960, a definição dos povos colonizados como sujeitos do direito à autodeterminação colaborou para a universalização desse direito e para a difusão da ideia de que esse direito se aplicaria apenas às populações dos territórios sob dominação colonial. De acordo com essa interpretação, o direito à autodeterminação se define essencialmente como um direito à descolonização reservado à libertação dos povos colonizados em territórios não metropolitanos. O direito à autodeterminação se aplicaria apenas aos povos subjugados, submetidos à dominação e à exploração estrangeira. Algumas análises sustentaram a ideia de que os povos indígenas não são povos que entrariam nessa categoria, já que não se encontram em uma situação de dominação colonial (Deroche, 2008, p. 237).

Como resposta a esse argumento, uma parte da doutrina favorável às reivindicações dos povos indígenas desenvolveram a de que esses povos se encontram ainda hoje em uma situação de colonialismo interno (Deroche, 2008, p. 239). A teoria do colonialismo interno desenvolvida por pensadores latino americanos como Rodolfo Stavenhagen (1963), Pablo Casanova (1962, 2007) e Roberto Cardoso de Oliveira (1966), busca fornecer elementos para a compreensão da aplicação do direito à autodeterminação para os povos indígenas. Segundo a teoria, os povos indígenas se encontrariam em uma situação de colonização

interna dentro dos Estados em que vivem, porque os mecanismos de exploração seriam idênticos ao da colonização: marginalização política, econômica, social e cultural. A diferença é que o autor dessa marginalização não é mais uma potência estrangeira, mas o Estado onde o povo indígena marginalizado vive (Deroche, 2008, p. 239 - 240).

Algumas delegações governamentais propõem a substituição do termo “povo” pelo termo mais neutro “população”, que designa apenas uma associação ou agrupamento de indivíduos sem levar em consideração os laços que os unem. De acordo com o léxico das ciências sociais, o termo “população” define “o conjunto de habitantes de um território determinado ou uma fração”, ou seja, um agregado de indivíduos sem laços particulares. Tal denominação acabaria, de acordo com Deroche, “por privar os grupos indígenas de seus direitos coletivos e da possibilidade de exercer o direito à autodeterminação”. Uma das principais dificuldades reside então no fato de que não existe uma definição geral aceita do termo “povo” (2008, p. 240).

A UNESCO em 1989 durante uma Reunião de especialistas sobre direitos dos povos apresentou não uma definição, mas uma enumeração das características inerentes a um povo:

1. Grupo de seres humanos que têm em comum muitas ou a totalidade das seguintes características:
  - a) uma tradição histórica comum;
  - b) uma identidade racial ou étnica;
  - c) uma homogeneidade cultural;
  - d) uma unidade linguística;
  - e) afinidades religiosas e ideológicas;
  - f) laços territoriais e
  - g) uma vida econômica em comum;
2. O grupo, sem necessariamente ser considerável, deve ser mais que uma simples associação de indivíduos dentro do Estado;
3. O grupo enquanto tal deve desejar ser identificado como um povo ou ter consciência de ser um povo;
4. E eventualmente, o grupo deve ter instituições e outros meios para expressar suas características comuns e seu desejo de identidade<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> UNESCO, Réunion Internationale d'experts sur l'approfondissement de la réflexion sur le concept de droits des peuples, Rapport Final et Recommandations, Paris, 27-30 novembre 1989. Documento UNESCO SHS-89/CONF.602/7, p. 8. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000851/085152fo.pdf>. Acesso em: 22/02/2014.

Essa definição, baseada em um conjunto de requisitos, mistura critérios objetivos como traços culturais particulares e apego a um território, com critérios subjetivos como o sentimento de pertença e os laços de solidariedade. Esses elementos podem ser encontrados também na definição sugerida por Rodolfo Stavenhagen para povo:

Um grupo étnico ou uma etnia que não se realizou ou se expressou enquanto consciência nacional, mas que, no entanto, possui uma homogeneidade através dos laços étnicos, linguísticos, culturais ou nacionais que os distinguem de outros grupos e por meio dos quais seus membros têm consciência de compartilhar uma identidade comum (Stavenhagen, 1990 *apud* Deroche, 2008, p. 241).

Considerando que os povos indígenas possuem seus próprios sistemas políticos, econômicos e culturais, que conservaram durante séculos apesar das políticas de assimilação; um forte sentimento de solidariedade e de identidade comum; além de uma relação especial com o território, conclui-se que os povos indígenas são “povos” e não simplesmente minorias que dispõem apenas de direitos individuais. Existem dois fatores, segundo Erica Daes que justificam a distinção entre povos indígenas e “minorias”: a anterioridade e a relação especial com o território<sup>83</sup>, mas nenhum fator que possa justificar a distinção entre povos indígenas e “povos”.

A única diferença entre as noções de ‘povo indígena’ e de ‘povo’, de acordo com a Presidente Relatora, reside no fato de que “os grupos geralmente chamados “indígenas” não puderam exercer seu direito à autodeterminação participando da construção do Estado-nação contemporâneo”<sup>84</sup>. Daes conclui que qualquer incoerência ou imprecisão dos esforços em definir “povos indígenas” se deve, não a uma insuficiência de análise científica ou jurídica, mas aos esforços empreendidos por alguns governos em limitar a universalidade e criar uma barreira conceitual entre “indígena” e “povo”, ou seja, ninguém conseguiu elaborar uma definição de “povos indígenas” que fosse precisa e coerente do ponto de vista filosófico e que respondesse à vontade de alguns governos de limitar sua aplicação a nível regional e as consequências jurídicas<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2, § 60, p. 16. Ver Capítulo 1, Nota 11, *infra*.

<sup>84</sup> Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2, § 72, p. 19. Ver Capítulo 1, Nota 11, *infra*.

<sup>85</sup> Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2, § 73, p. 19. Ver Capítulo 1, Nota 11, *infra*.

Mesmo tendo hoje um consenso bastante amplo quanto ao reconhecimento de que os povos indígenas são ‘povos’, muitos Estados ainda consideram que os povos indígenas não podem beneficiar-se de um direito pleno à autodeterminação, tal como previsto no direito internacional. Com relação à segunda objeção, elaboradas construções jurídicas foram criadas para demonstrar que os povos indígenas não possuem o mesmo direito à autodeterminação que os demais povos. Uma das principais justificativas para essa interpretação é a proteção da integridade territorial dos Estados (Deroche, 2008, p. 242).

O direito dos povos indígenas à autodeterminação suscitou preocupações quanto a possíveis ameaças à integridade territorial dos Estados. A descolonização dos povos asiáticos e africanos reforça essas preocupações, na medida em que os povos sob domínio colonial exerceram seu direito à autodeterminação, optando pela criação de Estados independentes. De acordo com essa abordagem, o direito à autodeterminação é considerado unicamente como um direito à independência. Há uma assimilação entre direito à autodeterminação e secessão, a ponto de essas duas noções serem consideradas sinônimas (Deroche, 2008, p. 242). Os governos pouco favoráveis às reivindicações indígenas concluíram que estes últimos apenas seriam titulares de um direito à autodeterminação limitado dentro das fronteiras do Estado e de seu quadro constitucional. Um direito à autonomia seria, portanto, suficiente para os povos indígenas dentro dos Estados (Deroche, 2008, p. 243).

Existe na doutrina uma distinção entre “autodeterminação interna” e “autodeterminação externa”. Admite-se que o direito à autodeterminação se manifesta em dois aspectos complementares e indissociáveis: um externo e o outro interno. O aspecto externo refere-se à determinação do estatuto político, ou seja, ao direito que todo povo tem de “determinar livremente seu estatuto político”. Este aspecto externo se refere, em geral, à questão de poder ter soberania. O aspecto interno ou “autodeterminação interna” se refere ao controle sobre o desenvolvimento econômico, social e cultural de um povo dentro de um Estado (Kuppe, 2010, p. 105).

James Anaya procura superar essa doutrina mais convencional mostrando que essas duas esferas são dois aspectos de um mesmo direito que se realiza de forma específica em distintos contextos sociais e jurídicos (Anaya, 2009 *apud* Kuppe, 2010, p. 105). Para Deroche, os governos não podem declarar que “os povos indígenas têm o direito à autodeterminação e, ao mesmo tempo, afirmar que eles dispõem apenas de um direito a

autonomia obedecendo as modalidades prescritas pelo Estado no que diz respeito à definição de seu conteúdo”. De fato, defender um direito à autodeterminação interna, limitado, é o mesmo que concordar com a assimilação entre esse direito e a secessão e é também fazer uma confusão entre a substância desse direito e sua modalidade de exercício (Deroche, 2008, p. 245).

A doutrina que distingue a autodeterminação externa da autodeterminação interna funcionou, segundo Bartolomé Clavero, como uma doutrina preventiva “junto a práticas eficazes para evitar (...) a igualdade” (2010, p. 414). Assim, alguns povos, os não indígenas, teriam direito à autodeterminação plena, enquanto que outros povos, os povos indígenas, “teriam direito a apenas um determinado tipo de autodeterminação sobre si mesmos, em termos de mera autonomia dentro dos Estados, isso seria uma autodeterminação interna” (Clavero, 2010, p. 414).

Clavero explica que um dos propósitos do artigo 3º da Declaração da ONU de 2007 sobre os direitos dos Povos Indígenas (DDPI)<sup>86</sup> foi exatamente afirmar o reconhecimento do direito à autodeterminação em “pé de igualdade” para todos os povos, inclusive para os povos indígenas. O artigo 3º busca assim superar a exclusão subentendida dos “povos indígenas” daquela expressão “Todos os povos” que aparecia no artigo primeiro comum dos Pactos Internacionais de Direitos Humanos de 1966 (Clavero, 2010, 414). Os dois primeiros artigos da DDPI se preocuparam em deixar bem claro o “pé de igualdade” entre indígenas e não indígenas:

#### Artigo 1

Os indígenas têm direito, a título coletivo ou individual, ao pleno desfrute de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais reconhecidos pela Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o direito internacional dos direitos humanos.

#### Artigo 2

Os povos e pessoas indígenas são livres e iguais a todos os demais povos e indivíduos e têm o direito de não serem submetidos a nenhuma forma de discriminação no exercício de seus direitos, que esteja fundada, em particular, em sua origem ou identidade indígena.

---

<sup>86</sup> Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, UNIC/RIO, 2008. Disponível em: [http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS\\_pt.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_pt.pdf). Acesso em: 21/01/2014.

De acordo com Clavero, a questão da igualdade de direitos para todos os povos merece ser destacada para a compreensão do direito dos povos indígenas à autodeterminação. Assim, podemos entender por que, durante a Conferência Mundial contra o Racismo, a discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância que aconteceu em Durban, em 2001, os povos indígenas argumentaram que a negação do direito à autodeterminação representava, para eles, um ato de racismo e discriminação no contexto do direito internacional (IWGIA, 2003, p. 5).

O direito à autodeterminação não pode ser interpretado como uma autorização ou encorajamento para uma ação que ameaçaria a integridade territorial e a unidade política de Estados soberanos. No direito internacional, a secessão é considerada como o último recurso ou meio de se exercer o direito à autodeterminação, uma vez que a integridade territorial é um direito fundamental do direito internacional contemporâneo (Deroche, 2008, p. 243 – 244).

Os povos indígenas e alguns juristas defendem outra abordagem da concepção jurídica do direito à autodeterminação. James Anaya percebe uma confusão entre, por um lado, o sentido e a substância desse direito e, por outro lado, o exercício e a implementação desse direito por meio de diferentes medidas concretas, como a autonomia. Com relação à substância e ao sentido desse direito é preciso considerar que o direito à autodeterminação, enquanto direito humano, repousa sobre alguns valores, entre os quais o de que todos os integrantes da humanidade, indivíduos ou grupos, têm o direito de determinarem livremente e em igualdade seu destino. Esse direito define um ideal de condições por meio das quais cada povo deve existir e se desenvolver através de instituições próprias (Deroche, 2008, p. 246).

Para Anaya, o caráter de direitos humanos do direito à autodeterminação dos povos indígenas, assim como de todos os direitos coletivos incluídos na DDPI da ONU, tem implicações importantes. Primeiro, significa que a autodeterminação é um direito inerente aos seres humanos, individual e coletivamente. Segundo, como todos os direitos humanos, a autodeterminação deriva de concepções comuns sobre a natureza essencial de todos os seres humanos e, portanto, é universalmente aplicável a todos os segmentos da humanidade. Terceiro, como direito humano, a autodeterminação deve ser entendida como fazendo parte de todo o universo mais amplo de valores e prescrições que constituem o regime atual de direitos humanos (2010: 197).

A autodeterminação é o direito de todos os povos de controlarem seu destino em condições de igualdade, isso significa que os povos têm direito de participar com igualdade na constituição e desenvolvimento da ordem institucional governante sob a qual vivem. No caso específico dos povos indígenas, esse direito tem um caráter essencialmente reparador. Segundo Anaya, o propósito desse direito na DDPI da ONU, “é compensar a histórica negação do direito à autodeterminação e direitos humanos relacionados, para que os povos indígenas possam superar a sistemática marginalização e alcançar uma posição de igualdade frente aos setores até então dominantes” (2010, p. 200).

Os representantes dos povos indígenas expressaram em muitas ocasiões sua concepção do direito à autodeterminação. Erica Daes observou que nas diferentes línguas indígenas as palavras que mais frequentemente apareciam para traduzir o sentido desse conceito eram: liberdade, integridade e respeito. A autodeterminação significaria a liberdade dos povos indígenas de viverem livremente conforme seus valores e suas crenças e de serem respeitados pelos não indígenas (Daes, 2000 *apud* Deroche, 2008, p. 247).

Eles afirmaram, em uma declaração conjunta, que o direito à autodeterminação é fundamental para o gozo de todos os direitos humanos. Do direito à autodeterminação decorrem todos os outros. Para eles é uma questão de sobrevivência poder escolher seus próprios processos governamentais, seus meios de desenvolvimento, controlar e desenvolver seu sistema de educação, escolher e usar sua língua, enfim, controlar sua vida. Para eles, o elemento fundamental desse direito é a liberdade de escolherem suas relações com o Estado (Deroche, 2008, p. 247).

O Caucus indígena adotou em Genebra, em 1992, durante a 10ª Sessão do Grupo de Trabalho sobre populações indígenas, a posição que para os povos indígenas, o direito à autodeterminação não é um direito que pode ser dado ou tomado pelos governos. É um direito inerente e inalienável decorrente de seu estatuto de povo. Ele existe, pouco importa se os governos o reconhecem ou não. O direito à autodeterminação significa para os indígenas o direito de determinar o próprio futuro e o estatuto político em termos econômicos, sociais, culturais e espirituais e no respeito do ambiente natural (Deroche, 2008, p. 248).

Como foi frisado várias vezes pelos representantes dos povos indígenas na ONU, o direito à autodeterminação não significa, para eles, um desejo de se afastarem dos outros povos e se isolarem. O que eles pretendem ao reivindicar a autodeterminação é estabelecer



uma nova forma de cooperação com os Estados onde vivem baseada nos princípios do respeito à diferença e de dignidade (Deroche, 2008, p. 233). Mesmo se a maior parte dos povos indígenas deseja encontrar a possibilidade de desenvolver sua sociedade em função de suas próprias necessidades, suas expectativas com relação à autodeterminação não são idênticas. No âmbito político, alguns desejam uma autonomia dentro do Estado, outros reivindicam uma maior independência política ou até uma independência completa (Deroche, 2008, p. 234).

As modalidades de exercício do direito à autodeterminação podem variar de acordo com os contextos geográficos e históricos. Os povos indígenas se encontram em situações particulares dentro dos Estados. O direito à autodeterminação pode se realizar no plano político por meio da criação de instituições autônomas através das quais cada povo possa gerir ou administrar seus próprios assuntos no âmbito econômico, social e cultural: autonomia territorial ou governo autônomo. A implementação do direito à autodeterminação pode igualmente se manifestar no direito à participação: os povos indígenas, mesmo se eles não dispõem de estruturas políticas autônomas, devem poder participar das decisões que lhes afetam tomadas no nível do Estado e, mais globalmente, das decisões nacionais e internacionais. O essencial, segundo Deroche, é que as orientações que se julgam indispensáveis para o desenvolvimento dos povos indígenas não lhes sejam impostas (2008, p. 250).

De acordo com Deroche, a existência de estruturas de autogoverno permitiria aos povos indígenas decidirem sobre suas próprias prioridades em matéria de desenvolvimento cultural, econômico e social e assim terem um maior controle sobre suas terras e recursos naturais. Muitos governos se opõem ao reconhecimento do direito à autodeterminação por medo de perderem o controle sobre as terras e os recursos naturais, antes que por medo de perderem parte de seu poder político (Deroche, 2008, p. 258).

A demarcação das terras e o reconhecimento de um direito de propriedade não são suficientes, por si só, para uma proteção eficaz e duradoura das terras e do conjunto de direitos dos povos indígenas. É por isso que, segundo Deroche, os povos indígenas reivindicam dispositivos que lhes deem um maior controle sobre suas terras, suas vidas e que impliquem uma redefinição política e jurídica de seu estatuto nos Estados em que vivem (Deroche, 2008, p. 299). O reconhecimento de seus direitos territoriais e a criação de regimes de autonomia poderiam satisfazer essas reivindicações.



## **PARTE II**

### **Direitos indígenas no Brasil**

## CAPÍTULO 3

### **Matriz do Padrão Colonial de Poder: Continuidades coloniais e positivistas**

A história dos direitos indígenas é feita de conquistas e retrocessos, na qual ideologias e conceitos jurídicos desempenharam um papel muito importante, não apenas enquanto reveladores da mentalidade de uma época, mas também como determinantes na forma de tratamento dada aos povos indígenas. Como mostra a literatura que trata do tema, desde o início da colonização, os discursos político e jurídico, repletos de ambiguidades e contradições, contribuíram para reduzir a existência do indígena a uma figura de absoluta alteridade e a transformá-lo em um cidadão de segunda classe.

Considerando que, por mais violadas que tenham sido as leis para os povos indígenas ao longo da história, elas expressam por excelência, e até em suas contradições e ambiguidades, o pensamento indigenista de cada época. Neste capítulo, apresentamos um resumo histórico dos direitos indígenas no Brasil, desde a colonização até os anos 1960, que nos servirá de base para melhor compreender a amplitude e alcance das mudanças recentes nas políticas indigenistas, assim como o significado das lutas indígenas por direitos no Brasil, de forma a avaliar como essas mudanças alteraram as relações de poder entre povos indígenas e Estado e se nos autorizam a falar em um *protagonismo étnico*.

Primeiro é importante lembrar que a expressão ‘direitos indígenas’ refere-se, no período em foco neste capítulo, ao sistema legal feito para os indígenas, sem qualquer participação desses no processo de elaboração das normas e políticas a eles direcionadas. São leis, decretos e políticas que foram feitas pelos sucessivos governos para a acomodação do “problema indígena”. Alguns juristas preferem utilizar a expressão ‘direitos indigenistas’ (Santos Filho, 2005) ou ‘legislação indigenista’ (Magalhães, 2005) para se referirem ao sistema legal feito para os indígenas, mas não por eles elaborado, influenciado pela visão de mundo e pelos interesses dos colonizadores. No próximo capítulo, veremos que a partir da década de 1970, a participação dos povos indígenas neste processo de construção de seus direitos ganha importância.

Para o estudo da história dos direitos indígenas no Brasil nesse primeiro momento recorreremos à proposta historiográfica de Reinhart Koselleck (apresentada na introdução)

que, acreditamos, permite uma abordagem temporal capaz de ressaltar as continuidades num processo que é de longa duração.

A proposta historiográfica de Koselleck incentivar-nos-á, neste capítulo, a entender o processo de construção das leis e políticas para os povos indígenas desde o século XVI, considerando a forma como, em cada presente, se deu a combinação da dimensão de experiências passadas com suas expectativas de futuro. Como já foi dito anteriormente<sup>87</sup>, para Koselleck o conhecimento histórico não está direcionado apenas para o passado e sua elaboração relaciona concomitantemente passado, presente e futuro mostrando que a história vivida é o passado recebido pelo presente. O espaço da experiência corresponde ao diagnóstico do presente baseado na acumulação de experiências passadas, sendo assim, aqui relembremos alguns dos acontecimentos ou fatos experimentados e elaborados, que deram origem a formas inconscientes de comportamento e modos de pensar os direitos indígenas, orientando e liberando os prognósticos para o futuro.

A história dos direitos indígenas é constituída de experiências e expectativas, de espaços e horizontes, recordações e esperanças, derrotas e sonhos. Neste caso então, *campo de experiência*, vem a ser não apenas o conjunto de acontecimentos que conduziram a formação de políticas e leis indigenistas, mas também os modos inconscientes de comportamentos herdados que persistiram (e persistem) nos discursos e formas de agir e de pensar; e *horizonte de expectativa*, o desejo de mudança condensado nas lutas e reivindicações dos povos indígenas, suas reações, seus medos e esperanças.

De forma sucinta, podemos situar a experiência dos direitos indígenas no Brasil em três grandes etapas. A primeira começa no período da colonização portuguesa quando, “[...] depois do encantamento inicial dos viajantes portugueses com os nativos, as necessidades da Coroa fizeram com que o indígena fosse rapidamente visto como uma fonte de mão de obra antes de se transformar, a partir da formação do Império, em um entrave para o desenvolvimento e a expansão da fronteira econômica” (Buchillet, 1996b, p. 73). A segunda fase na relação dos índios com o Estado tem início com a instalação da República em 1889. Neste período foram elaboradas as bases de uma política oficial contemporânea no contexto histórico-político da formação do Estado Nacional. A catequese religiosa cedeu lugar à ação governamental inspirada no positivismo dominante da época que, ao reivindicar uma concepção humanista e evolucionista da sociedade,

---

<sup>87</sup> Ver Introdução, infra.

pregava a assimilação do índio à sociedade dominante. A terceira fase da experiência dos direitos indígenas, será abordada no próximo capítulo, começa na década de 1970, quando os movimentos em defesa dos direitos indígenas ganham visibilidade.

### **3.1 Direitos indígenas do século XVI ao XVIII**

Durante todo o período colonial, a política indigenista oscilou em função dos interesses da Coroa de Portugal, dos colonos e dos missionários jesuítas e as relações dos europeus com os povos nativos alteraram-se, “tensionadas pelos interesses em jogo.” (Cunha, 1992, p. 15). Para os portugueses, o índio foi o problema mais complexo que tiveram que enfrentar, exatamente por causa do objetivo que tinham em vista de aproveitar os nativos na obra da colonização. De fato, desde o início tratou-se de aproveitar o índio não apenas para a obtenção de produtos nativos, mas também como aliado e elemento participante da colonização (Prado Jr., 1953, p. 85). Além disso, acrescenta-se o fator complicador nesse encontro/desencontro que foram as missões religiosas cujos objetivos muitas vezes se afastavam e até contradiziam os objetivos da colonização laica. É preciso levar em consideração os diferentes interesses em jogo para entender o rumo que tomou o debate jurídico e a legislação indigenista e porque, na prática, os confrontos entre todos os envolvidos só se agravaram.

Dois debates ocuparam um lugar central na definição da legislação da Coroa portuguesa em relação aos povos indígenas do Brasil: 1) a soberania e o direito aos territórios e 2) a liberdade e escravidão dos índios. A discussão acerca da soberania dos povos indígenas da América e de seu direito aos territórios foi fundamental para a determinação da legitimidade dos títulos espanhóis e portugueses sobre o Novo Mundo. Os reis ibéricos recorreram a algumas teses antigas de canonistas para justificar seu domínio sobre as terras invadidas. Uma dessas teses, defendida por Henrique de Susa, cardeal-arcebispo de Óstia e canonista do século XIII, sustentava que desde o advento de Cristo, e por causa de sua delegação de poderes espirituais e temporais ao papa, reinos e bens poderiam ser despojados dos infiéis por autoridade do papa (Cunha, 1987, p. 53). A tese de Henrique de Susa não prevaleceu mesmo tendo sido usada convenientemente para justificar a distribuição das terras pelo papa a leste e oeste de Tordesilhas.

Durante o século XVI, confirma-se a tese que as nações indígenas tinham plena soberania nos seus territórios. Também com base em canonistas do século XIII, como o papa Inocêncio IV e São Tomás de Aquino, a doutrina passa a negar a autoridade do papa para “despojar os infiéis de seus domínios e jurisdições” (Inocêncio IV, *Apparatus ad quinque libros Decretalium*, III, 34, 8 *apud* Cunha, 1987, p. 54) e confirma a ideia de que “a vinda de Cristo não havia anulado os bens e a soberania dos povos gentílicos” (Tomás de Aquino, *Secunda Secundae*, 10, 10 *apud* Cunha, 1987, p. 54). Finalmente, depois de longos debates teológicos e jurídicos, prevaleceu a tese segundo a qual o domínio não se fundamentava no direito divino e não dependia da fé e da caridade, mas sim do direito natural.

Segundo Manuela Carneiro da Cunha, o Frei Francisco de Vitória foi quem, com maior autoridade, estabeleceu a soberania original dos povos indígenas da América. Ele argumentou em seus escritos que a infidelidade ou qualquer outro tipo de pecado não poderiam servir de impedimento para que os índios fossem reconhecidos verdadeiros donos da terra e que os cristãos não poderiam, por esse motivo, tomar-lhes seus bens. Disse ainda que o *direito de descoberta* não podia atribuir direito de domínio ou de posse das terras que já tinham dono (1987, p. 56). Na Bula *Veritas ipsa* de 1537, o Papa Paulo III determina enfim que

Os índios e todas as demais nações que daqui por diante forem descobertas pelos cristãos, por mais que careçam do benefício da fé, não estão nem podem ser privados de sua liberdade e do domínio de seus bens; ao contrário, podem livre e licitamente usar, desfrutar e gozar desta liberdade e domínio... (*apud* Cunha, 1987, p. 57).

Com respeito ao direito às terras, as Cartas régias de 30 de julho de 1609 e a de 10 de setembro de 1611, promulgadas por Filipe III, reconhecem o pleno domínio dos índios sobre seus territórios. Também o Alvará de 01 de abril de 1680 declara expressamente que, nem mesmo o regime de concessão de sesmarias tiraria dos índios o direito sobre suas terras.

... E para que os ditos gentios, que assim descerem, e os mais, que ha de presente, melhor se conservem nas Aldeias: hey por bem que

senhores de suas fazendas, como o são no Sertão, sem lhe poderem ser tomadas, nem sobre ellas se lhe fazer moléstia. E o Governador com parecer dos ditos Religiosos assinará aos que descerem do sertão, lugares convenientes para neles lavrarem, e cultivarem, e não poderão ser mudados dos ditos lugares contra sua vontade, nem serão obrigados a pagar foro, ou tributo algum das ditas terras, 'que ainda estejam dadas em sesmarias e pessoas particulares', porque na concessão destas se reserva sempre o prejuízo de terceiros, e muito mais se entende, e quero se entenda ser reservado o prejuízo, e direito dos índios, primários e naturaes senhores delas... (Alvará de 1.4.1680, parágrafo 4 *apud* Cunha, 1987, p. 59).

João Mendes Júnior (1912) foi o jurista que primeiro estudou e definiu a teoria e a doutrina do indigenato no Brasil. Nos seus estudos, ele mostrou a importância do Alvará de 1680 que nunca foi revogado e que instituiu, desde o período colonial, um regime especial de garantia das terras indígenas absolutamente distinto do direito de quaisquer outros cidadãos brasileiros na medida em que “não integra o sistema jurídico relativo aos direitos de posse e propriedade previstos no Código Civil brasileiro mas constitui-se direito autônomo, especial e independente do sistema geral.” (Barbosa, 2001, p. 66).

Na prática, a conquista e as disputas por terras continuaram e muitos grupos perderam seus territórios por ‘guerra justa’. Como coloca Manuela Carneiro da Cunha, é paradoxal reconhecer o direito originário dos indígenas às terras e a soberania das nações indígenas no contexto de discussões sobre a escravização dos índios (Cunha, 1987, p. 59).

É possível perceber como a questão da liberdade dos índios e a necessidade de justificar a escravidão foi central no debate jurídico do período colonial opondo colonos e missionários que, apesar de terem razões e justificativas divergentes para a liberdade ou escravidão, tinham motivos análogos já que, de uma forma ou de outra, ambos serviram-se dos nativos num regime de trabalho compulsório. É possível também indagar a respeito do papel ambíguo desempenhado pela Coroa portuguesa neste embate ao apresentar uma legislação que, por um lado, condena a escravidão para acatar os princípios e interesses da Igreja e, por outro, a permite em caso de “guerra justa” para atender aos interesses e às necessidades de defesa e obtenção de mão de obra dos colonos.

Sobre a escravidão indígena são escassos os documentos antes de 1549 no Brasil. De acordo com Berta Ribeiro, as primeiras tentativas de fazer escravos no Brasil não visavam a utilizá-los aqui (Ribeiro, 2001, p. 34). A partir de 1549 intensificam-se as guerras e os assaltos às aldeias indígenas praticados por caçadores de escravos. Para os



lusitanos, a guerra tornou-se então uma alternativa não apenas para a consolidação de seu domínio, mas também para o problema da mão de obra; sendo os prisioneiros indígenas transformados em escravos. A ‘guerra justa’ legitimava a escravidão de todos os que se mantivessem hostis aos portugueses ou impedissem a propagação da fé cristã.

Segundo Beatriz Perrone-Moisés, havia, para os conquistadores, três tipos básicos de nativos, de acordo com a disposição destes em aceitar sua presença e sua fé: inimigos, aliados e aldeados. Aos inimigos eram reservadas a guerra e a lei da escravidão. Os aliados eram aqueles que se mantinham em suas aldeias originais, aceitavam a entrada de colonos laicos e clérigos e auxiliavam de alguma forma a conquista colonial. Os aldeados eram os povos que permitiam ser deslocados do sertão para aldeamentos denominados reduções ou missões, próximos dos povoados dos colonos (Perrone-Moisés, 1992, p. 117 – 118).

Nas reduções ou nos aldeamentos, os índios eram tidos como “senhores da terra” das aldeias onde estavam sedentarizados e sua liberdade era garantida, mas eles deveriam ser catequizados e civilizados para serem transformados em “vassalos úteis” para a Coroa de Portugal (Buchillet, 1996b, p. 75). Catequizados, eles eram mais dóceis e mais fáceis de serem escravizados.

Pode-se afirmar que a atual ideia de demarcação tem suas origens nos primeiros aldeamentos do período colonial. Os aliados foram aldeados próximos às vilas que surgiam. Os povos hostis representavam uma ameaça e resistiram defendendo seus territórios e permanecendo fora do controle. Como mostra Perrone-Moisés, o aldeamento foi a primeira concretização de controle territorial e social sobre os nativos. Desde muito cedo na história do Brasil, as categorias jurídicas de intervenção territorial funcionariam como instrumentos de submissão de populações e seus territórios pelo poder central (Faleiro, 2006, p. 15 – 17).

Os índios aldeados desempenharam um papel fundamental não apenas para a sobrevivência econômica, mas também política da Colônia, pois, além de trabalharem para o abastecimento e sustento dos colonos, eles formavam o grosso das tropas enviadas contra os inimigos de Portugal fossem eles os índios bravos ou europeus. Os colonos dependiam deles tanto para o trabalho na roça quanto para os novos descimentos por causa do conhecimento que tinham da terra e da língua. Segundo Beatriz Perrone-Moisés, foram eles “os principais defensores da colônia, constituindo o grosso dos contingentes de tropas de guerra” (1992, p. 118).

A liberdade era garantida aos índios aldeados, mas, em compensação, para os índios considerados inimigos ou bravos, a escravidão era o destino mais provável. A ‘guerra justa’ e o ‘resgate’ eram, nesta época, as duas justificativas legais da escravidão. As causas consideradas legítimas de ‘guerra justa’ eram três: “a recusa à conversão ou impedimento da propagação da fé”, as “práticas de hostilidade” por parte dos índios inimigos contra vassallos e aliados de Portugal ou a “ruptura de pactos celebrados” com as comunidades indígenas de aliados (Perrone-Moisés, 1992, p. 123). Os fundamentos teológicos e jurídicos da ‘guerra justa’<sup>88</sup>, conceito difundido a partir das Cruzadas e das guerras contra os infiéis, foram objeto de muitos debates ao serem aplicados aos índios. Uma das posições assumidas nesses debates defendia que as populações indígenas não podiam ser consideradas infiéis por não terem tido, historicamente, conhecimento da existência de Deus. Se os índios não eram infiéis, eram pagãos. São Tomás de Aquino disse formalmente que, por nunca terem, os pagãos, ouvido a palavra de Deus, sua infidelidade era em negativo. Por isso, não poderia haver uma justa causa de guerra contra os índios, sustentavam alguns teólogos da conquista alegando que somente a pregação e a persuasão poderiam ser usadas para convertê-los. Outros teólogos sustentavam que, uma vez pregada a palavra de Deus e não havendo conversão, a guerra estaria sim justificada. De acordo com Norbert Rouland, esse procedimento servia para “satisfazer a consciência dos conquistadores” (Rouland, 1996, p. 104).

De qualquer forma, a ‘guerra justa’ representava uma oportunidade inegável para os colonos de fazer escravos índios. Não é difícil imaginar o interesse dos colonos nela. Para obter a autorização da Coroa para declarar uma ‘guerra justa’, os colonos tinham que provar a inimizade dos povos contra quem eles pretendiam fazer a guerra. Segundo

---

<sup>88</sup> De acordo com Jacques Le Goff, o cristianismo, mesmo carregando em si um ideal de paz, acabou por inventar a ‘guerra justa’. Foi no século IV, quando o cristianismo se tornou religião do Estado e os cristãos foram integrados à sociedade pública romana; porque Roma estava sendo atacada, não havia como se opor a guerra. Santo Agostinho apresentou a guerra como uma das conseqüências do pecado original e, considerando a impossibilidade de erradicá-la, tratou de impor limites à guerra submetendo-a a uma regulamentação. A primeira regra seria que “não há guerra legítima, justa (*“bellum justum”*) a não ser aquela declarada por uma pessoa dotada por Deus de *auctoritas*.” A segunda regra diz respeito às motivações e estabelece que “Ela é “justa” quando não inspirada pelo desejo de prejudicar, pela crueldade na vingança, pelo espírito implacável incontinido, pelo desejo de dominar e outras atitudes semelhantes.” (Santo Agostinho *apud* Le Goff, 2011, p. 106-107). Finalmente, a guerra é “justa”, para Santo Agostinho, se “visar o restabelecimento da paz; se reafirmar a justiça; se garantir o que se chama de *“tranqüilidade da ordem”*.” (Le Goff, 2011, p. 96). Isso significa, entre outras coisas, que a doutrina da Igreja sobre a guerra exclui a “guerra de conquista” e mostra como que, no caso da colonização portuguesa, o argumento de serem “justas” as guerras contra os índios bravos nada mais era do que uma justificativa para o extermínio e a escravização dos nativos.

Perrone-Moisés, nos documentos que tratam dessas guerras, era sempre questão de “provar a presença de um inimigo real” e, por isso, os colonos alegavam então a ‘ferocidade’, a ‘crueldade’, a ‘barbárie’ dos índios que nada nem ninguém poderia civilizar. Parece que muitos desses inimigos foram “construídos pelos colonizadores cobiçosos de obter braços escravos” (Perrone-Moisés, 1992, p. 125).

Outra forma de escravização dos índios era o ‘Resgate’ e, nesse caso, para serem escravizados os índios não precisavam ser “bárbaros hostis”. Os índios prisioneiros de outros índios, não forçosamente considerados inimigos de Portugal, podiam ser escravizados através do Resgate, ou seja, sendo “resgatados” pelos colonos “para serem salvos” (Perrone-Moisés, 1992, p. 127). Esses índios resgatados podiam ser comprados daqueles que os haviam capturados; muitas vezes eram prisioneiros de índios tomados em guerras intertribais o que pode ter contribuído para aumentar a rivalidades entre tribos.

O Resgate era, portanto, assim como a guerra justa, um motivo legal de escravidão, “fundamentado por regras de direito correntes” como mostram os textos de lei da época. Estes textos precisavam, por exemplo, que todo índio que fosse ‘preso a corda’ podia ser considerado como prisioneiro legítimo e podia ser escravizado pelos portugueses que, ao liberá-lo, o estava salvando da morte já que ele seria fatalmente comido por aqueles que o haviam feito prisioneiro. A Lei de 10 de setembro de 1611 limitava o tempo da escravidão decorrente de resgate, estipulando um período máximo de 10 anos depois do qual o índio deveria ser libertado, mas, na prática, era o preço pago pelo prisioneiro que determinava o tempo da escravidão que, muitas vezes, durava uma vida (Perrone-Moisés, 1992, p. 128).

Jacob Gorender chama a atenção para o fato interessante de que, quando um índio prisioneiro de guerra de outros índios não era devorado, “era assimilado pela tribo [...] em igualdade de condição social”. Foram os cronistas que chamaram de ‘escravos’ a esses prisioneiros, mas eles deixaram de perceber que não havia diferenciação econômica entre índios e prisioneiros uma vez que, “mesmo quando condenados ao sacrifício no festim ritual, não eram coagidos a trabalhar mais do que os outros e se beneficiavam da distribuição igualitária do produto” (1988, p. 121).

Entre 1620 a 1720, a cada ano, eram organizadas expedições de caça ao índio, autorizadas oficialmente ou não. Um exemplo de como a Coroa portuguesa dispunha da vida dos índios pode ser lido na Carta Régia de 30 de maio de 1718 que autorizava “o

resgate de 200 índios para, com o produto da venda dos mesmos, auxiliar-se a construção de uma nova igreja catedral no Maranhão” (*apud* Ribeiro, 2001, p. 57).

São vários os exemplos citados por Beatriz Perrone-Moisés de textos legais e documentos que além de decretar a guerra “rigorosa”, “total” ou “veemente”, autorizavam a morte e a escravização dos índios e recomendavam a queima e a destruição de aldeias visando a extinção dos nativos, além do recurso à tortura e castigos terríveis como açoites e degolamentos com o propósito de alertar os outros povos sobre o que poderia vir a acontecer-lhes em caso de resistência (1992, p. 126).

Esses exemplos mostram que a legislação ora abria, ora fechava as portas para a escravidão dos indígenas e que a “contradição entre a ilegalidade formal da escravização de índios, que as ordenações régias só permitiam no caso de ‘guerra justa’, e a continuidade efetiva da captura persistiu” (Freitas, 2007, p. 26). Segundo Luiz Alberto Moniz Bandeira, quando os holandeses passaram a dominar o Atlântico Sul afetando o tráfico de escravos negros para as colônias portuguesa e espanhola, a atividade de captura dos índios para o emprego nas lavouras e para serem vendidos ou exportados se intensificou. A escravização dos índios, além de ter sido fundamental para o desenvolvimento da agricultura no período colonial, serviu também como instrumento de “despovoamento dos sertões”. Essa função foi complementada pelas epidemias que dizimaram milhares de índios abrindo o caminho para o subsequente povoamento dos sertões por colonos (Moniz Bandeira, 2000 *apud* Freitas, 2007, p. 26 - 27).

A escravização dos índios, na prática, “atendeu muito mais a objetivos econômicos do que aos requisitos da ‘guerra justa’” (Freitas, 2007, p. 26). No entanto, dado o sentido econômico da colonização portuguesa (Prado Júnior, 1953), o aproveitamento da mão de obra indígena tornou-se desde cedo um problema e logo os colonizadores portugueses perceberam que, apesar de uma reserva populacional indígena abundante, seria mais vantajoso trazer escravos negros. Exaltou-se a capacidade do negro para o trabalho e sua maior facilidade de submissão em comparação com os índios que foram taxados de indolentes e preguiçosos. O Padre Antonio Vieira, em uma carta que escreveu à Câmara do Pará explicava as causas da ineficiência do índio como escravo em comparação com o africano. Ele dizia que os índios eram menos aptos ao trabalho, menos resistentes a doenças e fugiam mais por causa da saudade que sentiam de sua vida original (*apud* Gorender, 1988, p. 122). Cristalizou-se entre os colonizadores o estereótipo do índio como

preguiçoso, indolente e incapaz; estereótipo este que, segundo Gorender, convinha tanto à Coroa quanto aos traficantes que “tinham no comércio de africanos fabulosa fonte de lucros” (1988, p. 124).

Aníbal Quijano (2007) mostrou como a ideia de raça, produzida neste momento de formação da América Latina e do capitalismo, funcionou como um instrumento de dominação eficaz. A colonização da América inaugurou, segundo ele, uma “classificação racial” dos povos do mundo sobre a qual se fundou o eurocentrismo do poder mundial capitalista e a distribuição mundial do trabalho. A ideia de ‘raça’ nasceu na América para se referir às diferenças fenotípicas entre ‘índios’ e conquistadores. A partir dessa ideia é que foram definidas as relações de poder e dominação entre esses grupos e a escravidão indígena foi sua primeira expressão. O racismo foi e continua sendo, segundo Quijano, uma das manifestações mais importantes da *colonialidade do poder* porque é a mais perceptível e mais onipresente. Como se tentou mostrar acima, a escravização dos índios no Brasil faz parte de um projeto colonizador com fins econômicos baseado na inferiorização naturalizante dos grupos humanos, das subjetividades e dos saberes não ocidentais cujas consequências poderão ser vistas ao longo da história.

Segundo Antônio Carlos de Souza Lima, a experiência de submissão e dominação dos povos indígenas nos primeiros séculos do contato com os europeus gerou um conjunto de representações que, somadas às ideias produzidas pela observação direta dos conquistadores e às ações das ordens missionárias a quem coube o trabalho mais significativo de produção do conhecimento, dizem muito pouco sobre os indígenas, mas dizem muito sobre sua utilidade para o colonizador. As categorias de ‘mansos’, ‘bravos’, ‘inimigos’, ‘hostis’, ‘indolentes’ e ‘preguiçosos’ fazem parte deste “arquivo colonial” que “não cessa de intermediar” a percepção que temos ainda hoje dos povos indígenas (Lima, 2005, p. 237).

Ainda sobre a escravização dos índios, é importante lembrar que o desentendimento entre colonos e missionários foi uma constante durante todo o período colonial: os primeiros queriam transformar os índios em mão de obra e os segundos defendiam a segregação das populações indígenas que deveriam permanecer sob seu controle. O Marquês de Pombal conseguiu, de certa forma, pôr fim a estes conflitos de interesses incorporando na sua legislação as duas tendências. Em 1755, a escravidão indígena é definitivamente proibida (Buchillet, 1996b, p. 76).

As mudanças que Pombal introduziu na política indigenista da Coroa portuguesa foram significativas, mas devem ser compreendidas no contexto mais amplo de reformas que ele implementou visando fortalecer o “poder absoluto do Rei de Portugal, combatendo os setores que o desafiavam [...]”, inclusive o “setor hegemônico da aristocracia eclesiástica (Almeida, 2010, p. 109). Em 1750 é assinado o Tratado de Madri, Portugal e Espanha vão concentrar seus esforços na demarcação de suas fronteiras. Para garantir a soberania do Reino em territórios de ultramar era preciso “ocupar espaços e estender a administração portuguesa aos sertões”. As populações indígenas, consideradas pela própria documentação como ‘muralhas do sertão’, se viram diretamente envolvidas e, por isso, vão receber especial atenção nesse período (Almeida, 2010, p. 107).

No sul do país, como Portugal havia cedido a Colônia de Sacramento à Espanha, os Sete Povos das Missões que abrigavam uma população de 29 mil Guarani, tinham um prazo de três anos para serem removidos da margem oriental do Rio Uruguai. As tropas de demarcação enfrentaram-se com a resistência dos índios missioneiros. Em 1756, em um único combate 1400 Guarani foram mortos (Cordeiro, 1999, p. 42).

A demarcação de fronteiras na região norte era também uma prioridade. O próprio irmão do Marquês de Pombal, Francisco Xavier de Mendonça Furtado, foi enviado como governador do estado do Grão-Pará e Maranhão para dar início às demarcações das fronteiras amazônicas de acordo com o Tratado de Madri. A resistência dos padres e dos índios aumentaria a animosidade do governador contra os jesuítas. Após observar atentamente os acontecimentos da região, ele escreveu a Pombal acusando os padres de se aproveitarem do trabalho indígena em benefício próprio, de abusarem sexualmente das índias e de estarem conspirando contra os interesses do Reino em favor da Espanha (Cordeiro, 1999, p. 41).

Como governador do estado do Grão-Pará e Maranhão, Mendonça Furtado foi também o responsável pela redação do *Diretório dos Índios*. De acordo com Rita Heloísa de Almeida, foi nesse contexto de confrontos entre jesuítas e colonos, e para dar execução às decisões definidas pela Tratado de Madri, que surgiu o *Diretório dos Índios* (1997, p. 151). As observações de Mendonça Furtado foram fundamentais para a elaboração dessa nova legislação indigenista. Além do conhecimento que tinha “da longa experiência evangelizadora dos jesuítas com os índios e do debate dos juristas a respeito da liberdade e da escravidão”, o que realmente definiu as linhas da nova legislação foram as observações

de Mendonça Furtado “sobre o que se passava diante de seus olhos como governador e comissionário da demarcação” (1997, p. 160). O *Diretório, que se deve observar nas povoações dos Índios do Pará e Maranhão*, assinado em 3 de maio de 1757, foi primeiro aplicado ao governo dos índios da região norte e, depois, tornou-se lei geral para todos os índios do Brasil até sua extinção em 1798 (Almeida, 1997, p. 152).

Antes mesmo de o *Diretório* entrar em vigor, o Marquês de Pombal já havia restaurado a liberdade dos índios escravos com a “Lei das liberdades” de 6.6.1755 e, logo depois, transferido o poder temporal das aldeias aos *principais*, chefes indígenas, tirando este poder das mãos dos jesuítas, pela Lei de 7.6.1755. Segundo Nadia Farage e Manuela Carneiro da Cunha, nesse momento a Coroa portuguesa não apenas devolveu aos índios o direito à liberdade, mas também reconheceu sua autonomia política ao transferir o poder das aldeias aos *principais* (1987, p. 106).

O índio estava nominalmente alforriado e emancipado para vender sua força de trabalho. No entanto, a “Lei das liberdades” foi difícil de ser aplicada e deu início a um debate sobre como controlar a população indígena após sua libertação. Imaginava-se que muitos índios retornariam a seus territórios de origem, abandonando os centros coloniais e o trabalho devido à sua “forte propensão à preguiça e a viver na inação” (*apud* Farage e Cunha, 1987, p. 106). O Marquês de Pombal refutou essa possibilidade de deserção, caso fossem oferecidas aos índios “fazendas para se sustentarem”. No entanto, como medida preventiva, os índios, recebendo agora um salário, foram “obrigados a permanecer junto a seus antigos senhores ou onde quer que estivessem trabalhando, por um período de seis anos” (Farage e Cunha, 1987, p. 107). Havia esse pensamento comum na época de que os índios eram propensos à preguiça. Nas próprias palavras de Pombal, a preguiça é considerada um vício não só “moral”, mas também “político” e, para o governo português, recusar-se a trabalhar correspondia a recusar a condição de vassalo do Rei. Por esta razão, e para impedir uma evasão dos índios, eles foram colocados sob o Regimento dos órfãos e sob a tutela do Juiz dos órfãos. Essa medida se aplicava aos índios alforriados e foi também um meio de garantir a mão de obra indígena. Os grupos recém aldeados ficaram submetidos ao governo temporal dos Diretores dos Índios cuja tarefa era “trazer os índios à condição de vassalos, inculcando-lhes o ‘amor ao trabalho’” (Farage e Cunha, 1987, p. 108).

O *Diretório dos Índios* cujo principal objetivo era transformar as aldeias em vilas e lugares portugueses, e os índios aldeados em “vassalos do Rei” (Almeida, 1997, p. 182), manteve, em linhas gerais, as diretrizes básicas das legislações anteriores. Segundo Maria Regina Celestino de Almeida, entre as continuidades devem ser destacadas: a divisão dos índios em mansos e selvagens, a obrigação do trabalho compulsório para os aldeados, a condição de tutela agora exercida pelos Diretores, e a garantia da terra das aldeias para os índios (2010, p. 109).

A proposta de assimilação dos índios foi a grande mudança introduzida pela legislação pombalina e, para tanto, foram adotadas algumas medidas inovadoras como “o fim da discriminação legal contra os índios”, “o forte incentivo à miscigenação” com a Lei dos casamentos de 14.04.1755 que oferecia benefícios aos que se casassem com índios e “a proibição dos costumes indígenas nas aldeias, incluindo a imposição do português que deveria substituir a língua geral” (Almeida, 2010, p. 110).

Podemos dizer então que a ideia geral do Diretório, que funcionou de forma diferente segundo a região, foi atrair e civilizar os índios bravos do sertão e assimilar e misturar à massa populacional os aliados das aldeias. O primeiro passo para a política de assimilação dos indígenas que iria se acentuar no século XIX havia sido dado. Por isso, segundo Alcida Rita Ramos (1999), o Diretório pombalino representa um momento crucial, da planificação da diversidade cultural no Brasil do século XVIII. Essa planificação oficial mostra não apenas a vontade de conquistar territórios e dominar gentes, mas expressa também os anseios, angústias e incertezas “que a alteridade radical corporificada nos indígenas contrapõe às certezas do Estado” (Ramos, 1999, p. 3); *campo de experiência* da prática disciplinadora da alteridade pelo Estado brasileiro que guarda seus reflexos nas políticas indigenistas dos dias de hoje ao revelar um *horizonte de expectativa* de dificuldades de conciliação das “certezas” ou lógicas indígenas com as “certezas” ou lógicas do Estado.

Com relação à tutela, o trabalho missionário pode ser interpretado como uma primeira forma de tutela sobre os índios aldeados, mas sua institucionalização durante a legislação pombalina teve profunda repercussão na condição jurídica, posteriormente atribuída aos povos indígenas no Brasil (Farage e Cunha, 1987, p. 108). A Carta Real de 12 de maio de 1798, que aboliu o sistema implantado por Pombal, colocou a tutela como um privilégio destinado a proteger pessoas passíveis de serem lesadas em seus contratos de



trabalho e só se aplicava aos índios que estivessem fora de seus grupos de origem. A função do Juiz dos Órfãos era exatamente zelar pelos bens de seus tutelados e velar sobre os contratos e sua remuneração, evitando que os empregadores escravizassem trabalhadores livres. Segundo Nadia Farage e Manuela Carneiro da Cunha, nessa época não havia ainda a ideia de uma tutela para grupos indígenas em geral, nem tampouco estava a tutela associada à ideia de uma suposta “infantilidade” dos índios. Tratava-se, segundo estas autoras, “de uma dificuldade contingente de incorporação do índio à população de trabalhadores livres, e não de uma debilidade imanente à condição de índio” (1987, p. 111). A tutela surge então, em um momento de transição entre a escravidão e o trabalho assalariado, como uma solução para se garantir a mão de obra indígena.

Com o fim da política indigenista pombalina começa uma época de retomada dos métodos violentos de contato com os indígenas. Cartas do Rei autorizam o uso da força e a guerra ofensiva contra indígenas das Capitanias de Minas Gerais, de Goiás e de São Paulo. A escravização dos índios feitos prisioneiros, oficializada ou mascarada, também continuou como no passado (Buchillet, 1996b, p. 77-78).

Segundo Darcy Ribeiro, nos dois primeiros séculos de contato com os europeus, os “índios encontraram guarida e certa proteção contra os colonos nas missões religiosas, principalmente jesuíticas”. Quando os jesuítas foram expulsos em 1759, foram entregues a oficiais civis e, pouco tempo depois, foram declarados livres e suas aldeias transformadas em vilas com nomes portugueses. Os administradores dessas vilas eram, em geral, homens que cobiçavam as terras das antigas missões e a mão de obra dos índios aldeados. “Esta farsa libertária só representou para os índios o direito de serem explorados sem ter para quem apelar” (Ribeiro, 1996, p. 65 – 66).

### **3.2 Século XIX – Exterminar ou civilizar?**

O século XIX foi um período de importantes mudanças para o Brasil que, de colônia portuguesa passou a ser um Império e, antes mesmo que terminasse o século, tornou-se uma República. Foi um período de expansão da ocupação territorial e das frentes econômicas e de grandes tensões políticas entre as oligarquias locais. Foi um período de grandes transformações, que não deixariam de ter um reflexo sobre o tratamento dado ao indígena. Foi durante o Império que o índio começou a ser percebido como um entrave ao

desenvolvimento e à expansão da fronteira econômica (Buchillet, 1996b, p. 78). E como mostrou Manuela Carneiro da Cunha, a principal característica da política indigenista neste período foi a mudança de foco da questão indígena, que deixa de ser uma questão de mão de obra, para tornar-se uma questão de terras:

Porque é fundamentalmente um problema de terras e porque os índios são cada vez menos essenciais como mão de obra, a questão indígena passa a ser discutida em termos que, embora não sejam inéditos, nunca haviam no entanto sido colocados como uma política geral a ser adotada. Debate-se a partir do fim do século XVIII e até meados do século XIX, se se devem exterminar os índios "bravos", "desinfetando" os sertões – solução em geral propícia aos colonos – ou se cumpre civilizá-los e incluí-los na sociedade política – solução em geral propugnada por estadistas e que supunha sua possível incorporação como mão de obra. Ou seja, nos termos da época, se se deve usar de brandura ou de violência. Este debate, cujas consequências práticas não deixam dúvidas, trava-se frequentemente de forma toda teórica, em termos da humanidade ou da animalidade dos índios (1992, p. 134).

O deslocamento na ação estatal foi acompanhado por uma mudança de perspectiva no debate sobre a natureza dos índios. A questão posta nesse momento era se seria melhor exterminar os índios ou se seria melhor educá-los, civilizá-los e incorporá-los na sociedade brasileira. Deviam eles ser considerados como bestas selvagens, vampiros, comedores de carne e bebedores de sangue? Ou seriam eles capazes de evoluir e superar sua própria natureza? (Buchillet, 1996b, p. 78).

As perguntas sobre a verdadeira natureza do indígena, humano ou animal, velhos prematuros ou crianças atrasadas na evolução da humanidade, colocavam, na realidade, segundo Dominique Buchillet, a questão sobre sua capacidade de evolução. E essa pergunta por sua vez trazia o problema de qual atitude se deveria então tomar com relação aos índios. Assim, para além da discussão filosófica ou científica, essas perguntas tinham uma importância política e administrativa decisiva, já que suas respostas determinariam as medidas a serem tomadas com relação aos povos indígenas. Duas possibilidades se apresentavam: exterminar ou educar (Buchillet, 1996b, p. 79).

Na época colonial, o problema da capacidade de evolução dos indígenas já havia sido resolvido pelo sistema do aldeamento, concebido como meio de levar os indígenas à civilização pelo caminho da catequese e do trabalho. No século XIX, essa questão

ressurgia com uma nova forma. Alguns pensadores, como o historiador brasileiro Francisco Adolpho Varnhagen, consideravam que os índios constituíam a “infância da humanidade” e falam da inviabilidade histórica dos índios considerados irredutíveis ao progresso e à civilização. Varnhagen elaborou uma imagem do índio como bárbaro, antisocial, irredutível ao progresso, intruso e usurpador do território brasileiro, enquanto que, para ele, o português seria o verdadeiro agente da história nacional. Varnhagen é o porta-voz de toda uma corrente que preconiza o uso da força contra os índios bravos (Buchillet, 1996b, p. 80).

Enquanto Varnhagen afirmava a bestialidade dos índios e defendia sua incorporação e submissão por meio da guerra e do extermínio, José Bonifácio de Andrada e Silva defendia a humanidade e a capacidade dos índios de civilizar-se por meio de uma integração branda. Ambos, porém, concordavam com a concepção da inferioridade dos índios. Na definição da política indigenista imperial, predominaria a visão de José Bonifácio (Almeida, 2010, p. 145).

Em 1823, quando é instalada a Constituinte, José Bonifácio de Andrada e Silva apresenta um projeto bastante diferente e original para a época. Ele queria transformar índios e escravos em cidadãos, substituindo aos poucos o regime de escravidão pelo da liberdade no trabalho. Escreveu duas propostas para os constituintes: uma sobre os índios e outra sobre os escravos negros. Ao serem apresentadas, provocaram uma reviravolta no país. A reação foi enorme, a Assembleia Constituinte foi dissolvida e seu projeto modernizador derrotado pelas oligarquias locais (Cunha, 1992, p. 137).

No projeto político de José Bonifácio para a constituição de uma sociedade brasileira, os indígenas eram parte integrante. Ele acreditava na humanidade dos índios e na sua capacidade de evolução. Mas essa capacidade só poderia expressar-se através da educação e o Estado deveria fornecer os meios para saírem de sua natureza bruta e formarem uma sociedade civil. Trata-se de chamar os índios à civilização, “amalgamá-los assim à população livre e incorporá-los a um povo que se deseja criar” (Cunha, 1992, p. 137). Civilizar significa submeter às leis e obrigar ao trabalho.

Os adeptos da filosofia positivista pensavam como ele. Acreditavam na capacidade dos indígenas de evoluírem e nas virtudes da educação. Para José Bonifácio, era necessário sedentarizar os índios nas aldeias onde seriam submetidos às leis e ao jugo do trabalho. Ele acreditava que, frequentando a sociedade civilizada, os indígenas poderiam realizar

plenamente sua humanidade. E sua recomendação era usar “meios brandos e persuasivos”. Recomendação esta que passa a fazer parte do discurso oficial. Ele dizia: “há que tratá-los com justiça e reconhecer as violências cometidas”. Segundo Manuela Carneiro, a justiça de que falava José Bonifácio consistia na compra das terras dos índios em vez de usurpação direta. Ela diz que se esse projeto tivesse sido aplicado teríamos assistido a um “etnocídio generalizado” (1992, p. 137).

As propostas de José Bonifácio mesmo tendo sido aprovadas pela Assembleia Constituinte não foram incorporadas na Constituição de 1824. Essa Constituição não contém qualquer referência ao índio (Cunha, 1992, p. 138). Esse projeto, no entanto, é um “afiado instrumento”, segundo Alcida Ramos, para se aferir o clima político-ideológico da época. De fato, mesmo não tendo visto a luz do dia, esse projeto civilizatório para o Brasil revela não apenas o sonho de um pensador, mas os anseios de mudança de toda uma geração de intelectuais que almejavam um país aos moldes europeus, e onde o lugar reservado ao índio e ao negro era de radical integração (1999, p. 3).

Entendido como um *campo de experiência*, no sentido dado por Koselleck e, considerando o vínculo indissociável que existe entre o *campo de experiência* e o *horizonte de expectativa*, o projeto de José Bonifácio para civilização dos índios e dos negros é revelador dos anseios, angústias e incertezas que a questão do destino desses dois grupos no novo país em transformação suscitava. Como não existe *experiência* sem *expectativa*, partindo da *experiência* da ideia que, desde Pero Vaz de Caminha, dizia que o índio é aquele ser ‘bravio’, ‘preguiçoso’, “que não precisa de casas” e “é como o animal silvestre, seu companheiro”, o projeto colocava então a *expectativa* de o índio ser redimido desse seu destino selvagem sendo “domesticado” via civilização, educação e religião.

### **3.2.1 A questão do direito às terras no século XIX**

A história da apropriação da terra no Brasil começa quando a Coroa Portuguesa, impedida por dificuldades econômicas de ocupar a colônia e diante da ameaça de perdê-la para os franceses, decidiu ‘privatizar’ a colonização, criando o sistema de capitânicas hereditárias. Uma das funções dos capitães donatários era distribuir as terras em sesmarias aos colonos interessados. Aos beneficiários dessa concessão era dado o direito de propriedade sobre as terras. Imensas superfícies de terras foram dadas em sesmarias que,

por causa da precariedade dos meios de medição e de demarcação, tinham seus limites mal definidos. Segundo Lígia Osório Silva, uma razão que explica a falta de interesse dos senhores das terras em precisar os limites de suas sesmarias é o modelo de ocupação do solo que provocava rapidamente o esgotamento das terras utilizadas forçando a uma contínua ocupação de novas terras para plantar (1996, p. 44). Essa situação perdurou até o final do século XIX quando a valorização das terras e o desenvolvimento dos métodos de medição possibilitaram uma maior exatidão nas demarcações.

O século XIX assiste a uma progressiva expansão da colonização e das plantações não indígenas por todo território. Com o crescimento da produção de café principalmente em Minas Gerais, no Vale do Parnaíba, e em São Paulo, e o avanço da frente pastoril e agrícola na região norte e sul, a economia brasileira alcança um crescimento considerável. Soma-se a isso, um crescimento populacional também considerável; entre 1840 e 1890, aproximadamente um milhão e meio de imigrantes europeus vieram para o Brasil. A expansão da sociedade nacional exigia novos territórios e os índios não poderiam dificultar o uso da terra (Kayser, 2010, p. 151).

A ação do Estado que, por fatores não só econômicos, mas também militares teve que adentrar cada vez mais no interior dos sertões, passou a depender de “justificativas juridicamente legítimas” e, nesse processo, “a espoliação de terras indígenas se tornou frequente” (Freitas, 2007: 44). Como as ‘guerras justas’ e a escravidão não podiam mais ser usadas para a desapropriação das terras indígenas, novos recursos seriam criados para isso: a Lei de Terras é um deles.

Antes da Lei das Terras de 1850, o Ato Adicional de 1834 que permitiu às Assembleias Provinciais legislarem sobre matéria indígena transferiu às províncias a responsabilidade pela catequese e civilização dos índios. Segundo Carneiro da Cunha, a inovação foi significativa e com essa descentralização, não é de se admirar que, as províncias tenham legislado em detrimento dos direitos indígenas, extinguindo aldeias para se apropriarem de suas terras, como aconteceu no Ceará (1835) e em Goiás (1836) onde os índios Canoeiros e Xerentes foram expulsos de suas terras (1992, p. 138).

O único documento indigenista geral do Império é o Regulamento das Missões de 1845. Esse documento administrativo “prolonga o sistema de aldeamento e explicitamente o entende como uma transição para a assimilação completa dos índios” (Cunha, 1992, p. 139). Dá-se, assim, continuidade à política de deslocamento, sedentarização e de

concentração dos índios em aldeias. Fala-se em ‘desinfetar’ as florestas do interior do país da presença dos índios bravos e se apropriar de suas terras. Nas fronteiras do Império, “trata-se de alargar os espaços transitáveis e apropriáveis” e nas áreas de povoamento mais antigo, “trata-se de restringir o acesso à propriedade fundiária e converter em assalariados uma população independente” que vive à margem da grande propriedade. A política de terras, como mostrou Carneiro da Cunha, está ligada também a uma política de trabalho (1992, p. 141).

Com relação à situação jurídica da propriedade fundiária, antes da Lei de Terras de 1850, as propriedades privadas foram regulamentadas por uma vasta legislação que, na maioria das vezes, não foi observada. A Lei de Terras surgiu para corrigir essa situação estabelecendo quatro princípios: a) o único meio de se adquirir terras devolutas seria a compra; b) os titulares das sesmarias que preenchessem as condições da doação seriam reconhecidos como proprietários legítimos; c) os direitos dos ocupantes das sesmarias não regularizados, mas que tinham domicílio permanente e utilizavam a terra conforme definido pela lei, seriam reconhecidos pela revalidação a título oneroso das cartas de sesmarias e d) as posses anteriores a esta lei, se bem cuidadas e pacíficas seriam também reconhecidas a título oneroso.

Outros objetivos da Lei de Terras eram a demarcação das terras públicas (para serem transferidas) e das terras particulares (para que se estabelecessem os limites e se evitasse a ocupação irregular de terras públicas), assim como a fragmentação territorial visando provocar a alta do preço das terras transformando-as em mercadorias de grande valor, capazes de substituir, por exemplo, os escravos como garantia de hipotecas e de operações de crédito. A Lei de Terras não atingiu esses dois últimos objetivos: a alta dos preços não foi como se esperava e as dificuldades, assim como a falta de interesse dos proprietários com a demarcação, perduraram por muito tempo ainda (Silva, 1996, p. 137).

Quanto às terras indígenas, continua claramente expresso o reconhecimento da primazia dos índios sobre suas terras. José Bonifácio reconhece essa primazia e se refere aos “neobrasileiros” como “usurpadores”. No prólogo de seu projeto *Apontamentos para civilização dos índios bravos do Império do Brasil*, pede justiça citando o exemplo dos índios dos norte americanos:

Justiça, não esbulhando mais os índios pela força, das terras que ainda lhe restam, e de que são legítimos senhores, pois Deus lh’as

deu; mas antes comprando-lh'as como praticarão, e ainda praticão os Estados Unidos da América (*apud* Cunha, 1987, p. 64).

No entanto, quando a Lei das Terras foi promulgada disciplinando o regime fundiário do Brasil e definindo o que seriam as terras devolutas, muitas terras indígenas foram tratadas como se devolutas fossem porque o artigo 12<sup>89</sup> dessa lei estipulava que uma parte das terras devolutas pudesse ser usada para o estabelecimento de novos aldeamentos indígenas.

Na prática, muitas terras indígenas foram reduzidas ao aldeamento e muitos deles foram criados reunindo à força povos e comunidades distintas. Reduziram seus territórios, arrendaram e aforaram as terras dentro dos aldeamentos e os foreiros e arrendatários começaram a pressionar para obterem os títulos das terras (Cunha, 1992, p. 146).

Embora a Constituição de 1891 não faça menção direta dos povos indígenas, o Artigo 64 determinou a transferência das terras devolutas aos estados da federação, o que acabou conferindo-lhes um poder significativamente abrangente sobre a política de terras no Brasil. Essa inclinação constitucional, ao omitir o direito imemorial dos índios sobre suas terras expresso no Alvará de 1680 que nunca foi revogado e, por não diferenciar terra devoluta de terra indígena, acabou por influenciar toda a legislação e jurisprudência subsequente levando os tribunais a reconhecerem as negociações de transferência de terras devolutas a terceiros pelos estados (Bastos, 1985, p. 88).

A Constituição Federal promulgada em 1891, dois anos após a Proclamação da República e a transformação do Brasil em uma federação, decidiu que a regulamentação da propriedade territorial passaria para a responsabilidade dos estados membros. Cada estado promulgou legislações específicas sobre a questão e o governo federal se absteve de toda intervenção neste processo. Segundo Aurélio Wander Bastos, o amplo poder dado aos estados de transferência e de negociação das terras que, por força da própria Constituição, “não estavam sujeitos a qualquer exigência ou comprovação da posse e titulação”, levou ao reconhecimento sucessivo, pelos tribunais brasileiros, de todas as negociações de transferência de terras devolutas a terceiros pelos estados (1985, p. 88). Após a

---

<sup>89</sup> “Art. 12. O Governo reservará das terras devolutas as que julgar necessárias: 1º, para a colonização dos indígenas; 2º, para a fundação de povoações, abertura de estradas, e quaisquer outras servidões, e assento de estabelecimentos públicos: 3º, para a construção naval”. Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm). Acesso em: 13/01/2014.

Constituição de 1891, a jurisprudência brasileira tendeu a reconhecer, até muito recentemente, a validade dos atos de transferência de terras devolutas efetuados pelos estados. Como exemplo, cita-se o Mandato de Segurança nº 20.234 (MT) do STF de 4 de junho de 1980 sobre os limites da Reserva Indígena de Parabubure que diz que “o direito de domínio e posse do estado de Mato Grosso (o primitivo alienatário das terras) lhe tinha sido transmitido pela Constituição da República de 1891 e dele não se podia exigir documento para a prova de seu domínio” (*apud* Bastos, 1985, p. 88). Essa era a orientação que predominava no STF.

Assim, no século XIX, a história da apropriação territorial está totalmente ligada à história de cada estado brasileiro (Silva, 1996, p. 249). E, neste contexto, a questão territorial, sobretudo com relação às terras devolutas, está estreitamente ligada ao fenômeno sociopolítico do coronelismo. Os coronéis, cujo poder havia sido reforçado pela extensão do direito de voto (que fez de seus agregados e clientes elementos importantes para as eleições) e pela alta (ainda que reduzida) do preço das terras, ocupavam uma posição estratégica: eles controlavam o poder político local mais próximo das terras apropriáveis e tinham o apoio das autoridades do governo. Eles agiam como árbitros na distribuição das terras públicas (Silva, 1996, p. 264).

Segundo Manuela Carneiro da Cunha (1987), aqui a porta para o esbulho das terras indígenas foi aberta e o direito usado como instrumento para sua usurpação por parte dos poderes locais. Com a Lei de Terras e a descentralização trazida pela Constituição de 1891, a espoliação das terras indígenas tornou-se transparente: primeiro com a concentração em aldeamentos das chamadas ‘hordas selvagens’, vastas áreas foram liberadas e os títulos dados sobre elas considerados incontestes; em seguida extinguem-se as aldeias sob pretexto de que os índios já se confundiram com a massa; não se lembram do dispositivo da lei que garante aos índios a propriedade da terra das aldeias extintas (o indigenato) e, a eles, são reservados apenas pequenos pedaços de terra dentro delas; finalmente, as áreas repassadas aos municípios são utilizadas para a criação de novos centros de povoamento. “Cada passo é uma burla, e o produto final, resultante desses passos mesquinhos, é uma expropriação total” (Cunha, 1992, p. 146).

Ao “arquivo colonial” se acrescenta agora uma nova peça, a ideia de que “não têm mais direito às terras aqueles cujo modo de vida os aproximasse do branco” e, para Antônio Carlos de Souza Lima, é possível enxergar aqui as bases da alegação moderna de



que “é muita terra para pouco índio” (2005, p. 241). Os índios exaltados pelo romantismo do século XIX, “princípio nativista dessa nova pátria que se pretendia criar” (Lima, 2005, p. 242), eram os que já se haviam extinguido. “O século XIX, que tanto usou o índio como símbolo da nacionalidade brasileira, teve uma política indigenista francamente pior do que a colonial” (Cunha, 1992, p. 137). Foi nessa época também que começou a germinar a ideia de que o índio é um obstáculo para o desenvolvimento econômico da nação.

### **3.3 Século XX – Pacificar, proteger e integrar**

Com a República, inicia-se uma nova fase da relação dos índios com o Estado. Neste contexto histórico-político da formação do Estado Nacional, foram elaboradas as bases de uma política oficial contemporânea para os índios. A catequese religiosa cede lugar à ação governamental inspirada no positivismo dominante da época. Esta ideologia reivindica uma concepção humanista e evolucionista da sociedade, segundo a qual o índio se encontrava no estágio mais baixo do desenvolvimento da humanidade e, portanto, deveria ser civilizado. Aqui começa a segunda etapa da experiência dos direitos indígenas com uma política indigenista que vinculava o desenvolvimento das populações indígenas à sua integração com o resto da sociedade.

Os positivistas, com sua visão evolucionista, haviam adotado como uma de suas bandeiras de luta a defesa dos povos indígenas e de seus territórios e “advogaram uma política indigenista das mais respeitadas que o Brasil conheceu” (Cunha, 1992: 136). Em 1890, eles elaboraram um projeto de Constituição para a República que reconhecia a autonomia dos índios no Brasil. Este projeto declarava em seu artigo primeiro:

Artigo 1º. A República dos Estados Unidos do Brasil é constituída pela livre federação dos povos circunscritos dentro dos limites do extinto Império do Brasil. Compõe-se de duas sortes de estados confederados, cujas autonomias são igualmente respeitadas, segundo as formas convenientes a cada caso, a saber:

- I. Os Estados Ocidentais Brasileiros sistematicamente confederados e que provêm da fusão do elemento europeu com o elemento africano e o americano aborígene.
- II. Os Estados Americanos Brasileiros empiricamente confederados, constituídos pelas hordas fetichistas esparsas pelo território de toda a República. A federação deles limita-se à manutenção das relações amistosas hoje reconhecidas como um dever entre nações distintas e simpáticas, por um lado; e, por outro

lado, em garantir-lhes a proteção do governo federal contra qualquer violência, quer em suas pessoas, quer em seus territórios. Estes não poderão jamais ser atravessados sem o seu prévio consentimento pacificamente solicitado e só pacificamente obtido” (Lemos e Mendes, 1890 apud Cunha, 1992, p. 136).

O projeto de 1890 reflete bem alguns dos traços que assumiria a instituição do Serviço de Proteção ao Índio (SPI) criada pouco tempo depois. Percebe-se aqui a ideia de pacificação e de proteção que seriam os objetivos maiores do SPI, e a previsão de que os povos deveriam ser consultados previamente como garantia de respeito e amizade é uma grande novidade para a época. Mas esse projeto não esconde as contradições que também seriam percebidas mais tarde nas próprias ações do SPI: ao mesmo tempo em que reconhece o direito à autonomia política dos povos indígenas, prevê medidas para a sua integração (Buchillet, 1996b, p. 83). Se o Projeto tivesse sido aplicado, segundo Rodrigo Bastos de Freitas, “os indígenas ter-se-iam tornados titulares de autonomia tão ampla quanto a garantida pela Carta de 1988” (2007, p. 50, nota 126). Para José Mauro Gagliardi, a questão da terra indígena teria sido resolvida definitivamente se esse projeto tivesse vigorado, já que, se fossem reconhecidos como nações independentes, os povos indígenas teriam soberania sobre seus territórios (1989, p. 231). Lima, por sua vez, vem mostrar que a proposta do projeto de 1891 não teve aplicação na montagem do SPI e que, se enganam aqueles que leem aqui uma visão pró-autodeterminação dos povos indígenas já que, para os “ortodoxos” positivistas a “ideia de nação era residual”, enquanto que as de “*povo, pátria e governo*”, estas sim, eram importantes. Para os positivistas, a formação do *povo* brasileiro se daria em uma comunidade de *governo* responsável pela “incorporação dos fetichistas à sociedade moderna” (1995, p. 120 – 121). De qualquer forma, é impossível entender a política indigenista do início do século XX sem considerar o papel fundamental do pensamento positivista nesse processo.

Finalmente, como já foi dito antes, o projeto dos positivistas não vingou e a Constituição de 1891 que fez a separação da Igreja e do Estado (Artigo 75º § 7) não fez qualquer menção aos povos indígenas. Isso não deve surpreender, porque foi a partir das premissas da Revolução Francesa segundo as quais para cada Estado deveria corresponder uma nação, que os estadistas brasileiros pensaram a nação. Para a classe dominante daquela época era inconcebível admitir a existência de um país dividido em várias nações

(Gagliardi, 1989, p. 171). Se nos períodos anteriores a soberania das nações indígenas não foi questionada, a partir do século XIX ela passa a ser escamoteada (Cunha, 1987, p. 64).

Os confrontos entre indígenas e as frentes de expansão se intensificaram. As ideias de Varnhagen recomendando o uso da força e o extermínio dos índios foram rapidamente difundidas e ganharam muitos adeptos. Entre eles destaca-se o naturalista alemão Hermann Von Ihering que publicou vários artigos na época em que era diretor do Museu de São Paulo defendendo a submissão a qualquer preço dos índios “bravos” e “arredios”, o trabalho manual para os “domesticados” que deveriam, além disso, serem examinados, enquanto seres exóticos que eram, como objetos de ciência (Gagliardi, 1989, p. 76). Os ataques e as violências contra os povos indígenas continuavam só que, no lugar dos bandeirantes, agora eram

bandos armados de chacinadores de índios que usam estratégias antigas: envenenar as águas com estricnina, deixar roupas contaminadas de varíola, botar fogo nas aldeias para dispersar os índios, aprisionar as mulheres e crianças para atrair os homens e outras formas mais sutis e depravadoras, como ofertas de bugigangas e de cachaça, para amolecer as vontades e a consciência (Ribeiro, 2001, p. 71).

Esses episódios de violência que se alastraram por todo país suscitaram uma reação humanitária primeiro no nível local e depois nos grandes centros políticos e culturais do Rio de Janeiro e São Paulo. Opiniões divergentes se formaram. Nas matas, o extermínio dos índios era “não só praticado, mas defendido e reclamado como remédio indispensável à segurança dos que ‘construíam uma civilização no interior do país’” e nas cidades, a população citadina, mesmo distante geográfica e historicamente do que acontecia nas fronteiras de expansão, “já não podia mais aceitar o tratamento tradicional do problema indígena, a ferro e fogo” (Ribeiro, 1996, p. 148).

As campanhas da imprensa que descreviam as chacinas contribuíram para o movimento que levaria à criação de um órgão oficial que tratasse do problema. Surgem as primeiras associações civis destinadas a defender os índios. A Sociedade de Etnografia e Civilização dos Índios defendia a exclusividade da catequese como solução para o tratamento da questão indígena e programas laicos foram apresentados, como o do Apostolado Positivista elaborado por Teixeira Mendes, sustentando a necessidade do reconhecimento e da demarcação dos territórios indígenas e propondo a incorporação

gradual dos índios à sociedade nacional mediante instrução e assistência do governo (Cordeiro, 1999, p. 59).

Em 1908, o Brasil foi acusado publicamente de massacrar os índios durante o XVI Congresso Internacional dos Americanistas em Viena. O antropólogo tcheco Alfred Fric responsabilizou os brasileiros e colonos alemães pelo extermínio de vários grupos indígenas no sul do país (Cordeiro, 1999, p. 56). Mas foi sobretudo, de acordo com Darcy Ribeiro, a reação a um dos pronunciamentos de Von Ihering que provocou uma série de contestações contribuindo para uma tomada de posição e para a fundação do SPI. Nesse pronunciamento, Von Ihering defendia explicitamente o extermínio dos índios e o justificava alegando que, como deles não se podia esperar nenhuma contribuição para a civilização e sendo eles, pelo contrário, “um empecilho para a colonização das regiões do sertão em que habitam, parece que não há outro meio, de que se possa lançar mão, senão o seu extermínio” (Von Ihering *apud* Ribeiro, 1996, p. 150).

Não podemos esquecer-nos de acrescentar nesta contextualização que levou ao surgimento do SPI, as conferências que o general Rondon dava quando voltava de suas expedições relatando uma imagem nova, mas não tão nova assim como mostrarei mais adiante, do índio que necessitava da intervenção protetora do governo (Ribeiro, 1996, p. 149). Rondon mostrou as dificuldades e os fracassos das missões religiosas em defender, proteger e civilizar os índios dos sertões e, prevaleceu na formulação da nova política indigenista a visão positivista segundo a qual os índios evoluiriam espontaneamente se preservada sua autonomia, uma vez libertos das pressões externas e amparados pelo governo. Pregava-se assim “uma obra de proteção, de ação puramente social, destinada a ampará-los em suas necessidades, defendê-los do extermínio e resguardá-los contra a opressão” (Ribeiro, 1996, p. 155).

### **3.3.1 SPILTN e o desenho de uma política indigenista paternalista**

A experiência pessoal do então tenente-coronel Candido Mariano da Silva Rondon, acumulada ao longo dos vinte anos de atividades nos sertões do Mato Grosso e sustentada por sua fé inabalável na Religião da Humanidade, inspiraria “a nova feição prática da política indigenista” (Ribeiro, 1996, p. 155). Rondon se tornaria uma das figuras míticas da história do Brasil republicano, não somente pelo contato que estabeleceu com diversas

sociedades indígenas, mas pela obra de desbravamento que comandou. Sua missão era instalar e conservar linhas telegráficas com o objetivo de integrar o interior do país aos grandes centros urbanos, além dos “estratégicos serviços de demarcação e inspeção das fronteiras brasileiras”. Segundo Edgar Roquette-Pinto, médico e antropólogo que acompanhou as viagens de Rondon durante um período, “a construção da linha telegráfica foi o pretexto. A atividade de exploração científica foi tudo” (Roquette-Pinto *apud* Lima e Miranda de Sá, 2006, p. 18). De fato, as expedições constituíram também uma exploração científica do território sem precedentes envolvendo estudos de diversas áreas como cartografia, botânica, zoologia, geologia, geografia, antropologia e etnografia que contribuíram para a institucionalização das ciências no Brasil (Lima e Miranda de Sá: 2006, p. 18 – 19).

Nestas viagens, a Comissão de Rondon entrou em contato com diversas comunidades indígenas e Rondon começou a conhecer e a apreciar os índios. De acordo com o pensamento positivista de Rondon, se os índios fossem preservados eles poderiam evoluir em paz e atingir o nível de civilização desejado. Foi nestas circunstâncias que Rondon elaborou técnicas de pacificação dos índios ditos “bravos”. Segundo Alcida Rita Ramos, Rondon tinha boa fé como testemunha sua máxima: “morrer se necessário; matar, nunca” (Ramos, 1998, p 156). Máxima essa que se tornaria o slogan do Serviço de Proteção aos Índios criado em 1910. Era preciso mostrar suas boas intenções aos índios nunca revidando aos ataques.

Rondon foi convidado a dirigir o Serviço de Proteção aos Índios e de Localização dos Trabalhadores Nacionais (SPILTN), ele aceitou o convite mas condicionou sua participação à aprovação de alguns dos princípios estatuídos pelos positivistas desde 1822 que deveriam servir como diretrizes do novo órgão:

1. Justiça – não esbulhando mais aos índios, pela força, das terras que ainda lhes restam e de que são legítimos senhores;
2. Brandura, constância e sofrimento de nossa parte, que nos cumpre como usurpadores e cristãos;
3. Abrir comércio com os bárbaros, ainda que seja com perda da nossa parte;
4. Procurar com dádivas e admoestações fazer pazes com os índios inimigos;
5. Favorecer por todos os meios possíveis os matrimônios entre índios e brancos e mulatos. (Rondon, 1910 *apud*, Ribeiro, 1996, p. 156).

A missão do novo órgão era ambiciosa e impregnada de humanismo. A leitura do Regulamento do SPILTIN decretado em 20 de junho de 1910 é reveladora dessa ambição. O artigo 2º desse regulamento deixa claro que o objetivo principal do órgão era proteger os índios: velando pelos direitos já garantidos por lei; assegurando a efetividade da posse de seus territórios; pondo em prática meios eficazes para evitar que os “civilizados” invadam as terras dos índios; respeitando a organização interna das “tribos”, sua independência, seus hábitos e instituições, não intervindo para alterá-los, senão com brandura e consultando sempre a vontade dos chefes; punindo os crimes que fossem cometidos contra os índios; fiscalizando o modo como são tratados e vigiando para que não fossem coagidos a prestar serviços a particulares; velando pela sua segurança; designando procuradores para representá-los perante a justiça e as autoridades locais; envidando esforços para melhorar suas condições materiais de vida; promovendo, “sempre que for possível e pelos meios permitidos em direito”, a restituição das terras que lhes foram usurpadas; fornecendo instrumentos de lavoura, máquinas, animais domésticos e instrumentos de música (Decreto nº 8072 de 20 de junho de 1910).

Aqui começava a ser desenhado o modelo de tratamento jurídico que seria dado aos povos indígenas durante todo século XX. Muitos dos preceitos descritos acima foram retomados pelas legislações posteriores como mostrarei no próximo capítulo. A questão da proteção do território indígena é um ponto central do Regulamento que lhe dedica um capítulo inteiro, o Capítulo II – *Das Terras ocupadas por índios*, a demarcação (Artigo 4) e usufruto dos terrenos demarcados (Artigo 6) são previstos assim como a inalienabilidade das terras (Artigo 7) e a nulidade dos arrendamentos (Artigo 8). Estavam ali definidos os métodos a serem seguidos para a superação do antagonismo gerado pela expansão capitalista em choque com as populações indígenas (Gagliardi, 1989, p. 185).

No entanto, como salientou José Mauro Gagliardi, a estrutura política liberal montada a partir de 1889 não encontrava correspondência na esfera econômica. Como as oligarquias estaduais detinham o monopólio da economia nacional, elas acabavam por manobrar as decisões políticas de acordo com seus interesses. Economia e política, subordinadas às oligarquias locais, faziam da sociedade uma sociedade liberal apenas na aparência.

Essa contradição da sociedade brasileira – de um lado, uma sociedade aparentemente liberal, e, de outro, o poder oligárquico,

mas intimamente articulado -, iria exercer influências profundas sobre a política indigenista que estava por começar, uma vez que ela se inspirava na concepção republicana, algo irreal que existia apenas na aparência (Gagliardi, 1989, p. 189).

A mesma contradição foi descrita por José Murilo de Carvalho que chamou a Primeira República de “República dos Coronéis” (2008, p. 41) referindo-se a esse “paraíso das oligarquias” que se fortaleceu com a descentralização instituída pelo modelo norte americano de federação importado para o Brasil. O fortalecimento das oligarquias estaduais com essa descentralização política continuou a alimentar, até pelos menos 1930, uma “cidadania em negativo” (2008, p. 64), ou seja, o Brasil nasceu como uma república em que o povo não tinha lugar no sistema político; para o povo, o Brasil só existia como “realidade abstrata” (2008, p. 83). Os coronéis não detinham apenas o controle da economia nacional, além de grandes proprietários de terras, eles detinham um poder de justiça. Uma expressão popular da época expõe a situação: “Para os amigos, tudo; para os inimigos a lei”. A lei que devia ser uma garantia de direitos para todos e que devia estar, num sistema republicano, acima do poder privado, funcionava como “instrumento de castigo, arma contra os inimigos, algo a ser usado em benefício próprio” (2008, p. 57).

Assim sendo, todas as boas intenções e os objetivos expostos no Regulamento do SPILT de 1910, sobretudo com relação à questão da ocupação e da demarcação dos territórios indígenas, se viram limitados diante dos acordos que deviam ser feitos entre o governo federal e os governos estaduais. Caso as terras indígenas a serem demarcadas estivessem em territórios federais, esses acordos não eram necessários (Gagliardi, 1989, p. 229).

De acordo com o Regulamento, a proteção das terras indígenas seria uma das principais responsabilidades do SPILT<sup>90</sup>. Os territórios roubados deveriam ser devolvidos integralmente ou na forma de uma compensação de uma área equivalente nas

---

<sup>90</sup> Com relação à questão das terras indígenas é importante destacar algumas inovações durante o período do SPI. A Constituição de 1934 trouxe para a proteção federal o problema das terras indígenas neutralizando a prática de ocupação incrementada pelos estados. Somente em 1936 a prática de tratar as terras indígenas como terras devolutas foi reprovada com o Decreto de nº 736 que incumbiu no seu Artigo 3º o Serviço de Proteção aos Índios (SPI) de “impedir que as terras habitadas pelos silvícolas sejam tratadas como se devolutas fossem”. A Constituição de 1937 retomou a orientação de respeito à posse de terras silvícolas e confirmou no seu Artigo 154 a proibição do próprio indígena de aliená-las. Quanto à Constituição de 1946, garantiu quase literalmente os mesmos direitos indígenas da Carta Magna de 1937 (Bastos, 1985, p. 88 – 89).

proximidades. Os índios seriam encorajados a se sedentarizar e receberiam gado para este propósito. No entanto, os funcionários deveriam se assegurar que isto não entraria em confronto com as tradições culturais dos índios. Os oficiais do serviço entrariam em contato com tribos nômades com o objetivo de evitar as guerras entre tribos ou entre índios e civilizados. Os oficiais deveriam ser desinteressados e privilegiar o bem-estar dos índios e aqueles que conseguissem aprender a língua nativa seriam premiados por isso. O SPILTN garantiria igualmente aos índios assistência médica. Enfim, esse órgão estatal parecia trazer valores muito inovadores desenhando, a partir do *campo de experiência* da Comissão Rondon, um *horizonte de expectativa* promissor para os índios da Brasil.

O Regulamento dispunha ainda sobre o trabalhador agrícola. As medidas tinham por objetivo auxiliar não apenas os indígenas, mas também os ex-escravos e os mestiços visando a participação destes na produção agrícola. Segundo Marco Antônio Barbosa, o fato de o mesmo instrumento legal tratar dos indígenas e dos trabalhadores rurais mostra que, de acordo com a visão evolucionista da época, “os índios, progredindo, tornar-se-iam, na melhor das hipóteses, como os demais: cidadãos brasileiros” e, nada melhor então do que tratá-los em conjunto preparando-os para a produção nos moldes capitalista (2001, p. 208 – 209).

Em 1906, a lei nº 1606 de 29 de dezembro que criava o Ministério da Agricultura atribuía a este a competência sobre a política indigenista (Cunha, 1987, p. 78). O SPILTN foi criado em 1910 como uma autarquia ligada ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio (MAIC) que, por sua vez, surgiu, de acordo com Lima, como modo de institucionalização de demandas dos produtores rurais expressas pela Sociedade Nacional de Agricultura (SNA), aparelho do poder privado, criado no Rio de Janeiro em 1897. Os primeiros ministros a chefiar o MAIC foram também grandes cafeicultores. Lima lembra que “o pano de fundo desse processo [...] estava na transição para uma configuração social em que o trabalho livre se tornava dominante nas atividades centrais da economia numa sociedade herdeira de sistemas de repressão da força de trabalho legalmente definidos” (1992, p. 156). O “governo dos índios” nasceu neste contexto de crise da agricultura pós-abolição em que a sociedade se organizava implementando metas para a “regeneração agrícola do Brasil” (Lima, 1992, p. 157). Em 1918, a tarefa de colonização dirigida para os trabalhadores nacionais foi deslocada para o chamado Serviço de Povoamento do Solo e o SPILTN passaria a ser apenas o Serviço de Proteção ao Índio (SPI).



Graças ao SPILTN, em poucos anos Rondon conseguiu controlar oficialmente o acesso aos índios. Além da proibição de toda forma de agressão, seu método para o estabelecimento de laços pacíficos com os povos indígenas consistia em fornecer às “tribos”, como previsto no Regulamento, instrumentos agrícolas e artesanato e ensinar-lhes a agricultura e o pastoreio. Além da defesa vigorosa dos direitos indígenas, Rondon tentou transformá-los em trabalhadores agrícolas e civilizá-los através do ensino de atividades úteis como construir casas, fabricar aparelhos simples sem, no entanto, forçá-los de forma sistemática (Kury, 2006, p. 28).

Os Bororo, Pareci e Cabixi, índios “pacificados” por Rondon, trabalharam na instalação de postes telegráficos do Mato Grosso ao Amazonas e ajudaram nos trabalhos de demarcação das fronteiras no oeste do país. Foram instalados mais de 2.268km de linhas telegráficas, estradas de rodagem foram construídas e a região foi cartografada corrigindo erros antigos de mapeamento e, tudo isso, apesar do “impaludismo, [a] varíola e [a] insalubridade das áreas exploradas” (Oliveira e Freire, 2006, p. 108). Esse exemplo serviu a Rondon para provar que era possível sim civilizar os índios. No entanto, segundo Lorelai Kury, os resultados técnicos desse empreendimento foram quase nulos com relação às linhas telegráficas já que, pouco tempo depois da instalação dos postes, o telégrafo foi substituído pelo rádio. Lévi-Strauss (1955) descreveu em seu livro, *Tristes trópicos*, a decadência das linhas. No entanto, ele mesmo juntamente com seu grupo aproveitou os caminhos abertos pelos militares e indígenas a serviço de Rondon. A incorporação dos índios ao mundo oficial, assim como a demarcação das fronteiras do Brasil e a integração do território do país foram os verdadeiros resultados políticos das expedições de Rondon (2006, p. 29).

As expedições de Rondon produziram uma grande quantidade de material de propaganda como fotografias e filmes, registros iconográficos impressionantes que demonstram nitidamente as crenças do chefe militar e seu apego à causa civilizacional laica. Os temas que sobressaem das imagens podem ser reunidos em três grupos: a ordem militar, a integração dos índios à nação e a criação de imagens estetizantes e românticas das populações indígenas encontradas (Kury, 2006, p. 29).

A disciplina reinava sob o comando de Rondon. Os acampamentos seguiam uma rotina rígida e rituais obrigatórios. Misturados, soldados uniformizados e índios nus, são fotógrafos durante o ritual de hasteamento da bandeira nacional que, como é sabido,

continha os elementos da doutrina positivista: *Ordem e Progresso*. As imagens mostram os povos originários do Brasil tendo contato com objetos do mundo civilizado como máquinas fotográficas, relógios e instrumentos de trabalho. É possível ver salas de aula com crianças indígenas uniformizadas aprendendo educação moral e cívica aos moldes da educação nacional. É preciso ainda sublinhar a beleza de certas imagens que parecem querer mostrar a grandeza dos povos indígenas, retomando os ideais da literatura indigenista do século anterior: o retrato do *bom selvagem* caracterizado por sua nobreza e pureza. Percebe-se assim, que as concepções dos positivistas se aproximavam daquelas expressas pela literatura romântica na medida em que colocavam os indígenas na origem do sentimento nacional (Kury, 2006, p. 30). É possível aqui perceber a relação existente entre o ambiente intelectual em que se difundiram as ideias positivistas e o ambiente intelectual do Império brasileiro que criou imagens identitárias da nação fundadas sobre as características ideais dos índios inventadas pelos escritores do século XIX e que sobreviveram por mais de cem anos no imaginário dos discípulos de Auguste Comte no Brasil. O que nos leva a relativizar visão tradicional da historiografia que enfatizava os elementos novos trazidos pelo positivismo (Kury, 2003, p. 136).

Enfim, não se pode deixar de reconhecer, como bem coloca Lorelai Kury, que as políticas de inspiração positivista tinham um “perfil humanitário que é preciso sublinhar na história das elites e da modernização autoritária do Estado brasileiro”. O que Rondon propunha, segundo esta autora, baseado na “crença na marcha inexorável da humanidade para o progresso, para o estado positivo em que fatalmente a cultura indígena desapareceria”, era que essa passagem de um estágio ao outro fosse feita “de forma lenta, sem ruptura brutal”. De acordo com essa visão, o índio era como uma “criança grande” e as leis da evolução agiriam necessariamente no sentido de sua transformação (Kury, 2003, p. 136).

### **3.3.2 A pacificação: o abraço mortal**

A lei que estabeleceu o SPILTIN continha igualmente cláusulas de cunho paternalista cujos efeitos logo se mostrariam problemáticos para os índios. A pacificação foi o método adotado de aproximação e seus resultados foram fatais. As técnicas de

pacificação desenvolvidas por Rondon guiariam o SPI nos seus empreendimentos dos anos seguintes.

Segundo Darcy Ribeiro, Rondon não ficou apenas na “formulação de princípios”. Graças a seus “métodos persuasórios” conseguiu pacificar “quase todos” os grupos indígenas com que se deparou. Muitos funcionários do SPI mostraram com sua própria vida que a máxima “morrer se preciso for; matar, nunca” não era mera frase (1996, p. 160). As dificuldades e as provações que tiveram que enfrentar foram muitas e, como relata Ribeiro, a pacificação era um método que implicava uma “situação de conflito aberto” entre índios e brancos, movidos por sentimentos de medo, desconfiança mútua e ódio incontido já que, para muitos índios, o branco era um inimigo feroz (1996, p. 171) e, para muitos brancos, os índios conservavam uma imagem de guerreiros selvagens, às vezes antropófagos.

A primeira etapa da pacificação consistia em convencer os índios de que eram diferentes dos outros brancos que antes penetraram na região. A equipe de pacificação era constituída por uma chefia confiada a “homens experimentados nos trabalhos do sertão e no trato com os índios”, soldados e uma turma de trabalhadores aliciados entre a população local (Ribeiro, 1996, p. 171 - 172). Invadiam o território indígena, escolhiam um local estratégico, longe da frente pioneira mais avançada para evitar qualquer tipo de interferência. Abria-se uma clareira, construíam uma casa protegida e plantavam uma roça, não só para garantir a subsistência da equipe de pacificação, mas também para atrair os índios. Era o “posto de atração”. Trilhas eram abertas, evitava-se o uso de armas de fogo nas caças de animais para não assustar os índios, construíam pequenos ranchos onde deixavam presentes como facas, machados, foices, tesouras, miçangas e outros brindes. Os índios se aproximavam, vigiavam os homens e os primeiros contatos eram marcados pela hostilidade dos índios. Segundo Darcy Ribeiro, esses primeiros ataques dos índios tinham uma grande importância porque serviam para mostrar a intenção do grupo de pacificadores que, combinando uma “atitude serena e pacífica”, nunca revidavam aos ataques (1996, p. 173).

Segundo Alcida Rita Ramos, a técnica de pacificação do SPI privilegiava a sedução e não a força. Desde Pero Vaz de Caminha usava-se da técnica da sedução por meio de oferta de presentes para submeter os índios (1998, p. 151). Os sertanistas eram os “missionários do Estado Novo” que usavam desta “técnica de generosidade excessiva e

assimétrica” conhecida desde os tempos coloniais. Essa generosidade excessiva é também “assimétrica” porque, além dos presentes para atraí-los, os pacificadores faziam questão de mostrar sua superioridade resistindo aos ataques, dando tiros para o alto, eles mostravam na verdade que, se quisessem podiam matá-los, mas porque eram “benévolos” não o faziam (Lima, 2007, p. 27). Pode-se ver, junto com Ramos, toda a ambivalência do processo de pacificação: o Estado considerava os índios como obstáculos ao “tão desejado desenvolvimento”, ao mesmo tempo em que projetava uma imagem de preocupação humanitária para com os povos indígenas. Essa ambivalência, segundo a autora, é uma característica forte do *ethos* nacional que poderá ser vista em outros momentos da história do indigenismo brasileiro (Ramos, 1998, p. 149).

O método desenvolvido por Rondon influenciou as futuras gerações de indigenistas que continuaram a contatar povos isolados com o mesmo espírito de proteção via assimilação (Ramos, 1998, p. 156). Alguns sertanistas foram elevados ao nível de heróis nacionais, como Rondon, os irmãos Villas Boas e Sydney Possuelo. Mas por trás desses atos de bravura e de renúncia, sempre houve a visão clara de se apossar das terras e dos recursos dos territórios onde viviam os índios (Ramos, 1998, p. 149). Fazendo um balanço crítico do indigenismo brasileiro dessa época, Darcy Ribeiro comenta que, “na verdade, a obra de pacificação atende mais às necessidades de expansão da sociedade nacional que aos índios” e acrescenta que, “no campo da assistência e da proteção o SPI falhou frequentemente” (Darcy Ribeiro, 1996, p. 206).

Muitos dos executores das pacificações, segundo Ribeiro, se frustraram ao se darem conta de que “a sua vitória era, afinal, a derrota de seus ideais, que nem mesmo a posse da terra era assegurada aos índios e que o convívio pacífico significava para eles a fome, a doença e o desengano”. Os índios, depois de pacificados, acabavam em uma condição de extrema penúria e, ao perderem a autonomia, perdiam também a alegria de viver (1996, p. 207).

Apesar das boas intenções de Rondon, os índios por ele pacificados, seduzidos com bugigangas e mercadorias, foram depois abandonados em uma situação de forte dependência. Inclusive, dependendo dos medicamentos ocidentais para lidar com o efeito mais danoso dessa conquista: as epidemias trazidas pelos brancos (Ramos, 1998, p. 157). De acordo com Lima, desde os tempos coloniais as “bases de uma dependência clientelística e inferiorizante dos povos indígenas para com os agentes do Estado” haviam

sido lançadas (2007, p. 27), mas podemos dizer que, nesse período, esse modelo de relação é reforçado. Para Ramos, o que torna o caso brasileiro incomum com relação aos outros países ex-colônias é seu estilo de conquista:

Sob o véu de generosidade ilimitada na distribuição de mercadorias, o conquistador enganou o índio com a armadilha da dependência econômica. Sob o manto da proteção contra ataques privados, o Estado encurralou o índio em um beco sem saída político – a garantia do uso exclusivo do território em troca de rendição à total cidadania. O Estado brasileiro, no papel que designou para si mesmo de protetor– provedor, assim garantiu seus direitos para exercer total controle sobre as pessoas indígenas e sua terra (1998, p. 162).

O controle sobre as pessoas indígenas e suas terras se daria a partir de agora por meio de uma nova forma de regime tutelar. Os índios, no Código Civil de 1916, entraram para a categoria de indivíduos “relativamente incapazes” junto a maiores de 16 e menores de 21 anos, mulheres casadas e pródigos. Eles continuavam assim a ser vistos como povos que estariam na “infância da humanidade” e que deveriam, portanto, ser conduzidos à civilização por um tutor. A tutela que antes era um instrumento legal de defesa das terras indígenas pelo Estado começa a ser discutida em termos de proteção dos índios em razão de sua suposta infantilidade.

Diferente da legislação pombalina que colocava a tutela de órfãos apenas para os índios libertos de sua condição de escravos, essa nova forma de tutela foi generalizada para todos os índios. A lei previa o fim da tutela uma vez que o índio se adaptasse à civilização. A capacidade civil dos índios estava assim condicionada ao grau de civilização que esses haviam alcançado. Entretanto, tratava-se de um *status* jurídico genérico de índio já que o texto da lei não trazia nenhuma definição com critérios claros. Nessa época, os funcionários do SPI julgavam desnecessária a instalação de postos de serviço no Nordeste, onde só haviam caboclo, e no Sul, onde em breve os índios deixariam de sê-lo para tornarem-se trabalhadores nacionais. As mesmas ideias assimilacionistas do “arquivo colonial” podiam ser reconhecidas aqui no novo formato do regime tutelar (Lima, 2007, p. 27).

Mas a grande novidade era a ideia de incapacidade dos índios, uma noção que não existia nas legislações anteriores. Dominique Buchillet chama a atenção para o fato de que

essa incapacidade - que é absoluta para menores de 16 anos, loucos e surdos-mudos - é apenas relativa para os índios, ou seja, dizia respeito a apenas “alguns atos da vida civil como, por exemplo, a venda de produtos agrícolas, de recursos da floresta ou contratos de locação de mão de obra, atos estes que requereriam a intervenção do tutor” (1996b, p. 84).

Em 1928 é abolido o regime de órfãos e os índios ficam sob a tutela do Estado através do SPI por meio do Decreto nº 5484 de 27 de junho. Esse decreto estabeleceu uma categorização para os diferentes graus de contato: de nômades, passando por aldeados até chegar à incorporação completa. Concebidos pelo órgão como seres em transição, suas ações estavam voltadas para proporcionar a incorporação dos índios à categoria de trabalhadores agrícolas. Essas classificações elaboradas pelo SPI acerca dos índios estão, segundo Lima, na origem de suas ações; aqui estaria o ponto de partida do exercício do “poder tutelar” e ao mesmo tempo seu produto (1995, p. 213 - 214). Uma das táticas desse “poder tutelar” é a própria definição jurídica do *status* de *índio*. Lima mostra como funciona esse “dispositivo” da ação estatal sobre as populações indígenas e conclui que tanto o Código Civil de 1916 quanto o Decreto 5484/28, atendiam especialmente a interesses administrativos do SPI. Anos mais tarde, essa definição legal dos estágios da evolução dos povos indígenas viria a ser consagrada e reformulada pelo Estatuto do Índio de 1973 (Freitas, 2007, p. 59).

É preciso lembrar que as garantias que o SPI oferecia enquanto tutor e protetor foram ambíguas: se por um lado o Estado assegurava juridicamente a tutela dos índios se comprometendo em protegê-los, por outro lado, essa tutela permitia a esse mesmo Estado dispor das terras indígenas e decidir sobre o deslocamento dos seus habitantes inclusive para outras regiões, além de reprimir as práticas tradicionais e impor uma pedagogia que alterava o sistema produtivo indígena. João Pacheco de Oliveira (1988) chama de “paradoxo da tutela”:

O tutor existe para proteger o indígena da sociedade envolvente ou para defender os interesses mais amplos da sociedade junto aos indígenas? É da própria natureza da tutela sua ambiguidade, as ações que engendra não podendo ser lidas apenas numa dimensão humanitária (apontando para obrigações éticas ou legais), nem como um instrumento simples de dominação. É no entrecruzamento dessas causas e motivações que deve ser buscada a chave para a compreensão do indigenismo brasileiro, um regime tutelar estabelecido para as populações autóctones que foi hegemônico de 1910 até a Constituição de 1988, perdurando em

certa medida até os dias atuais em decorrência da força de inércia dos aparelhos de poder e de estruturas governativas (Oliveira e Freire, 2006, p. 115).

Rondon queria realizar “um grande cerco de paz”, mas ele ignorava que esse cerco fecharia os índios até sufocá-los. De acordo com Lima, autor do livro *Um grande cerco de paz*, a história oficial do SPI, aquela legada por Rondon e depois por Darcy Ribeiro, idealizou sua criação ao situá-la no contexto do debate político mais amplo que opunha aqueles que queriam exterminar os índios àqueles que queriam civilizá-los. Lima lembra o contexto em que a obra de Darcy Ribeiro, *Os Índios e a civilização*, foi escrita, e alerta para o fato de que, naquele ano de 1962, o SPI sofria duros ataques em razão de supostas omissões e abusos cometidos em sua atuação e que Ribeiro enaltece a figura de Rondon e idealiza a trajetória do órgão porque acreditava no “monopólio estatal das ações sobre os povos indígenas e na manutenção de seu caráter *tutelar*” (1995, p. 23). Partindo da análise crítica da obra de Darcy Ribeiro, Lima propõe então “uma abordagem mais *sócio-lógica* do exercício de uma forma de ação de um Estado imaginado como nacional sobre as ações dos povos indígenas” (1995, p. 39).

O SPI foi o primeiro aparelho de poder estatizado que procurou estabelecer relações laicas com os índios, não apenas com relação ao quadro administrativo, mas também com respeito à ideologia posta em ação (Lima, 1995, p. 11). Como *campo de experiência* das relações de poder entre indígenas e Estado, o SPI representa um marco, na medida em que funda os “processos constitutivos e elementos principais de uma certa modalidade de poder estatizado [...]”, que Lima chamou de “poder tutelar”. Essa forma específica de poder que caracteriza as relações entre povos indígenas e Estado no Brasil é também reveladora do processo de construção do Estado no Brasil e, segundo este autor, o “*poder tutelar* é uma forma reelaborada de uma *guerra*” que, como forma de poder do Estado, busca assegurar o monopólio dos procedimentos de definição e controle sobre as populações indígenas (Lima, 1995, p. 12). Como *horizonte de expectativa*, podemos dizer que o poder tutelar consolidou uma política indigenista de tipo paternalista que contribuiu para reproduzir uma série de estereótipos, entre eles, o da infantilidade e da incapacidade indígena que marcariam esses povos em diversos planos de suas vidas e não apenas no dos atos da vida civil.

O “poder tutelar”, concebido assim como uma forma reelaborada da “guerra” mostra algumas continuidades históricas específicas da “guerra de conquista”: é sempre realizada por uma organização militar (Lima, 1995, p. 51); essa organização militar invade os territórios dos povos nativos e se instala nas terras conquistadas (1995, p. 52); promove fissiones e alianças com as populações conquistadas; tem objetivos econômicos (1995, p. 50) e é também uma “empresa cognitiva” que, orientada por procedimentos semióticos, produz um imaginário acerca do outro conquistado que é preciso entender pra submeter (1995, p. 55 - 56).

A tutela, pensada assim como “guerra de conquista” ou como um exercício de poder que “reatualiza a guerra sob diferentes modos” (Lima, 1995, p. 44) é então um poder que se exerce sobre aqueles que são considerados culturalmente diferentes e percebidos como necessitando de um mediador que os ajude na sua inserção à “comunidade nacional”. No caso do SPI e de seu papel na formação do Estado nacional brasileiro, “de forte matiz colonial”, a tutela aparece como “uma modalidade privilegiada e difusa de perpetuação e reestabelecimento das desigualdades sociais” (Lima, 2012, p. 784).

A questão da tutela tem suscitado ainda hoje debates acalorados entre juristas e defensores da causa indígena principalmente. Há os que defendem a tutela como um instituto jurídico capaz de permitir uma proteção contra lesões de seus direitos. Para esses, não se trata de tutela por causa de incapacidade ou inferioridade dos indígenas. Outros são críticos da tutela e a definem como um instrumento de inferiorização dos índios. Esse debate será retomado mais a frente, antes, porém, julgou-se importante esse retrospecto para que se possa ter uma ideia mais precisa da polêmica que a Constituição de 1988 deixou em aberto, esclarecendo como a tutela foi definida e usada em alguns momentos significantes do indigenismo brasileiro.

Nos primeiros anos de sua existência, a ação do SPI foi dirigida por sertanistas. Esses profissionais não tinham, no entanto, nenhuma formação particular em antropologia. Somente a partir dos anos 1940, com a criação do Conselho Nacional de Proteção aos Índios (CNPI) do qual fizeram parte algumas das figuras mais conhecidas da antropologia brasileira (Darcy Ribeiro, Eduardo Galvão e Roberto Cardoso de Oliveira), que os antropólogos vão participar da elaboração de políticas indigenistas. O CNPI foi criado durante o Estado Novo pelo Decreto-lei nº 1.794 de 22 de novembro de 1939 como órgão consultivo voltado para o estudo de todas as questões relacionadas com a assistência e



proteção dos índios, seus costumes e línguas, além de poder “sugerir ao governo, por intermédio do Serviço de Proteção aos Índios, a adoção de todas as medidas necessárias à consecução das finalidades desse Serviço e do próprio Conselho” (Oliveira e Freire, 2006, p. 128).

Vargas colocou a frente do CNPI apenas positivistas. Na documentação do CNPI percebe-se o “doutrinarismo e o papel central de Rondon”. Durante os anos, em que esteve à frente do CNPI, Rondon propôs “projetos de reestruturação e fusão de agências” visando subordinar o SPI à sua orientação, mas obteve apenas respostas negativas do governo Dutra (Oliveira e Freire, 2006, p. 130).

Segundo Lima, foi durante o período do Estado Novo que o SPI encontrou seu apogeu, época em que a proposta de expansão colonial interna “atingiu foros de ideologia governamental sob o nome de Marcha para o Oeste”. Nesse momento, os funcionários mais antigos do SPI já tinham se dado conta de que “os povos indígenas não eram crianças sequiosas por serem civilizadas” (2005, p. 242).

Desde a virada republicana em 1889, a política indigenista havia sido orientada pelo pensamento evolucionista que propunha a transformação do índio em trabalhador agrícola. Essa crença de que os índios passariam “de um estado evolutivo a outro mais avançado na escala do progresso da humanidade” manteve-se, segundo Roberto Cardoso de Oliveira, alimentando as práticas indigenistas e as políticas de pacificação, de assistência e de proteção até 1967 (1988, p. 22). No entanto, esta orientação positivista que norteou as ações do SPI durante toda sua existência ganharia uma nova feição nos anos 1930: “uma face mais econômica” (Bigio, 2007, p. 22) e “menos humanitária” (Davis, 1977, p. 10).

A partir de 1937, o nacional-desenvolvimentismo implementado pelo governo daria uma nova face à política indigenista (Rocha, 1997 *apud* Bigio, 2007, p. 22). O Estado Novo deu passos decisivos para a implantação de um modelo econômico de substituição de importações, direcionando seus investimentos para garantir a montagem de uma infraestrutura que permitisse a expansão do capitalismo nacional. Em 1942 foi criada a primeira grande usina produtora de ferro e aço no Brasil, a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), com financiamento norte americano. No mesmo ano, o governo criaria também a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), primeira empresa pública produtora de minério de ferro, mais uma vez financiada pelo Ex-Im Bank norte-americano (Becker e

Egler, 1994, p. 77). Para estimular o desenvolvimento nacional, Vargas criou também a Petrobras (1953), propôs a criação da Eletrobrás (1954) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) (1952), visando nacionalizar os serviços básicos.

Afirmava-se nesse momento uma ideologia autoritária de construção do Estado e, em um processo de centralização e crescimento do poder, uma atenção especial foi dada ao aparelho burocrático e militar. As forças armadas foram modernizadas e os militares participavam ativamente da vida política. O SPI foi transferido para o Ministério da Guerra, ficando vinculado à Inspetoria Geral de Fronteiras e, em seguida, ao Estado-Maior do Exército (Freitas, 2007, p. 63). Neste contexto, a “mais óbvia expressão do crescimento econômico como requisito para a segurança nacional” foi a criação do Conselho de Segurança Nacional (CSN) (Becker e Egler, 1994, p. 78) pelo artigo 162 da Constituição de 1937 que se tornaria, por causa das transformações geradas pela instituição do governo militar no Brasil em 1964, o “órgão de mais alto nível de assessoramento direto do presidente da República, na formulação e na execução da política de segurança nacional” a partir do Decreto-Lei nº 900, de 29 de setembro de 1969.

Para a legitimação do Estado no governo Vargas, “a unidade do território nacional tornou-se o recurso simbólico fundamental”. “A disponibilidade de terras mais uma vez sustentou o autoritarismo” e o governo deu início à campanha “Marcha para o Oeste” (Becker e Egler, 1994, p. 79) que levou à famosa expedição Roncador-Xingu em 1943, chefiada pelos irmãos Villas Boas e que durou mais de 24 anos. Essa expedição seria, alguns anos mais tarde, vinculada à Fundação Brasil Central criada para realizar a colonização de “vastas porções no interior do país, atuara não só no Mato Grosso, mas em Goiás, Pará, Maranhão e até em certas regiões de Minas Gerais” (Lima, 1995, p. 288). Nesse momento, muitos povos indígenas do Cerrado e da Amazônia, como os Xavantes e os Kayapó entre outros, foram contatados pela primeira vez.

Em 1940, Vargas visitou a Amazônia, aproveitou a oportunidade para encontrar várias tribos e deu indícios de que o governo brasileiro planejava desbravar e desenvolver a Região Amazônica. Em Porto Velho, durante uma entrevista, Vargas sugeriu à imprensa que a “cura do atraso econômico da Amazônia viria através de colônias agrárias, planejamento sistemático, métodos científicos e medidas técnicas para melhorar as condições de saúde do povo local” (Davis, 1978, p. 47). Vargas havia visitado a plantação de borracha de Belterra, fundada por Henry Ford e elogiou a forma pela qual o industrial

norte americano havia explorado as riquezas da Amazônia. Nessa mesma entrevista, ele anunciou a possibilidade de colaboração com outros industriais norte americanos que estivessem interessados em investir “conosco” no desenvolvimento da Amazônia (Davis, 1978, p. 48).

Era época também do Segundo Ciclo da Borracha (1942 – 1943), que levou para a Amazônia milhares de trabalhadores. Com a deflagração da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos se viram com problemas de fornecimento de borracha. Em maio de 1942, o governo fez um acordo com os Estados Unidos (Acordos de Washington) que desencadeou uma operação em larga escala de extração de látex na Amazônia (Dean, 1989, p. 139). Essa operação ficou conhecida como a Batalha da Borracha gerando quase 32 mil empregos (Dean, 1989, p. 142) para exploradores de látex que foram chamados de “soldados da borracha”, numa alusão óbvia de que suprir as fábricas norte americanas com borracha era tão importante quanto combater o regime nazista com armas.

Por outro lado, várias companhias poderosas tentavam conquistar direitos de exploração de petróleo na Amazônia brasileira desde a década de 1920. Em 1938, o governo brasileiro criou o Conselho Nacional de Petróleo em resposta a essas intromissões e esperando que esse órgão limitasse a penetração estrangeira na Amazônia e levasse à nacionalização de todas as reservas petrolíferas. Durante a Segunda Guerra Mundial, não se sabia ao certo se o Brasil continuaria a tendência de nacionalização dos anos 30 ou se sucumbiria à influência e às pressões das firmas estrangeiras. Em 1940, a companhia Standard Oil do Brasil propôs a associação do capital estrangeiro ao governo nacional para a exploração de petróleo no país e, em 1947, começou uma grande campanha política para o estabelecimento de uma indústria petrolífera nacional. Essa campanha daria forma ao slogan da campanha eleitoral de Vargas em 1950: “O petróleo é nosso” (Davis, 1978, p. 55).

Em 1953, Vargas criou a Petrobrás que se tornaria, nos anos 1950, “o maior símbolo do nacionalismo econômico no país”. Em um curto espaço de sete anos, as reservas de petróleo cresceram de 22 milhões a 600 milhões de barris e, em 1960, a Petrobrás já produzia mais de 45% do petróleo consumido no Brasil. Diferentemente de outros países como o Equador e o Peru, o Brasil recusou-se a deixar que companhias estrangeiras pesquisassem petróleo na bacia amazônica. No entanto, como mostraremos no próximo capítulo, após o golpe militar de 1964, a posição do governo brasileiro com

relação aos investimentos estrangeiros em recursos naturais na Amazônia vai mudar radicalmente. Depois de 1964, inverte sua posição quanto aos investimentos estrangeiros na Amazônia e lança as bases para a penetração do capital externo nos ricos recursos petrolíferos e minerais do Brasil (Davis, 1978, p. 56).

Além disso, o deslocamento das frentes de expansão econômica para a Amazônia se intensifica a partir de 1965 e as consequências para as populações indígenas locais foram terríveis, como veremos adiante. Cabe, no entanto, sublinhar desde já, que muitos povos perderiam, nesse momento, sua autonomia econômica e política e veriam o seu território sendo progressivamente reduzido (Ribeiro, 2001, p. 77) sem que o SPI fizesse algo para impedir.

Desde sua criação o SPI reconheceu aos índios os títulos sobre suas terras. Ao longo de toda sua existência, “firmou-se uma legislação sobre terras indígenas que tentava resgatar alguns erros do século XIX” (Cunha, 1987, p. 80). Nesse âmbito, a Constituição de 1934 havia inovado ao reconhecer, pela primeira vez como matéria constitucional, o direito dos índios à terra no seu artigo 129: “será respeitada a posse da terra por indígenas que nelas se achem permanentemente localizados, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-las”. A Constituição de 1937 manteve o mesmo dispositivo com uma pequena alteração no texto, assim como a Constituição de 1946 que não inovou na matéria. A Constituição de 1967 inovaria adotando o termo “terras ocupadas pelos silvícolas” ao invés do tradicional “posse permanente pelos índios” e, ao determinar que as terras indígenas passariam a integrar o patrimônio da União, contrariava a Convenção 107 da OIT<sup>91</sup>, ratificada pelo Brasil um ano antes (Freitas, 2007, p. 65).

Foi com base nesta legislação que o SPI conseguiu regularizar um total de 54 reservas indígenas, abrangendo 298.595ha. No entanto, segundo João Pacheco de Oliveira, no cômputo geral, o SPI reservou pequenas áreas que funcionavam mais como reserva de mão de obra do que favoreciam a reprodução socioeconômica dos índios (1998, p. 34). O tamanho reduzido das Reservas Indígenas tem uma relação com a lógica de assimilação e integração dos povos indígenas à sociedade nacional. A ideia era que fossem

---

<sup>91</sup> A Convenção n.º 107 de 26 de junho de 1957 da Organização Internacional para o Trabalho (OIT) *sobre a Proteção de Populações Indígenas e Tribais* foi aprovada durante 39ª Conferência Internacional do Trabalho que contou com a participação de funcionários do SPI. Segundo Darcy Ribeiro, a Convenção que deveria orientar a política indigenista de todos os países que têm populações indígenas se inspirou em grande parte na legislação indigenista brasileira (1996, p. 161). Mesmo assim, o Brasil só a ratificaria nove anos depois, em 1966 pelo Decreto n.º 58.824 de 14 de julho.

transformados em trabalhadores rurais e para isso precisavam de pedaços de terra suficientes para se sustentarem “não de acordo com seus reais modos de vida, mas sim com aquilo que se pretendia que fossem no futuro” (Lima, 2010, p. 28).

Ao longo dos anos 1950, as mudanças do mundo pós-guerra influenciariam os rumos das políticas adotadas pelo SPI. A crítica aos colonialismos, a consciência das consequências das doutrinas racialistas, a Declaração Universal de Direitos do Homem de 10/12/1948 contribuíram na formação de uma nova visão segundo a qual “as terras ocupadas pelos indígenas deveriam lhes assegurar uma transformação social autogerida e paulatina, em harmonia com o seu modo de relacionamento com a natureza”. Foram então criados três *parques indígenas*, sendo o mais conhecido o do Xingu, regulamentado por Jânio Quadros em 1961 (Lima, 2005, p. 243).

A criação do Parque Indígena do Xingu em 1961 representaria uma virada importante ao possibilitar a garantia da “posse de um território comum a vários povos, definindo seus limites territoriais a partir da cultura indígena” e seria também o primeiro alvo do regime militar que, com a construção da rodovia BR-080, entre Xavantina e Cachimbo, atingiria os índios Txukahamãe, semeando doenças e mortes (Davis, 1978 *apud* Pacheco de Oliveira e Freire, 2006, p. 134). Além do Parque Indígena do Xingu (MT), foram também criados, nos mesmos moldes, dois outros parques: o Parque Indígena do Tumucumaque (PA) e o Parque Indígena do Aripuanã (RO). A justificativa para a criação destes Parques era garantir a proteção dos povos indígenas em seu “habitat natural”, reservando grandes extensões territoriais que deveriam ser suficientes para que ficassem isolados da sociedade nacional. “Já era claro para a política indigenista da época, portanto, que para garantir a sustentabilidade “física e cultural” dos povos indígenas era necessária disponibilidade territorial” (Inglez de Sousa e Almeida, 2012, p. 90).

De 1955 a 1967, o CNPI foi presidido pela antropóloga Heloísa Alberto Torres. Nessa época, a integração das políticas com o indigenismo latino-americano foi uma das principais polêmicas que animaram as discussões do CNPI. Apesar da colaboração dos antropólogos e mesmo tentando seguir os progressos da disciplina, o SPI se mostrou incapaz, ao longo de sua existência, de garantir a proteção efetiva dos índios e de limitar o processo de sua dizimação. Dos 230 grupos catalogados em 1900 apenas 143 conseguiram sobreviver até 1957 (Ribeiro, 1996, p. 267). Além disso, nos 57 anos de existência do SPI, o órgão se envolveu em escândalos de corrupção, foi acusado de genocídio e de

ineficiência administrativa (Oliveira e Freire, 2006, p. 131) e finalmente foi extinto em 1967, após uma “apuração de graves denúncias ainda hoje mal conhecidas” (Lima, 1995, p. 11). Foi no âmbito do Conselho que foram gestadas as bases para uma nova política indigenista que seria implementada pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI) criada em 1967.

## CAPÍTULO 4

### **Práticas de extermínio, Políticas desenvolvimentistas e lutas de resistência (1964 - 1988)**

Nos anos 1960, sobretudo após a construção de Brasília, a política de integração nacional intensifica-se. Muitas rodovias vão ser construídas para ligar as regiões Centro-Oeste e Amazônica ao restante do país, como Belém-Brasília, Transamazônica, Cuiabá-Santarém. Junto com as rodovias vieram os grandes projetos para a construção de hidrelétricas, a exploração mineral e extração de madeira na Amazônia. Além disso, com os avanços tecnológicos da chamada “Revolução Verde” (1960 – 1970), há um desenvolvimento da monocultura de soja e arroz e da pecuária extensiva no Cerrado; muitos agricultores vão para o Centro-Oeste e o Norte do país e os conflitos fundiários e a apropriação de territórios indígenas aumentam nos estados do Mato Grosso e Rondônia (Inglez de Sousa e Almeida, 2012, p. 91 - 92).

Esse processo continua durante todo o Regime Militar e, como mostrou Elias Bigio, a política indigenista foi pensada e implementada nesse período de forma a não impedir os projetos de desenvolvimento econômico e social do país, “particularmente aqueles relacionados com as novas frentes de econômicas ou de defesa das fronteiras” (2007, p. 22). O índio continua sendo visto como um entrave ao desenvolvimento do país e, nesse período trágico da história nacional, ele não seria poupado, seria mais uma vítima não apenas das políticas de desenvolvimento econômico que atingiriam diretamente vários povos, mas também vítima das torturas e outros tipos de crimes cometidos pelo governo militar.

Nesse capítulo pretendemos mostrar como o período que vai de 1964 a 1988 foi particularmente significativo para a história dos direitos dos povos indígenas no Brasil. Primeiro por causa da revelação das violências que vinham sofrendo os povos indígenas nos últimos anos de atuação do SPI graças ao famoso Relatório Figueiredo apresentado em 1967. Esse relatório trouxe à tona a crise do SPI e as verdades sobre as violências praticadas contra os povos indígenas pelos agentes desse órgão desde que começaram as

investigações da primeira Comissão Parlamentar de Inquérito do SPI em 1962 e 1963. A partir do golpe de 1964, a violência contra os povos indígenas ganha novos formatos. De fato, a ditadura militar teve efeitos terríveis sobre os povos indígenas a ponto de serem estes considerados hoje as maiores vítimas do golpe. Mais índios morreram por causa das decisões da ditadura do que as vítimas de outros grupos, armados ou não. Este processo de recrudescimento da violência levou a uma intensa mobilização por parte dos povos indígenas que resultaria em uma promoção de suas reivindicações e demandas até o reconhecimento de seus direitos com a promulgação da Constituição de 1988.

#### 4.1 Relatório Figueiredo<sup>92</sup>

O golpe de Estado de 1964 que tirou o presidente João Goulart do poder foi designado pelos militares como sendo uma “revolução vitoriosa” que, “graças à ação das Forças Armadas e ao apoio inequívoco da Nação”, tirou do poder o governo “que deliberadamente se dispunha a bolchevizar o País”<sup>93</sup>. Era função dos militares, segundo o AI 1, impedir o “perigo comunista” que “já havia se infiltrado não só na cúpula do governo, como nas suas dependências administrativas” e foi com essa justificativa que os direitos e liberdades constitucionais foram suspensos (Skidmore, 1982, p. 370). O sistema democrático foi suspenso pela Constituição de 1967 e sua emenda de 1969 que cancelou a eleição pelo povo (Artigo 76 § 1 da Constituição de 1967 e Artigo 74 da Emenda nº 1/1969) e pelos outros atos institucionais que vieram a seguir.

Segundo José Murilo de Carvalho, esses Atos Institucionais editados pelos presidentes militares eram “instrumentos legais da repressão” (2008, p. 160). O mais radical deles foi, sem dúvida, o Ato Institucional nº 5 de 13.12.1968 que retirou o poder do Congresso, dos Parlamentos estaduais e das Assembleias municipais (AI 5, artigo 2º), além de suspender o *habeas corpus* para crimes contra a segurança nacional (2008, p. 161 -

---

<sup>92</sup> O Relatório Figueiredo foi digitalizado e está disponível para consulta no site da 6ª Câmara da Procuradoria Geral da República, Grupos de Trabalho, GT Violação dos Povos Indígenas e Regime Militar. Disponível em: [http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/institucional/grupos-de-trabalho/gt\\_crimes\\_ditadura/composicao](http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/institucional/grupos-de-trabalho/gt_crimes_ditadura/composicao). Acesso em: 20/02/2014.

<sup>93</sup> Ato Institucional de nº 1 de 09 de abril de 1964, Preâmbulo. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-01-64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm). Acesso em: 20/02/2004.



162). Também houve uma ampla transferência da competência legislativa para o Presidente cujos atos não podiam mais ser controlado pelo Poder Judiciário (AI 5, artigo 2, § 1º)<sup>94</sup>.

O Estado passa a ser o único ator responsável pela definição das prioridades políticas que, desde cedo, foram demarcadas: o crescimento econômico, a integração e a segurança nacional. O centralismo político deu forma a um centralismo burocrático. As demandas indígenas ficaram para segundo ou terceiro plano e passaram a ser filtradas por uma tecnoburocracia através da Funai e do Ministério do Interior.

Shelton H. Davis comenta que, no início dos anos 1970, o clima político no Brasil dificultava qualquer ação organizada em favor dos povos indígenas por parte de seus colegas antropólogos. Noel Nutels, o famoso médico da Expedição Roncador-Xingu que havia passado mais de vinte e cinco anos prestando assistência médica aos povos indígenas no interior do Brasil, diretor do SPI nos últimos meses do governo João Goulart, esteve no *National Museum* em 1970 denunciando as violações contra os direitos dos povos indígenas brasileiros e buscando o apoio dos antropólogos estrangeiros (Davis, 1978, p. 17). Sem possibilidade de ação no país, os defensores da causa indígena e os próprios índios iriam encontrar ajuda no exterior.

Muitos documentos da ditadura militar foram abertos recentemente. Segundo Carlos Fico, o Brasil detém o maior acervo de documentos que já foram secretos entre os países que viveram ditaduras militares na América Latina. Em 1990, vários documentos das antigas Delegacias de Ordem Política e Social (DOPS) ligadas às Secretarias Públicas Estaduais foram transferidos para os respectivos arquivos estaduais. No final dos anos 1990, foi transferido o acervo da Divisão de Segurança e Informações do Ministério da Justiça para o Arquivo Nacional. E, mais recentemente ainda, em 2005, a então Chefe da Casa Civil, a atual Presidenta Dilma Rousseff, assinou com o então Presidente Lula, um decreto determinando a transferência para o Arquivo Nacional dos acervos dos três órgãos fundamentais do esquema repressivo da ditadura: o SNI (Serviço Nacional de

---

<sup>94</sup> Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm). Acesso em: 20/02/2014.

Informações), o Conselho de Segurança Nacional (CSN), principal órgão de assessoria colegiada dos generais presidentes e a Comissão Geral de Investigações<sup>95</sup>.

Toda essa documentação transferida provavelmente foi “saneada” ou “expurgada”, ou seja, aqueles documentos considerados mais comprometedores, “mais quentes” ou “mais significativos” devem ter sido retirados. De qualquer forma, trata-se de documentação importante não apenas para o enfrentamento desse “passado traumático” (Fico, 2011), mas para trazer um pouco de luz à “guerra da memória” (Dosse, 2009) que opõe militantes e militares. Com certeza, ainda há muito para ser dito e escrito sobre a ditadura militar no Brasil e a abertura desses arquivos, mesmo que “expurgados”, levará à construção de outras histórias, outras narrativas que a historiografia tradicional silenciou até aqui.

A abertura dos arquivos da ditadura militar tem um significado ainda maior no momento em que se instaura no país uma Comissão Nacional da Verdade que visa não apenas o reconhecimento dos atores políticos que sofreram direta ou indiretamente a violência do Estado, mas que aponta também para um dever de justiça, uma reparação, uma restituição material e uma reconciliação. Resolver os problemas do passado e acabar com as injustiças históricas responsáveis, ainda hoje, por uma série de traumas, problemas e divisões sociais, é um desafio político para uma sociedade democrática que busca o caminho da reconciliação.

As pesquisas iniciadas pela Comissão Nacional da Verdade que investiga as violações dos direitos humanos cometidas entre 1946 a 1988 levaram à redescoberta de uma série de documentos que comprovam que os índios também foram vítimas da ditadura militar. E, provavelmente, uma das maiores vítimas, tendo em vista as violências sofridas por causa dos projetos de desenvolvimento implementados pelos governos militares que muitas vezes se traduziram em práticas de extermínio.

Segundo Marcelo Zelic, vice-presidente do grupo Tortura Nunca Mais de São Paulo e coordenador da pesquisa “Povos indígenas e ditadura militar – subsídios para a Comissão Nacional da Verdade (1946 – 1986)”, casos “como o dos Guarani Kaiowá que sofreram algo que beira o genocídio nas remoções feitas durante a ditadura militar” devem ser conhecidos para que, conhecendo a verdade, “a sociedade não índia entend[a] a

---

<sup>95</sup> Carlos Fico, Dilma Rousseff e os documentos da ditadura militar. **Brasil Recente**, 2011. Disponível em: <http://www.brasilrecente.com/2011/01/dilma-rousseff-e-os-documentos-da.html>. Acesso em: 22/02/2014.

necessidade de respeitarmos as terras e os direitos dos povos indígenas”<sup>96</sup>. Zelic nota que a questão indígena não foi incluída na narrativa sobre os crimes da ditadura militar em relação aos direitos humanos e arrisca uma hipótese, para ele, isso mostra no fundo que “mesmo nos círculos democráticos mais combativos, as populações indígenas ainda não são vistas como portadoras de direitos”<sup>97</sup>.

Em entrevista concedida a Najla Passos para a *Carta Maior* on-line<sup>98</sup>, Marcelo Zelic fala sobre o início das investigações das denúncias de violações dos direitos humanos contra os povos indígenas brasileiros cometidos pela ditadura militar (1964 – 1986). Tudo começou quando lhe perguntaram por que eles só tratavam dos mortos e desaparecidos não índios. A pergunta veio do blog indígena *Resistência Indígena Ocidental*. A partir das denúncias de indígenas e ex-funcionários da FUNAI, o grupo de Zelic começou a pesquisar, primeiro, nos pronunciamentos feitos pelos parlamentares no Congresso Nacional. Mais de mil discursos colocavam a questão da violação de direitos humanos indígenas no período. Identificaram pelo menos dezessete estados brasileiros onde chacinas, massacres e outros tipos de violências ocorreram. Quando perceberam que a abrangência do tema era muito grande, os pesquisadores definiram dois eixos de trabalho: o dos casos que envolvem confrontos diretos de povos indígenas com as Forças Armadas e entes do governo e o dos casos em que o conflito se dá em função das políticas de desenvolvimento implantadas durante a ditadura.

O grupo de pesquisa está investigando além dos discursos de Deputados e Senadores, as Comissões de Investigação do Estado Brasileiro e de Organismos Internacionais e documentos e testemunhos sobre as cadeias e a Guarda Rural Indígena (GRIN). Entre as Comissões, Zelic e seu grupo solicitaram os documentos referentes às Comissões de 1962 e 1963 para investigação das irregularidades do SPI, às CPIs dos Índios de 1968 e de 1977, além do acervo da comissão de investigação do Ministério do Interior de 1967/68 que deu origem ao Relatório Figueiredo<sup>99</sup>.

---

<sup>96</sup> Marcelo Zelic citado por Laura Capriglione, A Missão. Como a ditadura ensinou técnicas de tortura à Guarda Rural Indígena. *Ilustríssima*, **Folha de São Paulo**, 11 de novembro de 2012. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrissima/77297-a-missao.shtml>. Acesso em: 23/02/2014.

<sup>97</sup> *Idem*.

<sup>98</sup> Najla Passos entrevista Marcelo Zelic. Entidades de direitos humanos investigam genocídio indígena na ditadura militar. **Carta Maior on-line**, 13 de agosto de 2012. Disponível em: [http://www.cartamaior.com.br/detalheImprimir.cfm?conteudo\\_id=25650&flag\\_destaque\\_longo\\_curto=L](http://www.cartamaior.com.br/detalheImprimir.cfm?conteudo_id=25650&flag_destaque_longo_curto=L). Acesso em: 23/02/2014.

<sup>99</sup> Povos Indígenas e Ditadura Militar. Subsídios à Comissão Nacional da Verdade (1946 – 1986). Relatório Parcial 01 de 30/11/2012. Disponível em: <http://diversitas.fflch.usp.br/node/3396>. Acesso em: 23/02/2014.

O Relatório Figueiredo é um documento importantíssimo sobre o que aconteceu com os povos indígenas no Brasil antes e durante a ditadura militar. A partir do Relatório, espera-se que muitas lacunas da história dos povos indígenas no Brasil sejam preenchidas, não apenas com relação às violações físicas e morais sofridas, mas também no que diz respeito ao esbulho de suas terras. Os dados do Relatório já começam a aparecer e vêm esclarecer questões de conflitos fundiários no Mato Grosso e na Amazônia. Supostamente eliminado durante um incêndio no Ministério da Agricultura, o Relatório foi encontrado no Museu do Índio no Rio de Janeiro por Marcelo Zelic, vice-presidente do grupo Tortura Nunca Mais de São Paulo, quase intacto, em abril de 2013, com mais de sete mil páginas preservadas.

Na Comissão Nacional da Verdade o momento é de trazer à memória as lembranças dolorosas dos crimes sofridos. Carlos Augusto da Rocha Freire, antropólogo e coordenador de Divulgação Científica do Museu do Índio, no Rio de Janeiro, em entrevista à Revista *Istoé*<sup>100</sup> disse que “são justamente essas memórias que ajudarão a reconstruir o que falta dessa história – 533 páginas, que representam 7% do documento, ainda estão desaparecidas”. Espera-se, diz Freire, que os antigos sertanistas e indigenistas do SPI e da FUNAI e as velhas lideranças indígenas escrevam e contem suas memórias, deem entrevistas e que os índios incrementem suas narrativas sobre o que sofreram naqueles anos, para que os brasileiros, possam vir, “agora sim, a descobrir um outro Brasil”<sup>101</sup>.

Na verdade, desde 1962 as irregularidades do SPI vinham sendo investigadas. Uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) foi montada naquele ano, mas quase não produziu documentos. Em 1963, uma nova CPI foi instalada, focada apenas em três inspetorias: a 5ª e a 6ª no Mato Grosso e 1ª no Amazonas. Ela durou até 1965. Os documentos dessas comissões foram para o Ministério da Agricultura, onde ficava a sede do SPI, e se perderam junto com 150 inquéritos administrativos em um incêndio em junho de 1967. De acordo com o Procurador Jader Figueiredo, esses 150 inquéritos administrativos e a “Pasta” com os arquivos dessas antigas comissões foram destruídos e os “poucos processos salvados do incêndio dão a impressão de protecionismo, pois havia

---

<sup>100</sup> Daudén, Laura; Mestre, Natália. A verdade sobre a tortura dos índios. Descoberta de documento que permaneceu oculto por mais de quatro décadas expõe como funcionou a política de corrupção, violência e extermínio do Serviço de Proteção aos Índios antes e durante a ditadura. *Istoé*, 14 de maio de 2013. Disponível em:

[www.istoec.com.br/reportagens/294080\\_A+VERDADE+SOBRE+A+TORTURA+DOS+INDIOS](http://www.istoec.com.br/reportagens/294080_A+VERDADE+SOBRE+A+TORTURA+DOS+INDIOS) 1/6.

Acesso em: 23/02/2014.

<sup>101</sup> *Idem*.

em todos uma característica comum, um traço dominante: a existência de um vício processual que determinava sempre sua anulação e arquivamento”. Para Figueiredo, havia uma “flagrante conveniência” na anulação e no arquivamento desses processos que mostrava que os funcionários se protegiam uns aos outros porque conheciam seus crimes (M.I. – 44 – 204, 1968, p. 5).

Em 1967, é constituída uma nova Comissão de Inquérito pela Portaria nº 239/67 do Ministério do Interior presidida por Jader Figueiredo para investigar e apurar o que havia sido cometido de irregular pelo SPI. Instalada em três de novembro de 1967, Figueiredo e sua equipe logo começaram a levantar as provas testemunhais e documentais. A Comissão percorreu mais de 16.000 mil quilômetros pelo interior do país, de Norte a Sul, e visitaram mais de 130 postos indígenas (Davis, 1978, p. 10). Dezenas de testemunhas foram ouvidas e centenas de documentos da sede e das cinco inspetorias visitadas foram reunidos (M.I. – 44 – 204, 1968, p. 2).

Em março de 1968, Jader Figueiredo apresentava os resultados das investigações ao Ministro do Interior. O General Albuquerque Lima, ministro do Interior, deu uma entrevista coletiva no Rio de Janeiro tornando público os resultados do Relatório. Pouco tempo depois, o Relatório desapareceria e, até a sua redescoberta em abril de 2013, os únicos registros disponíveis eram os presentes em reportagens publicadas após a entrevista coletiva do Ministro do Interior. A notícia teve repercussão nacional e internacional. Jornais como o *New York Times*, *Le Monde* e o *Sunday Times* escreveram matérias sobre o assunto. Foi um escândalo a nível internacional a revelação dos crimes cometidos contra os indígenas por poderosos proprietários de terras e com a conivência e até colaboração dos agentes do SPI. Muitas matérias de jornal sobre a coletiva foram encontradas no Museu do Índio no Rio de Janeiro. Não foi apenas a imprensa internacional que cobriu a notícia do Relatório, o que desmonta, segundo Zelic, a tese levantada pelos militares na época de que as denúncias de genocídio eram coisas vindas de fora para desmoralizar o regime<sup>102</sup>.

O Relatório Figueiredo é publicado em junho de 1968 e arquivado na FUNAI. Naquele mesmo ano, em dezembro, com o AI 5, o material fica esquecido no arquivo da FUNAI. Por uma confusão de datas, pesquisadores acreditaram que o Relatório tinha sido

---

<sup>102</sup> Najla Passos entrevista Marcelo Zelic. Entidades de direitos humanos investigam genocídio indígena na ditadura militar. **Carta Maior on-line**, 13 de agosto de 2012. Disponível em: [http://www.cartamaior.com.br/detalheImprimir.cfm?conteudo\\_id=25650&flag\\_destaque\\_longo\\_curto=L](http://www.cartamaior.com.br/detalheImprimir.cfm?conteudo_id=25650&flag_destaque_longo_curto=L). Acesso em: 23/02/2014.

queimado naquele incêndio de 1967. Em 2008, a FUNAI envia ao Museu do Índio no Rio de Janeiro, 150 caixas de arquivos referentes ao período do SPI. Dois anos depois, esses documentos são catalogados e digitalizados com recursos da UNESCO, entre eles estava o Relatório Figueiredo. Em 2012, é criado um grupo de estudos na Comissão Nacional da Verdade para averiguar as violações contra os povos indígenas. Marcelo Zelic inicia uma pesquisa para encontrar documentos sobre essas violações, em especial o Relatório Figueiredo. Ao visitar o Museu do Índio no Rio de Janeiro em novembro de 2012, Marcelo Zelic encontra as caixas contendo os arquivos perdidos. Em abril de 2013, uma auditoria confirma que se trata do Relatório produzido por Jader Figueiredo<sup>103</sup>.

Freire diz que a repercussão internacional do Relatório Figueiredo fez com que a questão indígena fosse amplamente discutida naquela época o que não impediu, no entanto, que a Funai repetisse os erros do SPI adotando uma política que dizimaria povos indígenas afetados pelos projetos econômicos desenvolvimentistas da ditadura. Esse relatório está na origem da organização não governamental *Survival International*, fundada dois anos depois da divulgação das atrocidades cometidas contra os índios no Brasil<sup>104</sup>.

Segundo Shelton H. Davis, depois daquela coletiva, o olhar do mundo se voltaria para a política indigenista do Brasil. Antes disso, poucas pessoas no exterior se interessavam pelo que acontecia com os povos indígenas do Brasil (1978, p. 10). Uma das primeiras reportagens internacionais foi a do jornalista norte americano Francis B. Kent do *Los Angeles Times* que participou da coletiva com o Ministro do Interior. Ele publicou no dia 22 de março de 1968 a notícia *Brazilians Indignant at Indian Genocide Report* onde se referiu aos dados do Relatório como “provas de ampla corrupção e sadismo” e informou que “dos 700 funcionários do SPI, 134 foram acusados de crimes, 200 haviam sido demitidos, e 38, fraudulentamente contratados, haviam sido afastados” (Davis, 1977, p. 11). Nenhum deles foi condenado à pena de prisão por estas atrocidades.

O *Le Monde* publicou uma reportagem assinada por Irénée Guimaraes no dia vinte de abril de 1968, *Les révélations sur les massacres d'Indiens révoltent l'opinion brésilienne*<sup>105</sup>. A jornalista dizia que alguns detalhes dos crimes retratados no Relatório

---

<sup>103</sup> Daudén, Laura e Mestre, Natália, *op. cit.*

<sup>104</sup> Relatório ‘perdido’ expõe genocídio de índios brasileiros, 25 de abril de 2013. Disponível em: <http://www.survivalinternational.org/ultimas-noticias/9197>. Acesso em: 20/02/2014.

<sup>105</sup> Irénée Guimaraes, Les révélations sur les massacres d'Indiens révoltent l'opinion brésilienne. **Le Monde**, 20 de abril 1968. Les Archives du **Le Monde** para assinantes.

eram “monstruosos” e que as atrocidades cometidas lembravam as “práticas mais execráveis dos antigos navios negreiros”. Ela dizia que a indignação dos brasileiros era ainda maior por saberem que esses crimes foram cometidos por funcionários de um serviço oficial que a opinião pública sempre considerou e “tratou com um carinho particular”, lembrando os ideais de Rondon de inspiração positivista que haviam dado origem ao Serviço e o trabalho dos célebres irmãos Villas Boas. A jornalista informava ainda que o Major Luiz Vinhas Neves, oficial da aeronáutica e antigo diretor do SPI, foi reconhecido como sendo culpado por mais de “quarenta e dois crimes, dentre os quais, torturas e assassinatos em massa contra os índios confiados à sua proteção”. E finalmente, ressalta que, mesmo havendo uma legislação especial que garante aos povos indígenas do Brasil direitos sobre suas terras, desde sempre estas terras extensas e ricas estiveram na mira de “pequenos colonos sem escrúpulos e aventureiros que adentram o interior selvagem para se apossarem dessas terras”. O Relatório Figueiredo confirma que muitos assassinatos de índios foram cometidos em proveito de poderosas companhias de venda de terras e, de acordo com a notícia, o antigo chefe do SPI teria embolsado uma fortuna que ultrapassaria quatrocentos mil dólares.

Com a divulgação da notícia do Relatório Figueiredo a nível internacional, vários observadores estrangeiros vieram para o Brasil, entre eles estavam o jornalista inglês, Norman Lewis, e o adido médico do Departamento Francês de Territórios de Ultramar, Patrick Braun. Braun registrou suas descobertas em um artigo que até hoje é referência quando o assunto é guerra bacteriológica, *Germ Warfare Against Indians is charged in Brazil*. Ele fez uma ampla pesquisa nos arquivos do Ministério da Agricultura e do Interior e nas 5.115 páginas do Relatório Figueiredo e encontrou evidências de que os proprietários de terras e os agentes do SPI usaram, “além das armas convencionais, armas biológicas”. De acordo com o artigo de Braun, os arquivos revelaram que os invasores “introduziram deliberadamente varíola, gripe, tuberculose e sarampo entre as tribos do Mato Grosso entre 1957 e 1963” e “tuberculose entre as tribos do Norte da bacia Amazônica em 1964 e 1965”. Sem imunidade contra estas doenças, Braun concluiu que, inúmeros índios morreram rapidamente (Davis, 1978, p. 34).

O jornalista Norman Lewis escreveu um artigo na revista inglesa *Sunday Times* em 23 de fevereiro de 1969 com o título *Genocide – From Fire and Sword to Arsenic and*

*Bullets, Civilization has sent six million indians to extinction*<sup>106</sup> lembrando que desde a época do Bispo Bartolomé de Las Casas, com “fogo e espadas”, até o século vinte, com “arsênico e balas”, a civilização ocidental exterminou mais de seis milhões de índios. Em sua reportagem, Lewis disse que, na apuração das denúncias dos massacres contra índios no Brasil, o governo brasileiro resolveu o mistério em março de 1968 ao apresentar os resultados do Relatório Figueiredo mas, o fez com uma “franqueza brutal e com pouca tentativa de autodefesa”. Lewis mostrou em números o genocídio dos índios no Brasil e disse que as “tribos foram exterminadas não apesar de todos os esforços do Serviço de Proteção ao Índio, mas com sua conivência – muitas vezes sua ardente cooperação”. Segundo o jornalista, o General Albuquerque Lima admitiu que o SPI havia se convertido em um instrumento de opressão dos índios e que por isso foi dissolvido.

Em uma conversa informal com Norman Lewis, Jader Figueiredo chegou a dizer que “duvidava que 10 funcionários do Serviço de um total de mais de 1000 poderiam ser totalmente inocentados de culpa”. Após reproduzir várias cenas de violência retratadas no Relatório, Lewis questiona “por que toda essa crueldade sem sentido? O que faz com que homens e mulheres, provavelmente de extrema respeitabilidade em suas vidas cotidianas, possam torturar pelo mero prazer da tortura?”. Essa pergunta, ele responde citando Montaigne, para quem a tortura é a vingança do homem fraco por sua própria fraqueza.

Todas essas reportagens produziram “momentaneamente”, segundo Davis, “uma onda de protesto no mundo inteiro” e se tornaram fonte de problemas para o governo militar brasileiro que foi acusado em uma Conferência sobre Direitos Humanos da ONU de permitir o massacre dos índios no Brasil (1978, p. 35). O General Albuquerque Lima tomou então três decisões em resposta a todas essas denúncias: fechou o SPI e criou a FUNAI; prometeu a punição de todos os envolvidos no escândalo do SPI e a devolução das terras indígenas vendidas ilegalmente e, por fim, convidou organizações internacionais como a Cruz Vermelha Internacional a virem ao Brasil para investigar as condições dos índios. Essas medidas aquietaram os protestos internacionais e o governo brasileiro não foi investigado pela ONU (Davis, 1978, p. 36).

---

<sup>106</sup> Norman Lewis. Genocide – From Fire and Sword to Arsenic and Bullets, Civilization has sent six million indians to extinction, **Sunday Times Magazine**, 23/02/1969. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/39884822/Norman-Lewis-article-which-led-to-the-founding-of-Survival-International>. Acesso em: 20/02/2014.



Voltando ao Relatório Figueiredo, nas suas primeiras quinze páginas, o Procurador federal apresenta as principais provas dos muitos crimes cometidos “contra a pessoa, a honra e o patrimônio do índio brasileiro”, além dos crimes praticados “contra a coisa pública” pelos funcionários do SPI. Ele diz que as denúncias feitas são insuspeitas e recheadas de provas; que o SPI foi um “antro de corrupção inominável durante muitos anos”, que é espantoso existir “na estrutura administrativa do país repartição que haja descido a tão baixos padrões de decência. E que haja funcionários públicos, cuja bestialidade tenha atingido tais requintes de perversidade” (MI – 44 – 204, 1968, p. 2). Para ele, “parece inverossímil haver homens, ditos civilizados, que friamente possam agir de modo tão bárbaro” (MI – 44 – 204, 1968, p. 3). Homens e mulheres, já que muitas funcionárias e mulheres de chefes de inspetoria ficaram famosas por seus maus tratos e pela desumanidade com que tratavam os índios (MI – 44 – 204, 1968, p. 3). Daí em diante, o Procurador passa a descrever os crimes.

Espancamentos, independente de sexo e idade, eram rotina chegando a causar invalidez ou morte. Às vezes com requintes de crueldade, os agentes do SPI obrigavam, por exemplo, os filhos a baterem em suas mães ou os irmãos em suas irmãs. Em seguida, ele descreve a prática comum, sobretudo na 7ª Inspetoria (Curitiba, Paraná), do “tronco” que consistia na trituração dos tornozelos das vítimas com um instrumento que lembra os famosos aparelhos de tortura da Inquisição e ironiza,

Tanto sofreram os índios na peia e no “tronco” que, embora o Código Penal capitule como crime a prisão em cárcere privado, deve-se saudar a adoção desse delito como um inegável progresso no exercício da “proteção ao índio”.

Sem ironia pode-se afirmar que os castigos de trabalho forçado e de prisão em cárcere privado representavam a humanização das relações índios – SPI (MI – 44 – 204, 1968, p. 3).

A descrição das violências contra os direitos humanos dos povos indígenas não para por aí. Figueiredo relata que em alguns postos as índias parturientes eram mandadas para o trabalho na roça um dia após o parto e não podiam carregar consigo os recém-nascidos. Ele fala também das “caboclas” que foram “infelicitadas” por funcionários, às vezes dentro da própria repartição, e isso, apesar da legislação proibir a conjunção carnal entre brancos e índios. O trabalho escravo existia mas não era a única forma de exploração já que era usual a usurpação do produto do trabalho do índio (MI – 44 – 204, 1968, p. 4).

A única coisa que superava toda essa crueldade era a ganância desses homens brancos. Figueiredo diz que, mesmo se nem todos os funcionários incorreram nos delitos de maus tratos, raros foram aqueles que não cometeram “crimes de desvio e apropriação ou de dilapidação do patrimônio indígena”. Nesse ponto, ele diz ser incalculável “o prejuízo causado ao SPI e aos indígenas diretamente durante tantos anos de orgia administrativa”. Foram 20 anos pelo menos em que corrupção imperou no SPI sem que houvesse “inspeções ou medidas saneadoras” e a impunidade era tão flagrante que todos os inquéritos instaurados jamais resultaram sequer em demissão dos culpados (MI – 44 – 204, 1968, p. 4).

Figueiredo reconhece a dificuldade em se levantar com exatidão os valores que foram subtraídos aos índios para que o devido ressarcimento fosse exigido e diz que, por ser imensa a área de jurisdição do SPI, é impossível apresentar todos os culpados e todos os crimes. Nem por isso, a Comissão deixou de averiguar “serem tantos e tão horríveis os crimes, que o SPI pode ser considerado o maior escândalo administrativo do Brasil” (MI – 44 – 204, 1968, p. 5).

O Procurador propõe então um esquema para facilitar a apresentação dos crimes de acordo com sua espécie:

1. Crime contra a pessoa e propriedade do índio:
  - 1.1 Assassinatos de índios (individuais e coletivos: tribos)
  - 1.2 Prostituição de índios
  - 1.3 Sevícias
  - 1.4 Trabalho escravo
  - 1.5 Usurpação do trabalho do índio
  - 1.6 Apropriação e desvio de recursos oriundos do patrimônio indígena
  - 1.7 Dilapidação do patrimônio indígena:
    - a) Venda de gado
    - b) Arrendamento de terras
    - c) Venda de madeiras
    - d) Exploração de minérios
    - e) Venda de castanha e outros produtos de atividades extrativas e de colheita
    - f) Vendas de produtos de artesanato (sic) indígena
    - g) Doação criminosa de terras
    - h) Venda de veículos
2. Alcance de importâncias incalculáveis
3. Adulteração de documentos oficiais
4. Fraude em processo de comprovação de contas
5. Desvio de verbas orçamentárias
6. Aplicação irregular de dinheiros públicos
7. Omissões dolosas
8. Admissões fraudulentas de funcionários
9. Incúria administrativa (M.I. – 44 – 204, 1968, p. 6)

A degeneração do SPI foi tamanha que chegou à prática do extermínio. Figueiredo descreve alguns dos casos mais conhecidos. As chacinas do Maranhão onde uma nação inteira foi liquidada por fazendeiros. A extinção dos povos indígenas de Itabuna na Bahia que teriam sido inoculados com o vírus da varíola. O caso dos Cinta-Largas no Mato Grosso, exterminados com dinamite lançada de um avião, estricnina adicionada ao açúcar, e os sobreviventes foram mortos por mateiros que os caçaram a tiros de metralhadora, racharam seus corpos, enquanto estavam ainda vivos, a facão, do púbis até a cabeça. Os responsáveis por esses crimes contra os Cinta-Larga, na época do Relatório, continuavam impunes, inclusive, um deles tinha sido visto “vendendo picolé a crianças em uma esquina de Cuiabá, sem que a justiça Mato grossense o incomode” (MI – 44 – 204, 1968, p. 7).

Uma índia Cinta Larga foi cortada ao meio depois de ver sua filha sendo morta com um tiro na cabeça. Essa imagem foi registrada (Figura 1) e publicada pela revista *Time* e depois divulgada pela *Survival International* para mostrar um dos mais horrendos episódios da história dos povos indígenas no Brasil: o Massacre do Paralelo 11. O crime foi denunciado por um dos participantes, Atayde Pereira dos Santos que, por não ter recebido o pagamento prometido após o massacre, compareceu à sede da inspetoria do SPI em Cuiabá para acusar seus mandantes<sup>107</sup>.

O Massacre do Paralelo 11 aconteceu em 1963 nas proximidades do Rio Aripuana, onde a empresa *Arruda, Junqueira & Cia.*, dirigida por Antônio Mascarenha Junqueira, extraía látex. O massacre foi planejado por Junqueira porque, segundo ele, os Cinta Larga se encontravam no caminho de suas atividades comerciais. Ele fretou um monomotor de onde foram lançados bastões de dinamite sobre as malocas. Após o massacre, os assassinos se dirigiram até o local do crime para exterminar os últimos sobreviventes a tiros de metralhadora. Eles encontraram uma mãe tapando a boca de sua filha com a mão para que não ouvissem seu choro. Após atirarem na cabeça da menina, a mãe desmaiou e os assassinos a suspenderam pelos pés e cortaram seu corpo em dois. Um dos autores do crime, José Duarte de Prado, foi condenado a dez anos de prisão em 1975 mas foi

---

<sup>107</sup> ISA, Povos Indígenas no Brasil, Cinta Larga. Disponível em : <http://pib.socioambiental.org/pt/povo/cinta-larga/422>. Acesso em: 15/02/2014.

agraciado alguns meses depois. Durante o processo ele declarou que “Era bom matar os índios – eles são preguiçosos e traidores”<sup>108</sup>.

No entanto, a mais eficiente forma de extermínio, como disse o Procurador, era a falta de assistência: “a fome, a peste, os maus tratos, estão abatendo povos valentes e fortes. São miseráveis as condições atuais dos Pacáas Novos, enquanto os orgulhosos Xavantes resumem-se a uma sombra do que foram até sua pacificação” (MI – 44 – 204, 1968, p. 7). Fome, miséria, subnutrição, peste, parasitose externa e interna foram as cenas mais vistas pela Comissão. Graças as estações de rádio do SPI, “muito potentes por sinal”, os agentes de um posto avisavam os outros que a Comissão estava chegando por lá, assim, eles tinham tempo para mudar algumas coisas, mas a miséria, esta, permanecia imutável e não podia ser camuflada.

Outra dificuldade relatada por Jader Figueiredo foi a comunicação com os índios por não entenderem o “dialeto caingang, guarani, tupi, aruak, etc.”. Ele diz não ter tido muita ajuda dos índios porque eles estavam amedrontados e relata um episódio em que, seguindo uma família que se escondia, encontrou duas crianças atrás de uma moita com as “cabecinhas quase completamente apodrecidas de horrorosos tumores provocados por berne, parasita bovino”. As crianças foram encaminhadas ao médico e, ele verificou que, “enquanto nenhuma assistência era prestada aos índios, o Chefe Luiz Martins da Cunha, vendia grandes partidas de gêneros da produção do Posto para manutenção de sua família em regime de mesa lauta”. Esse chefe lançava “os gastos na prestação de contas como sendo distribuição aos índios de sapatos, alimentos e remédios” (MI – 44 – 204, 1968, p. 8).

Em seguida, Jader Figueiredo comenta a situação de algumas terras indígenas. Em Mato Grosso, ele informa que as ricas terras do Nabileque foram invadidas por fazendeiros poderosos e que seria muito difícil retirá-los. As terras dos Kadiueus, antigos Guaiacurús, que haviam recebido ricas terras de D. Pedro II pela ajuda às tropas brasileiras naquela região durante a Guerra do Paraguai, foram tomadas, os índios “escorraçados em seus domínios, o seu gado vendido e suas mulheres prostituídas”. Em Roraima, a Fazenda S. Marcos foi invadida e “está próxima de liquidação”, diz o procurador (MI – 44 – 204, 1968, p. 8).

---

<sup>108</sup> Pourquoi se cachent-ils?. *Survival Internacional*, Disponível em: <http://www.survivalfrance.org/textes/3231-pourquoi-se-cachent-t-ils>. Acesso em: 16/02/2014. E Darcy Ribeiro. **Os índios e a Civilização**, 1996, p. 209 – 210.

Figueiredo diz ser tão fabuloso o patrimônio do índio que, se bem administrado, os índios não requereriam um centavo sequer de ajuda governamental e poderiam viver ricos e saudáveis nos seus vastos domínios. E acrescenta que a aculturação das tribos e o “encaminhamento de seus membros para a atividade rural, mesmo agro-pastoril elementar, traria abundantes frutos”. Ele cita um Posto indígena exemplar, uma verdadeira exceção em meio a tanta corrupção e crueldade: o Posto Indígena Paulino de Almeida no Rio Grande do Sul chefiado por João Lopes Veloso. Posto, segundo o procurador, “administrado dentro de elevados padrões de decência” onde os índios “gozam de apreciável ‘status’ sócio-econômico-cultural” e a produção agrícola é excelente (MI – 44 – 204, 1968, p. 9 e 10). Mas foi também no Rio Grande do Sul, em Nonoai, que a Comissão encontrou casos de cárcere privado de índios, presos em condições que lembravam os “presídios de Luis XI, da França: caixas de madeira de cerca de 1,30x1,00, construída dentro de um imundo pavilhão de pocilga e estrebaria” que o chefe do Posto, Nilson de Assis Castro, apontou como sendo um “melhoramento de sua autoria”. Neste mesmo Posto, a Comissão encontrou um índio preso “cujo dorso, riscado de muitas cicatrizes longas, indicava serem resultados de chicotadas” (M.I. – 44 – 204, 1969, p. 8).

O Diretor Major Aviador Luis Vinhas Neves é citado como “padrão de péssimo administrador, difícil de ser imitado, mesmo pelos seus piores auxiliares e protegidos”, que autorizou Inspetorias e Ajudâncias a vender gado, madeira, arrendar terras, tudo com Ordens de Serviço Interna apresentadas ao longo do Relatório. Vinhas Neves foi acusado de cometer quarenta e dois tipos de irregularidades, dentre as quais, enriquecimento sem causa de sua esposa e de sua companheira, exercício ilegal de comércio, recebimento de “propina” da Importadora Mundial de Ferragem, exploração de minério (cassiterita) em Rondônia, agiotagem, chantagem e extorsão (MI – 44 – 204, 1968, p. 48), apropriação da renda indígena (MI – 44 – 204, 1968, p. 47), dilapidação do patrimônio indígena com gratificações a funcionários já ocupantes de função gratificada (MI – 44 – 204, 1968, p. 46), etc. O Major Luis Vinhas Neves, diretor do SPI desde 1964, foi demitido e, na sequência do relatório, uma resolução parlamentar o acusou de cumplicidade na propagação da varíola entre duas comunidades Pataxó.

Com relação à parte contábil do SPI, o procurador explica que, por não ter conseguido toda a documentação na sede do SPI já que boa parte havia sido queimada no incêndio de 1967, buscou no Tribunal de Contas da União as respostas que procurava e

comprovou o que já esperava: a má fé e a irresponsabilidade dos administradores e funcionários do SPI “no trato dos dinheiros públicos e dos recursos oriundos da renda indígena” (MI – 44 – 204, 1968, p. 11).

Em um outro documento analisado pelo grupo de estudo da Comissão Nacional da Verdade, a Resolução nº 65 da Câmara que criou a CPI do Índio de 1968, os deputados citavam que o Major Luis Vinhas Neves havia exterminado duas tribos inteiras de Pataxós inoculando varíola na população para tomar suas terras. Essa Comissão foi encerrada, pouco tempo depois, com o AI – 5. O Major foi processado pelo Procurador-Geral e perdeu o cargo de diretor do SPI, onde havia chegado pelas mãos do ex-presidente Castelo Branco. Ele foi processado na Polícia Federal junto com outras 23 pessoas que também trabalhavam no SPI. No entanto, até hoje, não se sabe o que aconteceu de fato com eles. Segundo, Zelic, “notícias publicadas na época dão conta de que eles fugiram ou deram um jeito de não responder pelos crimes”, o que terá de ser investigado pela Comissão Nacional da Verdade<sup>109</sup>.

As denúncias de genocídio de índios no Brasil continuaram e várias matérias do exterior e da imprensa nacional acusavam o governo brasileiro de omissão e cumplicidade. Diante das acusações, o governo Médici convocou em 12 de setembro de 1969 uma reunião do Centro de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) onde foi aprovado o Relatório Danton Jobim que dizia na sua conclusão não haver genocídio no Brasil. De acordo com o Relatório Parcial 01, *Povos Indígenas e Ditadura Militar. Subsídios à Comissão da Verdade*, de 30 de novembro de 2012, o Relatório Danton Jobim, a criação da Guarda Rural Indígena sob o comando da Polícia Militar de Minas Gerais e uma série de visitas ao Parque do Xingu franqueadas pela FUNAI a autoridades internacionais funcionaram como

as peças de uma “campanha de esclarecimento” via Itamaraty e imprensa internacional para neutralizar as denúncias apuradas no Relatório Figueiredo e que segundo Informe nº 325 do CISA de 26/10/1970, encontrado no Arquivo Nacional, que trata da propagando contra o Brasil no exterior, aponta que “o fluxo de informações contra o BRASIL, no exterior, é constante e se faz em larga escala” e que “o trabalho relativo à "matança da Índios" foi completamente neutralizado e desmoralizado face às atividades das autoridades brasileiras (CNV, Relatório Parcial 01, 2012, p. 10).

---

<sup>109</sup> Najla Passos entrevista Marcelo Zelic, *op. cit.*

## 4.2 Prisões Indígenas e a Guarda Rural Indígena (GRIN)

Outras denúncias foram feitas ao grupo da Comissão Nacional da Verdade sobre a existência de campos de concentração, centros de tortura e prisões ilegais para índios durante a ditadura militar. Os índios brasileiros foram alvo de prisões clandestinas, tortura, desaparecimentos e detenções por motivação política, assim como tantos outros que sofreram nos “porões da ditadura”. Antonio Cotrim, ex-funcionário da FUNAI que diz ter pedido demissão por não querer participar das práticas de extermínio de índios, denunciou o presídio indígena de Krenak.

O presídio ou Reformatório Agrícola Indígena Krenak (Figura 2), como era chamado na época, ficava no município de Resplendor em Minas Gerais e começou a funcionar em 1969 no local onde ficava o antigo Posto Indígena Guido Marlière. Ele funcionava sob o comando da Polícia Militar mineira que tinha recebido da recém criada FUNAI a incumbência de gerir as terras indígenas de Minas Gerais. De acordo com André Campos, jornalista da Agência Brasil de Fato, foram encontradas em um boletim informativo da Funai de 1972, algumas menções oficiais que qualificavam o Reformatório “como uma experiência de reeducação de índios aculturados que transgridem os princípios norteadores da conduta tribal, e cujos próprios chefes, quando não conseguem resguardar a ordem na tribo, socorrem-se da Funai visando restaurar a hierarquia nas suas comunidades”<sup>110</sup>.

Eram os “anos de chumbo” e as informações sobre a instituição eram raras. Na tribuna do Senado, Osires Teixeira senador pela Aliança Renovadora Nacional (Arena), mencionou o reformatório uma vez dizendo que os índios do Krenak quando retornavam às suas aldeias tinham “uma nova profissão”, e voltavam “com melhores conhecimentos, com melhor saúde e em melhores condições de contribuir com o seu cacique”. O *Jornal do Brasil* chegou a enviar um repórter em 1972 que conseguiu entrar clandestinamente no reformatório, mas sua presença, que logo foi descoberta, durou poucos minutos<sup>111</sup>.

Alguns documentos da Funai revelam aspectos do cotidiano do presídio indígena. Pelo menos 120 indivíduos de 25 etnias passaram pelo presídio. Em geral, eram enviados a pedido dos chefes de postos locais da Funai, mas algumas vezes “por ordem direta de altos

---

<sup>110</sup> André Campos/Agência Brasil de Fato. Krenak, o presídio indígena da ditadura. **Porantim**, Ano XXXV, nº 347, Agosto de 2012, Brasília, p. 8 -9.

<sup>111</sup> *Ibidem*, p. 8.

escalões em Brasília”. Índios alcoólatras, violentos, ladrões de gado, índios acusados de assassinato e também índios que resistiram a determinados projetos do governo foram levados pra lá. O Pataxó Hã-Hã-Hãe Diógenes Ferreira dos Santos conta que, ele e o pai viviam na Terra Indígena Caramuru Catarina-Paraguaçu no sul da Bahia quando foram levados por dois policiais a mando de um fazendeiro local que dizia ser dono daquelas terras. Ele relata a experiência humilhante de trabalho forçado sob vigilância dos policiais<sup>112</sup>.

Há relatos de tortura como o que envolve o índio Gero Maxacali, da Aldeia Água Boa em Santa Helena de Minas (MG) que, após ser obrigado a beber leite fervendo e água gelada, não resistiu, morrendo alguns dias depois. Geralda Chaves Soares do CIMI de Minas Gerais que conheceu ex-internos do Krenak, relata ter ouvido sobre os “métodos reeducacionais da instituição que incluíam indígenas açoitados e arrastados por cavalos”. Havia também histórias de índios que apanharam muito para confessarem seus crimes sem que soubessem sequer falar português<sup>113</sup>.

Como é possível ver em uma das fichas individuais encontradas entre os documentos do Reformatório (Figura 3), um índio canela havia sido transferido do Maranhão para o Reformatório Krenak por motivo de “vadiagem e embriaguez”. Homicídios, roubos, consumo de álcool nas áreas tribais (crime fortemente repreendido pela FUNAI na época), brigas internas, uso de drogas, prostituição, conflitos com os chefes de posto, “vício de pederastia” e atos descritos de forma bastante vaga como “vadiagem” eram as alegações mais comuns para o aprisionamento dos índios. Existiam também índios “de bom comportamento” que ficaram detidos por mais de três anos sem que o delito cometido fosse conhecido<sup>114</sup>.

Além dos indígenas “delinquentes”, os índios krenak que habitavam áreas vizinhas ao reformatório também foram alvo das ações de patrulhamento da Polícia do Reformatório já que eles estavam submetidos à tutela dos mesmos policiais. Alguns foram confinados e muitos foram levados para trabalhar na prisão indígena. Nesta época, as terras dos krenak e do reformatório estavam sendo reivindicadas por posseiros. O governo de Minas Gerais e a Funai para resolver as disputas trocaram as terras pela Fazenda Guarani

---

<sup>112</sup> *Idem.*

<sup>113</sup> *Idem.*

<sup>114</sup> André Campos. Ditadura criou cadeias para índios com trabalhos forçados e torturas, **Pública**, 24/06/2013. Disponível em: <http://www.apublica.org/2013/06/ditadura-criou-cadeias-para-indios-trabalhos-forcados-torturas/>. Acesso em: 24/02/2014.



localizada em Carmésia (MG). Em 1972, os krenak e todos os confinados do Reformatório foram deslocados para lá. “A Fazenda Guarani ainda recebeu, em meados da década de 1970, outras levas indígenas fruto de litigâncias fundiárias no Brasil”<sup>115</sup>.

Em Carmésia, a Fazenda ou Colônia Penal Guarani deu continuidade à experiência de confinamento de índios do Reformatório Krenak e aprisionou muitos outros índios considerados ‘delinquentes’ e grupos que lutavam por suas terras. A Polícia Militar levou para a Fazenda, indígenas das etnias krenak, Pataxó, Guarani, Maxakali, Xacriabá, Xavante, Tuxá, Pankararu alegando que haviam nas suas aldeias poucos índios. Os krenak fugiram e voltaram para Resplendor em 1981. As histórias que todos eles contam do que viveram ali são de muita dor e vergonha. Zezão, indígena Tracu de 60 anos diz que “A Polícia Militar maltratou muito o krenak”. “Meu coração até dói. Os mais velhos têm desgosto, vergonha e tristeza do que passaram”, diz ele. Sua mãe, de 111 anos, não mora mais na aldeia, mas quando vem, chora sozinha na beira do rio<sup>116</sup>.

Em 1969 foi criada a Guarda Rural Indígena (GRIN) cuja missão, de acordo com a Portaria que a criou, era “executar o policiamento ostensivo das áreas reservadas aos silvícolas”. Uma reportagem do *Jornal do Brasil* de novembro de 1969 mostrava os índios em sala de aula aprendendo: “princípios de ordem unida, marcha e desfile, instruções gerais, continência e apresentação, educação física, equitação, lutas de defesa e ataque, patrulhamento, abordagem, condução e guarda de presos”. Em outra reportagem do mesmo jornal, de 12 de dezembro de 1969, o então presidente da FUNAI, José Queirós Campos comentava, fazendo “troça de tipo racista dos ‘selvagens’”, que a GRIN ia bem e que o único problema era o uniforme. Falava que era impossível fazer com que os índios se acostumassem com as botinas e que o quepe logo era enfeitado com penas perdendo toda sua seriedade<sup>117</sup>.

No dia 5 de fevereiro de 1970, houve um desfile no quartel do Batalhão-Escola Voluntários da Pátria da Polícia Militar de Minas Gerais em comemoração à formatura da

---

<sup>115</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>116</sup> Rodrigues, Ricardo. Comissão traz à tona violência contra índios em Minas na Ditadura. **Hoje em Dia**, R7 online, 18 de março de 2014. Disponível em: <http://www. hojeemdia.com.br/noticias/politica/comiss-o-traz-a-tona-violencia-contra-indios-em-minas-na-ditadura-1.221077>. Acesso em: 24/02/2014.

<sup>117</sup> Laura Capriglione. Como a ditadura militar ensinou técnicas de tortura à Guarda Rural Indígena. *Ilustríssima*, **Folha de São Paulo**, 11 de novembro de 2012. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2012/11/1182605-como-a-ditadura-ensinou-tecnicas-de-tortura-a-guarda-rural-indigena.shtml>. Acesso em: 24/02/2014.

primeira turma da GRIN (Figura 4). Desfilaram oitenta e quatro índios recrutados entre os Xerente, Maxacali, Carajá, Krahô e Gaviões (Figura 5). No palanque, assistindo o desfile, várias autoridades civis e militares: José Costa Cavalcanti, Ministro do Interior; Israel Pinheiro, governador de Minas Gerais; José Maria Alkmin, ex-vice presidente da República e deputado federal; José Queirós Campos, presidente da FUNAI, entre outros<sup>118</sup>.

Os índios desfilando mostravam o que tinham aprendido nos três meses de treinamento sob o comando do capitão da Polícia Militar de Minas Gerais, Manuel dos Santos Pinheiro, sobrinho do governador e chefe da Ajudância Minas-Bahia, braço regional da FUNAI. Houve demonstração de judô, de captura a cavalo, de condução de presos, com e sem armas e, no final, dois soldados desfilaram carregando um homem pendurado em pau de arara<sup>119</sup>.

O evento foi filmado pelo fotógrafo e documentarista alemão Jesco von Puttkamer e faz parte do acervo do Museu Jesco Puttkamer da Pontifícia Universidade Católica de Goiás. As imagens foram encontradas pela equipe de Marcelo Zelic no Museu do Índio digitalizadas em um DVD com o título “Arara”. De início, acreditaram tratar-se de material sobre a etnia Arara, mas na verdade tratava-se de pau de arara, “autêntica contribuição brasileira ao arsenal mundial de técnicas de tortura, usado desde os tempos da colônia para punir ‘negros fujões’”<sup>120</sup>.

A antropóloga Sylvia Caiuby Novaes, professora da USP, assistiu ao vídeo e disse que a cena do pau de arara mostra a existência de “uma face muito sombria do contato entre o Estado brasileiro e os grupos indígenas” em um momento em que os índios estavam no centro do maior projeto estratégico do regime militar<sup>121</sup>.

O criador da GRIN, capitão Pinheiro, criou também o Reformatório Krenak que, segundo Benedito Prezida, assessor do CIMI, era um “verdadeiro campo de concentração étnica”. Segundo José Gabriel Silveira Corrêa, professor de antropologia da Universidade Federal de Campina Grande, quando Pinheiro formou a GRIN e o Presídio e Reformatório Agrícola Krenak, o que ele fez foi sistematizar práticas de violência e dar a elas uma aparência de legalidade, “já que ele era o representante do órgão de tutela estatal”.

---

<sup>118</sup> *Idem.*

<sup>119</sup> *Idem.*

<sup>120</sup> *Idem.*

<sup>121</sup> *Idem.*

Benedito Prezia destaca o “caráter perverso” de transformar os índios em “agentes colaboradores no massacre de seu próprio povo”<sup>122</sup>.

Três anos após a formatura da primeira turma da GRIN foi feito um balanço de suas ações e a conclusão foi que “tudo deu errado”. Foram muitas as “denúncias de espancamentos, arbitrariedades, insubordinação e até estupros cometidos pelos guardas que retornaram às aldeias”. A GRIN começou a ser desmobilizada no final da década de 1970, mas, segundo Corrêa, “isso não bastaria para extinguir suas práticas de violência”<sup>123</sup>.

A Comissão da Verdade também está investigando indícios sobre a existência de cadeias clandestinas. As pesquisas apontam para a existência de uma cadeia em território Yanomami em Rondônia. Foi encontrado um documento confidencial do Centro de Inteligência da Aeronáutica (CISA) onde há a denúncia da criação por parte do General Demócrito de Oliveira, diretor da Coordenação da FUNAI para a área Amazônica, de um presídio indígena clandestino<sup>124</sup>.

### 4.3 A FUNAI e o Estatuto do Índio

A crise que levou à extinção do SPI e à criação da FUNAI é explicada por Elias Bigio a partir da análise de um dossiê intitulado “Por que fracassa a proteção dos índios?”, feito pelo ex-diretor do SPI, José Maria da Gama Malcher, em 1963 (2007, p. 24). Malcher associa as irregularidades apuradas pela Comissão Parlamentar de Inquérito de 1963, aos funcionários corrompidos e à contratação de pessoas que ocuparam cargos-chave e facilitaram “o esbulho das terras e do patrimônio indígena” (2007, p. 24). A maior dificuldade que o SPI enfrentou desde o início de suas atividades, segundo Malcher, foi “fazer cumprir o que determinava a legislação relativa à garantia da posse de terras aos índios”. Ele alegou que, apesar dos bons princípios que sempre nortearam as ações do órgão, este não conseguiu “enfrentar a desmedida ganância dos grupos econômicos e a desenfreada demagogia dos políticos sem escrúpulos” (Malcher *apud* Bigio, 2007, p. 24).

Neste dossiê Malcher propõe uma reforma administrativa para acabar com a duplicidade de funções entre SPI e CNPI e a criação de uma Seção de Estudos do SPI que

---

<sup>122</sup> *Idem.*

<sup>123</sup> *Idem.*

<sup>124</sup> Bigio, Elias, 2007 *apud*, “Povos Indígenas” e a Ditadura Militar. Subsídios à Comissão Nacional da Verdade (1946 – 1986). Relatório Parcial de 01 a 30/11/2012.

ficaria encarregada de “estudar e solucionar as questões relativas à terra”. Algumas de suas sugestões seriam incorporadas posteriormente pela FUNAI como:

o programa para qualificar servidores, por meio de cursos de técnico em indigenismo; a regulamentação da exploração do patrimônio indígena, com a justificativa de fortalecer o orçamento da FUNAI; a redistribuição das unidades administrativas da FUNAI (Delegacias, Ajudâncias e Postos Indígenas), a fim de atender às demandas surgidas em função dos projetos de colonização e desenvolvimento da região amazônica e centro-oeste (Bigio, 2007, p. 26 – 27).

O novo órgão indigenista foi criado pela Lei nº 5.371<sup>125</sup> de 5 de dezembro de 1967 que estabeleceu as diretrizes que deveriam nortear suas ações e que, de acordo com Bigio, eram plenamente coerentes com a reorganização do Estado brasileiro implementada pelos militares desde 1964. O artigo 1º da Lei que instituiu a FUNAI colocava os seguintes princípios diretivos para o cumprimento da política indigenista:

- a) respeito à pessoa do índio e as instituições e comunidades tribais;
- b) garantia à posse permanente das terras que habitam e ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nela existentes;
- c) preservação do equilíbrio biológico e cultural do índio, no seu contacto com a sociedade nacional;
- d) resguardo à aculturação espontânea do índio, de forma a que sua evolução socioeconômica se processe a salvo de mudanças bruscas.

As finalidades do novo órgão também foram estabelecidas pela Lei. A FUNAI deveria gerir o patrimônio indígena, visando sua “conservação, ampliação e valorização”; promover “análises, estudos e pesquisas científicas sobre o índio e os grupos sociais indígenas”; garantir a “prestação da assistência médico-sanitária”; promover a “educação de base apropriada do índio visando à sua progressiva integração na sociedade nacional”; “despertar, pelos instrumentos de divulgação, o interesse coletivo para a causa indigenista”; “exercitar o poder de polícia nas áreas reservadas e nas matérias atinentes à proteção do índio” e “exercer os poderes de representação ou assistência jurídica inerentes

---

<sup>125</sup> Lei n. 5.371 de 5 de dezembro de 1967 que cria a FUNAI. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L5371.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5371.htm). Acesso em: 24/02/2014.

ao regime tutelar do índio, na forma estabelecida na legislação civil comum ou em leis especiais”<sup>126</sup>.

A administração do patrimônio indígena por parte da FUNAI deveria atender aos seguintes fins: “a emancipação econômica das tribos”, “o acréscimo do patrimônio rentável” e o “custeio dos serviços de assistência ao índio” conforme estabelecia o artigo 3º da dita Lei. No entanto, a FUNAI, durante o regime militar, por causa da postura desenvolvimentista da época e porque administrada na maior parte do tempo por militares, exerceu um papel inverso ao esperado, favorecendo a ampliação e a execução dos grandes projetos de desenvolvimento regional, como o Polonoroeste e o Projeto Carajás (Freitas, 2007, p. 70). Segundo Souza Lima,

[...] em pouco tempo a Funai viu-se engajada, sob a ditadura militar pós-Ato Institucional n. 15 (13 de dezembro de 1968), na cruenta expansão sobre a Amazônia e nos planos desenvolvimentistas de integração nacional, cujos impactos sobre os povos indígenas foram internacionalmente denunciados ao longo dos anos 1970 e 1980, somando-se a tantas outras iniquidades perpetradas em nome do futuro do Brasil (2010, p. 31).

A estratégia da FUNAI sob o regime militar fica assim claramente definida: 1) assimilar os índios e “integrá-los, o mais rápido possível, à economia de mercado em expansão e à estrutura de classes do Brasil” e 2) impedir qualquer obstáculo suscetível de desacelerar o crescimento econômico, especialmente, que os índios não oferecessem “obstáculos à ocupação e colonização da Amazônia” (Davis, 1978, p. 88). As políticas indigenistas estiveram subordinadas, nesse período, “às exigências da defesa nacional, da construção de estradas e de centrais hidrelétricas, da expansão das grandes explorações e da extração de minérios” e a ação da FUNAI se deu em pleno acordo com os organismos encarregados de levar adiante essas políticas: o Conselho de Segurança Nacional (CSN), o Plano de Integração Nacional (PIN), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM)<sup>127</sup>.

---

<sup>126</sup> *Idem.*

<sup>127</sup> ISA, Povos Indígenas no Brasil, A Fundação Nacional do Índio – FUNAI. Disponível em: <http://pib.socioambiental.org/pt/c/politicas-indigenistas/orgao-indigenista-oficial/Funai>. Acesso em: 25/02/2014.

A FUNAI exerceu um grande controle sobre as populações indígenas neste contexto de endurecimento político. Adotando a mesma perspectiva assimilacionista e as mesmas premissas de integração que permearam a história do SPI, a FUNAI procurou, por um lado, “agregar os índios em torno de pontos de atração, como batalhões de fronteira, aeroportos, colônias, postos indígenas e missões religiosas”, ao mesmo tempo em que buscava “isolá-los e afastá-los das áreas de interesse estratégico”. Para realizar este projeto, os militares aprofundaram o monopólio tutelar: centralizaram os projetos de assistência, saúde, educação, alimentação e habitação; cooptaram lideranças e facções indígenas para obter consentimento; e limitaram o acesso de pesquisadores, organizações de apoio e setores da Igreja às áreas indígenas<sup>128</sup>.

Em 1973, foi elaborada uma lei fundamental para a política indigenista brasileira contemporânea, a Lei 6.001 de 19 de dezembro, chamada “Estatuto do Índio”. De acordo com Souza Lima, a aprovação do Estatuto do Índio em uma conjuntura tão adversa serviu, de certa forma, para dar uma “satisfação aos credores internacionais do ‘desenvolvimento brasileiro’, eles próprios constrangidos pelas organizações que lutavam em seus países pelos direitos indígenas” (2010, p. 32)<sup>129</sup>. Trata-se de uma regulamentação de caráter administrativo-jurídico que define a situação jurídica dos povos indígenas e o regimento de tutela estatal ao qual estava sujeita essa população, mas que, segundo Antônio Carlos de Souza Lima, apesar de seu “teor assimilacionista e tutelar”, “lançou as bases que permitiriam a luta pelo direito às terras” ocupadas pelos povos indígenas (2010, p. 32).

João Pacheco de Oliveira chama a atenção para o fato de o Estatuto do Índio ter surgido exatamente em um momento da história do Brasil “marcada pelo autoritarismo e pela exclusão de amplos setores da sociedade do processo de elaboração e execução de políticas oficiais” (1985, p. 18). Ele explica que se trata de um “regime imposto ao índio brasileiro” uma vez que, por causa das características da conjuntura política, “essa lei não passou por um processo mais amplo de discussão” e não dependeu “de uma consulta aos maiores interessados, os próprios índios” (1985, p. 19). Outro ponto ressaltado é que o

---

<sup>128</sup> *Idem.*

<sup>129</sup> José Pacheco de Oliveira explica que o Estatuto do Índio surge em um momento em que o governo brasileiro estava preocupado com sua imagem no exterior por causa das denúncias sobre as violações de direitos humanos e da divulgação na imprensa internacional de massacres de índios e de uma campanha sistemática no exterior acusando o governo de omissão com relação ao etnocídio. O Estatuto do Índio serviria para mostrar “à opinião pública internacional uma face positiva do governo brasileiro, a sua preocupação com os direitos dos aborígenes e o acatamento das convenções internacionais”. Traduções do Estatuto do Índio em inglês e francês foram fartamente distribuídas, no entanto, até 1985, este texto nunca havia sido “traduzido em qualquer uma das 200 línguas indígenas existentes no Brasil” (Oliveira, 1985, p. 20).

Estatuto do Índio foi produzido por um “círculo fechado de juristas” que procurou incorporar os ideais protecionistas e integracionistas herdados da legislação anterior, garantindo aos índios proteção especial por meio da tutela do Estado e do direito à terra, até que assimilassem a cultura da sociedade dominante em um processo de integração que respeitasse “suas tradições e a coesão da comunidade indígena” (1985, p. 20 – 21). Oliveira explica que o Estatuto foi produzido em um “regime de arbítrio e autoritarismo”, o que não significa que a lei devesse apresentar coerência com o contexto político. Pelo contrário, enquanto esse contexto não mudasse, estaria comprometida a função social da lei. “A existência da lei não é de forma alguma garantia suficiente de sua aplicação” e, desde aquela época, o “Estatuto do Índio não tem sido aplicado como deveria”. Oliveira indaga se aqueles que elaboraram e aprovaram o Estatuto tinham realmente aquelas preocupações expressas na lei (1985, p. 21).

Os propósitos da integração que orientaram as disposições do Estatuto podem ser reconhecidos logo no artigo 1º, onde se lê: “Esta lei regula a situação jurídica dos índios ou silvícolas e das comunidades indígenas, com o propósito de preservar sua cultura e integrá-los, progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional”<sup>130</sup>. O artigo 2 do Estatuto elenca os deveres que cabem à União, aos Estados e aos Municípios. Além do dever de assistência (inciso II), do respeito às peculiaridades (III) e à livre escolha dos meios de vida (IV, V), de proporcionar a colaboração dos indígenas nos programas em seu benefício (VII, VIII) e respeitar a plenitude de seus direitos civis e políticos (X), há também o de respeitar, no processo de integração do índio à comunhão nacional, a coesão das comunidades indígenas, os seus valores culturais, tradições usos e costumes (VI). Alguns destes dispositivos foram retomados pela Constituição de 1988 como, por exemplo, o respeito dos usos, costumes e tradições e a educação bilíngue (Artigo 49)<sup>131</sup>.

O artigo 3 estabelece definições de índio ou silvícola como sendo “todo indivíduo de origem e ascendência pré-colombiana que se identifica e é identificado como pertencente a um grupo étnico cujas características culturais o distinguem da sociedade nacional” e define comunidades indígenas ou grupos tribais como um “conjunto de famílias ou comunidades índias, quer vivendo em estado de completo isolamento em

---

<sup>130</sup> Estatuto do Índio, Lei nº 6.001 de 19 de dezembro de 1973, *op. cit.*

<sup>131</sup> Artigo 49 – “A alfabetização dos índios far-se-á na língua do grupo a que pertencam, e em português, salvo o uso da primeira”.

relação aos outros setores da comunhão nacional, quer em contatos intermitentes ou permanentes, sem, contudo estarem neles integrados”. O art. 4 classifica os indígenas em “isolados, em vias de integração e integrados”, classificação esta que corresponderia aos níveis na evolução da condição de indígena até a assimilação da cultura da sociedade envolvente.

O Título III do Estatuto trata da questão das terras, distinguindo as terras ocupadas das áreas reservadas e das terras de domínio indígena. Dos 68 artigos do Estatuto, 22 estão associados à questão das terras. As medidas protecionistas se encontram aqui cuidadosamente descritas. O artigo 22 determina o direito dos indígenas à “posse permanente das terras que habitam e o direito de usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades naquelas terras existentes” e reafirma o artigo 198 da Constituição de 1967, segundo o qual, as terras ocupadas pelos índios são bens inalienáveis da União. O artigo 65 estabelece um prazo de cinco anos para a demarcação de todas as terras indígenas. No entanto, esse prazo não foi cumprido e, cinco anos depois da aprovação do Estatuto, o que aconteceu foi o anúncio pelo governo de que a solução para o problema se daria por meio do Decreto da Emancipação. Por meio desse decreto, proposto pelo Ministro do Interior Rangel Reis em 1978, os índios emancipados ficariam desprovidos de seus direitos territoriais.

No Estatuto são também definidas as etapas para a regularização da situação fundiária, sendo a última etapa a do registro nos cartórios municipais (artigo 19, § 1). São proibidos os esbulhos que restrinjam o uso pelos índios de suas terras e dos recursos naturais aí existentes como os arrendamentos (artigo 18). A FUNAI tem, por meio do Estatuto, os instrumentos legais para proceder à reintegração de posse em benefício dos índios podendo, inclusive, contar com a ajuda das Forças Armadas e da Polícia Federal para a proteção das terras ocupadas pelos índios (artigo 34).

No capítulo 2, a partir do artigo 7, é definido o regime de assistência e tutela dos índios e das comunidades indígenas. De acordo com este artigo, a tutela só é válida para índios não integrados à comunhão nacional. As consequências deste dispositivo são sérias para os direitos dos povos indígenas, porque podem levar à conclusão de que os indígenas considerados integrados deixam de fazer jus à proteção representada pelo regime tutelar. São comuns os discursos que tentam, então, desqualificar a condição de indígenas no sentido de entravar os direitos desses povos, “invocando critérios de igualdade e alegando



que todos os brasileiros são iguais e, portanto, não necessitam de direitos específicos”<sup>132</sup>. O artigo 7 precisa ainda que cabe à União a tutela dos índios “que a exercerá através do competente órgão federal de assistência aos silvícolas” (artigo 7, § 2).

Segundo Carlos Frederico Marés de Souza Filho, o Estatuto do Índio parece retomar conceitos da época do Brasil Império e da tutela orfanológica no seu artigo 7, o que significou um retrocesso em relação ao Decreto 5.484 de 1928 que havia regulamentado a situação dos índios e especificado a “nova tutela” criada pelo Código Civil de 1916 (2008, p. 102). Este decreto aboliu a velha tutela orfanológica e criou um regime tutelar de natureza pública que poderia ter ganhado um nome diferente de “tutela”, de acordo com Marés, já que coloca a questão da tutela apenas com relação à “capacidade e nulidade de atos praticados sem a participação de funcionários responsáveis, o que vale dizer, sem a participação do Estado” (2008, p. 101).

Para Marés, o Estatuto do Índio de 1973 não compreendeu a extensão de tal regime de tutela de direito público, “confundiu os conceitos e atrapalhou-se na forma” ao recriar “a ideia de emancipação e a possibilidade de devolução das terras indígenas ao Estado, justamente por seus titulares perderem a qualidade de índios” (2008, p. 102 – 103). O Estatuto alargou o âmbito da tutela do Estado sobre a vida e a propriedade dos povos indígenas mais do que havia sido estabelecido pela legislação anterior e, implicitamente, trouxe de volta a associação entre índios e crianças órfãs. Por exemplo, os órfãos tornar-se-iam, com o tempo, por causa da idade, independentes da proteção do Estado. O mesmo deveria acontecer com os povos indígenas. Quando eles se tornassem brasileiros, ou seja, quando fossem assimilados à sociedade, os índios também se tornariam independentes da tutela do Estado. Até esse dia chegar, o Estado continuaria determinando o destino dos recursos econômicos disponíveis em áreas indígenas, se um indivíduo indígena é ou não capaz de viajar para o exterior, e o tipo de educação que as comunidades indígenas deveriam receber, entre outras coisas.

Com a ampliação do poder de tutela que o Estatuto do Índio<sup>133</sup> garantiu ao órgão competente de assistência ao índio, o Estado pôde, cada vez mais, intervir nas áreas

---

<sup>132</sup> Carlos Frederico Marés de Souza Filho (coordenador acadêmico), Série Pensando o Direito, nº 19/2009, Estatuto dos Povos Indígenas. PUC/PR, Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL). Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={329D6EB2-8AB0-4606-B054-4CAD3C53EE73}>. Acesso em: 26/02/2014.

<sup>133</sup> O Estatuto do Índio 1973 permanece, até hoje, a principal peça de lei ordinária que regula a relação entre povos indígenas e Estado. Existe, no entanto, um anacronismo não resolvido desde a promulgação da

indígenas em nome dos interesses nacionais. Assim, desde 1969, a principal preocupação da FUNAI voltou-se para os “projetos econômicos (agrícolas, de criação de gado, de extração de madeira, etc.), a comercialização de artesanatos e contratos de arrendamentos, que compunham a *renda indígena*”. Segundo Oliveira Filho, a FUNAI mostrou que a sua perspectiva era a de

transformar o exercício da tutela em um gerenciamento de bens (terra, trabalho e outros recursos) referidos como sendo de posse e usufruto exclusivo do índio, tendo em vista desse modo tornar a assistência ao índio uma atividade autofinanciável para a burocracia estatal (Oliveira, 1998, p. 72).

A ação indigenista posta em prática pela FUNAI nas décadas de 1970 e 1980 esteve condicionada aos projetos de diferentes ministérios: Ministério do Interior; Ministério das Minas e Energias e Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); Ministério dos Transportes e Ministério da Agricultura (Bigio, 2007, p. 66). Até o início da década de 1980, a FUNAI manteve um “íntimo relacionamento com os órgãos responsáveis pela implementação da política agrária do país, como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e a Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (SUDECO)”, o que comprometeu a sua isenção na proteção dos interesses dos povos indígenas (Lima, 1984 *apud* Bigio, 2007, p. 66).

Desde 1967 até 1991, segundo documento produzido pelo Centro Ecumênico de Documentação e Informação – CEDI, a FUNAI “não produziu uma política indigenista oficial que contemplasse os interesses dos povos indígenas”. A política de demarcação dos territórios indígenas passa a ser tratada, a partir de 1983, “como questão ligada à Segurança Nacional e fica cada vez mais sob a influência do CSN e seus sucedâneos”. E, a partir de 1986, com Romero Jucá na presidência, a “política assistencial é definitivamente enterrada para ser compatibilizada numa política de ‘gerenciamento comercial e racional’ dos recursos naturais existentes nos territórios indígenas”. A partir daí, em troca da exploração

---

Constituição Federal de 1988 e, por isso, é preciso uma legislação que substitua o Estatuto ainda em vigor e que esteja em consonância com os novos princípios constitucionais. Os povos indígenas demandam por novos referenciais jurídico-políticos, para que possam exercer seus processos de autonomia. A luta do movimento dos povos indígenas para que isso aconteça é uma das questões que discuto no próximo capítulo.

de recursos naturais em terras indígenas “existe a contrapartida da assistência – não necessariamente – como determina a lei – pela FUNAI, mas pelas empresas interessadas em manter ‘convênios’ com o órgão tutor”<sup>134</sup>.

Como veremos a seguir, além dos projetos de desenvolvimento que vão causar danos irreparáveis a várias populações indígenas, ao longo dos anos 1980 a FUNAI vai agir como uma espécie de corretora e signatária dos contratos de mineração e de atividades madeireiras entre comunidades indígenas e empresas privadas, sobretudo na gestão de Romero Jucá, de 1986 a 1988. Em 1987, em entrevista concedida ao *Correio Braziliense*, Jucá revela suas ideias sobre a política oficial de assistência ao índio e explica porque concorda com a extração de madeiras e de minérios em terras indígenas. Ele diz que não se pode “amarrar o índio sobre os trilhos da história esperando que a locomotiva do progresso pare” e que, para impedir um “processo de extrativismo predatório”, “de exploração irracional, inconsequente e ilegal de madeira em áreas indígenas”, ele tem “o dever de proteger o patrimônio indígena” garantindo “uma remuneração justa para a retirada da madeira em áreas indígenas”<sup>135</sup>. A FUNAI foi acusada, nesta época, de, ao invés de assistir as comunidades indígenas, “assumir o papel arbitrário de exploradora do patrimônio indígena”<sup>136</sup>.

#### 4.4 Políticas desenvolvimentistas

O antropólogo norte-americano Shelton Davis analisou, em seu livro *Vítimas do Milagre* de 1978, as consequências para os povos indígenas das políticas desenvolvimentistas implementadas pelos militares a partir da década de 1970 como a rodovia Transamazônica (PA), a colonização agrária nos estados de Rondônia e Mato Grosso e a expansão da mineração em Roraima. Davis mostrou as tragédias vividas pelos indígenas por causa da invasão de seus territórios, da expulsão e do deslocamento territorial forçado, mostrou também a degradação ambiental e a desestruturação dos modos de vida tradicional dos índios. Segundo este autor,

---

<sup>134</sup> FUNAI: A galeria da crise permanente II. **Povos Indígenas no Brasil 1987/88/89/90**, São Paulo: CEDI, 1991, p. 41.

<sup>135</sup> Jucá: temos que ser pragmáticos, entrevista com Romero Jucá. **Correio Braziliense**, 08/11/1987.

<sup>136</sup> UNI sugere tutelar a FUNAI, entrevista com Ailton Krenak. **Jornal do Brasil**, 11/11/1987.

Entre 1970 e 1974, a política indigenista brasileira tornou-se cada vez mais comprometida com a política global de desenvolvimento econômico do regime militar brasileiro. Durante esse período, a Fundação Nacional do Índio passou a ser a principal cúmplice nos processos de etnocídio desencadeados contra as tribos da Bacia Amazônica. Para definir a situação nos termos mais simples, pode-se dizer que sua política indigenista “reformada” acelerou, em vez de deter, os processos de destruição étnica que caracterizam tão amargamente a história das frentes de expansão no Brasil (1978, p. 104).

As doenças, as mortes e todo sofrimento humano que se desencadearam sobre as populações indígenas nesse período são, para Davis, o resultado direto da política de desenvolvimento econômico dos governos militares (1978, p. 15). Davis mostrou a participação do capital, da assistência técnica e de empréstimos estrangeiros nesse processo já que o desenvolvimento econômico do Brasil assumiu, desde muito cedo, uma natureza dependente. As instituições internacionais são também responsáveis, direta ou indiretamente, pelas consequências sociais das políticas desenvolvimentistas do Brasil e, particularmente, no que diz respeito ao “programa do Governo brasileiro para abrir e desenvolver a região amazônica” (Davis, 1978, p. 12 – 13).

Nesse período de ditadura militar, os direitos dos povos indígenas no Brasil foram limitados por vários fatores, mas os mais relevantes foram, sem dúvida, a ideologia da Segurança Nacional e o desenvolvimentismo que prevaleceram sobre qualquer outra consideração política e socioeconômica. A máxima “sem desenvolvimento não há segurança” do secretário de Defesa dos Estados Unidos, Robert MacNamara, foi seguida ao pé da letra pelos governantes militares do Brasil. Em 1967, Castello Branco em um discurso inaugural do ano letivo na Escola Superior de Guerra (ESG), associou o conceito de desenvolvimento ao de segurança nacional fazendo referência à doutrina formulada por MacNamara e difundida com a publicação de seu livro *The Essence of Security* em 1968. De acordo com sua doutrina não poderia haver segurança sem desenvolvimento já que as condições prévias à segurança eram um mínimo de ordem e estabilidade e que “sem uma evolução interna, por menor que seja, a ordem e a estabilidade tornam-se impossíveis” (MacNamara, 1968 *apud* Duarte, 2009, p. 158).

A Segurança Nacional deixava de ser vista como um problema exclusivamente militar associado à quantidade de material bélico e passava a ser entendida como fruto da ordem e da estabilidade econômica e social. Assim, os governos militares voltaram-se para a questão do progresso econômico e colocaram o desenvolvimento como prioridade. Geisel foi o presidente militar que, de acordo com Teresinha Maria Duarte, melhor associou o desenvolvimento à segurança nacional (2009, p. 159).

De acordo com Maria Guadalupe Moog Rodrigues, a ideologia da Segurança Nacional atingiu os direitos dos povos indígenas de duas maneiras: por um lado, “ela serviu de base para a percepção de que qualquer pedido de autonomia dos povos indígenas era uma ameaça à unidade política e territorial do Brasil” e, por outro lado, por ter priorizado o desenvolvimento econômico, particularmente do norte e noroeste regiões amazônicas do Brasil. Segundo a autora, “a ideia de proteger as terras dos povos indígenas, em qualquer parte do território brasileiro, mas, em especial, na Amazônia, era um anátema para os planos de desenvolvimento econômico dos militares” (2002, p. 490).

Para Becker e Egler, ao associarem desenvolvimento econômico e segurança nacional, os governos militares deram início a um período autoritário de novo tipo. Os militares, dando um enfoque tecnoburocrático na formulação política, dominaram como instituição; daí a designação de

[...] autoritarismo-burocrático, situação em que as Forças Armadas tomaram o poder para reestruturar a sociedade, e o Estado interviu contra os movimentos populares garantindo o ‘progresso’ continuado e o ‘desenvolvimento’ segundo a ideologia da Segurança Nacional da moderna doutrina militar (Becker e Egler, 1994, p. 127).

No caso brasileiro, os fatores político-ideológicos desempenharam um papel fundamental na construção desse novo tipo de autoritarismo: a revolução de Cuba de 1958 e o medo da disseminação das táticas de guerrilha; a determinação dos Estados Unidos em impedir uma outra revolução cubana; o clima de Guerra Fria além das reivindicações populares e da proposta de uma Reforma de Base criaram no meio militar a percepção da existência de um “elevadíssimo grau de perigo” (Becker e Egler, 1994, p. 128). Para os militares, o crescimento econômico afastaria então o perigo da sedução subversiva.

O objetivo era acelerar o desenvolvimento e alcançar um novo *status* segundo o modelo corrente nos países capitalistas avançados. A partir de 1970, o Brasil assumiria um novo lugar na *economia-mundo*, deixando de ser *periferia* para se tornar *semiperiferia* como potência regional (Becker e Egler, 1994, p. 123). Países como o Brasil, o México, a China e a Índia experimentaram, nesse momento, um ciclo de crescimento pautado no endividamento externo e na intervenção estatal e surgiram no sistema-mundial como semiperiferias. No Brasil, isso foi possível porque os militares tomaram para si a execução de um projeto geopolítico modernizador, mas a combinação desse projeto com o autoritarismo resultou em uma “modernização conservadora” (Becker e Egler, 1994, p. 124) que deixaria marcas sobre a sociedade e o espaço nacional.

Desde 1966, o presidente Marechal Castelo Branco havia lançado o princípio “Integrar para não entregar” que nortearia as ações do governo. Esse slogan do governo deixava clara a sua intenção de estender seu poder por todo território nacional. Em dezembro de 1966, o governo reuniu altos funcionários governamentais, planejadores e empresários para uma conferência a fim de discutir o futuro da Bacia Amazônica. Esse encontro aconteceu no navio oceânico *Rosa da Fonseca*, durante um cruzeiro que durou uma semana (Davis, 1978, p. 63). Quando o navio aportou em Manaus, Castelo Branco anunciou a “Operação Amazonas”, “um programa de 5 anos que gastaria quase 2 milhões de dólares no desenvolvimento de transportes, energia, comunicações e recursos naturais da Bacia Amazônica” (Davis, 1978, p. 64). Quatro anos depois desse anúncio o governo brasileiro divulgaria o seu Plano de Integração Nacional (PIN) para completar a abertura da Bacia Amazônica.

Em 1970, com o PIN, o discurso da integração nacional assume uma nova forma que ajuda a entender “o papel da territorialidade na construção do autoritarismo brasileiro”. Segundo Becker e Egler, era parte essencial do projeto geopolítico de modernização e de ascensão à potência regional a incorporação de “espaços vazios” ao domínio da nação (1994, p. 34). A integração das regiões Norte e Centro-Oeste ao Sudeste, e o estabelecimento de um complexo industrial militar deveriam sustentar a defesa nacional a partir da ocupação de “vastas áreas despovoadas”. O governo passa a desenvolver obras de infraestrutura visando integrar essas regiões ao resto do país. A Amazônia se torna um verdadeiro canteiro de obras com grandes projetos como a instalação da zona franca de

Manaus (Suframa), a construção do complexo mineiro Grande Carajás e o programa Polonoroeste.

O governo Médici marcaria assim definitivamente a República Militar e a história do país. No auge da repressão política, com o progressivo desbaratamento da oposição armada, com o silenciamento da oposição legal e o controle absoluto dos meios de comunicação, o Brasil viveu a euforia do “milagre econômico”. Se houve um projeto a que o governo Médici se dedicou com a máxima satisfação, foi a Rodovia Transamazônica. A nova estrada, segundo Médici, resolveria os problemas da seca devastadora que havia atingido a região nordeste naquele ano, levando os milhares de retirantes famintos dessa região para as terras despovoadas da Amazônia (Davis, 1978, p. 64).

Os trabalhos de construção das novas estradas começaram em outubro de 1970. Na inauguração, o presidente Médici disse que a Rodovia Transamazônica seria um caminho aberto para os habitantes do Nordeste colonizarem “o grande deserto demográfico” e que o governo investiria, nos cinco anos seguintes, mais de um bilhão de dólares em construção de estradas, colonização rural, exploração mineral e construção de hidrelétricas e portos na Bacia Amazônica (Davis, 1978, p. 66).

De acordo com Daniel Drosdoff, não houveram discussões por parte dos civis sobre para onde a estrada deveria ir ou que cidades e vilas deveria interligar. Os oficiais do Exército e seus tecnocratas “traçaram uma reta através da bacia amazônica, e era por aí que a estrada passaria”. Abrir uma fronteira tão vasta em tão pouco tempo, significava para os militares uma “chance de mostrar que podiam cumprir grandiosos projetos de construção e que os civis só atrapalhariam”. Engenheiros do exército ficaram encarregados da construção de metade da estrada “com o objetivo de assumir a responsabilidade onde os construtores particulares não quisessem se arriscar” (1986, p. 60). Diversos povos indígenas foram deslocados. Os índios ameaçados buscavam refúgio nas florestas, outros apareciam nas rodovias expondo-se a um contágio destruidor. As denúncias sobre essa situação eram veiculadas principalmente por setores progressistas da Igreja Católica.

Em 1970, assumia a presidência da FUNAI o General Oscar Jerônimo Bandeira de Mello, ex-oficial da inteligência militar. Uma importante mudança de direção na administração e na filosofia da FUNAI seria por ele introduzida. Ele anunciou, logo que assumiu o cargo, que a política indigenista seria conduzida dentro do quadro do PIN (Davis, 1978, p. 83). Um contrato entre a FUNAI e a Superintendência de

Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) deveria financiar e garantir a pacificação de quase trinta tribos indígenas que viviam ao longo do traçado projetado para a Transamazônica (Davis, 1978, p. 84 -85).

Três estradas começaram a ser construídas na Bacia Amazônica em 1970: a Transamazônica, ligando o nordeste à fronteira do Peru com uma extensão de cinco mil quilômetros; a BR-165 ou rodovia Santarém-Cuiabá; e a BR-174, ligando Manaus a Boa Vista. Acrescenta-se a essas, a construção da BR-080, a partir de 1971, que ligava Xavantina à Colônia de Cachimbo em Mato Grosso, cortando com um trecho de 40 quilômetros a parte norte do Parque Nacional do Xingu. Em 1974, com exceção da BR-174 e da Transamazônica, que foi inaugurada em 1972 sem ser concluída, todas as estradas estavam prontas.

Vários fatores explicam a rapidez com que o Brasil foi capaz de construir essa rede de estradas: a modernização do DNER; o papel dos batalhões de engenharia do Exército brasileiro; assistência técnica estrangeira com fornecimento de técnicas modernas de fotografia aérea e reconhecimento por satélite (Projeto Radar Amazônia - RADAM) e, finalmente, os empréstimos internacionais. De acordo com Davis, “entre 1968 e 1972, o DNER recebeu mais de 400 milhões de dólares em empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do Banco Mundial” (Davis, 1978, p. 90 – 91).

Conforme dados da FUNAI daquela época, havia mais de cinco mil índios vivendo na área dessas estradas, dispersos entre mais de 29 grupos. Duas das primeiras tribos a serem pacificadas foram os Parakanã e os Kreen-Akaróre. Logo após a pacificação, 40 índios Parakanã morreram por causa da gripe. Os trabalhadores começaram a invadir o seu território e violentar as índias. Doenças venéreas se espalharam e após outra epidemia de gripe, muitos índios Parakanã morreram (Davis, 1978, p. 94). A comunidade foi visitada em 1972 por quatro membros da *Aborigines Protection Society* (APS) que, em seu relatório, descreveu uma situação de contaminação generalizada por vários tipos de doenças (problemas oculares, quistos, tumores e resfriados). Além disso, detectaram que os índios já possuíam poucos artefatos nativos, indício do que teria sido uma rica cultura material. Os índios haviam vendido suas posses culturais e viviam de esmolas dos trabalhadores. A população dos Parakanã fora reduzida a 80 pessoas que estavam perdendo rapidamente sua cultura (Davis, 1978, p. 96).



A história dos Kreen-Akaróre é trágica também. Com o início da construção da estrada Santarém-Cuiabá, a FUNAI recorreu aos irmãos Orlando e Cláudio Villas Boas para dirigem a expedição de pacificação desses índios em 1971. Um dos bandos dos Kreen-Akaróre queimou sua aldeia e fugiu para a floresta. Mas essa fuga falhou, pois eles tinham seus inimigos tradicionais, os Apiaká, próximos. Trinta índios voltaram, cabeças raspadas e corpos pintados, ao acampamento dos irmãos Villas Boas, abraçaram, um a um, os agentes indigenistas que comemoraram a pacificação dos fugidios e hostis Kreen-Akaróre. Um ano depois, o indigenista Ezequiaz Paulo Heringer, ao investigar as condições na frente de contato com os Kreen-Akaróre os encontrou espalhados ao longo da rodovia Santarém-Cuiabá, confraternizando com os motoristas de caminhão e mendigando comida. Encontrados em uma situação de doença, fome e desespero, foram levados em 1974, pelos irmãos Villas Boas para o Parque Nacional do Xingu (Davis, 1978, p. 100 – 101).

Outras histórias como estas foram documentadas nos relatórios da Cruz Vermelha Internacional, da *Survival Internacional* e da APS. Um dos casos mais conhecidos foi o que envolveu os índios Waimiri-Atroari. Os Waimiri-Atroari ficaram conhecidos por terem resistido o quanto puderam à pacificação. Em 1968, mataram o Padre Giovanni Caleri e oito membros de sua equipe de pacificação. Na década de 1970, o governo criou uma reserva especial para eles<sup>137</sup>, mas, ao mesmo tempo, começou a planejar uma estrada que ligaria Manaus a Boa Vista, a BR-174, e passaria dentro da nova reserva. Em 1974, dezenas de agentes da FUNAI foram enviados para pacificar os Waimiri-Atroari. Helicópteros sobrevoavam as aldeias jogando facões, contas e espelhos para os índios. Os Waimiri-Atroari atacaram quatro vezes no início daquele ano, matando mais de quinze agentes indigenistas e trabalhadores da estrada e deixando claro que preferiam lutar e morrer a abandonar o que restava de seu território (Davis, 1978, p. 123). A reação dos militares foi violenta. Tratados como “guerrilheiros” em um panfleto que circulava na época com o título “Operação Atroari”, os Waimiri-Atroari foram massacrados pelos militares via aérea e via terrestre. Em um ofício assinado pelo General da Brigada Gentil Paes, o Exército brasileiro determinava sem rodeios o uso da violência contra esses índios “com pequenas demonstrações de força, mostrando aos mesmos os efeitos de uma rajada

---

<sup>137</sup> O Presidente da República Emílio Garrastazu Médici criou a “Reserva Indígena Waimiri-Atroari” por meio do Decreto nº 68.907, de 13 de julho de 1971.

de metralhadora, de granadas defensivas e da destruição pelo uso de dinamite”<sup>138</sup>. As estimativas demográficas dos Waimiri-Atroari entre as décadas de 1960 e 1970 indicam que mais de 2000 pessoas desapareceram durante a construção da BR-174<sup>139</sup>.

Os documentos do início da construção da rodovia Manaus-Boa Vista “comprovam que o objetivo do governo militar era outro, ou seja, o acesso às minas de Pitinga, seguidos de interesses em fontes de energia e ocupação de uma área considerada pelo governo e empresários ‘vazio demográfico’”<sup>140</sup>. Hoje, a Comissão Nacional da Verdade investiga o genocídio do povo Waimiri-Atroari durante a ditadura militar, dispondo de uma série de documentos e relatos que comprovam “as táticas de guerra, os instrumentos utilizados e a ocultação do processo sistemático de extermínio dos Waimiri-Atroari para expropriação de seu território e dos recursos naturais ali existentes”<sup>141</sup>.

A BR-080 construída em 1971 para ligar Xavantina à colônia de Cachimbo em Mato Grosso atingiu os Txukahamae que viviam na parte norte do Parque Nacional do Xingu. Quando o Parque foi invadido pela BR-080, os Txukahamae dividiram-se em duas facções. O grupo chefiado por Raoni seguiu o conselho dos Villas Boas e mudaram sua aldeia para perto do Posto Diauarum. O outro grupo chefiado por Krumari mudou-se para perto dos trabalhadores na estrada. Em novembro de 1973, o *Jornal do Brasil* noticiava que uma epidemia de sarampo havia atingido o grupo de Krumari e, em dezembro do mesmo ano, outra notícia, desta vez no *Estado de São Paulo*, de outra epidemia transmitida por trabalhadores agrícolas que limpavam as terras para fazendas de gado ao longo dos dois lados da BR-080 (Davis, 1978, p. 87 – 88).

O Parque Indígena Aripuanã, que possui um dos mais ricos depósitos de estanho do mundo, também foi invadido. Ali viviam vários grupos, sendo os dois maiores: o dos Suruí e dos Cinta-Larga. Esses grupos já vinham lutando contra a invasão de garimpeiros e seringueiros há quase um século. Os Cinta-Larga já haviam sofrido aquele episódio do Massacre do Paralelo 11 em 1963 (Figura 1), anteriormente retratado. O Parque Indígena Aripuanã tinha sido criado em 1968 pelo Decreto nº 62.995 de 16 de julho de 1968 que, em

---

<sup>138</sup> Ofício OF. No. 042-E2-CONF. de 21 de novembro de 1974.

<sup>139</sup> Egydio Schwade e Wilson C. Braga Reis (coordenadores). O Genocídio do Povo Waimiri-Atroari, Comitê da Verdade, Memória e Justiça do Amazonas. Primeiro Relatório do Comitê Estadual da Verdade, Manaus, 17 de outubro de 2012, p. 4. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/verdade/resistencia/a\\_pdf/r\\_cv\\_am\\_waimiri\\_atroari.pdf](http://www.dhnet.org.br/verdade/resistencia/a_pdf/r_cv_am_waimiri_atroari.pdf). Acesso em: 01/02/2014.

<sup>140</sup> *Ibidem*, p. 21 – 22.

<sup>141</sup> *Ibidem*, p. 3.

seu artigo 5 declarava que, a intenção de separar uma reserva específica de proteção para esses dois grupos indígenas (Suruí e Cinta-Larga), não implicava o abandono dos ricos recursos minerais ali contidos. Em dezembro de 1971, a imprensa brasileira publicou uma série de matérias sobre um suposto levante indígena no Parque. Em 1972, outra história começou a ser divulgada pela imprensa: desde 1968, a FUNAI e outros órgãos do Ministério do Interior (MINTER) autorizaram companhias de prospecção mineral e de colonização a entrarem no Parque. Apoená Meirelles, nessa época diretor do Parque, enviou uma carta para a FUNAI descrevendo como os colonos haviam invadido o território indígena, causando choques sangrentos e levando doenças infecciosas. A FUNAI nada fez para remover os colonos. Em pouco tempo, os limites do Parque haviam sido reduzidos e muitos índios morreram de tuberculose. Haviam, em 1972, sete companhias de mineração no Parque: Mineração São Marcos Ltda, Companhia Espírito Santo de Mineração (CESMI), Sociedade de Mineração Atlântico (SOMINA), Mineração Vale do Madeira Ltda. (MIVALE), Mineração Vale do Roosevelt, Companhia Estanífera do Brasil (CESBRA) E Mineração Alcione. Todas elas tinham autorização da FUNAI para fazer prospecção no Parque e tentavam lucrar com o *boom* da cassiterita em Rondônia (Davis, 1978, p. 111 – 115).

Outro grupo indígena que também não escaparia dos efeitos das políticas desenvolvimentistas dos governos militares seria o dos Yanomami. Um dos maiores grupos indígenas da América do Sul que vive entre o Rio Orenoco na Venezuela e o Rio Marauíá no Brasil. Em 1972, um grupo de quatro membros da APS de Londres visitou os Yanomami no território de Roraima. Eles ficaram impressionados com a situação desses índios em comparação com outras tribos do Brasil, já que eles se encontravam ainda “em grande parte isolados dos interesses colonizadores e comerciais do Brasil” (APS, 1973 *apud* Davis, 1978, p. 129). Os Yanomami haviam estabelecido contato apenas com missionários estrangeiros que, de acordo com o relatório dos membros da APS apresentado em 1973, não representavam ameaça para a integridade da tribo cuja cultura era suficientemente forte “para resistirem ao zelo catequizador dos missionários” (APS, 1973 *apud* Davis, 1978, p. 130).

Alguns fatos viriam, no entanto, impactar os Yanomami. O governo havia começado a construir estradas que atravessavam partes do território de Roraima. Uma dessas estradas, a Perimetral Norte com 4000 quilômetros passaria pela reserva Yanomami

ao longo de sua fronteira sul. Em 1975, o Ministro das Minas e Energia, Shigeaki Ueki, anunciou a descoberta de um imenso campo de urânio na região de Surucucus, em Roraima, um dos locais principais onde viviam mais de 2000 índios Yanomami distribuídos em 16 aldeias. Essa descoberta não era novidade. Desde 1974, já havia mais de 150 técnicos, incluindo militares brasileiros, o Projeto RADAM, a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais e a Nuclebrás, a nova companhia estatal para promover a pesquisa nuclear, trabalhando nessa área (Davis, 1978, p. 131). Notícias de uma doença muito temida, a oncocercíase (cegueira fluvial africana) se espalharam. Essa doença é transmitida por um pequeno mosquito e, cientistas americanos, informaram sobre a relação entre a incidência crescente dessa doença na Bacia Amazônica e as atividades de desflorestamento associadas ao programa de construção das estradas e à proliferação do tal mosquito. Em 1975, um relatório médico da FUNAI confirmou a incidência da oncocercíase em várias tribos: entre os Yanomami, Tikuna, Tucano e Baniwa (Davis, 1978, p. 132).

As descobertas de cassiterita e de urânio em território Yanomami continuaram a atrair muitas empresas de mineração. Uma reportagem de 24 de julho de 1976 da revista *Manchete* relata que o governador de Roraima havia dado à Companhia de Mineração Além-Ecuador direitos exclusivos para a prospecção de minérios nos morros da região de Surucucus e que uma pista de aviação havia sido construída para transportar os minérios. Desde essa época, começa o “clima de tensão” entre garimpeiros e índios na área (Davis, 1978, p. 135).

Sendo a FUNAI nessa época um órgão do MINTER, a política indigenista ficava substancialmente limitada ao programa mais amplo de desenvolvimento econômico do regime militar. Esses limites ficam ainda mais evidentes quando se analisa os artigos do Estatuto do Índio que lidam com a questão dos direitos dos índios a suas terras. Os artigos 17, 18 e 19 do capítulo 1, do Título III, “Das Terras dos Índios”, do Estatuto do Índio de 1973<sup>142</sup>, garantem os direitos exclusivos dos índios sobre suas terras e territórios e estabelecem a obrigação da FUNAI de demarcar parques, territórios, campos de cultivo e reservas indígenas. O artigo 18 declara especificamente que “As terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que restrinja o

---

<sup>142</sup> Estatuto do Índio, Lei n° 6001 de 19 de dezembro de 1973, *op. cit.*

pleno exercício da posse direta pela comunidade indígena ou pelos silvícolas”. No entanto, vários outros artigos contradizem diretamente estes dispositivos, como o artigo 20 que estabelece que o governo pode intervir numa área indígena e transferir grupos tribais para realizar obras públicas e explorar o subsolo. Os artigos de 39 a 42 dão à FUNAI o direito de gerir e administrar o “Ativo e a Renda da Propriedade Indígena” (Título IV do Estatuto). O artigo 43 estabelece que a FUNAI reinvesta esse ativo e essa renda, preferivelmente, em programas de assistência ao índio e os artigos 44 e 45 distinguem entre riqueza do solo e do subsolo, dando ao MINTER, através da FUNAI, o direito de conceder autorização a terceiros com o propósito de arrendar as reservas minerais indígenas.

Esses últimos artigos do Estatuto do Índio, de acordo com Davis, são o “reflexo mais claro de como a política indigenista brasileira tornou-se institucionalmente comprometida com os interesses mais amplos do desenvolvimento econômico do regime militar” e acabam dando um “mandato legal à FUNAI para arrendar os recursos estratégicos contidos em terras indígenas às poderosas firmas multinacionais e estatais de mineração, extração de madeira e agroindústria” (1978, p. 137).

Fazia ainda parte do PIN, um programa de ocupação agrícola e colonização da Amazônia. Em dezembro de 1974, o presidente Geisel anunciou que criaria um novo projeto: o Polamazônia. Tratava-se da criação de “15 ‘polos de desenvolvimento’ na Amazônia de modo a estimular uma série de novos empreendimentos em pecuária, mineração e extração de madeira” (Davis, 1978, p. 142). O INCRA anunciou seu apoio ao modelo agroindustrial para o desenvolvimento da Amazônia e preparou-se para vender “21 milhões de hectares de terras da União na Amazônia para grandes empresas madeireiras e de pecuária” (Davis, 1978, p. 143).

Grandes empréstimos do Banco Mundial e de outras instituições financeiras internacionais com o objetivo de expandir a pecuária e a indústria da carne no Brasil foram feitos nesses primeiros anos da década de 1970. Esses empréstimos estimularam o crescimento de unidades de processamento de carne na Amazônia e nas regiões centrais do Brasil. Um fator internacional que contribuiu para acelerar esse crescimento foi a súbita inflação nos preços mundiais da carne ocorrida no início da década de 1970 (Davis, 1978, p. 158). Outro fator decisivo nesse processo de ascensão da pecuária na Amazônia foi o

grande interesse das companhias multinacionais pela região. A Companhia Jari Florestal e Agropecuária, propriedade do multibilionário Daniel Keith Ludwig, da National Bulk Carriers Corporation dos Estados Unidos da América que adquiriu uma propriedade de 1,2 milhões de hectares ao longo do rio Jari no Amapá, é um exemplo dessa realidade (Davis, 1978, p. 159). Na Amazônia, os resultados desse processo de colonização e de instalação de grandes fazendas de gado foram números recordes de desflorestamento. Além das queimadas, o uso de métodos químicos para limpar as terras e manter pastagens, por seus efeitos prejudiciais para a natureza e a vida humana e animal, chamou a atenção de cientistas de todo mundo que começaram a se mobilizar.

No Mato Grosso, a construção da rodovia Belém-Brasília acelerou a onda de migração. Grandes empresas do sul do Brasil começaram a requerer terras sob o programa de incentivos fiscais da SUDAM desde o início da década de 1970. Uma importante frente de expansão de fazendas de gado formou-se nos municípios de Barra das Garças e Luciara, onde viviam os remanescentes dos povos Xavante, Karajá e Tapirapé (Davis, 1978, p. 144).

Em 1971, o Bispo de São Feliz do Araguaia, Dom Pedro Casaldáliga publicou uma Carta Pastoral intitulada *Uma Igreja da Amazônia em Conflito com o Latifúndio e a Marginalização Social*<sup>143</sup>, onde descrevia os numerosos conflitos criados por causa dessa nova frente de expansão da pecuária na região entre os rios Araguaia e Xingu, no nordeste do Mato Grosso e na Ilha do Bananal em Goiás. Dom Pedro Casaldáliga explica neste documento que a região se encontra na Amazônia Legal, a cargo da SUDAM, que incentivou os empreendimentos agropecuários nesse território. O bispo de São Félix denuncia as práticas de latifúndio que essas políticas favoreceram. Ele conta que todas as terras compradas ou requeridas ao Governo do Mato Grosso a preços irrisórios, foram depois vendidas a grandes comerciantes de terras. Dois desses comerciantes, Abelardo Vilela e Ariosto da Riva, até setembro de 1971 já tinham vendido mais de um milhão de alqueires. Até fins de 1970, a SUDAM já tinha aprovado mais de 66 projetos agroindustriais nos municípios de Barra do Garças e Luciara, entre eles: Bordon S/A, dos Frigoríficos Bordon; Nacional S/A, do Banco Nacional de Minas Gerais, cujo presidente

---

<sup>143</sup> Pedro Casaldáliga, Bispo da Prelazia de São Félix do Araguaia. *Uma Igreja da Amazônia em Conflito com o Latifúndio e a Marginalização Social. Carta Pastoral*, 10 de Outubro de 1971. Disponível em: <http://www.servicioskoinonia.org/Casaldaliga/cartas/1971CartaPastoral.pdf>. Acesso em:30/01/2014.

era o ex-ministro das Relações Exteriores, Magalhães Pinto; Uirapuru S/A do jornalista latifundiário David Nasser. O bispo apresenta nessa Carta Pastoral uma relação completa de todos os projetos aprovados pela SUDAM até 1970 nesta região. De acordo com o bispo, as áreas de alguns desses empreendimentos eram absurdas; algumas chegavam a ser maiores que o Distrito Federal como a área da Agropecuária Suiá-Missu S/A de propriedade de uma única família de São Paulo, a família Ometto (1971, p. 4).

Esses empreendimentos latifundiários surgiram graças aos incentivos do governo através da SUDAM e, de acordo com o bispo Casaldáliga, era a “provação oficial e financiada do grande latifúndio, com todas as consequências que dele advém” (1971, p. 4). As reduções do Imposto de Renda e outros tipos de incentivos representavam um “estímulo ao capital particular, inclusive estrangeiro, com o dinheiro do povo que deixa de ser recolhido aos cofres públicos, e conseqüentemente deixa de ser reinvestido em benefício do povo, para enriquecimento ainda maior do investidor” (1971, p. 5). Enquanto isso, a população local caía no esquecimento mais completo, sendo muitas vezes expulsa das áreas que ocupavam pois, como mostra o bispo, “todas as terras desse imenso nordeste mato-grossense já estão vendidas”. Muitas famílias de posseiros tiveram que abandonar suas posses sob ameaça de que a polícia interviria e poria fogo nas casas.

O caso dos índios foi tão grave quanto o das inúmeras famílias desalojadas por causa do latifúndio. A Suiá-Missú S/A se estabeleceu em confronto com os Xavante. A solução foi transportar os Xavante de Suiá para a missão de São Marcos onde viviam outros Xavante, isso aconteceu em 1966. Os Xavante foram transportados por um avião da FAB, eram 263 índios, mas quando chegaram no local quase todos morreram vitimados por uma epidemia de sarampo (1971, p. 16). Os índios Tapirapé viviam como agricultores acompanhados pelas Irmãzinhas de Jesus desde 1955 nas margens do lago formado pelo Rio Tapirapé. A área ocupada por esses índios foi vendida para a Companhia Tapiraguaia S/A. O SPI recebeu dos proprietários dessa Companhia uma doação de uma gleba de 9000 hectares. No entanto, as terras doadas ficam alagadas de dezembro a junho em quase sua totalidade, explicava o bispo (1971, p. 17).

O bispo conclui suas reflexões apontando para o fato de que a problemática indígena vai além de uma simples questão de terras. Ele afirma que a FUNAI não conseguiu melhorar positivamente o atendimento ao índio, sobretudo por causa da

ideologia que impera neste órgão e do pouco preparo dos elementos que ali trabalham que não levam em conta os avanços da etnologia e sacrificam impunemente a cultura indígena. A prova disso, diz ele, é a criação da Guarda Rural Indígena, preparada e formada pela polícia de Belo Horizonte, mas que, uma vez dentro das tribos, vem transformar todos os conceitos de autoridade (1971, p. 17).

Não foram apenas os investidores nacionais a se beneficiarem do programa de incentivos fiscais do governo brasileiro. Em 1969, a Deltec International Ltda., um dos maiores bancos de investimento privado do mundo, comprou a International Parkers Ltda (IPL), uma das maiores firmas de processamento de carne, adquirindo assim o controle dos *holdings* da Companhia Swift-Armour do Brasil que estava se juntando à King Ranch Texas para instalar uma fazenda de 74 mil hectares na Amazônia. Em 1971, a Deltec International Ltda já era um dos maiores produtores de carne do Brasil. Em 1972, a Deltec vendeu seus interesses no projeto da King Ranch e da Swift-Armour Brasil a duas empresas: a Brascan, grande companhia de investimento canadense e a Companhia Auxiliar de Empresas de Mineração (CAEMI) (Davis, 1978, p. 162).

Em 1974, durante a Conferência Mundial de Alimentos, em Roma, o Instituto Transnacional de Amsterdam publicou um documento intitulado *Fome mundial: causas e remédios*. Nesse documento, o Instituto observava a “tendência cada vez mais forte por parte das multinacionais da agroindústria em dirigir seu controle sobre os recursos em países subdesenvolvidos para a obtenção de produtos alimentícios e matérias primas” e que esses recursos eram destinados à comercialização em países desenvolvidos sem se preocuparem em atender as necessidades prioritárias das populações famintas desses países (Davis, 1978, p. 162).

Shelton Davis apontou algumas das consequências sociais da política agrária brasileira na Amazônia: 1) ameaça à já precária integridade territorial de várias tribos indígenas da Amazônia; 2) aumento das disparidades entre grandes e pequenos proprietários de terra, expulsando os últimos e criando uma classe de trabalhadores agrícolas explorados e 3) retirada dos alimentos do mercado interno por causa da orientação dessa política para as exportações, agravando o quadro de fome e subnutrição da maioria da população brasileira daquela época (Davis, 1978, p. 163).



Um dos resultados do “milagre econômico” na agricultura brasileira foi o aumento nas disparidades entre ricos e pobres. De acordo com Paul Singer (1976), a prosperidade da economia brasileira encobria a exclusão econômica e social da maior parte da população, que não se beneficiara do “milagre econômico”. A concentração da renda nacional tornou-se mais intensa acentuando as desigualdades sociais e regionais. As condições de vida da população mais pobre foram se deteriorando pela redução dos gastos públicos nas áreas de educação e saúde, preteridas pelas áreas de segurança e transportes. “O Brasil ia bem. Os brasileiros nem tanto”, concluía Singer (1976, p. 64).

Enquanto isso tudo acontecia, ocorreu, em 1969, a publicação de um diretório indígena<sup>144</sup> para orientar o trabalho dos missionários da Igreja Católica com os povos indígenas. Nesse diretório, o padre Adalberto Holanda Pereira indicava um conjunto de normas e conselhos para os que quisessem trabalhar em aldeias. Essas normas propugnavam o abandono do etnocentrismo característico da missão clássica ao sugerir que o índio deveria ser respeitado como “diferente” devendo “permanecer diferente”, e a missão não deveria procurar “igualar o índio a nós, mas prepará-lo para viver conosco”. Também sugeria que o missionário se familiarizasse com a bibliografia sobre a tribo com a qual ia trabalhar considerando uma falta de responsabilidade trabalhar com populações indígenas sem que se tenha pelo menos uma atitude antropológica (Prezia, 2003, p. 45 – 46).

Pouco tempo depois da divulgação desse diretório, ainda em 1969, foi criada a *Operação Anchieta* (OPAN) que seria o braço leigo dessa renovação missionária. Em suas linhas de ação estavam a preocupação com o respeito à cultura indígena, seu incentivo e reavivamento caso os índios a tivessem parcialmente perdido. Esses jovens missionários leigos da OPAN sustentavam que cabia às comunidades indígenas assumir sua identidade étnica e o seu destino como povo (Prezia, 2003, p. 46). Em 1972, missionários da OPAN participaram da criação do Conselho Indigenista Missionário (CIMI). Nessa época, a Igreja Católica no Brasil viu crescer uma divisão interna: de um lado, os religiosos mais progressistas adeptos da Teologia da Libertação e, do outro, os religiosos mais conservadores (Oliveira; Freire, 2006, p. 149 – 150).

---

<sup>144</sup> Adalberto Holanda Pereira. Diretório Indígena. Utiariti (MT), 1969 (mimeo) *apud* PREZIA, Benedito, 2003, p. 45 – 46.

A composição inicial do CIMI contou tanto com religiosos conservadores como progressistas. O primeiro presidente foi o Padre Salesiano Ângelo Venturelli e, a partir de 1975, Dom Tomás Balduino, bispo de Goiás Velho, assumiu a presidência. Depois ele, outros bispos identificados com a linha mais progressista da Igreja estiveram a frente do CIMI. Na época da formação do CIMI, alguns bispos já eram perseguidos pelo regime militar, um dos mais visados foi o bispo D. Pedro de Casaldáliga, aquele que havia redigido uma carta pastoral, em 1971, denunciando o latifúndio e a marginalização social na Amazônia Legal (Oliveira; Freire, 2006, p. 150).

Em 1973, o CIMI publicou um documento denunciando como causas da extinção dos índios no Brasil a política indigenista do governo e o modelo econômico brasileiro. Com o título *Y-Juca-Pirama. O índio: aquele que deve morrer* o documento de urgência do CIMI foi publicado em 1973<sup>145</sup>. O documento não recebeu uma chancela oficial, mas foi endossado por seis bispos e seis missionários. Os redatores do documento encontraram resistências dentro do próprio CIMI e, por isso, ele não foi lançado como um texto oficial, mas como um documento de urgência onde cada signatário assumiria a responsabilidade das denúncias. Previsto para ser divulgado em dezembro de 1973, ele só apareceria três meses depois, devido a dificuldades de impressão pois até as editoras católicas temiam represália (Prezia, 2003, p. 62).

O documento está organizado em quatro partes e dois adendos. Os três primeiros tópicos apresentam a situação em que se encontravam vários grupos indígenas vítimas dos projetos desenvolvimentistas do governo brasileiro daquele momento. As descrições do documento coincidem com o que relatou Shelton H. Davis em seu livro de 1978 acima retratado; a diferença é que no documento, o CIMI apresenta a situação dos povos indígenas de todas as regiões do país enquanto que Davis focou-se apenas na Amazônia. Os bispos e missionários do CIMI declararam estar assistindo, em todo país, à invasão e ao gradativo esbulho das terras dos índios, sem que lhes fossem reconhecidos os seus direitos humanos, o que os levava à morte cultural e biológica. Diante de tamanha calamidade e violações dos direitos índios dos índios, esses homens se sentiram no dever de dirigirem-se

---

<sup>145</sup> CIMI, Y-Juca-Pirama. O índio: aquele que deve morrer. Documento de Urgência de Bispos e Missionários. In: HECK, Dionísio Egon et al. (org.). **Povos Indígenas: aqueles que devem viver – Manifesto contra os decretos de extermínio**. Brasília, 2012, p. 161 - 180. Disponível em: [http://www.cimi.org.br/pub/cimi40anos/0-%20Livro%20-%20Cimi%2040%20anos%20-%20Final%20\(1\).pdf](http://www.cimi.org.br/pub/cimi40anos/0-%20Livro%20-%20Cimi%2040%20anos%20-%20Final%20(1).pdf).

“às autoridades e à própria consciência nacional, com o propósito de despertar o interesse e a atenção para as ameaças” contra esses povos<sup>146</sup>. Trata-se de um panorama feito a partir de fatos trazidos pela imprensa e pelos depoimentos de missionários, sertanistas, antropólogos e funcionários da FUNAI.

Os bispos e missionários apresentaram como causas da extinção dos índios<sup>147</sup> a política indigenista do governo e a política do “modelo brasileiro”. A política indigenista da FUNAI, na visão desses homens, deveria ser reformulada com uma redefinição de princípios e conceitos já que tinha se tornado “contrária aos princípios que ela defendia quando foi criada”<sup>148</sup>. Quanto à opção desenvolvimentista adotada pelos governantes brasileiros, suas consequências mais óbvias eram a crescente marginalização do povo brasileiro e a morte dos índios. Diziam eles que já estava mais que provado que “o ‘modelo brasileiro’ visa um ‘desenvolvimento’ que é só o enriquecimento econômico de uma pequena minoria”<sup>149</sup> e que, nesse modelo, as palavras “desenvolvimento” e “progresso” serviam “de escudo para a destruição do ambiente natural brasileiro e para o extermínio dos índios”<sup>150</sup>. Na quarta parte, intitulada *Caminhos de esperança*, eles colocam a pergunta: “O que seria o Brasil, se contasse *positivamente* com o índio?” E respondem enumerando alguns valores das culturas indígenas que deveriam ser respeitados e até promovidos “se tivéssemos a corajosa humildade de aprender com os índios (...)”<sup>151</sup>.

A repercussão desse documento foi tamanha que, de acordo com Prezias, “ofuscou a aprovação do Estatuto do Índio” com a qual o governo pretendia apresentar o Brasil como um dos primeiros países do mundo a ter uma legislação específica para os povos indígenas (2003, p. 62 – 63). As críticas que o documento fazia ao governo e à FUNAI, logo deram origem a represálias e alguns missionários foram presos e outros, como Dom Pedro Casaldáliga, Egydio Schwade e Padre Antonio Iasi, foram proibidos de entrar em áreas indígenas. Os missionários do CIMI continuaram seu trabalho de denúncia das violências contra os povos indígenas, enviando relatórios não só à direção desse órgão, mas também aos jornais de circulação nacional, aumentando ainda mais a irritação dos militares. O

---

<sup>146</sup> *Ibidem*, p. 162.

<sup>147</sup> *Ibidem*, p. 167.

<sup>148</sup> *Ibidem*, p. 168.

<sup>149</sup> *Ibidem*, p. 169.

<sup>150</sup> *Ibidem*, p. 172.

<sup>151</sup> *Ibidem*, p. 174.

CIMI se tornava uma grande fonte de informação para os jornalistas e a questão indígena passou a ser uma bandeira de luta contra a ditadura (Prezia, 2003, p. 63).

No início da década de 1980, dois programas de desenvolvimento econômico e de integração nacional foram implementados pelo governo Figueiredo e suas repercussões sobre os povos indígenas logo se mostrariam terríveis: o Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil (Polonoroeste) e o Projeto Grande Carajás (PGC). Os documentos de origem do Polonoroeste datam de 1981. Trata-se do primeiro programa de desenvolvimento regional integrado da Amazônia. A intenção era orientar a colonização de uma área de 410 mil Km<sup>2</sup> em Rondônia e no Oeste do Mato Grosso, instalando comunidades de pequenos produtores baseadas na agricultura auto-sustentada, com atendimento básico de saúde, educação e escoamento da produção assegurados, protegendo ao mesmo tempo a floresta e garantindo as terras e as culturas indígenas<sup>152</sup>.

O projeto Polonoroeste que estava articulado principalmente em torno da construção da BR-364 que liga Cuiabá a Porto Velho e tinha como principais componentes o pavimento dessa estrada e o estabelecimento de assentamentos agrícolas na região. O projeto Polonoroeste contou com o financiamento do Banco Mundial. O governo brasileiro investiu 1,6 bilhões de dólares, dos quais 457 milhões do Banco Mundial. Nessa época, o país vivia um intenso processo de concentração fundiária e os conflitos por terras se multiplicavam. As campanhas publicitárias do governo incentivando a migração e uma queda real dos salários, canalizaram uma “explosiva onda migratória para o Noroeste”<sup>153</sup>. Houve um afluxo populacional muito grande para Rondônia. Rondônia se tornou o estado brasileiro que teve o maior e mais rápido crescimento demográfico do país e cenário de um dos mais intensivos processos de desmatamento do mundo<sup>154</sup>.

Os resultados do Polonoroeste não foram os esperados. Os custos sociais e ambientais foram elevados e os benefícios e lucros revertidos para uma pequena elite. Houve uma alta taxa de abandono dos lotes pelos colonos porque a grande maioria dos solos era inapta para a agricultura anual. O governo havia incentivado o cultivo de culturas perenes (café, cacau, seringa) nos solos mais pobres, mas tais culturas requerem capital ou

---

<sup>152</sup> Amazônia. **Tempo e Presença**, Edição Especial n° 244 e 245, Ano 11, Agosto/Setembro 1989, São Paulo: CEDI, p. 20.

<sup>153</sup> *Idem.*

<sup>154</sup> *Idem.*

renda suficiente para o sustento da família durante seis meses até o começo da produção, além de investimentos em insumos, crédito e condições de escoamento da produção. Essas medidas não aconteceram. Sem assistência e sem condições de escoamento da produção, o resultado foi um processo maciço de desistência (80% em cinco anos) e uma crescente pecuarização da terra e concentração fundiária. O fracasso da agricultura em pequena escala e as altas taxas de desistência induziram ao desmatamento e à invasão das áreas indígenas<sup>155</sup>. Na área de influência desse programa, viviam, estima-se, cerca de 8000 índios reunidos em 58 aldeias, sendo que a maioria deles era, na época, ainda desconhecida, como os Uru-Weu-Wau-Wau que estavam vivendo os primeiros contatos com as frentes de atração da FUNAI<sup>156</sup>.

Em novembro de 1980, a Presidência da República, no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), considerando a proposta da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) relativa à Amazônia, criou o “Carajazão” ou Projeto Grande Carajás (PGC). O objetivo do projeto era “estimular a instalação de um vasto conjunto de empreendimentos, capaz de duplicar as exportações brasileiras, conseguindo mais dólares para o pagamento da dívida externa do país”<sup>157</sup>. Tratam-se de macroprojetos de desenvolvimento na Amazônia com vários desdobramentos: minerometalúrgico, florestal e agropecuário. De acordo com o documento elaborado pelo CIMI - Maranhão, Goiás e Norte II, a dimensão do PGC é assustadora pela soma enorme de investimentos. Cerca de 62 bilhões de dólares foram fartamente distribuídos entre aplicações em infraestrutura no que se refere à energia elétrica, rodovias, ferrovias, núcleos urbanos, portos marítimos e fluviais; além dos investimentos em agricultura, pecuária e reflorestamento. Entre as grandes obras do PGC estão: a hidrelétrica de Tucuruí, no Rio Tocantins; a ferrovia Serra Carajás-Porto Madeiras; a construção de sete grandes polos industriais e outras hidrelétricas. Além dos projetos minerais para extração do minério de ferro, foram elaborados projetos para exploração da floresta com retirada de madeira para produção de carvão e projetos para atividades agropecuárias envolvendo uma área de cerca de 110

---

<sup>155</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>156</sup> **Povos Indígenas do Brasil/1981**. Especial nº 10, Abril de 1982. São Paulo: CEDI, p. 24.

<sup>157</sup> CIMI – Maranhão, Goiás e Norte II. O Projeto Carajás e as suas consequências para as populações indígenas, São Luis, 1983, p. 5. Disponível em: <http://bd.trabalhoindigenista.org.br/?q=conjunto-documentos/pasta-03-documentos-hist%C3%B3ricosinqu%C3%A9rito-civilan%C3%A1lises-do-projeto-grande-caraj%C3%A1s>. Acesso em: 10/01/2014.

milhões de hectares<sup>158</sup>. Os índios Gaviões, Suruí, Kayapó-Xikrin e todos os grupos Kayapó do médio Xingu foram os primeiros a sofrerem as consequências do PGC. Os remanescentes dos Gaviões da Montanha, após inúmeras mortes por causa do contato, tiveram que ser retirados à força pela FUNAI do local onde foi construída a hidrelétrica de Tucuruí. Os Parakanã tiveram suas terras inundadas pelo reservatório da mesma hidrelétrica<sup>159</sup>.

Durante esse período de implementação das políticas de desenvolvimento econômico e de integração nacional, não é de se surpreender que a questão das demarcações das terras indígenas tenha se tornado um problema para os militares. Os objetivos do PIN chocavam-se com os objetivos de reconhecimento das terras indígenas. A medida que as tensões fundiárias envolvendo territórios indígenas aumentaram, aumentaram também as mobilizações indígenas e de seus aliados para que fosse cumprido o prazo de cinco anos previsto no Estatuto do Índio para a demarcação das terras assim como todas as disposições protecionistas desse documento legal. Os Parakanã, Gaviões e demais povos indígenas atingidos pelos projetos de desenvolvimento passaram a lutar pela demarcação de suas terras.

Depois da aprovação do Estatuto em 1973, o processo de demarcação das terras indígenas, de acordo com Bruce Albert, “foi extremamente lento e quase sempre motivado por situações de emergência: apenas 15% das terras identificadas foram homologadas entre 1973 e 1981” (1991, p. 39). Diante do aumento das demandas por demarcação de terras, os militares decidiram intervir e reformularam o dispositivo legal de reconhecimento oficial das terras indígenas. A partir de 1983, o processo decisório de delimitação das terras indígenas extrapolou a FUNAI e passou a ser determinado por um Grupo de Trabalho Interministerial, tendo o MINTER e o Ministério de Assuntos Fundiários (MEAF) a frente. O MEAF era dirigido pelo Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional, lembrando que, desde essa época, a questão fundiária indígena passa a ser vista cada vez mais como uma ameaça à segurança nacional. Ao ser instituído, o GTI assumia a recomendação de “levar em conta os empreendimentos econômicos de terceiros já existentes nas terras indígenas no processo de delimitação” (Albert, 1991, p. 40).

---

<sup>158</sup> *Ibidem*, p. 7 – 9.

<sup>159</sup> **Povos Indígenas do Brasil/1981**. Especial nº 10, Abril de 1982. São Paulo: CEDI, p. 43.

O decreto que instituiu essa nova sistemática para a demarcação das terras indígenas foi o de nº 88.118 de 23 de fevereiro de 1983 regulamentado pela Portaria nº 002 de 17 de março de 1983<sup>160</sup>. Para Manuela Carneiro da Cunha, esse decreto era mais uma ofensiva contra os direitos indígenas, ou seja, era mais uma “tentativa de legalizar a prática de prevalecerem sobre os direitos dos índios, assegurados na Constituição e no Estatuto do Índio, os mais diversos arranjos”. O decreto determinava que fosse levada em conta a presença de não índios na área proposta, a existência de benfeitorias, povoados ou projetos oficiais; reconhecia, portanto, de acordo com Cunha, essas invasões e desconsiderava o artigo 198 da Constituição de 1967 que afirmava que as terras indígenas são inalienáveis e que não são válidos nem indenizáveis quaisquer títulos sobre elas<sup>161</sup>.

Fazendo uma avaliação da primeira fase de implementação dessa nova sistemática sob a gestão do MEAF, Paulo Santilli conclui que, o período de abril/1983 a fevereiro/1985 demonstrou a insignificância das áreas aprovadas pelos novos níveis decisórios. Para o citado autor,

O decreto nº 88.118 de 1983, cuja justificativa fora a compatibilização dos diversos órgãos fundiários ao Programa Nacional de Política Fundiária, significou para as terras indígenas a ‘paralisia progressiva’ dos processos de demarcação, ou a submissão dos direitos dos índios a outras lógicas priorizadas pelo MEAF (onde estacionaram a maioria desses processos), cujo ministro era o Secretário do CSN<sup>162</sup>.

Outra consequência do PIN e da construção da Transamazônica e das outras rodovias foi a chegada, nas terras do norte, de migrantes em busca de ouro. O General Figueiredo, quando era presidente, teve que lidar com a questão complicada que envolvia o poderoso setor econômico das empresas de mineração nacionais e internacionais instaladas na região norte do país e o exercício de suas atividades em terras indígenas. Essa questão estava regulamentada no Estatuto do Índio<sup>163</sup>, mas de maneira vaga. O texto do artigo 45

---

<sup>160</sup> Decreto nº 88.118 de 23 de fevereiro de 1983, dispõe sobre o processo administrativo de demarcação de terras indígenas. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-88118-23-fevereiro-1983-438548-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 05/01/2014.

<sup>161</sup> Povos Indígenas no Brasil/83. **Aconteceu Especial nº 14**. São Paulo: CEDI, 1984, p. 11.

<sup>162</sup> SANTILLI, Paulo. Terra Indígena: princípios constitucionais e arranjos institucionais. Povos Indígenas do Brasil 85/86. **Aconteceu Especial nº 17**. São Paulo: CEDI, 1986, p. 20.

<sup>163</sup> Ver nota 50, infra.

estipula que as riquezas do subsolo pertencem igualmente ao Estado e que os indígenas somente poderiam participar da exploração à título de beneficiários de indenizações:

Art. 45. A exploração das riquezas do subsolo nas áreas pertencentes aos índios, ou do domínio da União, mas na posse de comunidades indígenas, far-se-á nos termos da legislação vigente, observado o disposto nesta Lei.

§ 1º O Ministério do Interior, através do órgão competente de assistência aos índios, representará os interesses da União, como proprietária do solo, mas a participação no resultado da exploração, as indenizações e a renda devida pela ocupação do terreno, reverterão em benefício dos índios e constituirão fontes de renda indígena.

§ 2º Na salvaguarda dos interesses do Patrimônio Indígena e do bem-estar dos silvícolas, a autorização de pesquisa ou lavra, a terceiros, nas posses tribais, estará condicionada a prévio entendimento com o órgão de assistência ao índio.

As condições de autorização de prospecção ou exploração desses recursos não haviam sido especificadas. Faz-se apenas menção ao “prévio entendimento com o órgão de assistência ao índio”. Foi diante da necessidade de adaptar essas disposições do Estatuto do Índio aos imperativos de um desenvolvimento acelerado que o General Figueiredo assinou o Decreto 88.985 em novembro de 1983. Esse decreto legalizava os direitos de prospecção e exploração de riquezas minerais em terras indígenas regulamentando assim os artigos 44 e 45 do Estatuto do Índio.

Na Exposição de Motivos Interministerial nº 88 de 21 de outubro de 1983 que encaminhava o decreto 88.985 ao Presidente da República, os ministros Mário Andreazza, do Interior, e Cesar Cals, das Minas e Energia, primeiro relembram o Estatuto do Índio dizendo que,

Cabe aos índios a exclusividade para a garimpagem, a faiscação e a cata, enquanto que, aos recursos do subsolo aplica-se a legislação vigente, com o Ministério do Interior representando a União como proprietária do solo, devendo o resultado da exploração reverter em benefício dos índios<sup>164</sup>.

---

<sup>164</sup> Povos Indígenas no Brasil/83. **Aconteceu Especial nº 14**. São Paulo: CEDI, 1983, p. 28.



Mais a frente os ministros, em sua exposição de motivos para justificar o decreto, reconhecem que a entrada indiscriminada de pessoas e equipamentos para a lavra e pesquisa em terras indígenas não apenas gera conflitos, mas ameaça “seus [dos índios] padrões culturais, seus sentimentos religiosos, o meio ambiente em que vivem e sua capacidade de sobrevivência”, para em seguida, dizer que “**não há razões suficientes** que possam justificar a não exploração de recursos minerais, fundamentais à segurança nacional ou ao desenvolvimento do País”<sup>165</sup>.

No final do documento, esclarecem os ministros que, como as empresas estatais nem sempre têm a seu dispor os recursos para a exploração, cabe conceder ao setor privado, que possui empresas com recursos e capacidade técnica, a autorização para esses tipos de atividades. O Artigo 4º do decreto 88.985 no seu parágrafo 1º confirma essa explicação

Artigo 4º - As autorizações de pesquisa e de concessões de lavra em terras indígenas, ou presumivelmente habitadas por silvícolas, serão outorgadas a empresas estatais integrantes da administração federal e somente serão concedidas quando se tratar de minerais estratégicos necessários à segurança e ao desenvolvimento nacional.

§ 1º - Em casos excepcionais, considerado, cada caso, pela Fundação Nacional do Índio e pelo Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, poderão ser concedidas autorizações de pesquisa e concessões de lavra a empresas privadas nacionais, habilitadas a funcionar como empresas de mineração.

A assinatura deste decreto suscitou uma série de protestos por parte dos indígenas e das organizações de apoio à causa. A Comissão Pró-Índio (CPI) de São Paulo criticou a medida em nota divulgada em Brasília explicando que o argumento usado pelo presidente Figueiredo de que as companhias de minério conteriam o garimpo selvagem não convinha pois, o garimpo, expulso de outras áreas, iria invadir áreas indígenas; era “um remédio tão perigoso quanto a doença”<sup>166</sup>.

Temia-se que o fim do garimpo em Serra Pelada multiplicasse o número de garimpeiros invasores em outras terras, como de fato aconteceu. O presidente da FUNAI na época, Otávio Ferreira Lima, disse que o decreto presidencial permitiria um maior

---

<sup>165</sup> *Idem*, grifo meu.

<sup>166</sup> CPI/SP critica medida. **Estado de São Paulo**. 12/11/1983.

controle e fiscalização da exploração mineral naquelas áreas e que a arrecadação de recursos seria revertida em benefício das comunidades. Rapidamente, uma equipe de técnicos da FUNAI iniciou um levantamento das principais riquezas encontradas nas reservas<sup>167</sup>. Até aquele momento, a FUNAI não tinha nenhum levantamento das riquezas dos territórios da Amazônia Legal mas, através de um confronto com o mapa mineral do Radam, foram identificadas 26 áreas indígenas com excelente potencial mineral, sendo que a maior dessas áreas (oito milhões de hectares) corresponde às terras habitadas pelos Yanomami<sup>168</sup>.

O deputado Xavante Mário Juruna do PDT-RJ também se manifestou contra o decreto e, disse ao jornalista do *Globo* que temia que os conflitos entre índios e garimpeiros aumentassem, afirmando que a responsabilidade seria de quem editou o decreto que ele, Mário Juruna, considerava “o fim do mundo e mais uma iniciativa para acabar com o índio do Brasil”<sup>169</sup>.

#### 4.5 Resistência indígena e lutas por autonomia

A década de 1970 representa um momento de visibilidade da luta dos povos indígenas pelos seus direitos e da necessidade de se organizarem politicamente em associações locais e regionais. Desde os anos 70, ganham visibilidade pública e política os primeiros líderes indígenas, a princípio com propósitos e reivindicações das próprias comunidades e etnias, depois com atitudes e ações que os colocaram como representantes legítimos de todos os povos indígenas; como foram Mário Juruna, Raoni Metutire, Marcos Terena, Jorge Terena, Davi Yanomami, Ailton Krenak, entre outros. Com esses primeiros líderes, forma-se a União das Nações Indígenas. De acordo com Poliene Bicalho, somente “a partir da década de 1970 é que se pode falar em luta social indígena coletiva e conscientemente formada, em condições de dar lugar a um movimento social indígena no Brasil” (2010, p. 81).

O Movimento Indígena no Brasil se iniciou de maneira organizada, segundo Bicalho, com as “Assembleias Indígenas” que aconteceram entre 1974 e 1980. Nesse

---

<sup>167</sup> FUNAI faz as contas. **O Globo**, 11/12/1983.

<sup>168</sup> No mínimo 26 áreas com excelente potencial. **O Globo**, 11/12/83.

<sup>169</sup> Entidades criticam decisão. **O Globo**, 11/12/83.

intervalo aconteceram quinze assembleias, “realizando um trabalho de mobilização das bases, através das lideranças indígenas de várias etnias (...)” (2010, p. 90). Esse primeiro movimento de formação de uma organização pan-indígena no Brasil surgiu sob a propulsão do Conselho Indigenista Missionário – CIMI, pertencente à Igreja Católica, no sentido de que foi o CIMI o responsável por conseguir reunir em assembleias vários representantes de diferentes povos indígenas de diversas partes do Brasil, fornecendo meios de transporte, hospedagem e alimentação (Ramos, 1997, p. 02; Bicalho, 2010, p. 102). A primeira dessas assembleias ocorreu em abril de 1974, no Estado do Mato Grosso com apenas 17 índios; a segunda, convocada pelos Mundurucus do Pará, contou com a participação de 60 índios e depois disto o número de participantes só foi crescendo. Estas assembleias não foram aceitas com tranquilidade, tendo a FUNAI dado ordem para que várias delas fossem suspensas (Ramos, 1997, p. 03).

De acordo com Lacerda, as Assembleias Indígenas desencadearam uma série de ações concretas protagonizadas pelos povos e comunidades indígenas. Retomadas de terras e ocupações de sedes de administrações da FUNAI eram comuns nessa época como forma de cobrar do órgão indigenista providências para a garantia de suas necessidades específicas. Lacerda lembra que, a prática das retomadas de terra pelos povos indígenas como “um retorno por sua conta e risco” para as terras que antes ocupavam e de onde haviam sido expulsos, antecede as famosas ocupações de terra que logo depois passaram a ser desenvolvidas pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) (2007, p. 128 – 129).

A medida que essas Assembleias ganhavam repercussão midiática e cresciam em força política, ainda mais que suas reivindicações incidiam diretamente sobre questões fundiárias e de direitos, os militares reagiram rapidamente a fim de neutralizar essa mobilização e tentaram impor um decreto complementar de emancipação dos índios. Enquanto o movimento indígena se apoiava nas disposições e na retórica protecionista do Estatuto do Índio para se erguer, os militares apresentaram um projeto de emancipação com base nos artigos 9 e 11 do Estatuto que definiam um procedimento de emancipação individual ou coletiva, mas que só poderia acontecer à pedido dos próprios índios.

Em 1978, quando o ministro do Interior, ao qual a FUNAI estava subordinada, anunciou seu decreto de emancipação, encontrou uma grande resistência não apenas dos indígenas, mas também dos antropólogos, advogados, jornalistas, clérigos e todos aqueles

que estavam engajados com a causa indígena. De acordo com Bicalho, esse episódio marca um momento importante no processo de formação e organização do movimento indígena brasileiro (2010, p. 179). Esse momento de luta contra o decreto de emancipação representa um marco na articulação entre o movimento indígena e as forças progressistas de apoio à causa (Bicalho, 2010, p. 180).

“Por que os índios rejeitaram a emancipação?”, questiona Alcida Ramos (2004, p. 177). Emancipar-se significava deixar de ser índio e, uma vez transformados em “meros brasileiros”, as terras onde viviam seriam objeto de propriedade privada e, portanto, alienáveis. Os índios rejeitaram o decreto, primeiro, porque não passou pela cabeça deles abdicar da sua identidade étnica. Alguns ficaram assombrados com esse prospecto, de acordo com Ramos (2004, p. 177). E segundo, porque, “como cidadãos comuns, eles não teriam mais a proteção territorial que lhes fora outorgada quando foram declarados relativamente incapazes. Sob fortes protestos, o decreto foi abortado” (Ramos, 2004, p. 177).

Grandes movimentos de contestação surgiram, particularmente por parte de ONGs internacionais como a *Survival International* que lançou uma campanha contra o decreto na França contando com o apoio do antropólogo Lévi-Strauss<sup>170</sup> até que o governo recuou. Uma outra forma que o governo militar encontrou para fazer pressão contra o movimento indígena foi impedir o acesso de antropólogos e ativistas em territórios indígenas.

Os anos 70 foram, assim, um período de fortalecimento político de uma parte dos povos indígenas do Brasil. Eles, que nunca tinham tido a oportunidade de participar da vida política do país, começaram a se organizar e tornaram-se os próprios atores de sua causa. Como lembra Rosane Lacerda, nem todos os casos de resistência decorreram deste processo de conscientização possibilitado pelas Assembleias Indígenas. Alguns povos, principalmente da Amazônia, como os Waimiri-Atroari lutaram com armas, comandados pelos chefes guerreiros Maiká, Comprido e Maroaga, contra o avanço do projeto desenvolvimentista do governo militar para defender seus territórios (2007, p. 128).

Em 1980, um grupo independente de jovens índios das etnias Terena, Xavante, Bororó, Pataxó e Tuxá, propôs a criação de uma entidade nacional a UNIND – União Nacional dos Indígenas. Um ano mais tarde a UNIND seria rebatizada como União das Nações Indígenas – UNI (Lacerda, 2007, p. 128). Em seu Projeto de Estatuto, a UNI

---

<sup>170</sup> Dépossédés, les Indiens du Brésil. *Ethnies*. Paris, n° 8, 2002, p. 34. *Survival International*. Disponível em: <http://assets.survivalinternational.org/documents/1188/dpossds.pdf>. Acesso em: 5/02/2014.

apresentou como objetivos da organização: 1) representar as Nações e comunidades que dela participassem; 2) promover a “autonomia cultural e a autodeterminação” dos povos indígenas; 3) promover a recuperação e garantir a inviolabilidade e demarcação de suas terras; 4) assessorar os indígenas e suas Comunidades e Nações no reconhecimento de seus direitos e na elaboração e execução de projetos culturais e de desenvolvimento comunitário (Bicalho, 2010, p. 191 - 192).

Se considerarmos as organizações indígenas como um *campo de experiência* no sentido dado por Koselleck, a maior de todas seria a UNI<sup>171</sup>; não somente pelos acontecimentos incorporados, mas também porque nela aparecem, pela primeira vez e de forma sistematizada, expectativas. Assim, a UNI pode ser entendida como o lugar onde a tensão entre *experiência* e *expectativa* fica mais perceptível, suscitando novas soluções para a questão dos direitos indígenas.

A partir das Assembleias Indígenas e da UNI, os representantes dos povos indígenas conseguiram repassar as demandas dos índios a nível nacional. Desde sua criação, a UNI se viu em uma situação de confronto com a FUNAI que não aceitava que uma organização indígena pudesse existir, já que os índios estavam sob a tutela da FUNAI e, além disso, contestavam a política indigenista oficial. O termo “nação indígena” escandalizou os militares, que temiam que uma organização desse tipo encorajasse as comunidades indígenas a fomentar movimentos separatistas. A questão indígena estava entre as preocupações de segurança nacional.

A FUNAI começou a fazer concessões propondo cargos na fundação a alguns membros do primeiro diretório da UNI, inclusive ao presidente da organização Ailton Krenak. Um indígena foi nomeado chefe do departamento pessoal da FUNAI e um outro diretor do Parque Nacional do Xingu. Evidentemente, tratava-se de uma estratégia de desestabilização, já que os índios nomeados deveriam, para assumir os novos cargos, deixarem a UNI. A UNI tornaria-se uma organização indígena com uma direção assalariada do órgão oficial da política indigenista, a FUNAI.

Nesse momento, surgiram muitas ONGs de apoio à luta indígena. As ONGs não tinham todas um mesmo campo de ação. O Centro de Trabalho Indigenista (CTI), com sede em São Paulo, concentrava seus projetos nos índios Krahó de Goiás, nos Sateré-Mawé do Amazonas e Waiãpi do Amapá; a Comissão Para Criação do Parque Yanomami

---

<sup>171</sup> Sobre a história da União das Nações Indígenas ver dissertação de mestrado de Sidiclei Roque de Paris, **União das Nações Indígenas (UNI): contribuição ao movimento indígena (1980 – 1988)**, UFGD, 2007.

(CCPY) criada em 1978, se ocupava exclusivamente dos Yanomami; o Centro Ecumênico de Documentação e Informação (CEDI), hoje Instituto Socioambiental (ISA), se interessava tanto por questões indígenas quanto ambientais (Ramos, 1998, p. 103).

Essas ONGs quebraram, de certa forma, o monopólio da FUNAI em matéria de política indigenista e preencheram as lacunas do Estado ao desempenharem um papel de assistência em diferentes níveis e áreas. A partir dos anos 80, essas ONGs começam a levar as reivindicações dos índios a nível internacional, para poder atingir de forma mais eficaz o nível nacional.

Em novembro de 1980, Mário Juruna foi convidado a participar do Quarto Tribunal Russell em Rotterdam, a FUNAI se recusou em lhe dar um passaporte temendo que ele denunciase como etnocídio os crimes do Brasil (Bicalho, 2010, p. 123 – 124). Valendo-se da tutela imposta pelo Estatuto do Índio, o Ministro do Interior, chefe hierárquico do presidente da FUNAI, proibiu sua saída do país. Em mandado de segurança interposto perante o STF, o cacique conseguiu a autorização para viajar (Marés, 2008, p. 105).

Na trajetória em busca do reconhecimento e autonomia dos povos indígenas não deve ser negligenciada a participação do cacique e parlamentar Mário Juruna. Eleito para mandato legislativo no período de 1982 a 1986 atuou incansavelmente na elaboração e proposição de leis que atendessem as necessidades das populações indígenas, contrariando os interesses de corporações econômicas, latifundiários e pecuaristas<sup>172</sup>.

Atuando em diversas frentes, o parlamentar assume papel vanguardista ao propor Projeto de Lei que cria a Comissão Parlamentar do Índio, de caráter permanente, e outro que propõe a total reestruturação da FUNAI, então dirigida por Junta Militar e representada na figura do Cel. Leal, a quem o parlamentar teceu severas críticas, acusando-o na tribuna do parlamento, a ponto de causar mal estar institucional<sup>173</sup>.

Em caráter de urgência foi aprovada a Comissão que teria como competência deliberar sobre a assistência aos indígenas e a instituições que defendessem seus interesses, assim como receber e investigar denúncias sobre assuntos de interesse dos grupos e o cumprimento da legislação, além de propor políticas de interesse indígenas. Contudo, a implantação da Comissão Parlamentar do Índio não se fez sem impasses e barreiras. Divergências partidárias quanto aos rumos da Comissão e sua presidência atrasaram sua

---

<sup>172</sup> SIMONIAN, Lúcia T. L. A presença de Juruna. Povos Indígenas no Brasil/83. **Aconteceu Especial n° 14**. São Paulo: CEDI, 1984, p. 15 - 19.

<sup>173</sup> *Ibidem*, p. 17.

criação o que evidenciou, segundo Juruna, toda sorte de incompreensão no que se referia o assunto<sup>174</sup>.

Uma vez estabelecida a Comissão teria como primeiro presidente, depois de muitas divergências partidárias, Mario Juruna. Ao ser empossado, o parlamentar promete ser esta, uma “Comissão de trabalho” e de “revolução”. Contudo a Comissão continuaria a enfrentar problemas que dificultariam sua atuação. Problemas que iam desde a incompetência para deliberar sobre assuntos de interesses dos grupos indígenas até o boicote dos próprios membros da Comissão que se ausentavam em deliberações relevantes para o futuro da Comissão<sup>175</sup>.

Defensor intransigente dos direitos dos índios, Juruna encaminhou um projeto de reestruturação da FUNAI (PL nº 661-B 1983). Este defendia a participação, administração e controle da instituição pelos índios, que se organizariam em conselhos por pessoas apontadas dentro das comunidades indígenas ou mesmo por pessoas reconhecidamente indigenistas. Mas o projeto, ao passar pela Comissão da Câmara dos Deputados, recebe emenda que veiculava a FUNAI diretamente a Presidência da República, frustrando as pretensões da Comissão do Índio quanto à autonomia e controle da FUNAI<sup>176</sup>.

Juruna ainda encaminharia muitos outros projetos de lei ao Congresso, dentre eles, se destaca o projeto de lei que impede a realização de quaisquer obras públicas em terras indígenas ou consideradas como tal, sem a devida autorização do Congresso Nacional. Ele também solicitou, nessa época, a demissão do Cel. Leal, então presidente da FUNAI, e de outros 12 coronéis que dirigiam o órgão. Denunciou ainda esquemas de corrupção envolvendo a FUNAI e seus dirigentes, e também o extermínio de índios em várias partes do Brasil<sup>177</sup>.

Preocupando-se com projetos que tramitavam no Congresso e decretos presidenciais que, segundo o próprio Juruna, eram anti-indígenas, ele tentou mobilizar vários setores da sociedade vinculados à defesa dos direitos indígenas, convocando-os para uma reunião que seria realizada em Brasília em novembro de 1983. Na oportunidade se discutia: a vulnerabilidade a que estavam expostos os índios e o repúdio à tentativa do governo de inviabilizar as garantias legais referentes aos direitos do índio<sup>178</sup>.

---

<sup>174</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>175</sup> *Idem*.

<sup>176</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>177</sup> *Idem*.

<sup>178</sup> *Ibidem*, p. 19.

Juruna usa a tribuna da Câmara e em discurso acusa o governo e seus ministros de corrupção, roubo e outros desmandos, o que lhe renderia grave ameaça de cassação do mandato parlamentar. Tais afirmações causaram mal estar no governo e na sociedade como todo. Reprendido pelo governo, o parlamentar não se intimidou ante a possibilidade e perda do mandato e continuou provocando animosidade no Congresso Nacional<sup>179</sup>.

Contudo, a trajetória e militância política de Juruna caem no ostracismo e este, depois do mandato, segue seus dias em uma casa humilde de uma região administrativa do DF, esquecido social e politicamente, tanto de seus eleitores, quanto de seus desafetos. Juruna ficou famoso por gravar as promessas feitas a ele e ao seu povo pelos funcionários do governo brasileiro. O gesto, que rapidamente cativou a atenção da mídia e foi popularizado por shows de comédia na televisão, indica a consciência dos povos indígenas da falta de compromisso com os direitos desses povos por parte do Estado brasileiro.

A participação de Mário Juruna na luta dos povos indígenas brasileiros por autonomia não deve ser negligenciada. Pela primeira vez, um representante indígena era eleito no Parlamento brasileiro. Ele não desempenhou um papel determinante no movimento indígena nascente, no entanto, ele deu uma identidade à voz indígena no Congresso Nacional e permitiu ao movimento se estruturar naquele espaço que ele abria com sua personalidade e sua presença política fora do comum. No entanto, ele não representava realmente uma ameaça para o governo militar na medida em que ele beneficiava de uma imunidade por causa de sua condição de índio, que justificava, de certo modo, seus propósitos uma vez que ele era relativamente incapaz e estava sob a tutela da FUNAI, ele não era plenamente responsável por suas palavras.

Os dirigentes da UNI tiveram uma influência maior já que adotaram uma estratégia que visava conscientizar a nível regional e nacional, os índios do valor de suas culturas e da importância em preservá-las (Ramos, 1998, p. 140). Muitos debates foram organizados naquela época sobre a questão dos índios e seus direitos. Antropólogos, missionários, juristas e lideranças indígenas da UNI discutiam a necessidade de mudanças nas políticas indigenistas oficiais e de definição de direitos que reconhecessem as características próprias e garantissem a sobrevivência desses povos no Brasil. Em 1980, aconteceu em Florianópolis um seminário organizado pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências

---

<sup>179</sup> *Idem.*



Sociais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) intitulado “O Índio perante o Direito”<sup>180</sup>. Em 1981, durante a 33ª Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), a Comissão Pró-Índio de São Paulo (CPI/SP) promoveu o painel com o tema “O Índios e os Direitos Históricos”<sup>181</sup>. Em abril de 1982, durante a 13ª Reunião da Associação Brasileira de Antropologia (ABA) organizada pela CPI/SP, houve um mesa redonda sobre “O Índio e a Cidadania”<sup>182</sup>. Três questões de relevo sobre os direitos indígenas extraem-se desses encontros e debates: o direito à autodeterminação como coletividades de identidades étnicas específicas e territórios próprios, a questão da cidadania indígena e a superação da perspectiva integracionista dominante nas políticas e nas leis para os indígenas (Lacerda, 2007, p. 130).

A questão da autonomia e da autodeterminação permeava os discursos de antropólogos, indigenistas e lideranças indígenas. Reivindicavam autodeterminação como uma cobrança ao Estado do reconhecimento do “exercício daquele poder decisório, o que incluía proteger a integridade dos seus territórios como *locus* indispensável à expressão de suas formas próprias de organização social” (Lacerda, 2007, p. 131).

Durante seu tempo de atuação, a UNI e seus dirigentes, especialmente, Marcos Terena, Álvaro Tukano, Lino Miranda e Ailton Krenak, garantiram com eficácia a representação político-simbólica da “indianidade genérica”<sup>183</sup> na conjuntura de democratização. Apesar das inúmeras dificuldades que enfrentou, não apenas com relação à sua dependência logística das ONGs de apoio, mas também a falta de consenso diante de uma “base tão profundamente diversa e dispersa”<sup>184</sup>, a UNI foi a organização indígena mais importante na história do movimento e isso se deve sobretudo à sua participação e ao importante papel que desempenhou na Assembleia Nacional Constituinte de 1987 a 1988. Depois da ANC, no entanto, o ativismo político da UNI enfraquecera.

---

<sup>180</sup> Esse encontro deu origem ao livro organizado por Sílvio Coelho dos Santos, **O índio perante o direito**, publicado pela Editora da UFSC em 1982.

<sup>181</sup> A CPI/SP reuniu em um documento os debates que contaram com a participação de várias lideranças indígenas. CPI/SP, **Índios: direitos históricos**, Cadernos da Comissão, São Paulo, 1982.

<sup>182</sup> CPI/SP, **O Índio e a Cidadania**. São Paulo: Editora brasiliense, 1983.

<sup>183</sup> Beto Ricardo. Quem fala em nome dos índios?. **Povos Indígenas do Brasil 1991/1995**. São Paulo: CEDI, 1996, p. 91.

<sup>184</sup> *Idem*.

#### 4.6 Transição democrática: Sarney e os povos indígenas

A transição democrática começou com o impulso das eleições presidenciais de 1985. O candidato Tancredo Neves, que iria ser eleito presidente, fazia campanha pela Aliança Democrática, coligação de partidos políticos de oposição ao regime militar. Durante a campanha que precedeu às eleições, Tancredo Neves abriu o diálogo com os representantes indígenas e indigenistas. Pela primeira vez, os indígenas com seus representantes diretos tornaram-se interlocutores válidos aos olhos do futuro presidente.

De fato, quando Tancredo Neves se candidatou à presidência, a sua receptividade à questão indígena gerou uma certa expectativa entre os indígenas e suas organizações. Antes mesmo de sua eleição, Tancredo recebeu em seu gabinete uma delegação com vinte cinco lideranças indígenas e prometeu-lhes a interdição das atividades mineradoras nas terras indígenas e a revogação do decreto de Figueiredo<sup>185</sup>.

As organizações indígenas atuantes naquela época conseguiram uma sessão na Câmara dos Deputados em novembro de 1984. O Simpósio “Índio e Estado” aconteceu nos dias 26 e 27 de novembro de 1984 na Câmara dos Deputados em Brasília<sup>186</sup>. Um documento foi produzido e apresentado por uma delegação da UNI ao candidato da Aliança democrática Tancredo Neves, contendo os anseios, desejos e esperanças dos povos indígenas e apresentando o que seria sua contribuição para uma reforma democrática da política indigenista do país. Naquele momento de redemocratização, o *horizonte de expectativa* que se desenhava vislumbrava, após um *campo de experiência* de vinte anos de ditadura, a instauração de uma política nova, menos dependente das pressões dos interesses privados nacionais e internacionais que cobiçavam as terras indígenas e seus recursos.

O diálogo parecia enfim aberto e o documento de síntese apresentado pela UNI a Tancredo Neves testemunha isso. Tancredo Neves aparecia como mandatário da demanda de reforma democrática da política indigenista nacional. Esse período de transição do governo militar para o governo civil, no entanto, estava ainda, de alguma forma, sob a tutela dos militares.

A recepção de Tancredo aos povos indígenas não prosperou todavia. Na véspera da posse como presidente, ele foi internado, vindo a falecer em 21 de abril de 1985. Seu vice,

---

<sup>185</sup> Tancredo recebe índios. **Jornal do Comércio**, 10/01/85.

<sup>186</sup> Entregue documento a Tancredo. **Correio Brasiliense**, 27/11/1984.

José Sarney, assumiu inicialmente de forma interina, a presidência da República em 15 de março de 1985; com a morte do titular, o mesmo foi efetivado no cargo.

Entre as medidas prioritárias a serem desenvolvidas pelo novo governo estava a elaboração de uma nova Carta Constitucional que deveria restabelecer os princípios e procedimentos democráticos no Brasil. Contrariamente às promessas eleitorais de Tancredo Neves, o novo presidente encara a questão indígena de forma similar à da ditadura. A política indigenista conheceria algumas mudanças, mas em desacordo com os interesses dos indígenas, pois, assim como antes, a espoliação da terra continua sob o manto do interesse nacional. Em 1986, deu-se início a reformas que se revelaram nefastas para os indígenas: o congelamento da demarcação das terras indígenas, descentralização da FUNAI e autorização da exploração de mineração em terra indígena<sup>187</sup>.

Desde o decreto presidencial de número 88.118 de 23 de fevereiro de 1983 que regulamentou o procedimento de delimitação de terras indígenas, o Conselho de Segurança Nacional esteve associado às decisões da FUNAI, o que bloqueou o processo de homologação das terras. De certa forma, os militares tinham acesso direto às decisões da FUNAI, esvaziando de sua substância o órgão estatal encarregado de proteger os índios<sup>188</sup>.

O governo Sarney continuava nesta via, tanto que, até dezembro de 1985, nenhum processo de homologação de reserva territorial indígena havia sido concluído depois de nove meses de governo. O decreto 88.118 do general Figueiredo, vestígio da ditadura militar, ao invés de ser revogado foi deliberadamente utilizado pelo governo Sarney, ao mesmo tempo como mecanismo de espoliação generalizada e como instrumento de bloqueio, assim como havia sido feito pela administração anterior<sup>189</sup>.

O Secretário de Segurança Nacional e chefe do gabinete militar do presidente Sarney, o general Rubens Bayma Denys, sugeriu mesmo que os territórios indígenas fossem considerados como terras produtivas pertencentes à União e que, no caso de serem os índios aculturados, suas terras deveriam ser demarcadas como “colônias indígenas”<sup>190</sup>.

---

<sup>187</sup> A política indigenista da Nova República. **Aconteceu Especial nº 17**. Povos Indígenas no Brasil 1985-86. São Paulo: CEDI, p. 23.

<sup>188</sup> Ofensivas contra os direitos indígenas. **Aconteceu Especial nº 14**. Povos Indígenas no Brasil/84. São Paulo: CEDI, p. 11 - 12.

<sup>189</sup> Demarcações: uma avaliação do GT Interministerial. **Aconteceu Especial nº 15**, Povos Indígenas no Brasil/84. São Paulo: CEDI, p. 48 - 52.

<sup>190</sup> Decreto nº 94.946/87 de 23 de setembro de 1987 que regulamentou o Item 1 do artigo 17 do Estatuto do Índio e cria dois tipos de terras indígenas: 1) áreas indígenas e 2) colônias indígenas. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-94946-23-setembro-1987-445273-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 25/02/2014.

A FUNAI deveria dizer como identificar os índios aculturados e os não aculturados e para isso a Portaria nº 1.098 de 1987 da FUNAI indicava os critérios de avaliação do grau de aculturação dos índios que permitissem a caracterização de seus territórios como “colônias indígenas”<sup>191</sup>. O General Bayma Denys, “pai” da ideia do Projeto Calha Norte<sup>192</sup>, foi igualmente o promotor da ideia segundo a qual o Estado não deveria conceder terras indígenas a grupos situados geograficamente em zona de fronteira, por exemplo, como os Yanomami, situados na fronteira com a Venezuela. Existem Yanomami brasileiros e Yanomami venezuelanos e o general Denys temia uma aproximação entre os dois grupos visando reivindicações separatistas. Foi a preocupação com a “possibilidade de conflitos fronteiriços entre alguns países vizinhos” que esteve na origem do Projeto Calha Norte<sup>193</sup>.

Quanto à descentralização da FUNAI, após a exoneração de seu décimo terceiro presidente, Apoená Mireilles no início de 1986, uma comissão interministerial foi organizada com o objetivo de formular um projeto de reestruturação da FUNAI. Ficou decidida a descentralização da FUNAI de maneira a suprimir a maior parte da administração central de Brasília e criar superintendências executivas regionais em seis lugares: Belém, Cuiabá, Curitiba, Goiânia, Manaus e Recife. A estas se acrescentava uma superintendência das questões fundiárias em Brasília. Tudo isso foi feito sem nenhuma consulta aos povos e às organizações indígenas. Apesar dos protestos indígenas nesta ocasião, o Presidente Sarney assinou, no mesmo dia, o decreto n. 92.470 que aprovava a nova organização da FUNAI<sup>194</sup>.

A partir de então, foi no nível regional que se deram as atividades relativas ao recenseamento – crucial para a demarcação das terras indígenas – e as atividades relativas à utilização dos recursos naturais situados em terras indígenas foram planejadas, coordenadas, executadas e acompanhadas. Esse tipo de prerrogativa gerou prejuízos para os povos indígenas uma vez que favoreceu comportamentos clientelistas e a corrupção.

---

<sup>191</sup> Paulo Machado Guimarães, Assessoria Jurídica do CIMI. **Demarcação das Terras Indígenas. A agressão do Governo**. Brasília, 1989, p. 54 – 55. Disponível em: [http://lemad.ffiich.usp.br/sites/lemad.ffiich.usp.br/files/Lemad-DH-USP\\_demarca%C3%A7%C3%A3o\\_das\\_terras\\_ind%C3%ADgenas.pdf](http://lemad.ffiich.usp.br/sites/lemad.ffiich.usp.br/files/Lemad-DH-USP_demarca%C3%A7%C3%A3o_das_terras_ind%C3%ADgenas.pdf). Acesso em: 25/02/2014.

<sup>192</sup> O Projeto Calha Norte e os Índios. **Povos Indígenas no Brasil 1987/88/89/90**. São Paulo: CEDI, p. 93.

<sup>193</sup> Calha Norte: o Projeto especial para a ocupação das fronteiras. **Aconteceu Especial nº 17**, Povos Indígenas no Brasil 1985-86. São Paulo: CEDI, p. 64.

<sup>194</sup> A política indigenista da Nova República. **Aconteceu Especial nº 17**, Povos Indígenas no Brasil 1985-86. São Paulo: CEDI, p. 23-43. Decreto nº 92/470 de 18 de março de 1986 que altera o Estatuto da FUNAI. Disponível em: <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/110659/decreto-92440-86>. Acesso em: 25/02/2014.

Essas medidas não foram feitas para o benefício das comunidades indígenas, mas favoreciam os interesses econômicos do país na medida em que acabaram por reconhecer legalmente a espoliação planejada das terras indígenas.

No que diz respeito à exploração da mineração em terras indígenas, desde o governo Figueiredo muitas manobras foram realizadas para tentar legalizar a exploração de minérios em terras indígenas. Foi por decreto ministerial do governo Sarney que, em julho de 1985, foi dado poder ao Diretor do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) do Ministério das Minas e Energia, radicalmente anti-indígena, de assinar diretamente as autorizações de prospecção de minérios. No intervalo de apenas alguns meses, as autorizações aumentaram em 124%<sup>195</sup>.

Em seguida, houve protestos da UNI e do CIMI que levaram o Ministro das Minas e Energia a anular as autorizações e a formar um grupo de trabalho para criar uma regulamentação ao decreto 88.985<sup>196</sup>, o que foi feito no decorrer dos dois anos seguintes e que não resolveu de forma alguma o problema dos índios, uma vez que a finalidade desse decreto era regulamentar a exploração de minérios em terras indígenas.

Um grupo de estudos formado por antropólogos do CEDI e geólogos da CONAGE (Coordenação Nacional dos geólogos), realizou um levantamento com base em informações oficiais e apurou que, até março de 1986, 537 alvarás de pesquisas haviam sido liberados pelo DNPM, incidindo sobre aproximadamente 3.771.417ha de terras indígenas na Amazônia<sup>197</sup>. O relatório do grupo de trabalho nunca se tornou público. E as concessões de prospecção denunciadas não foram anuladas. A consequência foi uma explosão de títulos de concessão de exploração de minérios na Amazônia entre 1985 e 1986 que afetaram as terras indígenas de forma considerável.

Em 1986, o documento publicado pelo CEDI juntamente com os geólogos da CONAGE, destacou a concessão de títulos para a pesquisa mineral em terras indígenas. O fato de o governo ter ignorado os potenciais impactos ambientais e sociais de tais concessões chocou representantes constitucionais brasileiros. O documento acrescentou

---

<sup>195</sup> Mineração em áreas indígenas. **Aconteceu especial n° 15**, Povos Indígenas no Brasil/84. São Paulo: CEDI, 1985, p. 29-41.

<sup>196</sup> Portaria Interministerial n° 692, de 10/06/1986. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-88985-10-novembro-1983-438901-norma-pe.html>. Acesso em: 07/02/2014.

<sup>197</sup> Do lado de baixo do chão. **Aconteceu Especial n° 17**, Povos Indígenas no Brasil 1985-86. São Paulo: CEDI, p. 44.

um novo impulso aos esforços dos povos indígenas e suas organizações de apoio para incluir o direito à terra dos povos indígenas no texto constitucional<sup>198</sup>.

O governo Sarney estava encarregado de convocar uma Assembleia Constituinte a fim de redigir a nova Constituição do Brasil democrático. A política indigenista implementada no quadro do PCN só fez reforçar o peso dos grupos de pressão anti-indígenas, notadamente o Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM), o lobby minerador que desejava abrir as terras indígenas ricas em minérios para a exploração<sup>199</sup>. Mas de forma surpreendente, os índios se mobilizaram tomando ativamente parte da Assembleia Constituinte. Dado o impacto do legado autoritário sobre os povos indígenas, a participação pró-ativa dessas populações no processo de democratização do Brasil torna-se ainda mais impressionante (Rodrigues, 2002, p. 494)<sup>200</sup>.

Os povos indígenas participaram ativamente do processo que levou à promulgação da Constituição de 1988. As limitações que o espaço político impunha, no entanto, implicavam em dificuldades de discutir muitas questões quando os povos indígenas tentaram exigir seus direitos, articular suas prioridades e afirmar sua autonomia com relação à sociedade brasileira (Rodrigues, 2002, p. 494).

A UNI, juntamente com organizações não governamentais como a Associação Brasileira de Antropologia (ABA), teve um importante papel durante a Assembleia Constituinte de 1987-88, ajudando a escrever as novas leis que, pela primeira vez, reconheceriam os índios como sujeitos de direito e abandonariam o propósito de uma incorporação incondicional à comunhão nacional. O grupo indígena Kayapó foi fundamental nesse processo. A estratégia de lobby mais eficaz implementada pelo movimento indígena foi ter representantes indígenas presentes no Congresso Brasileiro, quase de forma permanente, sempre que havia debates programados e votações sobre temas de seu interesse (Rodrigues, 2002, p. 495).

Embora os representantes da etnia Kayapó muitas vezes estiveram à frente das mobilizações, pelo menos trinta e cinco nações indígenas participaram dos debates constitucionais entre 1987 e 1988. O movimento dos povos indígenas utilizaram estratégias

---

<sup>198</sup> *Ibidem*, p. 45.

<sup>199</sup> Do lado de baixo do chão. **Aconteceu Especial nº 17**, Povos Indígenas no Brasil 1985-86. São Paulo: CEDI, p. 44.

<sup>200</sup> Sobre a importante participação dos Povos Indígenas no processo Constituinte de 1987 – 1988 ver livro de Rosane Lacerda, **Os Povos Indígenas e a Constituinte 1987 – 1988**, de 2008 e tese de Poliene Soares dos Santos Bicalho de 2010.

de lobby, como a organização de visitas de grupo a representantes constitucionais influentes, encaminhando propostas de legislação, e celebrando conquistas com música e dança tradicional (Rodrigues, 2002, p. 495).

Tão significativas quanto o ativismo indígena em Brasília foi para o processo constitucional de 1987-1988, foram as lutas locais e regionais para proteger suas terras, recursos e estilos de vida, nas quais diferentes grupos indígenas se engajaram ao longo da década de 1980. O apoio das organizações brasileiras interessadas em questões de direitos humanos e indígenas foi também fundamental para a conquista dos direitos indígenas nesse momento de democratização do país. O CIMI, o CEDI e a ABA estavam entre os primeiros e mais fortes defensores dos povos indígenas. Ao longo da década de 1980, essas organizações tiveram um papel crucial em documentar as injustiças contra os povos indígenas, prestando assistência técnica e jurídica, e criticando sempre que possível, a abordagem assimilacionista das políticas indigenistas dos militares (Rodrigues, 2002, p. 496).

Em 1987, a Assembleia Constituinte recebeu duas propostas de alteração do capítulo sobre direitos indígenas. O primeiro foi apresentado pelo UNI, com o apoio dos dezoito organizações, entre elas CEDI e ABA, e continha 43.057 assinaturas. O segundo foi apresentado pelo CIMI e continha 44.171 assinaturas. Ambas as propostas destacaram a necessidade de proteger os povos indígenas de atividades de mineração indiscriminadas em suas terras, restringindo os direitos de prospecção para os próprios índios<sup>201</sup>.

O impacto do relatório CEDI / CONAGE e das emendas constitucionais populares sobre direitos dos povos indígenas pode ser medido pela reação que gerou nos grupos de interesse de mineração, dentro e fora do Congresso Brasileiro.

O jornal *O Estado de São Paulo* (ESP) lançou uma campanha de difamação contra o CIMI, a Igreja Católica, e outras organizações comprometidas com a defesa dos direitos indígenas. Em uma série de artigos intitulados "Uma conspiração contra o Brasil", o jornal acusou as organizações de conspirarem com as empresas estrangeiras para bloquear o

---

<sup>201</sup> Ver Proposta de Emenda Popular ao Projeto da Constituição por iniciativa da Associação Brasileira de Antropologia (ABA), Coordenação Nacional dos Geólogos (CONAGE), e Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), apresentada à Sub-comissão de Negras, Povos Indígenas, deficientes físicos e minorias, 13 de agosto de 1987 e Proposta de Emenda Popular ao Projeto da Constituição por iniciativa do Conselho Indigenista Missionário (CIMI), Associação Nacional de Apoio ao Índio (ANAI/RS), Movimento de Justiça e Direitos Humanos, e Operação Anchieta (OPAN), apresentada à Sub-comissão de Negras, Povos Indígenas, deficientes físicos e minorias em 11 de agosto de 1987.

acesso de empresas brasileiras para reservas minerais da Amazônia<sup>202</sup>. Ele também acusava os interesses da mineração internacional, por meio de seus "agentes" no Brasil, de conspirar para impor o conceito de "soberania limitada" do Brasil sobre as terras indígenas. As acusações foram explícitas e implícitas, como pode ser inferido a partir dos títulos dos artigos que se seguiram "A conspiração contra o Brasil", "O CIMI e seus irmãos do Estanho" (ESP, 12/08/1987); "Índios, o caminho para os Minérios" (ESP, 13/08/1987) e "O Evangelho do CIMI: índio, Ouro..." (ESP, 15/08/1987). A série concluiu que o objetivo da Igreja Católica, do CIMI, das organizações associadas e os interesses da mineração estrangeira era restringir a capacidade do Brasil de competir no mercado mineral internacional<sup>203</sup>.

Como resultado das acusações de ESP, a oposição dos interesses conservadores que vinham se acumulando desde o início dos debates constitucionais, foi reforçada. No entanto, as organizações acusadas, bem como representantes constitucionais associados com os interesses dos povos indígenas, incluindo o senador Severo Gomes, reagiram rapidamente<sup>204</sup>. O CIMI e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) divulgaram declarações à imprensa denunciando as várias imprecisões, falsidades, e até mesmo uma assinatura forjada que constituíram as bases para as acusações do ESP<sup>205</sup>.

Além disso, CIMI e CNBB firmemente negaram qualquer conexão com os interesses minerais estrangeiros. Por fim, os aliados dos povos indígenas no Congresso pressionaram para o estabelecimento de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI). Como resultado do trabalho da Comissão, ficou claro que as acusações do ESP tinham sido fabricadas com o apoio de setores anti-indígenas, incluindo a empresa mineral brasileira Paranapanema e o Conselho de Segurança Nacional (CSN)<sup>206</sup>.

Embora as acusações do ESP não tenham conseguido minar o tratamento progressivo dado pela Constituição de 1988 para os direitos dos povos indígenas em geral, eles parecem ter alimentado a estratégia conservadora. O ponto crucial dessa estratégia foi colocar as questões relacionadas à mineração de terras indígenas fora do capítulo

---

<sup>202</sup> A Conspiração contra o Brasil. **Estado de São Paulo**, 9/08/1987.

<sup>203</sup> A Conspiração contra o Brasil (parts I—VI) e Os índios na nova Constituição. **Estado de São Paulo**, 9 de Agosto de 1987, p 1- 4.

<sup>204</sup> Senador Severo Gomes, Cronologia de uma Conspiração. **Folha de São Paulo**, 16 de Agosto de 1987, esclarecendo muitas das inconsistências da série do ESP.

<sup>205</sup> CNBB Repudia a Denúncia de Conspiração. **Tempo e Presença** n.º. 223, 1987.

<sup>206</sup> A Campanha do jornal O Estado de São Paulo e os interesses das mineradoras. **Tempo e Presença** n.º 233, 1987, p. 1–12.



constitucional dedicado aos direitos indígenas. Além disso, durante os trabalhos da ANC, os militares do antigo CSN, órgão de apoio do presidente José Sarney, pretendiam incluir no novo texto constitucional uma distinção entre índios aculturados e não aculturados, os primeiros deveriam ser excluídos do benefício das disposições inscritas no capítulo consagrado aos direitos indígenas.

Paralelamente ao processo constitucional, os militares do CSN e o governo federal, com base no decreto 88.118 de 1983, continuaram a intervir na questão da demarcação dos territórios indígenas no quadro do projeto de desenvolvimento econômico e militar Calha Norte/PCN em uma área que cobria toda fronteira norte da Amazônia.

Em junho de 1985, o Secretário do Conselho de Segurança Nacional, o General Bayma Denys, havia apresentado o Projeto Calha Norte (PCN). O conceito central do projeto repousava sobre a ocupação militar sistemática da zona fronteira situada ao norte do curso do rio Amazonas-Solimões (margem esquerda) e o desenvolvimento econômico da região. Segurança nacional e desenvolvimento eram as palavras chave. O projeto voltava-se para menos de 14% do território nacional e 24% da Amazônia Legal<sup>207</sup>, onde viviam 63 mil índios distribuídos em 54 grupos étnicos<sup>208</sup>. Concretamente, a região norte da Amazônia seria dividida em três zonas: a zona ribeirinha de ocupação mais tradicional, a zona de fronteira com a Colômbia, Venezuela e as três Guianas e a zona interior. O PCN se concentraria na zona de fronteira delimitando uma área de cento e cinquenta quilômetros de largura ao longo de 6500 quilômetros de fronteira<sup>209</sup>.

Um dos aspectos positivos do projeto seria a construção de uma rede de hospitais ao longo de toda a fronteira norte e a vontade anunciada de melhorar os serviços sociais e o nível de vida das populações. No entanto, o PCN era sobretudo um projeto de desenvolvimento econômico cujo objetivo era atrair investimentos estrangeiros e explorar os recursos naturais localizados na faixa escolhida e nos territórios indígenas.

Na prática, o que houve foi uma filtragem das demandas de demarcação das terras indígenas pelo grupo de trabalho com base nas indicações do Conselho Nacional de Segurança segundo as quais deveriam ser excluídas das delimitações as terras indígenas cujos territórios estivessem situados na zona de fronteira; aqueles cuja superfície era

---

<sup>207</sup> Calha Norte: o Projeto Especial para a ocupação das fronteiras. *Aconteceu Especial n° 17, Povos Indígenas no Brasil 1985-86*. São Paulo: CEDI, 1987, p. 65.

<sup>208</sup> O Projeto Calha Norte e os Índios. *Povos Indígenas no Brasil 1987/88/89/90*. São Paulo: CEDI, 1991, p. 93.

<sup>209</sup> *Idem*.

considerada muito importante; aqueles situados próximos a cidades e aqueles cortados por vias de comunicação. A aplicação destes critérios gerou uma redução drástica das terras indígenas.

As terras dos índios Yanomami (Roraima) e dos Tukano orientais, Arawak e Maku (Alto Rio Negro) foram divididas respectivamente em 19 e 14 pequenas áreas indígenas descontínuas, o resto de seu território tradicional (71,5% e 61%) sendo transformado por meio de uma “expropriação ecológica” sem precedente em diferentes unidades de conservação incompatíveis com o conceito de ocupação permanente e usufruto exclusivo conforme estabelecido no artigo 231 da Constituição<sup>210</sup>.

Na terra Yanomami, um parque nacional e duas florestas e no Alto Rio Negro, onze florestas nacionais. Essas florestas ao invés de representarem cinturões protetores dos índios como afirmavam na época os militares do CSN, estavam na realidade destinadas a exploração industrial de madeira e outros produtos florestais e também a exploração de minérios<sup>211</sup>.

A espoliação desses dois territórios indígenas no quadro do PCN havia sido subscrita em 1989 e 1990 por muitos decretos do presidente Sarney que homologavam a demarcação de diferentes áreas indígenas e criavam as florestas nacionais<sup>212</sup>. No entanto, em face da situação sanitária dramática dos Yanomami como consequência da invasão de seu território por garimpeiros (aproximadamente 1500 Yanomami morreram por doenças introduzidas pelo contato em menos de 3 anos)<sup>213</sup>, a pressão internacional forçou o governo Collor a rever a demarcação do território tradicional desses índios, obrigando-o a demarcar uma área contínua de 9419108 ha<sup>214</sup>.

Quanto à região do Alto Rio Negro, muitas lideranças indígenas, recorrendo ao artigo 129 da Constituição de 1988, denunciaram ao Ministério Público a espoliação territorial de que eram vítimas no quadro do PCN, reafirmando igualmente a necessidade e urgência da demarcação de suas terras em uma área contínua<sup>215</sup>.

---

<sup>210</sup> Terra Yanomami e Florestas Nacionais no Projeto Calha Norte: uma Expropriação ecológica. **Aconteceu Especial n° 18, Povos Indígenas do Brasil -1987/88/89/90**. São Paulo: CEDI, 1991, p. 166 – 169.

<sup>211</sup> Código Florestal, Lei n. 6771 de 15 de setembro de 1965, artigo 5 e Projeto de Regulamentação das Florestas Nacionais, n° 107/88 IBDF/DE.

<sup>212</sup> Terra Yanomami e Florestas Nacionais no Projeto Calha Norte: uma Expropriação ecológica. **Povos Indígenas do Brasil -1987/88/89/90**. São Paulo: CEDI, 1991, p. 166 – 169.

<sup>213</sup> *Idem*.

<sup>214</sup> Portaria n° 580 de 15 de abril de 1991.

<sup>215</sup> Baniwa, Baré, Warekena, Maku, Tukano ....: os povos indígenas do “baixo rio negro” querem ser reconhecidos. **Povos Indígenas do Brasil -1987/88/89/90**. São Paulo: CEDI, 1991, 135 – 140.

De forma geral, o PCN consistiu na redução das terras indígenas favorecendo o processo de sedentarização e liberando as terras para companhias de prospecção mineral atraindo investimentos para a região. Acrescenta-se a isto, o isolamento político a que foram submetidos os povos indígenas uma vez que o acesso aos territórios indígenas ficava sujeito à habilitação pelo PCN. Os militantes pró indígenas, os representantes de organizações indígenas, antropólogos e missionários engajados foram impedidos de entrarem em terras indígenas para evitar o desenvolvimento de tendências separatistas. Dessa forma, a assistência sanitária, educacional, econômica, alimentar, foi unicamente promulgada pelos militares gerando uma dependência irreversível, de forma a torna-los mais manipuláveis e corruptíveis com a intrusão nos seus territórios de empresas de extração<sup>216</sup>.

Os Yanomami foram a única etnia nomeada explicitamente pelo PCN. Tratava-se de uma etnia numerosa e dispersa sobre um território de 94.191 quilômetros quadrados repartidos ao longo da fronteira e entre os estados de Roraima e do Amazonas. Além disso, ela era representada pela Comissão pró-Yanomami (CCPY), uma organização não governamental brasileira muito influente criada em 1978 que lutou pela demarcação de um parque Yanomami. Isso não era bem visto pelos militares que temiam movimentos separatistas por parte dos indígenas binacionais (Brasil e Venezuela) cada vez mais organizados e que contavam com o apoio das organizações internacionais<sup>217</sup>.

O PCN teve como consequência direta a regulamentação da questão fundiária em território Yanomami. A CCPY lutava desde 1978 pela criação do Parque e a visibilidade internacional dada a esta questão forçou os militares a agirem rápido. O CNS, do qual dependia a autorização de demarcação das terras indígenas desde o decreto n. 88.118, havia oposto seu veto à proposta da FUNAI em 1985 de demarcar um parque Yanomami contínuo de 94.191 quilômetros quadrados. Em 1988, com grande reforço da cobertura midiática, o governo brasileiro anunciou a criação do Parque Yanomami de 80.000 quilômetros quadrados com a Portaria n° 160, modificada em novembro pela Portaria n° 250<sup>218</sup>.

---

<sup>216</sup> Márcio Santilli. Os direitos indígenas na Constituição brasileira. **Povos Indígenas do Brasil - 1987/88/89/90**. São Paulo: CEDI, 1991, p. 11 – 12.

<sup>217</sup> Memélia Moreira. A estratégia do genocídio Yanomami. **Povos Indígenas do Brasil -1987/88/89/90**. São Paulo: CEDI, 1991, p. 162 – 164.

<sup>218</sup> Bruce Albert, Terra Yanomami e Florestas Nacionais no Projeto Calha Norte: uma expropriação “ecológica”. **Povos Indígenas do Brasil -1987/88/89/90**. São Paulo: CEDI, 1991, p. 166 – 169.

O objetivo subjacente do PCN e de suas ramificações permanecia idêntico aos objetivos do Plano de Integração Nacional dos anos 1970: a redução dos territórios indígenas em proveito dos interesses de mercado. Implementado por um governo democrático, continuava muito autoritário tanto pela qualidade de seus organizadores (o Conselho de Segurança Nacional) quanto pelos meios de ação (espoliações, acordos forçados, expulsão das organizações militantes dos territórios Yanomami...). Sob o comando dos militares, a política adotada na Amazônia não estava de acordo com os direitos humanos e entrava em contradição com a nova Constituição Federal.

De maneira geral, a Nova República não trouxe mudanças positivas na política indigenista. Enquanto o movimento indígena se organizava e se fortalecia, o governo Sarney não parecia disposto a acolhê-lo como um ator político completo, tampouco a considerar os índios como cidadãos brasileiros. Deixando a Amazônia nas mãos dos militares, ele condenava 60% da população indígena brasileira a submeter-se a uma política de integração forçada nos moldes da praticada pelo SPI, mas agora sob a capa da doutrina de segurança nacional.

## CAPÍTULO 5

### **Políticas de Reconhecimento e multiculturalismo no Brasil pós 1988**

O reconhecimento dos povos indígenas no Brasil se dá em um contexto particular de valorização do multiculturalismo, que leva a uma renovação das políticas indigenistas. Para compreender os avanços jurídicos que a Constituição de 1988 trouxe em matéria de direitos indígenas e as mudanças no plano das políticas indigenistas a partir da década de 1990, é preciso conhecer esse contexto e o debate político e filosófico em torno dele.

As políticas de reconhecimento e o multiculturalismo têm uma relação direta com as mobilizações políticas dos grupos que reivindicam reconhecimento, direitos particulares ou um tratamento preferencial. Elas são, ao mesmo tempo, o fruto de uma demanda etnoidentitária e uma “dádiva política do Estado”. É impossível entender o novo constitucionalismo na América Latina, sem considerar o debate filosófico anglo-saxão sobre o reconhecimento das minorias que primeiro impulsionou a “onda de multiculturalização dos anos 1990” (Martinat, 2005, p. 25).

Nesse capítulo, retomamos em um primeiro momento as contribuições de Will Kymlicka e Charles Taylor sobre o Multiculturalismo e o debate entre Nancy Fraser e Axel Honneth sobre reconhecimento e redistribuição. Em seguida, apresentamos as versões críticas do Multiculturalismo em Slavoj Žižek e Charles Hale. Num segundo momento, descrevemos as mudanças que a nova Constituição de 1988 trouxe no plano dos direitos indígenas. Finalmente, analisamos a recepção pelos governos democráticos dos novos dispositivos constitucionais e a forma como foram incorporadas essas mudanças nas políticas indigenistas de 1990 a 2010.

#### **5.1 Multiculturalismo e Multiculturalismo Neoliberal**

A globalização colocou à prova a imagem de um mundo dividido entre Estados-nação soberanos que conjugam perfeitamente a unidade territorial, cultural e linguística. A diferença aparece como uma realidade concreta e para responder às questões suscitadas pelo reconhecimento da diversidade cultural é que surgem as teorias multiculturais. Como as sociedades democráticas, cujo princípio básico é a igualdade de todos os cidadãos,

poderiam reconhecer as identidades diferentes? O Multiculturalismo aparece então como uma resposta ao grande dilema que enfrentam as democracias atuais: tensão entre diferença e igualdade, entre a exigência de reconhecimento da diferença e de redistribuição que permita a realização da igualdade. Essa tensão, segundo Boaventura de Sousa Santos e João Arriscado Nunes, “está no centro das lutas de movimentos e iniciativas emancipatórias que procuram propor noções mais inclusivas e respeitadoras da diferença” (2003, p. 25).

Originalmente, o termo “multiculturalismo” designa a coexistência de formas culturais ou de grupos caracterizados por culturas diferentes no seio das sociedades modernas. Mas rapidamente, o termo vai se tornar controverso designando, ao mesmo tempo, uma realidade e um projeto. Por um lado, designa a coexistência de grupos étnicos, religiosos ou culturais diferentes em uma mesma sociedade. Por outro, enquanto construção ideológica, o multiculturalismo se refere a um projeto para promover uma visão alternativa do ‘bem comum’ e do ‘justo’ no interesse das sociedades pluriculturais. Para Santos e Nunes, o multiculturalismo, como projeto, pode assumir um conteúdo e uma direção emancipatórios. Com base no reconhecimento da diferença e do direito à diferença e com base na articulação de diferenças e na emergência de configurações culturais pautadas em contribuições de experiências e histórias distintas, é que esses autores propõem explorar as possibilidades emancipatórias do multiculturalismo (2003, p. 33).

Os dois grandes nomes que colocaram o problema do multiculturalismo na ordem do dia foram Will Kymlicka e Charles Taylor. Esses dois cientistas políticos canadenses escreveram duas obras que se tornaram referência sobre o assunto: *Ciudadania Multicultural* (1996) de Kymlicka e *Multiculturalismo. Examinando a política de reconhecimento* (1998) de Charles Taylor.

Kymlicka (1996) procura mostrar que o reconhecimento das minorias não é incompatível com os princípios liberais democráticos. O reconhecimento dos direitos das minorias não se choca com os ideais de igualdade e liberdade do liberalismo. Igualdade não significa que todos cidadãos devam possuir direitos idênticos. Por isso, Kymlicka considera que, diante do dilema da acomodação da diversidade cultural, os Estados devem responder às demandas das minorias reconhecendo e promovendo, ao mesmo tempo, os direitos individuais e os direitos diferenciados em função do grupo.

Ele explica que o termo multiculturalismo abarca “formas muito diferentes de pluralismo cultural”, cada uma delas com reivindicações particulares (Kymlicka, 1996, p. 25). É preciso distinguir os diversos tipos de minorias culturais para que se possa compreender com clareza suas características distintivas, suas necessidades e reivindicações. Kymlicka se concentra em dois modelos amplos de diversidade cultural. O primeiro refere-se à “diversidade cultural que surge da incorporação de culturas que previamente desfrutavam de autogoverno e que estavam territorialmente concentradas dentro de um Estado maior”. Esse modelo, ele chama de *minorias nacionais*. O segundo caso é o da “diversidade cultural que surge da imigração individual e familiar”. Esse modelo, ele chama de “grupos étnicos” (Kymlicka, 1996, p. 25).

Kymlicka propõe o reconhecimento de três tipos de direitos em função do pertencimento grupal que visam “acomodar as diferenças nacionais e étnicas: 1) direitos de autogoverno; 2) poliétnicos e 3) direitos especiais de representação” (1996, p. 47). O primeiro e o terceiro tipos de direitos levam em conta as características e necessidades das minorias nacionais e o segundo tipo leva em conta as características e necessidades dos grupos étnicos. O terceiro atende às exigências de ambas as minorias. Os direitos poliétnicos são destinados a fomentar a integração das minorias na sociedade e

[...] têm como objetivo ajudar os grupos étnicos e as minorias religiosas a expressarem sua particularidade e seu orgulho cultural sem que este obstaculize seu êxito nas instituições econômicas e políticas da sociedade dominante (Kymlicka, 1996, p. 53).

Com relação aos direitos de autogoverno, Kymlicka explica que a maior parte das *minorias nacionais* tem reivindicado o direito à autonomia política e à jurisdição territorial para que lhes seja assegurado “o pleno e livre desenvolvimento de suas culturas”. O reconhecimento do direito à autonomia política e jurisdição territorial para as minorias nacionais seria a melhor forma para garantir-lhes sua continuidade histórica e cultural, visto que o tratamento idêntico de todos os indivíduos favorece, em geral, a cultura majoritária colocando em desvantagem a reprodução cultural dos grupos minoritários (1996, p. 47).

Os direitos especiais de representação, válidos tanto para as minorias nacionais quanto para os grupos étnicos, devem garantir a participação dessas minorias nas

instituições políticas da cultura majoritária. Esses dois grupos minoritários estiveram excluídos por muito tempo do processo político e os direitos de representação teriam o propósito de assegurar que sua voz fosse ouvida naqueles espaços onde são tomadas as decisões que os afetam (1996, p. 55 - 56).

Segundo Kymlicka, esses direitos especiais teriam o escopo de contribuir para uma mudança da situação de desigualdade em que se encontram as minorias. São direitos concebidos para salvaguardar a riqueza da diversidade cultural humana, que a teoria dos Direitos Humanos, devido a sua natureza ontologicamente universalista, tem ignorado. As teorias multiculturalistas vêm mostrar que os direitos humanos são uma construção histórica da Europa que buscou uniformizar as diferenças e que o respeito pelas minorias étnicas exige a relativização desses direitos.

Charles Taylor (1994), por sua vez, relaciona o “multiculturalismo” com a questão do reconhecimento. A reflexão sobre o tema do reconhecimento, inicialmente introduzida por Hegel, vai ser retomada no início dos anos 1990 por Axel Honneth e Charles Taylor. Axel Honneth e Charles Taylor publicam quase ao mesmo tempo seus primeiros trabalhos sobre a questão. Essas reapropriações da temática hegeliana abrem, de certa forma, as portas da filosofia política às reclamações individuais e coletivas vindas dos excluídos e dominados, e elas o fazem teorizando a importância de suas lutas e reivindicações. Elas trazem à luz os conflitos reais que caracterizam as sociedades contemporâneas e tratam de descrevê-los como uma luta por reconhecimento.

Para esses pensadores, o reconhecimento de identidades tanto individuais quanto coletivas é primordial para a emancipação de sujeitos de direito e de grupos em sociedades pluralistas como a nossa. A formação da identidade, individual ou coletiva, depende do reconhecimento pelo outro. Partindo dessa premissa, Charles Taylor vincula a luta por reconhecimento à questão da identidade (1994, p. 45). Taylor compreende que a exigência de reconhecimento se baseia na relação entre reconhecimento e identidade, onde a identidade individual se estabelece pelo sentido definidor atribuído à própria pessoa de suas características enquanto ser humano. Para ele, nossa identidade se define e se molda através do reconhecimento ou por sua falta. O reconhecimento, legítimo ou ilegítimo, inclui a interpretação de nossa identidade advinda de outras pessoas, ou seja, pela importância que os “outros-importantes” (1994, p. 53) nos atribuem é que nossa identidade



é também definida; para Taylor, o devido reconhecimento é uma “necessidade humana vital” (1994, p. 46).

A tese de Taylor é que nossa identidade se molda em parte pelo reconhecimento e em parte pela falta deste. Frequentemente, a nossa identidade se expressa também pelo falso reconhecimento de outros e assim, um indivíduo ou grupo de pessoas podem sofrer um verdadeiro dano, uma deformação se as pessoas e a sociedade que o rodeiam lhe mostram, como reflexo, um quadro limitativo, ou degradante ou depreciativo de si mesmo (1994, p. 45 – 46).

Segundo Taylor, a construção da identidade não acontece somente no plano íntimo, mas é construída também na esfera social. Aqui, Taylor ressalta como uma característica inerente ao ser humano, a formação dialógica. Segundo ele, a “minha própria identidade depende, decisivamente, das minhas reações dialógicas com os outros” (1994, p. 45). Ele utiliza o dialogismo para mostrar como a constituição da identidade do indivíduo se realiza em uma troca contínua, se estruturando e se definindo através da comparação e da diferença. A questão da identidade não só se realiza através da troca e da interação, mas deixa também clara a existência das diferenças nessas relações. Assim, a valorização da diferença torna-se fundamental à construção da identidade (1994, p. 63).

Em seguida, Taylor destaca que o reconhecimento pode ser elaborado em duas esferas: na esfera íntima, onde se constrói a identidade individual pela apreensão e pelo desprezo de “outros significativos” e, na esfera pública, onde ocorre a política de reconhecimento igualitário (1994, p. 57). Para ele, da mesma forma em que a construção das identidades pessoais se realiza por intermédio do diálogo com o outro, as identidades sociais dependem de políticas de reconhecimento igualitário (1994, p. 58).

Com o advento do liberalismo e a conseqüente passagem da honra à dignidade, houve para Taylor uma política de universalismo, com a extensão de iguais direitos a todos os cidadãos (1994, p. 58). Assim, com a política da dignidade igualitária, o que se estabelece pretende ser universalmente o mesmo, um cesto idêntico de direitos. Taylor critica Rousseau por ter concebido uma política da igual dignidade por demais homogeneizante (1994, p. 70 - 71).

Por outro lado, a moderna noção de identidade originou uma política da diferença. Cada indivíduo ou grupo quer ter reconhecida sua particular e peculiar identidade. A crítica de Taylor é que culturas majoritárias assimilam identidades particulares. A política da

diferença requer que tratemos com igual respeito outras culturas (1994, p. 84). Taylor lança uma série de argumentos para que venhamos a tratar com igual valor culturas tidas como inferiores. Para Taylor, uma adequada política de reconhecimento implicaria uma capacidade de intervenção do Estado a favor de culturas minoritárias ameaçadas. A principal crítica a Taylor vem dos liberais que dizem ser a ‘política de reconhecimento’ contrária ao tratamento igualitário das culturas que deveria estar na base de uma política verdadeiramente liberal (1994, p. 81).

Quanto à teoria da luta por reconhecimento de Axel Honneth, segundo interpretações de alguns autores, a exemplo de Nancy Fraser, a mesma não permite integrar as demandas expressas pelas minorias étnica-culturais uma vez que, na esfera do direito ela reconhece apenas direitos individuais e não coletivos e, na esfera da solidariedade, ela somente oferece estima pelas capacidades ou talentos dos indivíduos e não por sua identidade coletiva ou cultural. Nancy Fraser, filósofa norte americana feminista, foi quem formulou a crítica à “psicologização” social da teoria da luta por reconhecimento de Honneth (2003, p. 31).

Em sua obra *Redistribution or Recognition?: a Political-Philosophical Exchange* (2003), Fraser desenvolve seus argumentos críticos à teoria de Honneth, especialmente por ele ter recorrido à psicologia social para fundar sua teoria. Para ela, o reconhecimento é uma questão de “justiça” e não de “autorrealização” (2003, p. 28). Fraser acredita que os critérios usados por Honneth para identificar as experiências de negação de reconhecimento como sendo injustiças não devem ser considerados como passíveis de trazerem danos psicológicos aos indivíduos. Fraser não acredita que se deva associar injustiças sociais com emoções vividas pelos indivíduos. Ela explica que um dos perigos de uma tal abordagem é responsabilizar a vítima pelo que ela sente: “quando o não reconhecimento é identificado com distorções internas na estrutura da autoconsciência do oprimido, é tão somente um caminho mais rápido para a culpabilização da vítima” (2003, p. 31). Ela teme que esse processo que leva ao reconhecimento se torne uma responsabilidade do indivíduo, pois se o indivíduo sente emoções negativas, cabe a ele transformar essas emoções negativas que ele sente. Assim, se prender às dimensões psicológicas do indivíduo seria contraprodutivo para uma teoria do reconhecimento.

Em seguida, Fraser sustenta que a teoria de Honneth é sectária porque ela se baseia em uma concepção particular de realização de si. Lembrando que, para Honneth, o

reconhecimento constitui as condições de realização de si. Para ele, uma sociedade é legítima na medida em que garante as condições de reconhecimento mútuo por meio das quais os indivíduos conseguem se realizar individualmente. Fraser alega que Honneth acaba aderindo à uma concepção particular de bem por causa da impossibilidade de estabelecer um consenso sobre uma concepção de realização individual. Para ela, o conceito de autorrealização, mesmo sendo aceito por uma boa parcela da população, é sectário (2003, p. 31).

Na realidade social, os grupos que sofrem injustiças culturais sofrem também injustiças econômicas. Para Fraser o “não reconhecimento é uma questão dos impedimentos, externamente manifestos e publicamente verificáveis, que algumas pessoas encontram para serem membros plenos da sociedade” (2003, p. 31). Nesse sentido, ela entende tratar-se de uma questão de “justiça” e não de “realização pessoal”. Fraser argumenta que é necessário articular reconhecimento e redistribuição. Ela critica, partindo do pensamento feminista, o excesso de atenção dada, por parte dos intelectuais e da opinião pública, ao reconhecimento cultural em detrimento da questão da redistribuição socioeconômica. Para ela, a falta de reconhecimento deve ser compreendida como uma negação da participação na comunidade. Ela sustenta, então, que é necessário conjugar políticas de reconhecimento com políticas de redistribuição para que se alcance uma justiça social.

Fraser mostra que uma das ameaças à justiça social na globalização é, exatamente, essa transição da redistribuição para o reconhecimento. Os conflitos identitários alcançam um “estatuto paradigmático exatamente no momento em que o agressivo capitalismo globalizante conduzido pelos Estados Unidos está a exacerbar radicalmente as desigualdades econômicas”. A transição da redistribuição para o reconhecimento, segundo Fraser, “encaixou-se perfeitamente em um neoliberalismo que deseja acima de tudo reprimir a memória do igualitarismo socialista” e, dessa forma, as lutas por reconhecimento acabam contribuindo para “marginalizar, eclipsar e substituir” as lutas por redistribuição (2002, p. 10 – 11).

Em concordância com essa visão, outros autores como Slavoj Žižek e Charles Hale formularam críticas às políticas multiculturais e de reconhecimento. As críticas ao multiculturalismo, segundo Santos e Nunes, se devem à diversidade de projetos culturais e políticos que descrevem a si mesmos como “multiculturais”. Alguns criticam o

“multiculturalismo” por ter sido forjado no Norte, por ser um conceito do Norte e que o Norte procura impor aos países do Sul. Essa imposição implica “exportação” de conceitos ou quadros analíticos que continuam a ser veículos de dominação intelectual eurocêntrica. Para outros, o “multiculturalismo” seria a expressão da “lógica cultural do capitalismo multinacional ou global (...) e uma nova forma de racismo” (2003, p. 30).

Para Slavoj Žižek, o multiculturalismo seria a forma ideal de ideologia do capitalismo global (1998, p. 22). O multiculturalismo é uma atitude que trata a cultura local como o colonizador trata o povo colonizado: como “nativos” que devem ser estudados e “respeitados”. Existe no multiculturalismo “uma distância eurocentrista condescendente e/ou respeitosa para com as culturas locais, sem ter raízes com nenhuma cultura em particular”. Segundo Žižek,

*[...] el multiculturalismo es una forma de racismo negada, invertida, autorreferencial, un "racismo con distancia": "respeto" la identidad del Otro, concibiendo a éste como una comunidad "auténtica" cerrada, hacia la cual él, el multiculturalista, mantiene una distancia que se hace posible gracias a su posición universal privilegiada. El multiculturalismo es un racismo que vacía su posición de todo contenido positivo (el multiculturalismo no es directamente racista, no opone al Otro los valores particulares de su propia cultura), pero igualmente mantiene esta posición como un privilegiado punto vacío de universalidad, desde el cual uno puede apreciar (y despreciar) adecuadamente las otras culturas particulares: el respeto multiculturalista por la especificidad del Otro es precisamente la forma de reafirmar la propia superioridad (1998, p. 22).*

O multiculturalismo é assim visto como um conceito que encobre o problema das relações de poder, da exploração, das desigualdades sociais e das exclusões. A ideia de tolerância que esse conceito expressa não exige, segundo Santos e Nunes, um envolvimento ativo com os “outros” e acaba reforçando “o sentimento de superioridade de quem fala de um autodesignado lugar de universalidade” (2003, p. 31).

Segundo Walsh, esses autores críticos do multiculturalismo advertem que, por trás das novas políticas latino americanas de reconhecimento e de inclusão, “*juega una nueva lógica cultural del capitalismo global, una lógica que intenta controlar y armonizar la oposición con la pretensión de eventualmente integrar a los pueblos indígenas y negros dentro del Mercado*” (2002, p. 2).

As políticas multiculturalistas de reconhecimento representam uma resposta às demandas indígenas, no entanto, se atentarmos para o contexto político de “dupla transição” na América Latina para uma democracia eleitoral e para as políticas inspiradas no Consenso de Washington e no neoliberalismo em que surgem, logo veremos que “elas fazem parte de uma busca de novas formas de governança para as democracias de mercado (*market democracies*)” (Assies, 2009, p. 95).

Willem Assies explica que se trata de um novo cenário em que são aceitas as demandas culturais desde que não impliquem em uma redistribuição dos recursos e do poder. O multiculturalismo neoliberal é uma nova forma de filtrar as demandas indígenas seletivamente através do sistema político e das agências estatais (2009, p. 95). Assim, a legalização de alguns direitos se dá em um âmbito que não afeta o padrão de acumulação do modelo neoliberal. As reivindicações de caráter cultural são rapidamente atendidas, enquanto que as demandas de autodeterminação, autonomia, territorialidade e acesso aos recursos naturais, são deixadas para segundo plano.

O processo de reconhecimento e de internacionalização dos direitos indígenas levou às reformas constitucionais da América Latina a partir do final dos anos 1980, mas sobretudo nos anos 1990. As novas Constituições reconheceram a composição pluriétnica das sociedades nacionais, pelo menos retoricamente. Segundo Garcés, mediante o reconhecimento das diferenças (culturais, étnicas), buscou-se o reconhecimento da homogeneidade econômica do mercado e da política do Estado. Geriu-se a exclusão, porém sem mudar a hierarquização da desigualdade. O Estado pretendeu assim apagar o racismo do passado sem que sua institucionalidade e os valores democráticos liberais fossem ameaçados e, buscou com isso se reconstituir apresentando suas instituições como instrumentos de justiça e igualdade (Garcés, 2009, p. 172).

Charles Hale (2002) em seu artigo *Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala*, examina a relação entre a extraordinária mobilização dos povos indígenas, os avanços políticos e jurídicos que conquistaram e o neoliberalismo. Hale mostra que existe um aspecto dessa relação, que ele chama de “multiculturalidade neoliberal”, que não deve ser ignorado. Ele lembra que os propulsores da doutrina neoliberal (Banco Mundial, FMI, BID) apoiaram de modo proativo uma versão importante, ainda que limitada, dos direitos culturais, como meio de resolver seus próprios problemas e avançar suas agendas políticas.

Seu argumento principal é que o “multiculturalismo neoliberal” surgiu, em parte, como uma resposta às demandas por direitos dos povos indígenas, culturalmente oprimidos e excluídos, inaugurando assim um espaço político novo ao oferecer concessões significativas. Os proponentes do multiculturalismo neoliberal mostraram-se propensos à aprovação do direito ao “reconhecimento”. A partir do “reconhecimento”, outros direitos vieram: linguísticos, educativos, direitos contra a discriminação. Contudo, estas iniciativas chegaram com limites claramente definidos: tentativas de distinguir os direitos aceitáveis dos que não o são.

As concessões e proibições do multiculturalismo neoliberal estruturam os espaços que os ativistas de direitos culturais ocupam: definindo a linguagem de controvérsia, estabelecendo quais direitos são legítimos e que formas de ação política são apropriadas para alcançá-los e, inclusive, sopesando as questões básicas do que significa ser indígena. Para Hale, atores econômicos e políticos utilizam o multiculturalismo neoliberal para afirmar a diferença cultural, entretanto preservam a prerrogativa de discernir entre os direitos culturais consistentes com o ideal do pluralismo democrático, liberal e os direitos culturais antagônicos a dito ideal. Ao fazê-lo, estimulam uma ética universalista que se constitui em uma defesa da mesma ordem capitalista neoliberal. Na lógica dessa ética, aqueles que poderiam desafiar as iniquidades subjacentes ao capitalismo neoliberal, como parte de seu ativismo pelos “direitos culturais”, são considerados como “radicais”, definidos não como “anticapitalistas”, mas sim como “culturalmente intolerantes, extremistas” (2007, p. 314).

Trata-se então de uma aceitação de demandas culturais sem maior redistribuição de recursos ou poder que pudesse colocar em risco o projeto de governança neoliberal. Neste projeto, de acordo com Willem Assies, “a comunidade estaria encarregada de assumir as tarefas que o Estado neoliberal deixa de cumprir, sob a vigilância, por exemplo, das ONGs” (Assies, 2009, p. 96). Conceitos como “capital social”, “empreendimento”, “autogestão” e “participação”, muito frequentes nas novas políticas indigenistas do governo, vão ter um papel central nesse “multiculturalismo neoliberal”.

Com base no que foi exposto é que pretendemos analisar os avanços e retrocessos dos direitos dos povos indígenas e a forma como o Estado brasileiro recepcionou os novos dispositivos constitucionais nos itens a seguir.

## 5.2 Os direitos indígenas a partir da Constituição de 1988

A Constituição de 1988 foi um marco fundamental da história recente dos direitos indígenas. Ela surge em um contexto histórico e político de redemocratização do país após duas décadas de ditadura militar. Nesse processo de redemocratização, houve uma abertura, não apenas no Brasil, mas em todos os países da América Latina que viviam a mesma experiência, para as demandas dos povos indígenas. Esse “renascer das etnias” por todo o continente deu uma “força emancipatória às Constituições como resposta às décadas de autoritarismo, e um reconhecimento às diferenças, que haviam sido a marca do continente desde a conquista no final do século XV” (Marés, 2013, p. 2149).

Com a Constituição de 1988, o Brasil assumiu importantes mudanças paradigmáticas, acompanhando as tendências internacionais de subordinar os direitos individuais aos direitos coletivos de cidadania, como forma de compensar o lado mais fraco. Segundo Carlos Marés (1991), foi a primeira vez, a nível constitucional, que se admitiu a existência de direitos coletivos, seja reconhecendo a organização social, os costumes, línguas, crenças e tradições indígenas, seja atribuindo à comunidade direitos como o de opinar sobre o aproveitamento de recursos naturais e o de postular em juízo<sup>219</sup>.

O documento dedica um capítulo inteiro aos Índios, reconhecendo a composição pluriétnica do Brasil e abandonando oficialmente a postura integracionista das legislações anteriores. A Constituição brasileira de 1988 foi a primeira a romper com a tradição integracionista na América Latina, “garantindo aos índios o direito de continuarem a ser índios” e estabelecendo “com muita propriedade e talento” os seus direitos sociais e territoriais (Marés, 2013, p. 2149). O abandono de uma perspectiva assimilacionista, que entendia os índios como uma categoria puramente transitória, foi uma das principais inovações conceitual da nova Constituição<sup>220</sup>.

De fato, com a Constituição de 1988, o Brasil deu um grande passo ao reconhecer os povos indígenas como entidades coletivas detentoras de direitos coletivos. Ana Valéria Araújo e Sérgio Leitão (2002) pontuam como principais direitos coletivos reconhecidos pela Constituição de 1988, além do reconhecimento de sua organização social, os direitos

---

<sup>219</sup> Nova Constituição é promulgada. **Povos indígenas no Brasil - 1987/88/89/90**. São Paulo: CEDI, 1991, p. 29.

<sup>220</sup> Manuela Carneiro da Cunha. Nova Constituição é promulgada. **Povos indígenas no Brasil - 1987/88/89/90**. São Paulo: CEDI, 1991, p. 29.

originários e imprescritíveis sobre as terras que tradicionalmente ocupam; a sua posse permanente; o usufruto exclusivo das riquezas do solo, rios, lago; o uso das línguas maternas e dos processos próprios de aprendizagem; a proteção e valorização das manifestações culturais indígenas (2002, p. 23 - 24).

A Constituição contém, ao todo, onze artigos que fazem referência aos “Índios” e às “populações indígenas”<sup>221</sup>. Com os artigos 231 e 232, os índios recuperaram sua cidadania completa como maiores de idade, ao mesmo tempo em que adquiriram uma personalidade jurídica, ficando revogada a tutela paternalista, apesar de o Estatuto do Índio, ainda em vigor, manter às populações indígenas sob o regime tutelar. A figura da tutela, assim, não desaparece por completo. O Ministério Público Federal (MPF) passa a ser o defensor dos direitos e dos interesses dos indígenas no Brasil<sup>222</sup>.

Com relação ao reconhecimento da organização social e da cultura indígena, o artigo 231, *caput*, estabelece:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

Este artigo reconhece como “legítima uma ordem que desconhece, já que fundada nos usos, costumes e tradições”. Esta ordem pode ser relatada por um membro da comunidade ou mesmo descrita por um sociólogo ou antropólogo, “mas está fora do alcance da lei e de seus limites, é uma ordem social própria e diferente da ordem jurídica estatal organizada pela Constituição” (Marés, 2013, p. 2150). De acordo com o professor Carlos Marés, a organização social dos povos indígenas não deve ser entendida como uma categoria genérica que correspondesse a todos os índios do Brasil, “mas cada povo que mantenha sua organização social é, como tal, reconhecido”. Considerando a grande diversidade de povos e de situações de contato que esses povos experimentaram e experimentam, portanto, a grande diversidade de “organização social” possível, o

---

<sup>221</sup> Lembrando que o termo “povos indígenas” não foi adotado pela Constituição de 1988.

<sup>222</sup> Artigo 129, V, Constituição Federal de 1988, Senado Federal, Secretaria Especial de Informática. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_04.02.2010/CON1988.pdf](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_04.02.2010/CON1988.pdf), p. 30.



“dispositivo constitucional reconhece cada um desses povos e o direito subjetivo coletivo de cada grupo de reivindicá-la (a organização social própria)” (Marés, 2013, p. 2150).

Juntamente com o reconhecimento da organização social, o artigo 231, *caput*, reconhece os costumes, línguas, crenças e tradições, ou seja, o que se chama de cultura, “desde que se entenda costumes e tradições não só as normas de convívio, relações matrimoniais, sistema punitivo interno, hierarquia e divisões, inclusive clânicas, como também a gastronomia e a arte” (Marés, 2013, p. 2150). Alguns direitos culturais indígenas são regulados diretamente pela Constituição como o direito ao uso e à proteção das línguas maternas dos indígenas e de seus processos próprios de aprendizagem (artigo 210, parágrafo 2º). Os artigos 215 e 216 garantem o direito de todos os brasileiros a profunda diversidade cultural existente, nela incluindo as culturas indígenas e estabelecem o dever do Estado de preservar essa multiplicidade de culturas e apoiar e incentivar a valorização e difusão das diferentes manifestações culturais. Fazem parte destes direitos culturais, embora a constituição chame de “crenças”, “a religião de cada povo em toda sua complexidade e ritualística”; também os chamados “conhecimentos tradicionais e os inerentes à autogestão de seus territórios” (Marés, 2013, p. 2151).

O artigo 231, *caput*, ao estabelecer o reconhecimento de uma autonomia societária, não está apenas garantindo o respeito e a proteção aos direitos culturais dos povos indígenas. Está claro que não se trata mais de integração, os povos indígenas têm o direito, podem e devem, para preservar sua cultura, manter suas organizações sociais próprias vigentes para as presentes e futuras gerações. No entanto, é importante lembrar, que são eles, no pleno exercício de sua autonomia, que vão decidir os caminhos para o futuro e o processo de desenvolvimento que querem seguir, e isso faz parte também de seu direito à organização social própria (Marés, 2013, p. 2151).

A Constituição inovou também ao atribuir competência à Justiça Federal para julgar causas de direitos indígenas (art. 109, XI) e atribuiu ao MPF a função institucional de defender os direitos e interesses das populações indígenas (art. 129, V). O artigo 232 reconheceu a legitimidade dos índios, suas comunidades e organizações para entrarem em juízo em defesa de seus interesses e direitos. Cabe a eles, no entanto, a opção de valerem-se do MPF ou ingressar ou defender-se diretamente. Mas, em todos os casos, é função do MPF acompanhar todos os atos do processo (Marés, 2013, p. 2156). Antônio Carlos de Souza Lima afirma que ainda há muito a ser feito, mas o reconhecimento e a possibilidade

dos índios acionarem o judiciário são avanços constitucionais quase revolucionários em matéria de autodeterminação (2010, p. 35).

A Constituição de 1988 dedica sete parágrafos à questão da terra indígena. Ela passa a considerar o direito à terra como “originário”, isto é, “anterior e independente a qualquer ato do Estado”. Aqui se encontra, de acordo com Marés, o rompimento do paradigma: não se trata de uma determinação legal, mas de um “reconhecimento” de um direito preexistente. Esse “reconhecimento” é decorrente do fato histórico de terem sido os índios os primeiros ocupantes do Brasil. Os povos indígenas têm o direito a suas terras e o Estado brasileiro apenas o “reconhece e o garante”. De acordo com Marés, a demarcação e o registro servem apenas “para dar conhecimento a terceiros”. Isso significa também que não se pode exigir uma “memorialidade ou fidelidade territorial” de mais de 500 anos dos povos indígenas, até porque, a política de Estado no Brasil, até os anos 1980 pelo menos, foi de remoção desses povos para outros lugares. Esse direito é “originário” e independe de ato de reconhecimento, de demarcação ou registros (Marés, 2013, p. 2152).

Outra inovação conceitual é a de que a terra indígena não é apenas aquela necessária à habitação, mas à produção, preservação do meio ambiente, necessária, portanto, à sua reprodução física e cultural<sup>223</sup>, como se pode ler nos dois primeiros parágrafos do artigo 231:

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes<sup>224</sup>.

De acordo com a nova lei, os índios têm direito às terras que ocupam tradicionalmente, sendo que o advérbio “tradicionalmente” não está relacionado com o elemento histórico, mas com a forma tradicional de ocupação. É a ocupação real e atual

---

<sup>223</sup> Nova Constituição é promulgada. **Povos indígenas no Brasil - 1987/88/89/90**. São Paulo: CEDI, 1991, p. 29.

<sup>224</sup> Constituição Federal de 1988, Senado Federal, Secretaria Especial de Informática. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_04.02.2010/CON1988.pdf](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_04.02.2010/CON1988.pdf), p. 46.

que é reconhecida. Pode acontecer deste uso atual estar sendo impedido por atos do Estado ou por constrangimento de terceiros. A interpretação do STF tem sido no sentido da remoção dos terceiros, como exemplificam os casos Raposa Serra do Sol, Krenak e Panará (Marés, 2013, p. 2152). A ocupação deve, no entanto, ser feita de forma tradicional. O fato de um índio ou de uma família indígena viverem em um lote urbano não torna este terra indígena. “É necessário que na terra viva uma comunidade de forma tradicional”. As terras tradicionalmente ocupadas são habitadas em caráter permanente e são imprescindíveis para a preservação do ambiente que garante sua reprodução física e cultural (Marés, 2013, p. 2152).

Essa ocupação tradicional deve ser feita ainda “segundo os usos, costumes e tradições” indígenas. Marés explica que, aqui, trata-se da função social da terra indígena que é a garantia de vida e proteção do próprio povo que a habita, por isso, não se pode aplicar as limitações de produção de riqueza capitalistas e nem as limitantes ambientais do Código de Proteção da Fauna e do Código Florestal (2013, p. 2152).

Com relação à “posse permanente” e ao “usufruto exclusivo”, Marés explica que a posse indígena não deve ser confundida com a “posse civil do receituário privado, porque esta é individual e material, enquanto a indígena é coletiva e exercida segundo seus usos, costumes e tradições”. O que determina a posse são os usos, costumes e tradições. Nesse sentido, há “posse indígena” mesmo quando “parte dela adormece para reproduzir-se ecologicamente” ou quando “é intocada pelo imperativo sagrado”. Assim também se deve interpretar a expressão “usufruto exclusivo”, ou seja, como o direito que a comunidade indígena tem de usar ou não determinada área de acordo com seus usos, costumes e tradições. Não se deve entender por “usufruto exclusivo”, a “restrição ao ato de troca, venda ou doação de frutos e produtos das riquezas da área”. O que a comunidade faz com as riquezas exploráveis e comercializáveis do solo, dos rios e dos lagos é assunto da comunidade, que exclusivamente deliberará (2013, p. 2152).

Com relação à exploração dos recursos hídricos e à pesquisa e lavra das riquezas minerais o parágrafo terceiro do artigo 231 estabelece que

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-

lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

Entende-se que os índios têm direito ao usufruto exclusivo das riquezas do solo, mas o subsolo e os recursos minerais e hídricos continuam pertencendo à União (art. 176º da CF) podendo o Congresso autorizar a exploração dessas riquezas naturais para o interesse nacional (art. 49º da CF). Há que se ponderar, segundo Marés, que “esta autorização somente é possível quando não viola o *caput* do artigo 231 nem os demais parágrafos”. Assim, os direitos indígenas à terra, ao usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos, o direito à sociedade e cultura são “limites constitucionais à exploração hídrica ou minerária” (2013, p. 2152).

Ficou também estabelecido pelo texto constitucional no artigo 67 das Disposições Transitórias que a União deveria concluir a demarcação das terras indígenas em um prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição. Esse prazo deveria servir para reforçar o dever da União de demarcar as terras indígenas. Ainda que a demarcação seja “meroa ato declaratório”, é um ato importante, pois, uma vez demarcada a terra fica mais fácil exigir a proteção dos órgãos responsáveis do Estado (Marés, 2013, p. 2152).

Na mesma época em que eram comemorados os avanços da nova Constituição, os índios perdiam importantes batalhas em relação às suas terras. Uma portaria interministerial de novembro de 1988 fragmentou a terra Yanomami em 19 áreas indígenas descontínuas, entrecortadas por duas Florestas Nacionais e um Parque Nacional. Nos dias 6 e 7 de março de 1989, cinco portarias interministeriais delimitaram duas áreas indígenas, nove colônias indígenas e nove florestas nacionais na região denominada Cabeça do Cachorro, no Alto Rio Negro no Amazonas, completando o ciclo de desmembramento e redução em 70% das terras indígenas na região. Um decreto presidencial nº 97.596 de 30 de março de 1989, destinou doze glebas de terra “ao uso especial do exército”, quatro das quais com superposições em terras indígenas na Amazônia<sup>225</sup>.

Nas disputas em torno do fechamento do Capítulo VIII da Constituição, as lideranças partidárias finalmente concordaram, após oito horas de reunião, em suprimir o artigo 271 que excluía os índios “aculturados” de todos os direitos previstos no texto

---

<sup>225</sup> Nova Constituição é promulgada. **Povos indígenas no Brasil - 1987/88/89/90**. São Paulo: CEDI, 1991, p. 30.

constitucional. Representantes de trinta e cinco nações indígenas fizeram uma dança para homenagear a Constituinte e comemorar essa vitória. Outra questão importante para ser resolvida dizia respeito ao parágrafo 6 do artigo 231, que torna nulos e extintos os atos de ocupação, domínio e posse das terras indígenas por terceiros. O “Centrão”, que não aceitava a “desapropriação”, “sugeriu que fosse criado um critério de indenização das benfeitorias”<sup>226</sup>, resultando no seguinte texto final:

§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé.

Um outro ponto que merece destaque é que a Constituição estabelece que a União deve proteger os direitos dos povos indígenas, mas não fala em tutela, em órgão indigenista ou em incapacidade do índio. De acordo com Marés, a antiga tutela de caráter civil e orfanológico desaparece. Em seu lugar, aparece uma tutela de caráter público que tem o mesmo teor jurídico que aquela estabelecida para o patrimônio cultural (arts. 215 e 216) e para o meio ambiente (art. 225). Trata-se do dever do Estado de proteger e perenizar a organização social, a cultura e as terras indígenas. Essa tutela tem cunho coletivo “porque nomeia como sujeito do direito uma comunidade coletiva, difusa ou indeterminada, ou claramente determinada como no caso de um povo indígena” (Marés, 2013, p. 2154). É por causa dessa “tutela-proteção” que a Constituição determina ainda, no parágrafo quarto do artigo 231, que as terras indígenas são inalienáveis e indisponíveis, além de os direitos sobre elas serem imprescritíveis.

A Constituição de 1988 não só reconheceu e garantiu os direitos dos povos indígenas do Brasil, mas também incentivou a criação de organizações indígenas ao estipular, no seu artigo 232, que "os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para exigir proteção jurídica de seus direitos e interesses." Antes disso, os índios só podiam exigir seus direitos nos sistemas jurídicos e administrativos brasileiros se

---

<sup>226</sup> Acordo da Vitória: índios terão terras garantidas. **Jornal de Brasília**, 01/06/1988, p. 29 – 30.

representados pela FUNAI. Ao reconhecer as organizações indígenas como partes legítimas para falar por eles, a Constituição criou uma nova arena onde os povos indígenas poderiam autonomamente articular seus interesses e agir em seu próprio nome. De acordo com Márcio Santilli, essa conquista estimulou o surgimento e o crescimento das organizações indígenas locais e regionais e facilitou o acesso dos índios às instâncias decisórias do processo institucional<sup>227</sup>.

### 5.3 Organizações Indígenas e a luta pelo novo Estatuto

Após a Constituição, houve a formalização de organizações indígenas em algumas regiões com estatutos registrados em cartório e contas bancárias. Essas organizações têm, na sua maioria, um caráter étnico de base local ou interlocal mas também surgem algumas organizações regionais como o CIR em Roraima, a Foirn no Alto Rio Negro e a Coiab na Amazônia<sup>228</sup>. Outro fator importante que contribuiu para a multiplicação de associações indígenas foi a retração do Estado na gestão direta da “questão indígena” e, segundo Bruce Albert, “restringindo-se, basicamente, a suas responsabilidades em matéria territorial”. Um terceiro fator que explica essa proliferação das associações indígenas foi o “mercado de projetos’ aberto pela cooperação bi e multilateral e pelas ONGs internacionais, seguidas pelos crescentes investimentos públicos nacionais no setor das Organizações da Sociedade Civil (OSC) (Ministérios do Meio Ambiente, da Saúde e da Educação)”<sup>229</sup>.

Os anos 1990 foram marcados pelo esforço de organizações indígenas para que o Estado e a sociedade brasileira respeitasse seus direitos recentemente adquiridos. As associações indígenas tinham por objetivo ampliar a visibilidade de suas demandas e construir alianças com outros movimentos sociais, igrejas e outras organizações<sup>230</sup>.

A UNI teve importante contribuição na consolidação do movimento indígena, especialmente no processo da Constituinte, como foi visto no capítulo anterior. Após seu término, ela foi substituída, na década de noventa, pela Comissão de Articulação dos Povos

---

<sup>227</sup> Santilli, Márcio. Os direitos indígenas na Constituição brasileira. **Povos indígenas no Brasil - 1987/88/89/90**. São Paulo: CEDI, 1991, p. 13.

<sup>228</sup> Ricardo, Carlos A. Quem fala em nome dos índios?. **Povos indígenas no Brasil - 1987/88/89/90**. São Paulo: CEDI, 1991, p. 69.

<sup>229</sup> Albert, B. Associações Indígenas e Desenvolvimento Sustentável na Amazônia Brasileira. **Povos indígenas no Brasil - 1996/2000**. São Paulo: CEDI, 2001, p. 197.

<sup>230</sup> CIMI, **Movimento Indígena - Um breve histórico**. Disponível em: <http://www.cimi.org.br>. 2012: p. 105 – 106.

Indígenas do Brasil (CAPOIB). A CAPOIB começou como um conselho informal em 1991 que se reunia periodicamente para facilitar a interlocução dos povos indígenas sobre uma série de questões. A CAPOIB tem sua origem em duas reuniões nacionais, em 1991 e 1992, que reuniu líderes e organizações indígenas de todas as regiões do Brasil para discutir propostas para um novo estatuto dos povos indígenas. Em abril de 1995, ocorreu a Primeira Assembleia Geral da CAPOIB reunindo 201 líderes indígenas 77 nações e 40 organizações indígenas. A Assembleia aprovou os estatutos da CAPOIB como uma organização indígena nacional<sup>231</sup>.

A formulação de um novo Estatuto dos povos indígenas estava entre as principais reivindicações das organizações indígenas. Esse novo estatuto deveria substituir o Estatuto do Índio de 1973, que possuía um caráter autoritário e assimilacionista e era incompatível com os princípios da nova Constituição, e regulamentar os artigos constitucionais sobre direitos indígenas. Enquanto a nova Constituição enfatiza um desenvolvimento diferenciado e a proteção dos valores culturais indígenas, o Estatuto do Índio é dominado por uma filosofia evolucionista e integracionista. Por causa dessa incompatibilidade, a Câmara dos Deputados criou, em 1991, uma Comissão Especial para Índios, responsável pela elaboração de um novo estatuto (Gonçalves, 1993, p. 241).

Com base nas propostas que emergiram dos encontros nacionais dos povos indígenas de 1991 e 1992, o Núcleo de Direitos Indígenas (NDI)<sup>232</sup> e o CIMI apresentaram dois projetos de lei para o novo estatuto à Comissão Especial. Um terceiro projeto também foi apresentado pela FUNAI. Estes três projetos<sup>233</sup> divergiam em alguns pontos como, por exemplo, os direitos ao subsolo, os critérios para concessões de mineração, a criação de novos canais fora do controle da FUNAI para a prestação de serviços de saúde, bem como a utilização dos termos ‘sociedades indígenas’ e ‘povos indígenas’ (Rodrigues, 2002, p. 503).

Desde 1993, um grupo de trabalho composto por senadores, deputados, representantes de organizações indígenas e pró-indígenas têm trabalhado sobre o assunto. Em 1994, um texto foi produzido a partir da análise dos três projetos. Buscando conciliar os projetos, esse texto adotou um “perfil avançado no tratamento de temas como

---

<sup>231</sup> *Ibidem*.

<sup>232</sup> O Núcleo de Direitos Indígenas mais tarde comporia o Instituto Socioambiental – ISA.

<sup>233</sup> Projeto de Lei nº 2.057/91 de 1 de Novembro de 1991 apresentado pela FUNAI (Estatuto das Sociedades Indígenas); PL nº 2.160/91 de 1 de outubro de 1991 apresentado pelo Núcleo de Direitos Indígenas e PL nº 2.016/92 de 15 de abril de 1992 apresentado pelo CIMI.

capacidade civil dos índios, proteção aos conhecimentos tradicionais e demarcação de terras” (Araújo; Leitão, 2002, p. 24).

Em julho de 1994, após meses de discussões, o grupo de trabalho coordenado pelo Deputado Luciano Pizzatto chegou a um acordo: o projeto de lei nº 2.057/91. Esse projeto havia sido na época aprovado pela Câmara dos Deputados. No entanto, antes mesmo de chegar no Senado, a liderança do PSDB, Deputado Arthur da Távola, articulou um pedido de recurso, alegando que o um novo governo havia sido eleito e que seria necessário mais tempo para formar juízo a respeito. Porém, em vez de juízo, seguiu-se uma obstrução de seis anos, sem qualquer avanço na sua tramitação<sup>234</sup>.

Alguns apontaram essa ação como uma tentativa flagrante de criar um vácuo jurídico que favorece a continuidade das políticas assimilacionistas do governo e o desrespeito pelos direitos dos indígenas à terra e aos recursos<sup>235</sup>. Finalmente, alguns analistas têm enfatizado o fato de que o projeto permanece inaceitável para muitos setores dentro do governo, como os militares e o Ministério das Relações Exteriores (Rodrigues, 2002, p. 504).

Desde então, a rivalidade entre o CIMI e o ISA cresceu. De acordo com documento do CIMI<sup>236</sup> sobre a volta da discussão do Estatuto no Congresso, o ISA “adotou uma abordagem pragmática para a controvérsia e apresentou uma nova proposta que aborda especificamente as objeções iniciais do governo”. O CIMI recusou-se a abrir mão daquilo que considera os princípios básicos de orientação direitos indígenas e criticou a proposta do ISA argumentando que essa representa uma reversão do progresso que deveria ser alcançado através da formulação de um novo estatuto; deixa muitas questões a serem determinadas pelo Poder Executivo; extingue FUNAI e continua a usar o termo "sociedades" indígenas, em vez de "povos", termo preferido dentro do movimento indígena (Rodrigues, 2002, p. 504).

Em abril de 2000, o movimento indígena conseguiu quebrar a inércia do Congresso sobre o assunto. O deputado Luciano Pizzatto reiniciava consultas aos povos indígenas

---

<sup>234</sup> Santilli, Márcio. Estatuto da Alforria. **Povos Indígenas no Brasil 1996/2000**. São Paulo: CEDI, 2001, p. 93 – 94.

<sup>235</sup> Semana dos Povos Indígenas. **Porantim**, março de 1998, p. 8.

<sup>236</sup> Primeiras Considerações Sobre a Proposta Alternativa do ISA ao PL 2.057/91 que dispõe sobre o Estatuto das Sociedades Indígenas. **Porantim**, março de 1999.



com o objetivo de rever a sua proposta original e apresentá-lo imediatamente para a Câmara dos Deputados<sup>237</sup>.

De acordo com a Maria Guadalupe Moog Rodrigues, os três principais obstáculos para um novo Estatuto são: a resistência do governo aos projetos de lei, a oposição permanente de setores econômicos poderosos com representação significativa dentro do Congresso e, principalmente, as divergências entre as duas principais organizações (2002, p. 505). Até hoje o novo Estatuto não foi aprovado o que levou o Brasil a ser questionado publicamente na Comissão Interamericana dos Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA) sobre o uso atual de uma lei que marcou a Ditadura Militar e que vem atropelando os direitos dos povos indígenas garantidos pela Constituição de 1988<sup>238</sup>.

#### **5.4 O Governo Collor de Mello e a descentralização do indigenismo oficial**

Depois da ditadura civil-militar-midiática (1964 - 1985), Fernando Collor de Mello foi o primeiro presidente do Brasil a ser eleito por sufrágio universal direto em 1989. Durante sua campanha eleitoral, logo após a redação da Constituição, ele integrou, em seus discursos, novos temas, entre eles, as questões indígenas que haviam levantado tantas polêmicas durante a Constituinte.

Collor de Mello era um candidato praticamente desconhecido e, aparentemente, distante dos grupos políticos tradicionais. Elegeu-se prometendo moralizar a administração pública, desmascarando os “marajás” e defendendo os “descamisados”. No entanto, logo se verificou que o “caçador de marajás” e “político modernizador”, utilizava-se de práticas políticas muito antigas como: “troca de favores, cobrança de comissões para realizar obras públicas, etc.” (Lopez; Mota, 2008, p. 918).

Em discurso pronunciado durante jantar oferecido ao Presidente dos Estados Unidos da América, no dia 3 de dezembro de 1990, o presidente Collor anunciava os rumos que tomaria sua política econômica. Abaixo, um trecho desse discurso:

---

<sup>237</sup> Primeiras reuniões para discutir novo Estatuto. **Povos Indígenas no Brasil 1996/2000**, São Paulo: CEDI, 2001, p. 106.

<sup>238</sup> Estado brasileiro é criticado na OEA por ainda usar lei de exceção da Ditadura Militar, **Justiça Global**, 28 de março de 2014. Disponível em: <http://global.org.br/programas/estado-brasileiro-e-criticado-na-oea-por-ainda-usar-lei-de-excecao-da-ditadura-militar/>. Acesso em: 30/03/2014.

O Brasil está aberto ao mundo e faz agora notável esforço de liberalização comercial para alcançar uma inserção mais competitiva na economia global. Filosoficamente unidos na defesa do livre comércio, Brasil e Estados Unidos trabalham juntos para remover os impedimentos maiores ao bom êxito das negociações que não de ter resultados equilibrados e de significar a vitória definitiva sobre o protecionismo<sup>239</sup>.

O compromisso do novo presidente com o projeto neoliberal foi, segundo David Maciel, um tanto precipitado. Havia, por um lado, entre as frações do bloco do poder, “consenso em relação ao corte de gastos estatais, inclusive direitos sociais, à redução do funcionalismo público, ao controle do déficit público e à revisão dos direitos sociais e trabalhistas garantidos pela Constituição”. Por outro lado, havia dissensões com relação às questões da “abertura comercial e bancária e da privatização das estatais” (2011, p. 101).

O Plano Collor I era o anúncio da “aurora da era neoliberal”. Mesmo estando focado no combate à inflação, esse combate era apenas o “aspecto inicial de um ambicioso processo de redefinição do padrão de acumulação capitalista e de ofensiva contra os direitos sociais e trabalhistas”. De acordo com Maciel, essa ofensiva tornava-se crucial para os interesses do grande capital monopolista e a “perspectiva de abertura comercial e financeira acirrava ainda mais a pressão pela reestruturação produtiva, diante da possibilidade de ampliação da concorrência externa” (2011, p. 102).

Em 1990, Collor começa a pôr em prática sua política de enxugamento da máquina estatal extinguindo o Ministério do Interior e passando a FUNAI para o Ministério da Justiça. Nessa época, a FUNAI era um órgão “inchado” por 4.700 funcionários, com sérios problemas e com um orçamento insuficiente para sua administração<sup>240</sup>. Algumas lideranças indígenas reivindicavam que a FUNAI fosse transferida para a Secretaria Nacional do Meio Ambiente<sup>241</sup>, outros pediam a criação de um Secretaria Especial junto à Presidência da República<sup>242</sup>. Nesse momento, havia um intenso debate sobre qual seria o papel da

---

<sup>239</sup> BRASIL, Presidência da República. Discurso durante jantar oferecido ao Presidente dos Estados Unidos da América. 3 de dezembro de 1990. Biblioteca da Presidência da República. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-collor/discursos-1/1990/135.pdf/download>. Acesso em: 02/12/2013.

<sup>240</sup> Funai vai para o Ministério da Justiça. **Folha de São Paulo**, 12/03/1990.

<sup>241</sup> Secretaria do Meio Ambiente pode absorver Funai. **Zero Hora**, 11/04/90.

<sup>242</sup> A Funai é um pepino ... **Gazeta Mercantil**, 12/05/1990.

FUNAI diante dos novos imperativos constitucionais que rompiam com a tradição assimilacionista e acabavam com a validade dos conceitos de “capacidade relativa” e “poder de tutela”. Parlamentares anti-indígenas propunham a extinção do órgão indigenista oficial, enquanto que as organizações indígenas e de apoio à causa indígena defendiam sua reestruturação.

No dia 19 de julho de 1990, o presidente Collor assinou o decreto nº 99.405<sup>243</sup> para constituir um Grupo de Trabalho Interministerial “com a atribuição de estudar e propor medidas destinadas a tornar mais efetiva a atuação do Governo Federal na preservação e defesa dos direitos e interesses das populações indígenas em todos os seus aspectos”<sup>244</sup>. Após uma primeira reunião que aconteceu em 12 de setembro de 1990, o GT Interministerial entregava para o ministro da Justiça Jarbas Passarinho, as conclusões de seu Relatório Final. Dez Organizações Não Governamentais de apoio à causa indígena apresentaram documento contestando as conclusões do Relatório final do GTI. Elas criticaram primeiro o fato de não haver sido incorporado no Relatório as propostas por elas apresentadas e mostraram que, em muitos aspectos, as recomendações do Grupo eram inaceitáveis, particularmente com relação às questões relativas a mudanças nos processos demarcatórios e com relação à tutela. O Grupo resgatava antigas propostas de emancipação dos índios, procurando estabelecer um mecanismo “automático” que considerava emancipados os grupos indígenas que não se manifestassem expressamente em contrário. O documento do GTI previa ainda a necessidade de divulgação, por duas vezes, em momentos diferentes, dos processos de decisão das Terras Indígenas para manifestação dos “possíveis interessados”. De acordo com as observações das ONGs, essa proposta confundia transparência do processo de decisão com aquilo que poderia ser qualificado como “leilão das áreas indígenas”, contrariando a própria Constituição que considera nulos os interesses incidentes sobre as áreas indígenas<sup>245</sup>.

Em reunião no Palácio do Planalto no dia 4 de fevereiro de 1991, Collor realizou uma ampla reforma das atribuições da FUNAI, promovendo a descentralização de políticas

---

<sup>243</sup> BRASIL – Decreto nº 99.405 de 19 de julho de 1990. Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99405-19-julho-1990-342357-publicacaooriginal-1-pe.html>.

<sup>244</sup> Grupo de Trabalho é criado para rever política indigenista. **Povos Indígenas no Brasil 1987/88/89/90**. São Paulo: CEDI, 1991, p. 54.

<sup>245</sup> Proposta do GTI agrava o imobilismo da política indigenista. **Povos Indígenas no Brasil 1987/88/89/90**. São Paulo: CEDI, 1991, p. 54.

indigenistas por meio dos decretos de 22 a 26 de fevereiro de 1991. No artigo 1º do decreto lei nº 22, a demarcação de terras, antes sob supervisão do Exército, passou a ser administrada por iniciativa e orientação do órgão federal de assistência ao índio, i.e., a FUNAI, subordinada ao Ministério da Justiça. A FUNAI se limitou a propor delimitações, enquanto a decisão final caberia ao Ministério da Justiça, ou seja, restaria à FUNAI a parte jurídica e fundiária da questão indígena, sem, contudo, qualquer poder de decisão.

Nos decretos seguintes, de números 23 a 26, transferiram as principais atribuições do órgão indigenista para quatro ministérios da República: Saúde (decreto nº 23), Educação (decreto nº 24), Agricultura e Reforma Agrária (decreto nº 25) e Secretaria Nacional do Meio Ambiente (decreto nº 26). Essa medida, de certa forma, mostrava que o governo Collor havia saído do imobilismo do primeiro ano de seu mandato, no entanto, não significava ainda um avanço no que diz respeito a fazer cumprir a Constituição. Pelo contrário, indicava a formulação de um “modelo dispersivo de assistência condenado à falta de coordenação”<sup>246</sup>. Os efeitos dessa descentralização impactaram de forma diferenciada a vida dos povos indígenas. No entanto, somente durante o governo Fernando Henrique Cardoso, é que as políticas indigenistas para educação, saúde, gestão territorial e demarcação de terras assumiram contornos mais precisos.

A FUNAI, esvaziada em suas atribuições, passaria então a se concentrar nas políticas voltadas para a questão fundiária. Essa descentralização, em um contexto de Reforma do Estado e de valorização do multiculturalismo, buscava também colocar em prática os preceitos multiculturais da Constituição Federal de 1988, abrindo espaços de participação política nas instâncias do governo para representantes dos povos indígenas. Essa descentralização das políticas indigenistas estava também relacionada com as questões do meio ambiente na medida em que as preocupações com o meio ambiente e o desmatamento na Amazônia também motivavam o governo a uma mudança de atitude com relação às terras indígenas.

A partir de 1991, o governo brasileiro passa a ver de modo positivo a oferta de subsídios estrangeiros para ações de proteção do meio ambiente, especialmente na

---

<sup>246</sup> Decretos de Collor pulverizam Funai para outros ministérios. **Povos Indígenas no Brasil 1987/88/89/90**. São Paulo: CEDI, 1991, p. 55.

Amazônia, que levaram a demarcação e homologação de muitas terras indígenas (Oliveira, 1998, p. 13).

#### **5.4.1 A Eco-92 e o Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL)**

Replicando Klemi, nos anos 1990 emerge uma nova ordem internacional como resultado de uma série de acontecimentos importantes como: “a derrocada do sistema soviético de poder, a queda do muro de Berlim, a reunificação da Alemanha e a égide do neoliberalismo”. Nessa época também, “o meio ambiente passa a ser tema da agenda global”; a biodiversidade e a mudança climática passam a ser tratadas pelos países ricos como uma questão de “interesse de sua segurança”. Em uma reunião em Houston, Texas, no ano de 1990, os sete países mais industrializados do mundo (G7) propõem “uma iniciativa de preservação das florestas tropicais” e o agendamento da Conferência Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro, a Eco-92, para debater “o futuro do planeta e a necessidade de sustentação da vida e da biosfera”. Em decisão conjunta, G7, governo e sociedade brasileiros dão forma ao Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) lançado oficialmente na Eco-92. (Klemi, 2012, p. 36).

A Eco-92 aprovou um plano de ação contido no documento que ficou conhecido como *Agenda 21*, cujo capítulo 26 se dedicava aos povos indígenas. No primeiro parágrafo são definidas as bases para a ação, destacando-se o reconhecimento da relação histórica desses povos com a terra e a inter-relação que existe entre o meio natural e seu desenvolvimento sustentável e o bem estar cultural, social, econômico e físico dos povos indígenas. A Agenda recomenda então que os esforços nacionais e internacionais de implementação de um desenvolvimento ambientalmente saudável e sustentável sejam no sentido de “reconhecer, acomodar, promover e fortalecer o papel das populações indígenas e suas comunidades”<sup>247</sup>.

No parágrafo terceiro do capítulo 26 foram fixados os objetivos e as atividades a serem desenvolvidas para os povos indígenas. Entre os objetivos podemos citar: proteção

---

<sup>247</sup> Agenda 21 - Eco-92 ou Rio-92. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Table/Agenda-21-ECO-92-ou-RIO-92/>. Acesso em: 22/01/2014.

das terras indígenas contra atividades ambientalmente inadequadas; estabelecimento de mecanismos nacionais de solução de disputas envolvendo terra indígenas; fortalecimento da capacidade das comunidades indígenas para a promoção de seu desenvolvimento sustentado; participação dos indígenas na formulação de programas e políticas nacionais relativas ao manejo de recursos e outros processos de desenvolvimento que possam afetá-los; e proteção da propriedade intelectual indígena<sup>248</sup>.

O Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) foi lançado na ECO-92, em parceria com a comunidade internacional, foi outro marco importante. Os primeiros projetos foram aprovados em 1994. O PPG7 previa a “proteção e gestão de unidades e terras indígenas” inclusive zonas de transição e outras áreas intersticiais, com especial atenção à sustentabilidade das populações locais. Foram então lançadas as bases de discussão de seu subcomponente indígena, o Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL) (Valente, 2010).

#### **5.4.2 A demarcação da Terra Indígena Yanomami**

Desde 1988 a comunidade internacional começou a se mobilizar para defender os Yanomami. A ONU concedeu o Prêmio Mundial de seu programa ambiental a Davi Kopenawa Yanomami, xamã e líder dos Yanomami. Dessa maneira a luta de seu povo pela terra pôde ser amplamente divulgada na mídia internacional. ONGs europeias como *Survival Internacional* levaram o caso dos Yanomami para representantes políticos europeus e para a União Europeia. A ação internacional teve o apoio no interior do país de alguns representantes da sociedade civil e notadamente do senador Fernando Henrique Cardoso. Quando Collor de Mello, recentemente eleito, esteve na Europa teve que enfrentar algumas críticas e uma opinião pública acalorada e quando retornou ao Brasil, providenciou a retirada de garimpeiros do território Yanomami (Rodrigues, 2002, p. 500).

Desde março 1990, o novo presidente havia decidido visitar os Yanomami. Logo após este encontro, ele anuncia que um novo estudo de delimitação das terras Yanomami seria executado. Ele propõe igualmente uma reformulação do Projeto Calha Norte

---

<sup>248</sup> *Idem.*

sugerindo que, para continuar, o PCN deveria vir acompanhado de uma séria política ambiental. A este respeito, o presidente neutraliza alguns aspectos da hegemonia militar na Amazônia, o que provoca tensões entre os militares e a Presidência da República.

O presidente Fernando Collor de Mello, finalmente, assinou o decreto de demarcação da terra indígena Yanomami contínua às vésperas da Rio 92. Este ato político, sem dúvida, não deixa de representar um grande passo a frente na aplicação dos direitos indígenas no Brasil (Rodrigues, 2002, p. 500).

Defensores de direitos indígenas estavam cientes da ameaça que a mineração de ouro representava para os Yanomami - uma ameaça que já existia desde meados dos anos 1980. Em 1987, por exemplo, o senador Severo Gomes apresentou um projeto para a demarcação do Parque Indígena Yanomami ao Congresso brasileiro<sup>249</sup>. Nesse mesmo ano, Davi Yanomami, um dos líderes da nação, escreveu ao presidente Sarney denunciando a invasão dos garimpeiros e da ameaça à saúde e estilo de vida dos Yanomami. Nos três anos seguintes, os meios de comunicação nacionais e internacionais publicaram informações sobre os confrontos entre mineiros e índios e sobre os surtos de epidemias entre os povos indígenas como resultado do contato com os mineiros.

A ONU, em 1988, havia concedido o Prêmio Global de seu programa ambiental para Davi Yanomami, criando assim uma oportunidade para a liderança Yanomami para apresentar sua luta para o público internacional. Em outubro, a ONG *Survival International* liderou uma rede de ativistas ambientais e de direitos humanos em uma série de manifestações na frente de embaixadas brasileiras em vinte países diferentes expressando solidariedade com o povo Yanomami (Rodrigues, 2002, p. 500).

A campanha internacional para os Yanomami ganhou ainda mais força quando ele juntou forças com a iniciativa *Ação Pela Cidadania*, organizado pela Igreja Católica, organizações brasileiras preocupadas com os direitos indígenas e representantes do Congresso, entre eles os senadores Severo Gomes e Fernando Henrique Cardoso. A Ação Pela Cidadania apresentou relatórios em primeira mão, fotografias e imagens de vídeo sobre a situação dos Yanomami a grupos internacionais, que por sua vez foram capazes de sensibilizar um público maior para o problema (Rodrigues, 2002, p. 500).

Quando, em 1990, o presidente eleito Fernando Collor de Mello excursionou pela Europa e América do Norte, ele enfrentou uma opinião pública internacional e crítica da

---

<sup>249</sup> Senador encaminha Projeto para criar Parque Yanomami. **Estado de São Paulo**, 21/01/1987.

política indigenista brasileira, particularmente com respeito à situação dos Yanomami. Após seu retorno ao Brasil, Collor de Mello determinou a expulsão dos garimpeiros da área Yanomami em uma “operação teatral na qual bombardearam pistas de pouso ilegais dos mineiros” (Rodrigues, 2002, p. 500).

Em 1990, a demarcação da terra indígena Yanomami foi definida por políticos locais e nacionais como sendo o resultado de uma conspiração internacional que visa impedir a exploração brasileira de seus minerais (Barreto, 1995). Essas acusações perniciosas não tiveram qualquer impacto real sobre a demarcação do território Yanomami.

## **5.5 O governo Fernando Henrique Cardoso e a judicialização das demarcações de terras indígenas**

Fernando Henrique Cardoso prometera realizar a demarcação de todas as terras indígenas e estabelecer um diálogo sistemático com seus representantes em seu programa de governo *Sociedades Indígenas e a ação do Governo*. O governo FHC dava mostras de procurar seguir as coordenadas constitucionais e de ensaiar um reconhecimento dos direitos culturais coletivos dos povos indígenas quanto a diferentes aspectos de sua vida social, bem como de sua capacidade civil plena (Lima, 2007, p. 39). No entanto, a coalizão de partidos que o levou ao poder acabou por impor-lhe concessões com consequências pesadas para os povos indígenas. Mesmo assim, a política indigenista de Fernando Henrique Cardoso em 2002 trouxe alguns resultados positivos, com um número considerável de demarcações, a mudança do Código Civil e a ratificação da Convenção 169. Outro fato positivo foi que as organizações indígenas e as ONGs indigenistas adquiriram maior participação. O maior problema que seu governo deixou foi ter criado, com o decreto 1775/96, mecanismos que vão afetar os povos indígenas mesmo após seu mandato.

### **5.5.1 O princípio do contraditório na demarcação de terras indígenas (Decreto nº 1775/96)**

O processo demarcatório foi formalmente reconhecido com a aprovação do Estatuto do Índio em 1973. Cinco diferentes decretos já foram criados para disciplinar as etapas do processo demarcatório. Atualmente, esse processo é então regido pelas disposições do



decreto nº 1775, editado em 1996. O procedimento estabelecido envolve uma série de etapas e competências. De acordo com o Instituto Socioambiental, seriam sete fases: identificação, aprovação pela FUNAI, contestações, declaração de limites pelo ministro da justiça, demarcação física, homologação presidencial e registro<sup>250</sup>. Durante todas essas etapas o processo apresenta-se como o palco de conflitos de interesses que coloca em lados opostos povos indígenas e outros segmentos da sociedade brasileira.

Em relação ao decreto anterior, o Decreto nº 1775 de 1996 apresenta algumas diferenças. Merece destaque a introdução da fase de contestação ainda durante o trâmite na FUNAI, o que trouxe para o processo de demarcação a figura jurídica do ‘contraditório’ e abriu espaço para que terceiros impetrassem contestações em juízo questionando a regularização das terras indígenas.

Apesar dos protestos de entidades indígenas e indigenistas e das pressões internacionais, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, assinou o Decreto 1775 no dia 08 de janeiro de 1996 abrindo a possibilidade de contestação num prazo de 90 dias após sua publicação. De acordo com Dominique Buchillet, em abril daquele ano a FUNAI recebeu 1800 contestações que visavam indenização por benfeitorias de ‘boa fé’ em terras indígenas ou questionavam os limites de uma demarcação (Buchillet, 1996a, p. 342). O Decreto 1775/96 estabeleceu ainda, em seu parágrafo 10º do artigo 2, um prazo de 30 dias para que o Ministro da Justiça avalie as respostas elaboradas pelo FUNAI às contestações; a decisão final cabe exclusivamente a ele. Em conformidade com este parágrafo, o Ministro da Justiça pode declarar os limites da terra indígena e determinar sua demarcação, prescrever todas as medidas que ele julgar necessárias e desaprovar a identificação mostrando em que ela não responde ao disposto no parágrafo 1 do artigo 231 da Constituição Federal.

Assim, o procedimento de demarcação de terras indígenas tradicionalmente ocupadas pode ser questionado judicialmente. São diversas as ações (ações possessórias, declaratórias, ações populares, ações diretas de inconstitucionalidade, mandados de segurança, pedidos de liminares e inúmeros recursos) aceitas pelo Judiciário que frequentemente impedem a finalização do processo de demarcação de terras. Quase todo o processo de identificação e demarcação de terras indígenas é acompanhado por vários processos judiciais que o questionam. As decisões exaradas pelo poder Judiciário são

---

<sup>250</sup> Como é feita a demarcação hoje? ISA, **Povos Indígenas no Brasil**. Terras Indígenas. Disponível em: <http://pib.socioambiental.org/pt/c/terras-indigenas/demarcacoes/>. Acesso em: 18/06/2010.

decisões interlocutórias que, muitas vezes, “não são baseadas em fortes evidências de ilegalidade ou de razões materiais, mas simplesmente tomadas para resguardar os posseiros e proprietários de terras” (Villares, 2009, p. 145). Além do direito do contraditório, o Decreto 1775/96 delegou a decisão final sobre demarcações nas mãos do Ministério da Justiça, o que, em última instância, poderia levar a uma decisão política.

O decreto estabelecera o prazo de 90 dias para as partes de oposição às demarcações acionarem a justiça. Ao final desse prazo, a FUNAI recebeu 531 termos de contestação, apresentados por 1.500 indivíduos, municípios e estados, bem como corporações, desafiando as fronteiras de 83 terras indígenas<sup>251</sup>.

### 5.5.2 A judicialização das demarcações de terras indígenas

A demarcação das terras indígenas que, por força do *caput* do artigo 231 da Constituição Federal de 1988, é um dever da União e se desenvolve por meio de um procedimento administrativo regulado pelo Estatuto do Índio, Lei 6001 de 1973 e pelo Decreto 1775 de 1996. A União tem o poder de reconhecer a nulidade e extinção dos atos jurídicos que tenham por objeto o domínio, a posse ou a ocupação de terras indígenas. Segundo Luiz Fernando Villares, “esse poder é enorme e excepcionaliza a garantia constitucional da propriedade privada” (2009, p. 143). Esse poder de reconhecer a nulidade de títulos jurídicos é sujeito a controle do Poder Judiciário, que analisa a conduta da Administração num cotejamento com as leis vigentes. Em última instância, a demarcação das terras indígenas sofre a verificação de sua legalidade pelo Poder Judiciário.

A judicialização remete ao fenômeno ocidental de recrudescimento da interação entre judiciário e política como decorrência da ineficiência dos mecanismos da democracia tradicional e à disposição dos atores políticos em utilizar os procedimentos judiciais para firmar seus interesses (Tate; Vallinder, 1995). Significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário e não pelo Executivo Federal ou pelo Congresso Nacional. Duas causas, entre outras, explicariam a ocorrência deste fenômeno: a redemocratização e a constitucionalização de

---

<sup>251</sup> Santilli, Márcio. As Terras Indígenas e o decreto 1775: Balanço e Perspectivas. In: Ricardo, Fany e Santilli, Márcio (orgs.). **Terras Indígenas no Brasil: Um balanço da era jobim**. Documentos do ISA: n° 03, São Paulo, Junho 1997, p. 7.

inúmeras matérias que antes eram deixadas para a legislação ordinária e o processo político majoritário.

Na América Latina, a judicialização do conflito social está ligada à elaboração das novas constituições após o ciclo de experiências ditatoriais que fortaleceram o papel das Cortes Constitucionais, criando novas instâncias de defesa dos direitos e da cidadania, como atesta Bernardo Sorj (2004, p. 94). Ele explica que esse processo levou à transferência para a ordem jurídica de demandas e expectativas de redistribuição da riqueza e de reconhecimento social, porém o poder judiciário tem limites para a resolução de problemas que exigem respostas de ordem executiva e administrativa.

Nesta perspectiva, a judicialização da demarcação das terras indígenas estaria relacionada tanto à conquista de novos direitos e à criação de mecanismos jurídico-institucionais destinados à afirmação destes, quanto à incapacidade do Poder Executivo para responder às demandas dos povos indígenas pela implementação de políticas públicas que permitam a vivência destes direitos. De certa forma, esse processo de judicialização acabou por produzir exigências para que o sistema jurídico incorporasse os novos direitos na jurisprudência e avançasse, em alguns casos, tomando decisões mais progressistas. Os juízes passaram então a ser solicitados para atender aos chamados de consolidação das conquistas democráticas. O STF tornou-se assim o canal para a concretização do texto, e tanto os movimentos sociais quanto os grupos de interesse passaram a utilizar a possibilidade de veto dos tribunais na realização de seus objetivos.

O processo de demarcação é o meio administrativo para explicitar os limites do território tradicionalmente ocupado pelos povos indígenas, não se trata de um ato constitutivo e sim um ato declaratório. Segundo Carlos Marés de Souza Filho, “é a forma procedimental pela qual o Poder Público Federal reconhece a incidência dos elementos descritos no artigo 231, parágrafo primeiro da Constituição Federal sobre uma sorte de terras” (1992b, p. 11). Esse reconhecimento deve levar em consideração obrigatoriamente os requisitos descritos na conceituação de terra indígena presentes no artigo 231. É importante, entretanto, sublinhar que a demarcação não dá nem tira o direito que é originário sobre a terra, apenas estabelece os limites. O artigo 25 do Estatuto do Índio de 1973 é explícito ao determinar que o reconhecimento do direito dos índios à posse permanente das terras por ele habitadas *independará de sua demarcação*. O que mais uma vez confirma o caráter declaratório de tal ato.

Ainda que o direito dos índios à terra independa de reconhecimento formal, a Constituição estabelece a obrigação do Poder Público de promover este reconhecimento realizando a demarcação e estabelecendo os limites a fim de garantir a sua proteção. Segundo Raimundo Sérgio Barros Leitão, a inexistência da declaração de uma terra como sendo terra indígena “pode causar uma incerteza jurídica quanto à obrigação do Estado de demarcá-la, fiscalizá-la e protegê-la” (1993, p. 70).

Para Lino João de Oliveira Neves, a judicialização<sup>252</sup> da questão indígena tem início em 1990 quando, com a extinção do Ministério do Interior, a FUNAI foi transferida para o Ministério da Justiça (1999, p. 118). A política indigenista brasileira, segundo o autor, assumiu desde então uma forte orientação jurídica. Na década de 1990, muitos dos presidentes da FUNAI foram recrutados entre advogados ou promotores de justiça, diretamente ligados ao Ministério da Justiça. Mas foi sobretudo a partir de 1996, com o Decreto 1775/96, que esse processo ganhou força. Essa judicialização, ainda no raciocínio de Neves. Ressoou negativamente sobre o movimento indígena, que teve suas reivindicações submetidas a um “violento processo de regulação social” na medida em que o processo de reconhecimento das terras indígenas foi reduzido a uma questão jurídica, provocando um esvaziamento do caráter político das lutas indígenas por terras (Neves, 1999, p. 114).

A judicialização verifica-se também na promulgação da Portaria nº 14 de 1996, que estabeleceu as normas para a elaboração de relatório de identificação e delimitação de terras indígenas e que, na análise de Neves, transformou o relatório antropológico num laudo pericial amoldado ao formato jurídico num esforço de adequar conceitos antropológicos ao “universo semântico do Direito” (1999, p. 121). Neves explica como antes a dimensão política sobressaía no processo de demarcação quando as propostas de demarcação “procuravam incorporar a visão e a perspectiva dos índios” (Neves, 1999, p. 122).

Em contrapartida, Adolfo Neves de Oliveira Júnior, técnico antropólogo da Procuradoria Federal, argumenta que “a tendência (...) de encarar laudos antropológicos

---

<sup>252</sup> Lino João de Oliveira Neves fala em “juridificação” do processo de demarcação das terras indígenas e de “judicialização” da questão indígena. Segundo Boaventura de Souza Santos, ‘juridificação’ da vida social refere-se à “concepção segundo a qual as transformações sociais são uma luta por direitos cuja regulação é exercida pela democracia liberal e pelo Estado de direito – [e] se traduziu num recuo da política, à medida que a protecção de um número crescente de interesses sociais foi passando a estar dependente de especialistas do direito dotados de uma mentalidade tecnicista” (SANTOS, 2005, p. 16).

como instrumentos redentores, messiânicos e militantes, mesmo que de uma militância validada do ponto de vista político, esvazia-os de sua capacidade persuasiva” (1997, p. 2). A capacidade de persuasão está ligada aos argumentos técnicos voltados para “uma comunidade de comunicação” específica que é a jurídico-administrativa. Além disso, o território indígena é construído pelo antropólogo e não constatado, como pretendia o Ministro Nelson Jobim no texto da Portaria n °14/96. Identificar uma terra indígena é “intervir em um conflito social com vistas ao estabelecimento daquela ética de convívio estabelecida na Constituição” (1997, p. 1). Assim, não se pode desconsiderar a dimensão política que assume esse trabalho antropológico.

O Decreto estabelece no parágrafo terceiro do artigo 1º, a participação do grupo indígena envolvido em todas as fases do procedimento. Porém, de acordo com a avaliação de Lino Neves, essa participação se resume a “condição de intérpretes, de informantes de censos demográficos e de indicadores da localização de áreas de plantios, de caça, de locais para rituais, cemitérios (...)” (1999, p. 122). A conclusão de Lino Neves é a de que esse processo de judicialização da questão indígena deu margem a uma desmobilização política. Para ele, a demarcação foi “esvaziada” enquanto exercício de afirmação étnica e a principal consequência para o Movimento Indígena brasileiro foi o seu enfraquecimento.

No entanto, e em contrapartida à conclusão do autor, o movimento indígena está crescendo no Brasil. O antropólogo Rodrigo Paranhos Faleiro reforça que

Há duas décadas, quem falava pelos índios eram indigenistas (geralmente ligados ao CIMI) ou antropólogos. Hoje eles falam por si. Há uma década, o movimento indígena não tinha lideranças de terras e sim, lideranças baseadas em famílias e alianças. Hoje, embora ainda predomine em algumas regiões esse processo decisório e ele sirva aos interesses do Governo, há consultas regionais para deliberar posições, por exemplo. Isso demonstra sua força<sup>253</sup>.

Vale lembrar ainda que o que dá início ao processo de identificação e delimitação, em geral, é a própria reivindicação territorial dos índios e que a participação deles em todas as fases do procedimento deve ser ativa, se quisermos que seu ‘consentimento informado’ seja de fato validador do mesmo; no entanto, somos induzidos a uma impressão de

---

<sup>253</sup> FALEIRO, Rodrigo Paranhos. Terras Indígenas. Palestra proferida em 08/05/2010 no Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC, Universidade de Brasília.

passividade pelo uso do termo ‘consentimento’, como explicou Adolfo Neves de Oliveira Júnior (1997, p. 2).

Então, poderíamos lançar uma pergunta: Por que não havia tantos questionamentos judiciais antes do Decreto? Para responder é preciso lembrar a conjuntura daquele momento. A agenda indígena do século XX era militar. Estávamos em um período de ditadura. Não havia pressão sobre terras, pois elas não eram escassas. Tampouco havia liberdade para questionar as decisões e políticas do Estado. Atualmente, há falta de terras, o poder judiciário não está mais subjugado ao Executivo e os índios que eram reconhecidos outrora diferem, em muitos casos (graças à etnogênese), daqueles que vêm sendo reconhecidos e que vêm sendo desqualificados pelo “senso comum” como índios. Isso explicaria também porque cada vez mais essas disputas tomam o rumo do judiciário.

Finalmente, este processo de judicialização aponta, por outro lado, para uma maior presença e participação dos indígenas brasileiros no âmbito legal desde que eles recuperaram seu direito constitucional de atuar legalmente, e isso pode ser verificado no aumento de demandas por terras. Para os indígenas, os tribunais representam uma arena de escolha para a defesa de seus interesses e a Constituição Federal um instrumento capaz de transformações sociais.

No entanto, para uma melhor avaliação do fenômeno da judicialização é importante considerar as especificidades de cada contexto social, delimitando as causas e consequências de uma situação sob o enfoque da relação entre o conteúdo das decisões e as expectativas dos sujeitos. Propomos agora, exemplificar esse processo através da análise do papel do STF na decisão do caso Raposa Serra do Sol (RSS) no intuito de avaliar os efeitos da interferência judicial no âmbito político.

### **5.5.3 Raposa Serra do Sol: os direitos territoriais indígenas sob condição**

As Terras Indígenas Raposa Serra do Sol (RSS), onde vivem as etnias Macuxi, Wapixana, Taurepang, Ingarikó e Patamora, ficam no nordeste do estado de Roraima, na Amazônia. Essas etnias vivem juntas nessa região há mais de 150 anos, se expressam em língua de tronco comum e mantêm intensas relações entre elas.

Em 1917, o governo do Amazonas, por meio da Lei estadual de nº 941, destinou esta área aos povos Macuxi e Jaricuna. Desde então, o processo de demarcação foi

regulamentado por diversos decretos. No âmbito da FUNAI, em 1977 foram iniciados estudos antropológicos para a identificação e delimitação da área mas somente em 1993, é que se produziu um estudo consistente que indicava para demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol uma área de 1.678.800 hectares (Rocha, 2003, p. 381). Os autos do processo de demarcação foram encaminhados para o Ministério da Justiça, mas “pressões políticas, sobretudo de militares, de interesses minerários e de fazendeiros ilegalmente instalados na região, fizeram que o processo ficasse parado no Ministério por três anos” (Rocha, 2003, p. 383). Em 1996, com a promulgação do Decreto 1775, foram apresentadas 46 contestações aos limites identificados, todas elas rejeitadas pela FUNAI e refutadas juridicamente por despacho ministerial nº 80/96.

A resistência à demarcação foi conduzida por um grupo de produtores de arroz organizados através da Associação dos Arrozeiros de Roraima, que tem como líder Paulo César Quartiero. As oligarquias agropecuárias da região receberam o apoio de setores do Congresso e do Senado, além dos militares. O governo de Roraima alegava que a imensa quantidade de terra inviabilizaria o estado, constituindo um enclave ao desenvolvimento. Alegou também o comprometimento da segurança e da soberania nacionais. Toda a delegação de Roraima no Congresso brasileiro se opôs à demarcação da RSS da forma como havia sido recomendado pela Funai. Garimpeiros invadiram a área no início de 1990, com o incentivo de políticos locais e, desde então, interrompido grandemente a vida das comunidades indígenas locais. O primeiro a incentivar invasão dos mineiros em RSS foi, mais uma vez, Romero Jucá, o governador de Roraima entre 1988 e 1992 e atualmente Senador pelo estado.

As estratégias jurídicas e políticas utilizadas pelo governo, pelos políticos locais e os interesses dos mineradores em reduzir a área do RSS fazem lembrar o que aconteceu, na década de 1980, com o território Yanomami. Os mineiros têm sido incentivados a criar vilarejos dentro das áreas indígenas. Uma vez que estes vilarejos são reconhecidos como municípios estariam legalmente fora dos limites da área indígena, criando "ilhas" dentro do RSS que servissem de forma permanente como trampolim para uma maior invasão. Além disso, a presença de aldeias de mineração dentro do território indígena constitui uma ameaça direta e permanente para a saúde física e a preservação cultural dos grupos indígenas no território.

Em 1998, o Ministério da Justiça assinou a Portaria MJ nº 820, publicada no diário Oficial da União em 14/11/1998, que declara como posse permanente indígena uma área com superfície aproximada de 1.678.800 hectares. Depois disso, a FUNAI e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) deram início ao levantamento das benfeitorias realizadas pelos ocupantes da região. Em 1999, a homologação passou a ser alvo de contestação judicial entre o estado de Roraima e a União. O governo de Roraima impetrou um Mandado de Segurança que deferiu uma liminar que suspendia parcialmente os efeitos da Portaria MJ nº 820/98.

Em 2005, a Portaria MJ nº 534 ratificou a Portaria MJ nº 820/98 com algumas ressalvas e alterou a área para 1.743.089 hectares. O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 15 de abril neste mesmo ano, assinou decreto homologando de forma contínua a TI Raposa Serra do Sol. Após o decreto presidencial, a Justiça Federal do Estado de Roraima concedeu uma onda de liminares que impediram a finalização do trabalho de desintrusão de fazendeiros.

Em 2006, um senador de Roraima propõe uma ação contra a Portaria de nº 534 e contra seu decreto homologatório. Na petição, o senador apresenta uma série de argumentos contra a demarcação contínua e apresenta um projeto elaborado por uma comissão do Senado propondo a demarcação descontínua da região, com a exclusão de algumas áreas. Diversos agentes se mobilizaram no sentido de obter apoio de entidades nacionais e internacionais, na tentativa de pressionar politicamente a decisão. Os jornais noticiaram as manifestações. O Ministro Gilmar Mendes elegeu o caso para servir de referência, disse tratar-se de um “caso de escola” que definiria uma série de questões controvertidas (Erdelyi, 2008). A repercussão do caso gerou grandes expectativas quanto à decisão e fez com que os ministros se debruçassem de vez sobre o tema da demarcação.

O caso Raposa Serra do Sol atraiu muita atenção justamente pela possibilidade de o STF posicionar-se sobre o tema, gerando um precedente. Este caso impressiona particularmente pela mobilização de vários atores com o objetivo de influenciar a decisão do STF.

A situação dos grupos indígenas que vivem dentro dos limites do RSS tornou-se uma preocupação especial para as organizações internacionais. Em parte, isso se deve às semelhanças existentes entre os desafios enfrentados pelos Yanomami na década de 1980 e as que afetaram os grupos na área de RSS. Ambas as áreas indígenas estão entre as maiores



já demarcadas no Brasil. Os grupos indígenas enfrentam a mesma coligação de interesses antagônicos, ou seja, os políticos de Roraima, as empresas e cooperativas de mineração e as estratégias jurídicas para reduzir o tamanho das áreas e transformá-las em áreas descontínuas interrompidos por cidades não indígenas foram muito semelhantes.

Como resultado de uma intensa campanha nacional e internacional contra a redução da área indígena RSS e da determinação das populações indígenas afetadas, o presidente brasileiro emitiu um decreto em 11 de dezembro de 1998 demarcando a área na sua integridade<sup>254</sup>. Uma das estratégias utilizadas pelo grupo Macuxi, durante o período de disputa sobre as fronteiras do RSS foi começar, por conta própria, a demarcação física da área. Esta estratégia foi perigosa porque colocava em confronto direito com os arroteiros, os fazendeiros e garimpeiros.

O fato de que, em janeiro de 2000, as populações indígenas no RSS estavam antecipando o registro imediato de suas terras deve ser visto como uma indicação da força política que o movimento indígena brasileiro e seus defensores nacionais e internacionais têm adquirido ao longo dos anos com relação aos interesses do governo e da oposição no Brasil. Infelizmente, as outras sete áreas indígenas afetadas pelo Decreto 1775/96 não atraíram o mesmo nível de atenção internacional como o caso dos Yanomami e das Terras RSS e sua integridade territorial continua ameaçada pelas revisões autorizadas desde o decreto de Jobim.

O STF centrou então o debate na Reclamação nº 3388 de 2006 feita pelo senador de Roraima, e ficou entendido que se decidiria sobre a constitucionalidade do modelo contínuo de demarcação. Devidamente informados sobre todos os interesses em jogo, os ministros do STF reconheceram, em 19 de março de 2009, os direitos indígenas de ocupação da Terra Raposa Serra do Sol, declararam constitucional a demarcação contínua e determinaram a retirada dos produtores rurais da região, mas fixaram 19 condições restritivas expostas a seguir:

- 1 – O usufruto das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes nas terras indígenas pode ser relativizado sempre que houver como dispõe o artigo 231 (parágrafo 6º, da Constituição Federal) o relevante interesse público da União na forma de Lei Complementar;

---

<sup>254</sup> Portaria nº 820, assinado pelo então ministro da justiça Renan Calheiros.

2 – O usufruto dos índios não abrange o aproveitamento de recursos hídricos e potenciais energéticos, que dependerá sempre da autorização do Congresso Nacional;

3 – O usufruto dos índios não abrange a pesquisa e a lavra das riquezas minerais, que dependerá sempre de autorização do Congresso Nacional, assegurando aos índios participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

4 – O usufruto dos índios não abrange a garimpagem nem a faiscação, devendo se for o caso, ser obtida a permissão da lavra garimpeira;

5 – O usufruto dos índios não se sobrepõe ao interesse da Política de Defesa Nacional. A instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico a critério dos órgãos competentes (o Ministério da Defesa, o Conselho de Defesa Nacional) serão implementados independentemente de consulta a comunidades indígenas envolvidas e à Funai;

6 – A atuação das Forças Armadas da Polícia Federal na área indígena, no âmbito de suas atribuições, fica garantida e se dará independentemente de consulta a comunidades indígenas envolvidas e à Funai;

7 – O usufruto dos índios não impede a instalação pela União Federal de equipamentos públicos, redes de comunicação, estradas e vias de transporte, além de construções necessárias à prestação de serviços públicos pela União, especialmente os de saúde e de educação;

8 – O usufruto dos índios na área afetada por unidades de conservação fica sob a responsabilidade imediata do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade;

9 – O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade responderá pela administração da área de unidade de conservação, também afetada pela terra indígena, com a participação das comunidades indígenas da área, que deverão ser ouvidas, levando em conta os usos, as tradições e costumes dos indígenas, podendo, para tanto, contar com a consultoria da Funai;

10 – O trânsito de visitantes e pesquisadores não-índios deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação nos horários e condições estipulados pelo Instituto Chico Mendes;

11 – Deve ser admitido o ingresso, o trânsito, a permanência de não-índios no restante da área da terra indígena, observadas as condições estabelecidas pela Funai;

12 – O ingresso, trânsito e a permanência de não-índios não pode ser objeto de cobrança de quaisquer tarifas ou quantias de qualquer natureza por parte das comunidades indígenas;

13 – A cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza também não poderá incidir ou ser exigida em troca da utilização das estradas, equipamentos públicos, linhas de transmissão de energia ou de quaisquer outros equipamentos e instalações colocadas a serviço do público tenham sido excluídos expressamente da homologação ou não;

14 - As terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico, que restrinja o pleno exercício do usufruto e da posse direta pela comunidade indígena;

15 – É vedada, nas terras indígenas, qualquer pessoa estranha aos grupos tribais ou comunidades indígenas a prática da caça, pesca ou coleta de frutas, assim como de atividade agropecuária extrativa;

16 – As terras sob ocupação e posse dos grupos e comunidades indígenas, o usufruto exclusivo das riquezas naturais e das utilidades existentes nas terras ocupadas, observado o disposto no artigo 49, XVI, e 231, parágrafo 3º, da Constituição da República, bem como a renda indígena, gozam de plena imunidade tributária, não cabendo a cobrança de quaisquer impostos, taxas ou contribuições sobre uns e outros;

17 – É vedada a ampliação da terra indígena já demarcada;

18 – Os direitos dos índios relacionados às suas terras são imprescritíveis e estas são inalienáveis e indisponíveis.

19 – É assegurada a efetiva participação dos entes federativos em todas as etapas do processo de demarcação.<sup>255</sup>

Ao interpretar o mandamento constitucional que garante aos indígenas o usufruto exclusivo das riquezas naturais das terras, o STF decidiu que essa exclusividade pode ser relativizada sempre que houver interesse público relevante da União na forma da Lei complementar. No entanto, o que deveria ser uma exceção torna-se regra. Como esclarece a professora Ela Wiecko,

a [primeira] condição, tal como redigida, tira o caráter de exceção, ao empregar o advérbio ‘sempre’. Amesquinha e reduz o usufruto de forma desproporcional, pois sequer atenta para a consulta prevista no art. 15.2 da Convenção 169 (Wiecko, 2010).

O interesse público pesa mais que o interesse grupal do usufruto exclusivo. A Constituição Federal não inclui no direito de usufruto indígena o aproveitamento dos recursos hídricos e dos potenciais energéticos nem a pesquisa e a lavra dos recursos

---

<sup>255</sup> STF impõe 19 condições para demarcação de terras indígenas, Notícias STF, 19 de março de 2009. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=105036>. Acesso em: 25/06/2010.

minerais. As condições de números 2 e 3 autorizam a exploração econômica dessas riquezas nas terras indígenas por não-índios, contanto que haja autorização do Congresso Nacional. Considerando que predominam no Congresso interesses anti-índigenas, estas condições provocam certo receio. As condições 5 e 6 colocam a política de defesa nacional como prioridade em detrimento dos direitos indígenas. “Sequer há necessidade de lei complementar, e exclui expressamente a consulta à comunidade indígena”, como mostra Wiecko (2010). As condições 7, 8, 9, 10 e 11 estabelecem novas reduções para o usufruto dos índios que não são previstos na Constituição, deixam evidente o peso maior que é dado à soberania nacional e desconsideram o indigenato na medida em que as áreas de unidade de conservação afetadas pela terra indígena ficam sob a gestão de órgão federal ambiental. As condições 10, 11 e 12, por não preverem a consulta às comunidades sobre a admissão do ingresso, do trânsito e da permanência de não índios, acabam por afastar das próprias comunidades a possibilidade de administração de seus territórios. As condições 14, 15 e 18 apenas repetem o que já foi estabelecido no texto constitucional de 1988. Chama a atenção, no entanto, a condição de número 17 que determina a proibição da ampliação da área demarcada. É preciso considerar a possibilidade de erro do ato administrativo demarcatório de terra indígena e a necessidade de revisão com eventual ampliação de limites. Vedar essa revisão “tenderia a favorecer a conformação de um *status quo* ilegitimamente constituído em favor de interesses privados” (Guimarães, 2009). Quanto à última condição, ela é desnecessária uma vez que o decreto 1775/96 já prevê essa participação.

Para o CIMI<sup>256</sup>, o STF extrapolou o que havia sido pedido pelos autores da ação popular na medida em que estabeleceu uma normatização para os futuros procedimentos de demarcação de terras indígenas no país e as condições fixadas devem ser entendidas como cerceadoras dos direitos indígenas e favoráveis à expansão do interesse do capital no campo.

Importa mencionar que muitos aspectos decorrentes das previsões contidas no texto constitucional referentes aos indígenas demandam adequada regulamentação pelo Poder Legislativo. Desde 1990, por exemplo, tramita na Câmara dos Deputados, já aprovado pelo Senado Federal o Projeto de Lei Complementar n° 260, de 1990, que visa dispor sobre os

---

<sup>256</sup> STF confirma homologação da terra indígena Raposa Serra do Sol, nota do CIMI de 19/03/2009 - 21:36 – Disponível em: <http://www.cimi.org.br/?system=news&action=read&id=3732&eid=293>, Acesso em: 05/07/2010.

atos de relevante interesse da União, previsto no § 6º do art. 231 da CF. Desde 1991 e 1992 tramitam na Câmara dos Deputados proposições legislativas que visam dispor sobre uma nova legislação indigenista, superando o atual Estatuto do Índio. Nestes vários projetos todas as questões suscitadas nas condições propostas pelo STF são tratadas. No entanto, estas proposições legislativas encontram-se com suas tramitações sobrestadas na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, aguardando a apreciação.

O Poder Legislativo não tem uma correlação de forças clara para solucionar as questões controversas que o texto constitucional deixou em aberto para que fossem definidas na legislação complementar e, o Poder Executivo, por meio da FUNAI e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), falha em resolver o problema das demarcações e da distribuição da terra. Diante da omissão dos dois poderes, o STF, ao interpretar a Constituição, acabou criando verdadeiras regras que limitam os direitos territoriais dos povos indígenas e que servirão de precedente para os próximos casos. O exemplo da Terra Indígena Raposa Serra do Sol serve então para pensar o processo de judicialização da política que vive o país na medida em que revela como se deu a transferência das inclinações a favor e contra a demarcação das terras indígenas para o STF e como este último decidiu cedendo aos interesses dos grupos de pressão que defendiam os fazendeiros. É perceptível o papel preponderante que o poder judiciário tem tido na aplicação dos novos direitos, no entanto, ele mantido uma posição conservadora, que está evidente na decisão do caso Raposa Serra do Sol. Finalmente podemos nos perguntar sobre a ideologia que orientou o STF na formulação das 19 condições. Percebemos que pensamento da Corte Suprema parece ser ainda fortemente determinado pela ideologia colonial de dominação ao colocar os povos indígenas em uma condição de cederem seus territórios ao famoso ‘desenvolvimento’.

#### **5.5.4 O Novo Código Civil de 2002/2003**

O novo Código Civil publicado 10 de janeiro de 2002, durante o governo de FHC, constitui um avanço maior: ele libera os indígenas da incapacidade relativa a qual eles estavam sujeitos desde o antigo código (lei n 3.071 de 1 de janeiro de 1916, revisado pela lei 3.725 de 15 de janeiro de 1919). Este código declarava nos seus artigos 5 e 6 que:

Art. 5º - São absolutamente incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil:

I – os menores de dezesseis anos;

II – os loucos de todo o gênero;

III – os surdos-mudos, que não puderem exprimir a sua vontade;

IV – os ausentes, declarados tais por ato do juiz.

Art. 6º - São incapazes, relativamente a certos atos, ou à maneira de os exercer:

I – os maiores de dezesseis e os menores de vinte e um anos;

II – os pródigos;

III – os silvícolas.

Hoje, a condição de indígena não é mais um entrave para o exercício de seus direitos sociopolíticos. Além disso, o novo Código Civil se conforma à Constituição que rejeita toda a ideia de integração gradual dos indígenas à nação brasileira. No plano moral, isso pode ser interpretado como o reconhecimento oficial por parte do Estado brasileiro da igualdade de direitos entre brasileiros e indígenas. O Estado reconhece aos indígenas sua capacidade de refletir como homens livres e sensatos. Nesse sentido, o novo Código Civil reconhece, finalmente, aos indígenas a cidadania. No plano prático, isso abre o direito de voto aos indígenas. A este respeito, o eleitorado indígena assume uma importância estratégica, tornando-se durante a eleição de 2002, um dos alvos da campanha de Lula.

O Novo Código Civil dedicou aos indígenas apenas um parágrafo: “a capacidade dos silvícolas será regulada por legislação especial”. Segundo Ramos, além do anacronismo da expressão “silvícolas”, mais uma vez, os índios foram “relegados a um canto das preocupações do Estado” (2004, p. 176).

### **5.5.5 A ratificação da Convenção 196 da OIT pelo Brasil**

Depois da Constituição de 1988, podemos dizer que o segundo acontecimento jurídico importante desta fase da história dos direitos indígenas no Brasil foi a ratificação da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT no dia 19 de junho de 2002. A Convenção 169 consagra o direito dos povos indígenas e tribais de manter sua cultura e estabelece que os mecanismos de diálogo entre governos e aqueles povos é a única maneira de assegurar que as necessidades dos povos estejam refletidas nas políticas nacionais. O artigo 2 da Convenção 169 expressa o seu objetivo básico: promover a

realização dos direitos sociais, econômicos e culturais dos povos indígenas e tribais, bem como proporcionar-lhes um mecanismo de participação no processo de desenvolvimento nacional e estabelece, no seu artigo 6, o dever dos Estados de consultar os povos indígenas e tribais antes de decidir sobre medidas administrativas ou legislativas que os afetem.

O Brasil ratificou a Convenção 169 somente após onze anos de debates parlamentares e extraparlamentares. Enquanto a Câmara dos Deputados concordou, depois de menos de dois anos de deliberações, com a ratificação em junho de 1993, o processo de ratificação esteve pendente no Senado Federal de setembro de 1993 a julho de 2002.

A segunda parte da Convenção 169 trata dos direitos territoriais e dos recursos naturais das terras indígenas. Ela impõe que os indígenas sejam os proprietários coletivos de suas terras, o que não agradou a muitos membros do Congresso Nacional. A longa tramitação no Senado, por quase nove anos, tinha sua razão na reivindicação de uma suposta incompatibilidade da Convenção 169 com a Constituição Federal de 1988 por parte do Senado. A Constituição Federal de 1988 concede aos índios, conforme o *caput* do artigo 231, apenas a posse das terras tradicionalmente por eles ocupadas e dá à União a propriedade com proibição de alienação, com o objetivo de uma melhor proteção da terra (Kayser, 2010, p. 349). No artigo 14, a Convenção 169 reconhece os direitos de propriedade e posse das terras que tradicionalmente ocupam os povos indígenas. A Comissão do Senado para Relações Internacionais e Defesa Nacional foi a primeira a avaliar a possibilidade de ratificação e a recomendou com reservas em relação às disposições dos artigos 16 e 17 sobre os direitos às terras e ao direito concedido através do artigo 32 que permite a realização de contatos ultrafronteiras pelas populações indígenas. A justificativa usada por esta Comissão era de que estas normas seriam incompatíveis com a Constituição brasileira, o que foi, em seguida, negado pela Comissão do Senado para Questões da Justiça que recomendou a sua ratificação irrestrita (Kayser, 2010, p. 349).

Pouco tempo antes do término do segundo mandato do presidente FHC, a constitucionalidade da Convenção foi aceita pelo Senado e em 2003 a Convenção foi ratificada pelo governo brasileiro.

## 5.6 O Governo Lula e o (des)compromisso com os Povos Indígenas do Brasil

A eleição de Lula em 2002 traria um novo impulso e traria grandes esperanças. Seu programa claramente a favor dos mais desfavorecidos, entre eles os indígenas, comportava alguns aspectos importantes para eles como, por exemplo, a demarcação efetiva e contínua da terra indígena Raposa Serra do Sol, que tinha sido reduzida pelo antigo ministro da justiça Nelson Jobim em 1996. Suas promessas e suas declarações atraíram a maciça adesão eleitoral dos indígenas detentores do direito de voto (Lima, 2007, p. 42). O candidato tinha assumido firmes compromissos repertoriados no seu *Compromisso com os Povos Indígenas do Brasil*, lançado em setembro de 2002.

No entanto, o governo se mostrou incapaz de atender às expectativas levantadas com suas promessas de campanha. Nos primeiros quatro anos do governo Lula, alguns avanços no campo dos direitos sociais foram alcançados. Mas, no âmbito dos direitos indígenas e da política indigenista, “não se verificou nenhum avanço significativo, ou seja, nenhuma mudança positiva” (Luciano Baniwa, 2008, p. 3).

O presidente da FUNAI, de setembro 2003 a março de 2007, Mércio Pereira Gomes, teve uma ação controversa, muito criticada pelo movimento indígena. Ele representou a vitória das alianças interpartidárias contra os compromissos assumidos pelo PT. Na FUNAI, ele desempenhou um papel que, segundo Antonio Carlos de Souza Lima, significou “o retorno de perspectivas pró-tutelares com direito inclusive à comemorações efusivas de trinta anos do caduco e inconstitucional Estatuto do Índio” (2011, p. 91). Ele chegou mesmo a declarar que o processo de demarcação das terras tinha atingido dimensões tão grandes que era preciso freá-la (Luciano Baniwa, 2008, p. 3).

No início de seu mandato, em 2003, o Presidente Lula e sua equipe criaram três novas secretarias de nível ministerial: a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos. De acordo com o próprio presidente, o objetivo destas três secretarias vinculadas à Presidência da República era o de articular diferentes áreas do governo com o intuito de produzir “ações, campanhas e programas voltados para a valorização da dignidade humana como eixo de todas as políticas públicas” (Lula, *Compromisso com os Direitos Humanos*, 10 de dezembro de 2008).



Em 2008, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República produziu um documento, *Brasil Direitos Humanos. 2008: a realidade do país aos 60 anos da Declaração Universal*, para oferecer “uma visão de conjunto a respeito dos avanços - e também dos problemas – registrados” (BRASIL, 2008, p. 5). Contando com os depoimentos de Márcio Meira, presidente da FUNAI, e de Dalmo de Abreu Dallari, professor emérito da Faculdade de Direito da USP e advogado dedicado à defesa dos direitos indígenas, além de dados extraídos do CIMI, ISA e IBGE, esse documento apresenta um balanço das políticas públicas e das violações aos direitos humanos dos povos indígenas no Brasil (dando especial atenção à situação dos Guarani Kaiowá) da década de 1990 até 2008.

De acordo com este documento, depois da Constituição de 1988 a população indígena voltou a crescer, 401 terras foram legalizadas e as comunidades vêm se assumindo cada vez mais como protagonistas de suas vidas. Para diversos estudiosos, há mais ou menos 50 anos atrás, os indígenas estavam condenados ao desaparecimento. Recentemente, no entanto, o IBGE registrou o crescimento da população indígena. Contando não só os residentes em terras indígenas, mas também os que vivem em cidades e no meio rural, a FUNAI chegou ao número aproximado de 1 milhão de pessoas (contra os 300.000 de dez anos atrás). Esse crescimento pode ser explicado em parte pela maior resistência dos grupos a doenças como a gripe e o sarampo. Para o IBGE, aumentou também o número de brasileiros que se declaram indígenas<sup>257</sup>. Mas não é difícil relacionar esse aumento demográfico com a virada histórica que representou a Constituição de 1988 ao reconhecer a diversidade cultural do país e os direitos indígenas. Sem dúvida, estes foram uns dos avanços mais significativos da Constituição de 1988: o reconhecimento da diversidade étnica e cultural das populações indígenas e o reconhecimento de sua capacidade civil e jurídica plena.

Com relação aos direitos dos povos indígenas à terra, em 2008, existiam 653 terras indígenas no Brasil, das quais 401 estão completamente regularizadas (ou seja, já estão registradas como patrimônio da União), enquanto 140 ainda estão em fase de estudos e as demais se encontram em fases intermediárias de regularização. Essas áreas ocupam 12,5% do território nacional ou 107,5 milhões de hectares. Em quase todos os estados brasileiros

---

<sup>257</sup> Direito dos povos indígenas. Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH). In: **Brasil Direitos Humanos 2008: a realidade do país aos 60 anos da Declaração Universal**, p. 241 - 244.

existem terras indígenas. Somente no Distrito Federal, no Rio Grande do Norte e no Piauí não há terras indígenas demarcadas. A maior parte delas concentra-se na Amazônia Legal<sup>258</sup>.

O trabalho de identificação das terras tradicionais indígenas ainda não terminou apesar do que prevê o artigo 67 das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988. Nas regiões Sul, Centro-Oeste e Nordeste, o desafio para demarcar terras menores é ainda maior por se tratar de áreas de colonização mais antiga e onde a presença de não índios é maior. A FUNAI contabilizava, em 2008, 373 reivindicações por terras indígenas ainda não demarcadas; cerca da metade dessas demandas refere-se à ampliação, correção ou revisão de limites de terras já existentes.

Outra reivindicação histórica dos povos indígenas começou a ser cumprida em 2006. Por decreto presidencial, foi criada a Comissão Nacional de Política Indigenista – CNPI, com o objetivo de aumentar a participação indígena na construção de políticas públicas voltadas para eles. A Comissão foi instalada em 2007 e conta com 13 representantes do governo, dois de organizações indigenistas e 20 de povos indígenas, sendo 9 da Amazônia, 6 do Nordeste, 2 do Centro-Oeste e 3 do Sul e Sudeste.

Na década de 90, com a descentralização das responsabilidades da FUNAI, a educação indígena passou a ser assunto do Ministério da Educação. De lá pra cá, a educação escolar indígena é amparada em um novo paradigma educacional de respeito à interculturalidade, ao multilinguismo e à etnicidade, a partir da valorização das línguas maternas indígenas e saberes tradicionais. Em 2007, existiam 2517 escolas nas terras indígenas de todo o país. Há denúncias sobre casos de escolas indígenas tratadas como rurais, o que acarreta inadequações nas exigências pedagógicas.

A garantia de um atendimento digno à saúde foi outro desafio para o governo Lula. Sob responsabilidade da FUNASA desde 1999, a saúde indígena passou por uma série de dificuldades por não haver uma política setorial no Sistema Único de Saúde (SUS) que atendesse à diversidade dos povos indígenas. Dados divulgados em 2008 mostram queda da mortalidade infantil entre indígenas e redução de casos de malária. No entanto, os povos indígenas não parecem muito satisfeitos com o atendimento fornecido. Vários protestos contra as más condições de atendimento aconteceram, só em 2006 mais de 50 instalações da FUNASA foram ocupadas em diferentes estados.

---

<sup>258</sup> *Ibidem*, p. 242.

Se houve avanços no plano das políticas públicas, persistem no Brasil as violações dos direitos dos indígenas perpetradas por conflitos agrários, envolvendo grupos empresariais e, às vezes, o próprio poder público local. Dados do CIMI revelam que houve, entre 2006 e 2007, um aumento do número de mortos considerável (63%). Grande parte dos óbitos envolve crimes praticados entre os próprios indígenas, porém, como o relatório do CIMI lembra, não se pode deixar de considerar o contexto em que se dão os maiores índices de violência, como as terras indígenas superlotadas dos Guarani-Kaiowá, no Mato Grosso do Sul, onde está o maior número de registros de indígenas assassinados. Nessas terras são também numerosos os casos de morte por desnutrição infantil e suicídios.

O relatório do CIMI para o período de 2006-2007 ainda enumera 80 situações de invasões possessórias ou que causaram danos ambientais nas terras indígenas. Em alguns casos, grandes empresas aparecem envolvidas.

Outro foco de conflito são os projetos para geração de hidroeletricidade em rios que passam por áreas indígenas. Num levantamento recente a FUNAI encontrou cerca de 200 empreendimentos relacionados ao Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) que devem afetar terras indígenas.

No Parque Indígena do Xingu, também houve protestos contra a construção de Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs) no rio Culuene, afluente do rio Xingu. As comunidades estão preocupadas com os efeitos dos projetos sobre a população de peixes que são base de sua alimentação. O plantio extensivo de soja, com uso de defensivos agrícolas, às margens das nascentes do Xingu, que ficam fora da área indígena também preocupa os cerca de 5 mil habitantes do Parque.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os direitos dos povos indígenas, no seu sentido mais amplo, representam um campo historicamente definido pela *colonialidade do poder*, ou seja, por relações coloniais de poder. Para entender a realidade dessas relações de poder e das desigualdades estruturais que elas geraram, colocou-se a questão das razões pelas quais, apesar dos avanços jurídicos e institucionais tangíveis que favorecem os indígenas do Brasil, o abismo socioeconômico entre indígenas e não indígenas permanece considerável e a dinâmica dessas relações, inscrita na cultura política brasileira, praticamente imutável. O objetivo principal dessa tese foi o de procurar analisar melhor a natureza dessas relações de poder entre Estado e povos indígenas, ancoradas num processo de inferiorização colonialista, para entender o porquê da perenidade de certas práticas de exclusão e diferenciação.

Ao longo dos três séculos da Colônia, o tratamento dado ao índio foi reflexo do papel que queriam atribuir-lhe os portugueses com vistas à sobrevivência econômica da metrópole. Se considerado “amigo”, os portugueses previam a sedentarização, a catequese e o trabalho; se considerado “inimigo”, restava ao índio a escravidão. As duas formas de tratamento tinham, no final, um mesmo propósito: levar os índios à civilização por meio da conversão e do trabalho. A legislação indigenista produzida durante esse período foi contraditória e cheia de ambiguidades. Muitas foram as leis, alvarás, regimentos e cartas régias que afirmavam expressa e categoricamente a liberdade e a soberania dos índios, as quais, contudo, abriam espaço para subterfúgios e recursos que acabavam por legitimar a escravidão, como as “guerras justas” e o “resgate”.

No Império, começa-se a questionar sobre a humanidade dos índios e sobre sua capacidade de evolução. Essas interrogações provinham de uma preocupação relacionada às políticas que deveriam ser adotadas para com aqueles que se mostravam refratários à expansão da fronteira econômica: extermínio ou educação, guerra ou paz. Mas na República, sob a influência dos positivistas, as guerras e a escravidão foram cedendo espaço para uma política de proteção, motivada por uma suposta condição de infantilidade dos indígenas.

Durante a maior parte do século XX, prevaleceu a concepção assimilacionista nas políticas indigenistas do Brasil. Pensava-se que os índios acabariam por se integrar

definitivamente à sociedade nacional. Na prática, os sucessivos governos tentaram, por diversas vezes, emancipar à força os índios. Todas as políticas e legislações adotadas visaram sempre à integração dos indígenas à comunidade nacional. Essa integração sempre foi vista como uma necessidade e um bem para eles. No começo, para que saíssem ou deixassem seu estado de selvageria (século XVI ao XIX) e, depois, para que superassem seu estado de infantilidade (século XIX e XX). Essa ideia de que ser índio era uma condição transitória prevaleceu até recentemente no Brasil.

Esse estudo demonstrou que a situação atual dos povos indígenas continua sendo amplamente determinada por sua experiência colonial e pelas formas que ela assumiu nos períodos subsequentes. A história dos direitos indígenas revelou a continuidade de algumas práticas, dispositivos, discursos e valores, construídos ao longo desses 500 anos de relações entre índios e brancos. Além disso, revelou muitas ambiguidades e contradições, como, por exemplo, o reconhecimento dos direitos dos índios em relação às próprias terras e a garantia da proteção de suas especificidades culturais, sociais e políticas, os quais, como se demonstrou no capítulo 3 e 4 desta tese, não foram respeitados. O resultado dessas experiências e a constatação de que os povos indígenas se encontram, hoje, em uma situação de grande fragilidade no Brasil demonstram que eles ainda vivem sob influência das estruturas coloniais (latifúndio e poder das oligarquias locais) e da ideologia positivista (tutela-proteção), dotadas de suportes políticos e jurídicos importantes.

A escravidão, a expropriação e a tutela são formas enraizadas de violência contra os povos indígenas. A análise histórica dos direitos indígenas procurou demonstrar que, em uma dimensão interna, essas formas de violências são, ao mesmo tempo, a construção e o produto de relações sociais desiguais entre os grupos, controladas e regulamentadas pelos aparelhos legislativo, judiciário, administrativo e militar e pelas ideologias dominantes. Mas elas também podem ser relacionadas, em um contexto de *sistema-mundo*, a uma dimensão externa capaz de revelar as relações econômicas e políticas desiguais entre *centro* e *periferia*. As duas dimensões, interna e externa, dessas violências não são independentes, já que uma funciona como um derivado ou uma legitimação da outra.

De acordo com a teoria do *sistema-mundo*, o norte do planeta se afirma a partir do século XV como *centro* capaz de acumular riquezas e criar tecnologias, enquanto as *zonas periféricas* surgem como espaços a serem explorados, fornecedores de mão de obra e recursos naturais para os centros hegemônicos. Isso significou, entre outras determinações,

a definição na América Latina de estruturas sociais em que a subordinação indígena aos interesses do poder colonial foi uma condição necessária para a acumulação sistêmica da riqueza na metrópole europeia. Ou seja, o lugar dos povos indígenas no *sistema-mundo* foi desde cedo definido como um lugar de subordinação via escravidão e trabalho compulsório.

Independentemente da diversidade e multiplicidade de suas histórias, os povos indígenas se viram atados pelo *sistema-mundo* e reduzidos à categoria genérica de “índios” por processos de distinção a partir de valorações culturais, biológicas e linguísticas que serviram para marcar a diferença entre índios e brancos. Além disso, na sua primeira fase, chamada de pré-industrial, o capitalismo histórico dependeu da incorporação de vastos espaços e ocasionou os primeiros genocídios. Acrescenta-se a isso, o sistema de extermínio e de deslocamento forçado colocado em prática para o povoamento da colônia. O fator religioso também foi importante na subjugação dos povos indígenas, já que a justificativa era a conversão, ainda que, a finalidade da colonização fosse econômica. A ocupação e o povoamento do território que hoje chamamos de Brasil, deu início a um processo mais amplo de inserção dessa parte do globo à economia-mundo como *periferia*. O Brasil colonial foi organizado como uma empresa, resultante da aliança entre burguesia mercantil (inclusive a holandesa) e a nobreza, orientada desde o início para a produção de mercadorias de alto valor para a Europa. A ocupação do território foi acompanhada pela formação de uma estrutura social baseada na escravidão de índios e negros. Enfim, a incorporação do Brasil ao *sistema-mundo* moderno, a partir do século XVI, implicou um ajuste social, econômico e político cuja violência foi inegável para os povos indígenas.

Immanuel Wallerstein defendeu a tese que, desde sua origem no século XVI, o *sistema-mundo* produziu desigualdades estruturais entre as regiões de trocas comerciais, tendo sido a América Latina a primeira periferia da Europa. Para a América Latina e o Caribe, a emergência do *sistema-mundo* moderno significou o início da primeira forma de domínio colonial europeu que criou as condições necessárias para aquilo que Aníbal Quijano chamou de *colonialidade do poder*. O século XVI configurou alguns aspectos do padrão de poder que influenciaria não apenas o comportamento social, político e econômico como também o cultural dos povos latino-americanos.

No século XIX este sistema continuou a apresentar algumas modificações nas nascentes repúblicas americanas. A ideia de modernização pressupunha um avanço

racional de um modelo civilizatório que pretendeu a homogeneização de todos e trouxe consigo uma série etnocentrismos e estigmas culturais que só reforçaram os preconceitos raciais e sociais. A procura de homogeneidade nacional foi pensada como condição da legitimidade e da segurança do Estado-Nação em construção naquele momento e, em função dessa lógica, novas formas de violência contra os povos indígenas foram criadas. As políticas de homogeneização que surgiram juntamente com o Estado-Nação são fundadas sobre uma violência que nega a diferença, a alteridade e impõem a integração forçada ao corpo nacional via religião, língua ou, mais amplamente, via cultura. O sucesso dessas políticas é garantido pelos aparelhos de Estado que difundem e impõem línguas, religiões e modelos culturais.

A formação do Estado Nacional foi acompanhada de um processo de classificação e hierarquização que deu corpo a um conjunto de estereótipos que continuam sendo reproduzidos na atualidade. Nesse processo, os povos indígenas permaneceram socialmente discriminados em função do estatuto social que receberam dentro da lógica das hierarquias que as elites descendentes dos colonos retomaram do período colonial.

Nos Estados Unidos, os povos indígenas que representavam um obstáculo à formação do espaço nacional foram quase todos exterminados. Nos países da América Latina, ex-colônias espanholas, os indígenas não foram exterminados porque representavam um elemento central do funcionamento do sistema produtivo. No Brasil, o processo de ocupação do território trouxe para esses povos consequências negativas, que se manifestaram já na época de Rondon e se agravaram durante a ditadura militar (1964-1984).

Durante a ditadura militar e, particularmente, ao longo dos anos 1970, com a expansão do capitalismo internacional, o crescimento econômico e os chamados processos de modernização, que funcionaram junto a governos autoritários, os povos indígenas tiveram suas terras invadidas para a exploração dos recursos naturais ali existentes, como minérios e madeira, de modo a atender às demandas de uma nova economia globalizada, como se evidenciou no capítulo 4 desta tese. Nesse período, o Brasil buscava consolidar um modelo de capitalismo oligopolista, imposto aos países da América Latina como condição para sua inserção no mercado internacional. A violência imposta pelos governos militares para aniquilar os povos indígenas, com a utilização inclusive de instrumentais bélicos, teve grande repercussão nacional e internacional, fato que acabou contribuindo

para o surgimento das primeiras frentes de resistência indígena. Ao mesmo tempo, as condições políticas favoreceram os grupos de pressão desenvolvimentistas. Grandes campanhas a favor da exploração dos recursos naturais da Amazônia foram lançadas em detrimento dos direitos indígenas.

Todavia, a partir de meados dos anos 1970, as coisas começaram a mudar graças ao fortalecimento do “movimento indígena”, que contou com a ajuda importante de associações e organizações de apoio. A transição do regime ditatorial para o regime democrático, no entanto, se deu de forma lenta e gradual, começando com a abertura política durante o governo do General Ernesto Geisel, para se consolidar com os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987 a 1988 e a promulgação da Constituição de 1988.

Com a atuação de um *lobby* indígena e indigenista, a nova Constituição contemplou cláusulas que garantem vários direitos aos indígenas. Muitos desses direitos têm algum antecedente histórico, como o indigenato, ou seja, o pleno domínio dos índios sobre seus territórios e sobre as terras, reconhecido desde as Cartas régias de 30 de julho de 1609 e a de 10 de setembro de 1611, promulgadas por Filipe III, e reafirmado pelo Alvará de 01 de abril de 1680, que nunca foi revogado. Contudo, a história dos direitos dos povos indígenas no Brasil mostrou que mesmo tendo a legislação reconhecido sempre aos índios o direito às próprias terras, isso nunca impediu que esse direito fosse desrespeitado. A existência desse paradoxo, para ser compreendida, demandou um estudo sobre a forma como se deu o processo de colonização, expansão e consolidação do poder estatal sobre o território, e também sobre como se desenvolveu a perspectiva integracionista com relação aos povos indígenas.

A compreensão das relações de poder entre Estado e povos indígenas não se restringe ao entendimento da legislação. Por isso, o presente estudo considerou, não apenas a legislação indigenista, mas também o papel dos órgãos estatais responsáveis pelos assuntos indígenas, cotejando-os com as demandas indígenas para entender como se processou, ao longo da história, a conciliação entre as lutas dos povos indígenas por seus direitos reconhecidos e por autonomia e os interesses estratégicos do Estado de ocupação do território, exploração econômica e defesa militar.

A ‘Constituição Cidadã’ de 1988 é, de fato, um marco fundamental da história recente dos direitos indígenas. Apesar de seus limites, ela representou um passo



significativo para a inclusão de novos sujeitos sociais na esfera da cidadania, garantindo, ao menos no papel, direitos outrora reivindicados pelos movimentos indígenas, conforme exposto no capítulo 5.

Dentre as conquistas legais, Gersem Luciano Baniwa destaca: a superação da tutela com o reconhecimento da capacidade jurídica dos índios; o abandono do pressuposto integracionista; o reconhecimento da autonomia societária, com a garantia do direito ao território, à cultura, à educação, à saúde, ao desenvolvimento econômico segundo seus projetos próprios; e a recuperação do direito constitucional de atuar legalmente, o que levou ao aumento das demandas legais por terras e a um incremento da jurisprudência sobre direitos indígenas. Essas mudanças trouxeram alguns resultados positivos, mas ainda insuficientes para a garantia de uma vida digna para os povos indígenas. No campo das políticas do governo, as conquistas ou (re)conquistas territoriais foram importantes, uma vez que, muitas terras foram demarcadas. No entanto, onde não houve demarcação, muitos conflitos permaneceram. No âmbito da vida cotidiana, houve a recuperação da autoestima devido à possibilidade de continuidade étnica, ao acesso aos benefícios materiais do mundo moderno e à tecnologia que está permitindo a reafirmação da identidade suprimida e a (re)construção ou (re)elaboração de novos projetos de vida para o futuro. Acrescente-se a isso, o crescimento da população indígena (Luciano Baniwa, 2012).

O crescimento e o fortalecimento do “movimento indígena” possibilitaram uma atuação mais efetiva dos povos indígenas no cenário político nacional. As organizações indígenas encontraram o apoio de diversos grupos no âmbito parlamentar e extraparlamentar, principalmente daqueles ligados à defesa dos Direitos Humanos. A atuação conjunta desses atores permitiu aos povos indígenas avançarem em sua luta por direitos, o que se refletiu principalmente no reconhecimento de seus direitos territoriais e na demarcação de suas terras.

Com relação aos avanços que ocorreram, depois de 1988, na questão do reconhecimento territorial indígena, é possível perceber que, a partir de 1990, surgem, de forma intensa, novas reivindicações por demarcações de terras indígenas nas regiões Centro-Oeste, Sul e Nordeste que acirravam os conflitos locais. Nos estados do Mato Grosso e Santa Catarina, os conflitos entre índios, fazendeiros e posseiros intensificaram-se fortemente. De acordo com Ana Valéria Araújo, o binômio consolidação de direitos territoriais/aumento da reivindicação por novos territórios colocou para o Estado o desafio

de lidar com o conjunto de novas reivindicações, reconhecendo as identidades indígenas emergentes e cumprindo com seu dever constitucional de demarcação de terras (2006, p. 74 – 75). Observa-se que houve uma falha nesse sentido, na medida em que o Estado não cumpriu com o objetivo pretendido de conclusão dos processos demarcatórios.

Onde o processo demarcatório já foi concluído, constata-se que existe uma enorme pressão na maioria das áreas indígenas do Brasil. Muitas terras indígenas continuaram a ser invadidas por exploradores ilegais de madeira, da pesca e caça ilegais, para exploração de extratos vegetais e para o garimpo, seja por grupos criminosos ou empresas comerciais. Os dois casos estudados nos capítulos 4 e 5 desta tese, o da demarcação da Terra Indígena Yanomami e o da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, exemplificam como tem funcionado a prática da implementação dos direitos dos povos indígenas à terra garantidos pela Constituição de 1988. Esses dois casos são considerados emblemáticos, não apenas por causa de seus históricos de demarcação e sua repercussão nacional e internacional, mas porque, em relação à concretização dos direitos dos povos indígenas à terra, a situação que se pode observar neles depois de 1988 é extensível a outros povos indígenas do Brasil.

No caso dos Yanomami, depois de terem perdido cerca de um quinto de sua população total na época da construção da BR-210 (Perimetral Norte) por doenças contagiosas e terem suas aldeias destruídas por operários da construção civil, passaram por graves conflitos armados com garimpeiros. Mandados judiciais para a remoção dos garimpeiros, a serem executados pela FUNAI e pelos militares, não foram cumpridos por falta de recursos financeiros ou porque teriam apenas efeitos de curto prazo. Em 1993, moradores de toda uma comunidade, mulheres, crianças e idosos, foram assassinados por mineradores de ouro. Esse episódio ficou conhecido como o Massacre de Haximu e foi sentenciado pelo Superior Tribunal de Justiça da 5ª Região como genocídio, em decisão histórica de 12 de setembro de 2000.

A demarcação da Terra Indígena Yanomami como área contínua aconteceu em 1993, mesmo assim as invasões continuaram. O território Yanomami é muito cobiçado e os requerimentos de pesquisa e exploração das jazidas de minérios (ouro, prata, platina, estanho, cobre, carvão, zinco, níquel e manganês) que não cessaram de aumentar, revelam o grande interesse da sociedade sobre essas terras. Em 1998, a FUNAI, a Polícia Federal, o Exército e a Aeronáutica realizaram uma ação de evacuação e destruição de 30 pistas de pouso para uso dos garimpeiros em território Yanomami. O número de garimpeiros

chegava a 4000 de acordo com dados do Ministério Público Federal de Roraima em 2000. A fiscalização é insuficiente, a invasão do território para garimpo nunca cessou e os embates continuam sendo violentos, com morte para ambos os lados. Além disso, há também denúncias de casos de biopirataria e denúncias de abuso sexual por parte dos soldados que atuam nas três bases militares do PCN instaladas no território Yanomami. As Áreas de Proteção Ambiental que correspondem a cerca de 70% do território Yanomami são frequentemente visitadas por turistas com autorização do IBAMA, mas sem autorização dos Yanomami ou da FUNAI. Os Yanomami são contrários a esses contatos externos por causa do prejuízo social que acarretam. Essa exposição os coloca em uma situação sanitária ameaçadora. Em 2010, a taxa de mortalidade entre os Yanomami era 2,5 vezes mais alta do que a da sociedade nacional, de acordo com dados do ISA.

No caso Raposa Serra do Sol, os registros de violência no pós 1988 são muito significativos. De 1988 a 1995, houve cinco casos em que aldeias foram inteiras ou parcialmente incendiadas e destruídas. De outra parte aumentaram os protestos e conflitos gerados desde a homologação da terra indígena pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva em 2005 até a decisão do STF pela demarcação contínua em 2009. Depois de 2009, os produtores de arroz e pecuaristas abandonaram a região. No entanto, existem projetos institucionais de desenvolvimento previstos para a área Raposa Serra do Sol que representam uma pressão efetiva sobre o território e uma ameaça para os povos da região.

O estudo dos casos de demarcação das terras indígenas Yanomami e Raposa Serra do Sol, particularmente as 19 condições da decisão do STF para o caso Raposa Serra do Sol, mostra que os direitos indígenas não são absolutos, mas sopesados e avaliados em função de outros interesses e direitos com os quais são confrontados.

É possível constatar, a partir desses dois casos, a enorme pressão fática que existe no Brasil contra as demarcações das terras indígenas. A prova disso é que, apesar dos avanços importantes em termos de demarcação, sobretudo no período de 1996 a 2003 na região amazônica, muitas terras continuaram a ser invadidas em todo país, inclusive onde o processo demarcatório já foi concluído. A pressão contra as demarcações também se dá em nível legislativo, haja vista o número de Projetos de Lei que tramitam no Congresso e que intencionam o impedimento ou a redução de demarcações ou, ainda, que intencionam modificar o processo demarcatório ou reivindicam um uso não indígena dos territórios indígenas, como o PL 1610/1996, a PEC 38/1999 e PEC 215/2000.

No âmbito do direito internacional, a adesão do Brasil à Convenção Americana dos Direitos Humanos com o reconhecimento da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a ratificação da Convenção 169 da OIT e a aprovação da Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas da ONU representam uma conquista para os povos indígenas. Com relação à Convenção 169 da OIT, esta foi ratificada em 2002 e entrou em vigor em 2003. Ela é equiparada à lei ordinária com hierarquia intermediária entre a Constituição Federal e as leis ordinárias comuns do sistema jurídico brasileiro, ou seja, ela tem força de lei e pode, adicionalmente, ser fonte que auxilia a interpretação do texto constitucional, de acordo com entendimento do STF, reforçado pela aprovação da Emenda Constitucional nº 45/2004. A Convenção 169 da OIT é um dos instrumentos legais mais importantes para os povos indígenas. Fazendo recurso a ela, os povos indígenas podem pressionar os governos a implementar seus direitos. No entanto, o principal desafio hoje consiste em sua aplicação real.

A aprovação da Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas em 2007 também foi um acontecimento importante para os povos indígenas do Brasil e do mundo. Mesmo não tendo um caráter obrigatório, legalmente vinculante, a DDPI representa o desenvolvimento dinâmico de normas legais internacionais que reflete o consenso entre os Estados sobre determinados princípios. Ela reverbera o comprometimento dos Estados com esses princípios e, ao reconhecer os direitos dos povos indígenas, estabelece os referenciais jurídicos para as políticas públicas. Ela proporciona, assim, um marco normativo preciso para as políticas e ações para esses povos com base nos princípios básicos da autodeterminação; do consentimento prévio, livre e informado; da participação efetiva, autonomia e autogestão, controle territorial e não discriminação.

Desde sua adoção, os povos indígenas se beneficiam do reconhecimento internacional de seu direito à autodeterminação. A questão a se colocar no momento é a de saber em que medida esse reconhecimento pode trazer mudanças no que diz respeito às relações entre Estado e povos indígenas. É importante ressaltar que a DDPI é resultado de uma história de mais de 40 anos de luta e de mobilização dos povos indígenas em nível internacional. A categoria “povos indígenas” é também fruto dessa história e, como procuramos mostrar nos capítulos 1 e 2 deste trabalho, não se trata apenas de uma simples categoria jurídica, mas de uma categoria política e relacional que deve revolver as categorias nacionais existentes, como “populações” ou “minorias”, para que as relações

entre Estado e povos indígenas possam também mudar. O termo “povos” é usado porque ressalta a importância do direito à autodeterminação dos povos indígenas que importa.

Com a DDPI, os povos indígenas surgem como interlocutores políticos legítimos para definirem os novos rumos que devem tomar as novas relações a serem estabelecidas com os Estados. Esse diálogo deve, entretanto, estar centrado nos direitos humanos do direito internacional. Isso é importante, sobretudo se considerarmos o *horizonte de expectativa* de conflitos que muitos temem; sem esquecer que esses conflitos não são criados pelos próprios indígenas, mas por um *campo de experiência* que agrega situações econômicas e políticas específicas nas quais eles se encontram.

As dificuldades que surgem no momento da implementação desses dispositivos legais têm uma relação com as políticas existentes relacionadas com as dinâmicas supranacionais do *sistema-mundo* capitalista global que impactam os povos indígenas e seus espaços de autonomia. Existem zonas de fricção que são os programas de desenvolvimento, a utilização dos recursos do subsolo e do solo, os deslocamentos forçados. Nesse contexto, o direito à autodeterminação, reconhecido pela DDPI da ONU de 2007, é, sem dúvida, uma conquista maior, mas nada simples de se implementar. Existem muitos dilemas para serem resolvidos como a questão da “soberania” e de governo, dilemas territoriais e fundiários, dilemas econômicos e sociais, identificatórios e identitários, linguísticos e terminológicos, enfim a DDPI deveria, eventualmente, contribuir para o estabelecimento de um diálogo mais pacífico capaz de aclarar esses dilemas e os possíveis conflitos.

A questão norteadora da tese interrogava até que ponto as mudanças recentes no direito e na política indigenista do Brasil significaram rupturas e/ou permanências nas relações de poder entre Estado e povos indígenas. A hipótese levantada na introdução pressupunha que o alcance dos direitos indígenas e das políticas de reconhecimento no Brasil era limitado e que o Estado brasileiro, valendo-se de táticas políticas e jurídicas, acabava paradoxalmente por fechar as vias para o multiculturalismo que se propôs a abrir com a Constituição de 1988.

Constatou-se, ao longo desta pesquisa que, apesar de toda a beleza da letra da lei no intuito de proteger os povos indígenas, em nível nacional e internacional, ainda persistem muitos obstáculos e dificuldades para a implementação mais efetiva desses direitos. Existe uma distância entre os objetivos declarados pelos sucessivos governos brasileiros do pós

1988 e a realidade vivida pelos povos indígenas, uma distância entre o marco legal e as práticas jurídicas e administrativas. Essa distância ou *brecha de implementação* entre as leis que garantem direitos aos índios e a sua aplicação pode, finalmente, ser explicada em termos de táticas.

A reflexão em termos de táticas, não pretendeu incluir toda a complexidade das relações entre Estado e povos indígenas, mas ajudou a compreender a forma como tem se processado a *colonialidade do poder* nessas relações. Como demonstrado ao longo da tese, as relações de poder entre Estado e povos indígenas foram sempre determinadas pelo contexto, pela força de seus interlocutores e pelos recursos e interesses em jogo. A abordagem em termos de táticas permite analisar as práticas políticas e jurídicas que o Estado tem promovido para a materialização do reconhecimento dos direitos indígenas. O Estado não é o único ator, sua ação não é unívoca, mas ele foi tomado, para efeitos de delimitação da pesquisa, como o ator mais importante.

A análise em termos de táticas políticas e jurídicas foi fundamentada sobre uma concepção particular de Estado e de direito e considerou a ordem jurídica como reveladora de uma relação de forças que pode mudar para se adequar à realidade social. Essa mudança tem uma relação com a legitimidade. O direito é um sistema sobre o qual está fundada a dominação do Estado, implica uma burocracia, um discurso que é carregado de valores e práticas particulares. O direito é instrumentalizado por aqueles que dele fazem uso e, mais especificamente, pelos magistrados, juízes e advogados. As normas são ferramentas constantemente orientadas e reinterpretadas de acordo com os interesses.

A Constituição de 1988, ao estipular uma nova relação multicultural entre Estado e povos indígenas, determinou uma nova figuração para o Estado que corresponde a seu papel de conciliador da diversidade de interesses, individuais e coletivos, sem que este tenha abandonado o esquema unitário clássico. No desempenho desse papel de conciliador de interesses e com vistas a conservar sua unidade e autoridade, é que o Estado se vale de táticas políticas e jurídicas. Nesse sentido, coadunando com Françoise Martinat, a política multiculturalista empreendida pelo Brasil no pós 1988 pode ser compreendida como uma “estratégia associativa” que corresponderia a um esforço de “re-legitimação” do Estado, ou seja, seria mais uma estratégia alternativa de reconstituição da unidade e da autoridade do Estado do que uma abertura do jogo político-jurídico para os povos indígenas. O Estado

estaria, assim, atuando com vistas a sua modernização ao estabelecer os novos símbolos “da unidade na diversidade” e do multiculturalismo (2005, p. 59 – 60).

Como tática jurídica, foi possível verificar no Capítulo 1, uma instrumentalização das normas e da linguagem jurídica, não apenas por parte dos representantes do Estado, mas também pelos próprios indígenas, como mostrou a sua luta pela consagração da expressão “povos indígenas” na ONU e o sentido político- relacional que essa expressão assume. Enquanto que, mesmo tendo aprovado a DDPI, o governo brasileiro preferiu manter a antiga denominação “populações indígenas” em muitos de seus instrumentos legais e documentos administrativos.

Além disso, o Estado é senhor do tempo jurídico não apenas no legislativo, mas também no judiciário. Assim, para fazer frente às reivindicações indígenas, o Estado recorre a uma tática de “espera jurídica” ou “demora jurídica” na promulgação de uma lei ou de um veredito em um processo. Como aconteceu com a demora na ratificação da Convenção 169 da OIT e no caso da substituição do Estatuto do Índio, como discutido no capítulo 5 desta tese.

Outro exemplo dessa “demora jurídica” é a não observância do prazo para realização das demarcações estabelecido, primeiro, pelo Estatuto do Índio em 1973 e, depois, pela Constituição Federal. Para acelerar as demarcações, a partir de 1991, a FUNAI firmou contratos com organizações não governamentais e, em 1996, a maior parte das demarcações foram financiadas com recursos provenientes de acordos e convênio bilaterais e multilaterais com organizações internacionais. O PPTAL, financiado pela Cooperação Alemã e pelo Banco Mundial, realizou a maior parte das demarcações no Brasil. Depois de 1996, os processos demarcatórios foram prolongados e tornados mais complexos por causa do decreto 1775/96 que introduziu o contraditório.

A não observância do prazo estabelecido pela Constituição para as demarcações é muitas vezes justificado pela falta de orçamento, no entanto, os relatórios e as notas técnicas do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) têm mostrado que existe verba, mas ela não é usada. Durante o Governo Lula, a dotação financeira da FUNAI melhorou, como mostram as Notas Técnicas do INESC, mas as demarcações diminuíram. De acordo com os especialistas do Conselho Indigenista Missionário (CIMI), a verdadeira justificativa encontra-se na falta de vontade política do governo que tem seus motivos na

pressão eficiente dos grupos de interesses políticos e econômicos, nacionais e internacionais.

A morosidade dos processos tem sido apontada como um dos principais problemas dos processos judiciais no Brasil. O problema não é exclusivo dos processos que tratam dos direitos indígenas à terra. Desde a redemocratização, houve um aumento contínuo dos números de processos. Uma das razões para essa morosidade é a quantidade de processos pendentes. O fim da duração excessiva do processo é um dos principais objetivos da Reforma Judiciária. No entanto, essa demora jurídica tem um efeito agravante sobre os processos judiciais a respeito dos conflitos demarcatórios. É que, em razão da situação especial de expulsão sucessiva dos indígenas de suas terras, os indígenas são vítimas de violentos confrontos e a demora nos processos de demarcação das terras indígenas tem levado a uma potencialização desses conflitos.

Outra tática jurídica identificada foi a promulgação de leis ou normas gerais que vão de encontro com os direitos indígenas. Como exemplo, podemos citar os numerosos projetos de lei pendentes no Congresso que intencionam modificações do processo demarcatório, reduções de áreas já demarcadas ou um uso não indígena dos territórios indígenas, como mencionado acima. Além disso, o Estado desconhece as limitações que implica a efetividade dos direitos indígenas, como o direito à terra ou direito à consulta prévia, mas ele reconhece ou valoriza outros diferentes como o direito à educação, podendo assim matizar sua posição diante das reivindicações indígenas, como sugerem as reflexões sobre o *multiculturalismo neoliberal* expostas no capítulo 5.

Com relação à autonomia e em termos de táticas políticas é possível dizer que, historicamente, os povos indígenas têm mantido uma forma de governo próprio que foi, até aqui, fundamental para a reorganização e reprodução de suas formas de vida, o que ocorreu não sem resistência e luta. A Constituição reconheceu aos índios, implicitamente, o direito a autonomia societária ao afirmar, no *caput* do artigo 231, o direito dos povos indígenas de terem reconhecida sua organização social, política, econômica e cultural. Alguns juristas brasileiros sustentam que a autonomia é totalmente legítima frente ao direito constitucional, uma vez respeitados os demais direitos ou princípios da Constituição, como a soberania, a segurança e o desenvolvimento. No entanto, apesar de haver passado mais de vinte cinco anos desde que foi aprovada a atual Constituição, o que se percebe hoje é



que nenhum dos governos que vieram depois implementaram mudanças nas estruturas político-administrativas do aparelho do Estado, para garantir efetivamente o direito de autonomia política dos povos indígenas. A reestruturação territorial do Estado não está nas agendas dos partidos políticos, nem dos mais progressistas (Verdum, 2009).

Por mais que a Constituição Federal tenha assegurado o direito aos usos, costumes, tradições e à autonomia dos povos indígenas, o *campo de experiência* gerado pelo poder tutelar, em um contexto de política assimilacionista desde o século XIX, ainda permeia todas relações entre esses povos e a sociedade colonizadora nacional brasileira. A tutela continua sendo o grande “fantasma” que os povos indígenas devem encarar e tentar eliminar ao longo do século XXI. A Constituição de 1988 colocou para o Estado o desafio de superar a tutela em um *horizonte de expectativas* abalizado pela “autonomia”. A superação da tutela pela autonomia aparece na retórica do Estado em uma associação entre autonomia e representação política. Na verdade, desde antes de sua participação na Assembleia Constituinte de 1986/87, os povos indígenas vêm tentando controlar melhor suas relações com o Estado. Eles procuraram, apesar de todas as ambiguidades, se apropriar dos meios técnicos e políticos que antes haviam servido para sua discriminação, como, por exemplo, o direito à representatividade legal e à participação política. Assim, para substituir a tutela pela autonomia e como forma de colocar em prática o multiculturalismo expresso na Constituição Federal de 1988, depois de séculos de política indigenista tutelar, foram criados espaços de representação indígena nas instâncias de governo.

Desde a década de 1990, na época do Governo Collor, com o processo de descentralização da política indigenista oficial, tem se traduzido a ideia de autonomia por representação. Esse processo pode ser compreendido como uma tática política; trata-se de táticas de aliança e de delegação de poder ou de cogestão que têm, aliás, uma relação com o processo de descentralização do Estado característico do neoliberalismo. Um exemplo disso é o do decreto nº 7.056, assinado em 28 de dezembro de 2009 com o objetivo de promover a reestruturação da FUNAI. Em 2010, o órgão indigenista oficial completava 100 anos de existência e, em um contexto agora de “autonomia”, o desafio posto para a FUNAI era como mudar sua estrutura e assegurar, dentro dessa estrutura transformada, participação indígena na administração da FUNAI e, em especial, na execução das políticas públicas (Silva, 2010b). Essa atribuição a alguns representantes indígenas de

funções administrativas aparece assim como uma tática de cooptação ou de institucionalização, que se dá no nível da representação das lideranças que ocupam cargos, não apenas na FUNAI, mas também nos diferentes ministérios encarregados da política indigenista. No entanto, o papel da liderança indígena nessa representação tem sido complicado. São lideranças que estão sendo “desmobilizadas”, “desautorizadas”, ou seja, sua competência e autoridade são delas retiradas (Silva, 2010b).

A institucionalização das lideranças indígenas nas instituições do Estado constitui um elemento essencial do multiculturalismo, que materializa a boa vontade do Estado em matéria de direitos indígenas (Martinat, 2005). Essa representação deveria ser propícia a uma melhor defesa dos interesses indígenas, mas a institucionalização não basta para fazer valer os direitos indígenas. Os indígenas pensavam que teriam um peso maior nas negociações relativas aos projetos econômicos que afetam seus territórios. No entanto, a institucionalização, embora seja um lugar de decisões políticas, impõe ao índio a sua lógica e um certo tipo de comportamento que se transforma numa fonte de lutas políticas permanentes, promovendo a divisão, a competição e a desintegração sociocultural.

Chama a atenção como característica política fundamental dessa realidade político-jurídica a relação ambivalente marcada pela conflituosidade do Estado e da sociedade nacional para com os povos indígenas. A ambivalência é caracterizada, por um lado, tanto pela dependência tolerante quanto por pretensões de autonomia por parte dos indígenas e, por outro lado, tanto pela assistência indigenista e pelo engajamento protetor como por pretensões de poder francamente impostas e declaradas por parte dos brasileiros nacionais. Explica-se assim, a atitude paternalista-protetorista do Estado brasileiro para com os povos indígenas em contraste com a rigorosidade com que o mesmo Estado e a sociedade civil ignoram os indígenas, sempre que eles obstruem os supostos interesses nacionais (Kayser, 2010).

O conflito de interesses na relação entre Estado, sociedade civil e povos indígenas é, em primeiro plano, de natureza econômica e posto pelas dinâmicas que derivam do funcionamento do *sistema-mundo*, como demonstrou o presente estudo. Diante da necessidade de inserção do Brasil no *sistema-mundo*, o Estado opta por políticas de desenvolvimento, prejudicando os processos de demarcação de terras indígenas, que ficam ainda mais complicados quando a localização dessas terras é estratégica. A tendência tem sido a de colocar a lógica econômica à frente das reivindicações indígenas. E aqui a

contradição fica ainda mais aparente: por um lado, o Estado reconhece e protege os direitos territoriais indígenas, mas, por outro lado, dita normas que garantem a promoção dos investimentos nacionais e internacionais em terras indígenas.

Finalmente, ao examinarmos com mais cuidado o que aconteceu no pós 1988, é possível verificar que as transformações advindas com as reformas neoliberais implantadas no Brasil, calcadas, sobretudo, no avanço do livre mercado, limitaram o alcance das políticas sociais. Fica a constatação dos efeitos sociais devastadores das políticas neoliberais (aumento da violência e da desigualdade) que nos leva a concordar com aquela continuidade - de que tanto falam os pensadores da teoria decolonial - que valida e perpetua um mecanismo de dominação e exploração, revelando que o *sistema-mundo* capitalismo global continua funcionando como uma máquina produtora de diferenciação. As dificuldades de implementação dos direitos indígenas não decorrem apenas da ineficácia dos mecanismos de implementação dos direitos humanos e da insuficiência das ações das autoridades públicas. O que explica a *brecha de implementação* desses direitos é, também, sem dúvida, a desigualdade, cujas causas estão profundamente enraizadas na história e nas estruturas sociais da sociedade nacional, quais sejam, o racismo e a discriminação contra os povos indígenas.

O pensamento decolonial incita a reconsiderar hoje a complexidade deste mundo colonial e pós-colonial que se fez uno, mas cuja unidade continua sendo atravessada pelo espaço subversivo das diferenças, assim como por uma profunda desigualdade, por desequilíbrios flagrantes e por uma exploração incessante. Uma das preocupações mais importante do pensamento decolonial é a conexão entre a experiência colonial e a conceitualização da diferença. O pensamento decolonial contribuiu para uma melhor compreensão do encontro e contato entre povos diferentes, insistindo na assimetria do encontro. O resultado desse contato, analisado a partir dos direitos indígenas hoje e à luz da teoria do *sistema-mundo*, nos leva a admitir que os indígenas ainda se encontram sob a influência das estruturas coloniais dotadas de suportes políticos e jurídicos importantes.

A análise das conquistas constitucionais dos povos indígenas quando confrontadas com a situação real das comunidades leva a uma primeira constatação de que tais ganhos não foram capazes ainda de garantir-lhes uma maior inclusão no pacto social. Podemos então concluir que a inclusão dos povos indígenas na Constituição de 1988 não os fez sair completamente de sua condição anterior. O reconhecimento constitucional dos povos

indígenas não correspondeu ainda a uma efetiva transformação da realidade indígena e não constituiu uma medida suficiente para assegurar a emancipação social desses povos. Foi tão somente um primeiro passo, na medida em que possibilitou uma inclusão teórica e formal no contrato social, transformando os indígenas em sujeitos de direito. No entanto, depois da promulgação da Constituição Federal em 1988, a luta dos povos indígenas no Brasil tem sido constante para garantir que esses direitos sejam protegidos, respeitados e aplicados.

## FONTES E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### FONTES

#### DOCUMENTOS DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS

*Brasileiros de Raiz*. Revista Bimestral da RRCK Comunicação&Marketing, ano 1, nº1, Brasília – DF, 2011.

*Brasileiros de Raiz*. Revista Bimestral da RRCK Comunicação&Marketing, ano III, nº 13. Brasília – DF, 2013.

CEDI – *Especial* nº 10. **Povos Indígenas do Brasil/1981**, São Paulo, Abril de 1982.

CEDI - *Aconteceu Especial* nº 14. **Povos Indígenas no Brasil/83**. São Paulo: Centro Ecumênico de Documentação e Informação - CEDI, 1984.

CEDI - *Aconteceu Especial* nº 17. **Povos Indígenas no Brasil - 85/86**. São Paulo: Centro Ecumênico de Documentação e Informação - CEDI, 1987.

CEDI - *Tempo e Presença*. Edição Especial nº 244 e 245, Ano 11, **Amazônia**, Agosto/Setembro 1989, p. 20.

CIMI - Maranhão, Goiás e Norte II, **O Projeto Carajás e as suas consequências para as populações indígenas**, São Luis, 1983, p. 1 – 38. Disponível em:  
<<http://bd.trabalhoindigenista.org.br/?q=conjunto-documentos/pasta-03-documentos-hist%C3%B3ricosinquin%C3%A9rito-civilan%C3%A1lises-do-projeto-grande-caraj%C3%A1s>>.

CIMI - **A Violência Contra os Povos Indígenas do Brasil. Relatório 2003 – 2005**. Brasília, 2006.

CIMI; HECK, Dionísio Egon et al. (org.). **Povos Indígenas: aqueles que devem viver – Manifesto contra os decretos de extermínio**. Brasília, 2012. Disponível em:  
<[http://www.cimi.org.br/pub/cimi40anos/0-%20Livro%20-%20Cimi%2040%20anos%20-%20Final%20\(1\).pdf](http://www.cimi.org.br/pub/cimi40anos/0-%20Livro%20-%20Cimi%2040%20anos%20-%20Final%20(1).pdf)>.

CIMI - *Porantim*, Krenak, o presídio indígena da ditadura, por André Campos/Agência Brasil de Fato. Ano XXXV, nº 347, Agosto de 2012. Brasília, p. 8 – 9.

CIMI - Y-Juca-Pirama. O índio: aquele que deve morrer. Documento de Urgência de Bispos e Missionários. In: HECK, Dionísio Egon et al. (org.). **Povos Indígenas: aqueles que devem viver – Manifesto contra os decretos de extermínio**. Brasília, 2012, p. 161 - 180. Disponível em:  
<[http://www.cimi.org.br/pub/cimi40anos/0-%20Livro%20-%20Cimi%2040%20anos%20-%20Final%20\(1\).pdf](http://www.cimi.org.br/pub/cimi40anos/0-%20Livro%20-%20Cimi%2040%20anos%20-%20Final%20(1).pdf)>.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO. **A Questão da Emancipação**, n°1. São Paulo, 1979.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO/SP. **Índios: direitos históricos**, Cadernos da Comissão, São Paulo, 1982. Disponível em:

<<http://www.cpis.org.br/indios/upload/editor/files/%C3%8Dndios%20Direitos%20Historicos.pdf>>.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO. **O Índio e a Cidadania**. São Paulo, 1983.

Documentos de la Segunda Reunión de Barbados. **Indianidad y descolonización en América Latina**. México: Editorial Nueva Imagem, 1979.

INESC – Os direitos indígenas no governo Lula. **Orçamento e Política Socioambiental**, Ano II, n° 7, Outubro de 2003, p. 1 – 11.

INESC – A Política Indigenista 2003/2004: um olhar sobre o orçamento. **Nota Técnica**, n° 86, Abril de 2004.

INESC – Política Indigenista 2004/2005 do governo federal: um balanço orçamentário. **Nota Técnica**, n° 97, Abril de 2005.

INESC – A dívida socioambiental do Governo Lula. **Nota Técnica**, n° 106, Março de 2006.

INESC – O PLOA 2007: Hora de intervir. Questão indígena. **Nota Técnica**, n° 114, Outubro de 2006.

INESC – Governo Lula investe pouco na regularização de terras indígenas. **Nota Técnica**, n° 121, Março de 2007.

INESC – Orçamento 2008: Governo reduz recursos de política indigenista. **Nota Técnica**, n° 137, Março de 2008.

INESC – O Orçamento da Ação Indigenista do Governo Federal em 2008. **Nota Técnica**, n° 148, Abril de 2009.

INESC – Os riscos do neo-extrativismo progressista. **Orçamento e Política Socioambiental**, Ano X, n° 23, Dezembro de 2009, p. 1 – 12.

INESC – O orçamento de SAN: quilombolas, indígenas e cisternas. **Nota Técnica**, n° 161, Janeiro de 2010.

ISA - Instituto Socioambiental – ISA, Povos Indígenas no Brasil. A Fundação Nacional do Índio – FUNAI. Disponível em:

<<http://pib.socioambiental.org/pt/c/politicas-indigenistas/orgao-indigenista-oficial/Funai>>.

ISA - **Povos Indígenas no Brasil 1987/88/89/90** – CEDI. São Paulo: Centro Ecumênico de Documentação e Informação – CEDI/ Instituto Socioambiental – ISA, 1991.

ISA - **Povos Indígenas no Brasil 1991/1995**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 1996.

ISA - **Povos Indígenas no Brasil 1996/2000**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2001.

ISA - **Povos Indígenas no Brasil 2001/2005**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2006.

ISA - **Povos Indígenas no Brasil 2005/2010**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2011.

ISA – Série Documentos do ISA n° 03. RICARDO, Fany e SANTILLI, Márcio (orgs.). **Terras Indígenas no Brasil: Um balanço da era jobim**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 1997.

ISA - Série Documentos do ISA n° 12. **Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais: oportunidades e desafios para sua implementação**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009.

ISA - **Povos Indígenas no Brasil**. *Cinta Larga*. Disponível em:  
<<http://pib.socioambiental.org/pt/povo/cinta-larga/422>>.

IWGIA – *Asuntos Indígenas* 3/01. **Autodeterminación**, 2001.

Pastoral Indígena - Carta Pastoral. **Uma Igreja da Amazônia em Conflito com o Latifúndio e a Marginalização Social**, Pedro Casaldáliga, Bispo da Prelazia de São Félix do Araguaia, 10 de Outubro de 1971. Disponível em:  
<<http://www.servicioskoinonia.org/Casaldaliga/cartas/1971CartaPastoral.pdf>>.

*Survival International*. Relatório ‘perdido’ expõe genocídio de índios brasileiros, 25 de abril de 2013. Disponível em:  
<<http://www.survivalinternational.org/ultimas-noticias/9197>>.

*Survival International*. Pourquoi se cachent-ils?. Disponível em:  
<<http://www.survivalfrance.org/textes/3231-pourquoi-se-cachent-t-ils>>.

*Survival International*, Dépossédés, les Indiens du Brésil, *Ethnies*, Paris, n° 8, 2002, p. 34. Disponível em: <<http://assets.survivalinternational.org/documents/1188/dposseds.pdf>>.

## DOCUMENTOS DE ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS

Acampamento Terra Livre. *Abril Indígena 2007. Documento Final*. Disponível em: [http://www.socioambiental.org/banco\\_imagens/pdfs/DOCUMENTOFINALDOACAMPAMENTOTERRALIVRE2007.pdf](http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/DOCUMENTOFINALDOACAMPAMENTOTERRALIVRE2007.pdf).

Acampamento Terra Livre. *Abril Indígena 2008. Carta do ATL de 16 de abril de 2008*. Disponível em: <http://www.cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&action=read&id=3145>.

AIR - *Quem somos?* Acampamento Revolucionário Indígena. Domingo, 28 de março de 2010. Disponível em: <http://acampamentorevolucionarioindigena.blogspot.com.br/2010/03/quem-somos.html>.

AIR - *Precisamos de guerreiros, guerreiras e de doações para o Acampamento*. Terça, 30 de março de 2010. Disponível em: <http://acampamentorevolucionarioindigena.blogspot.com.br/2010/03/precisamos-de-guerreiros-guerreiras-e.html>.

AIR - *Fora da Funai ISA e CTI! Audiência Pública dia 14 de Abril*. Terça, 30 de março de 2010. Disponível em: [http://acampamentorevolucionarioindigena.blogspot.com.br/2010/03/fora-da-Funai-isa-e-cti\\_5456.html](http://acampamentorevolucionarioindigena.blogspot.com.br/2010/03/fora-da-Funai-isa-e-cti_5456.html).

AIR - *Pela autonomia indígena. Índio é Terra! Não dá pra separar!* Sábado, 17 de abril de 2010. Disponível em: <http://acampamentorevolucionarioindigena.blogspot.com.br/2010/04/pela-autonomia-indigena.html>.

AIR - *19 de abril! Dia de luta revolucionária indígena!* Domingo, 18 de abril de 2010. Disponível em: <http://acampamentorevolucionarioindigena.blogspot.com.br/2010/04/19-da-abril-dia-de-luta-revolucionaria.html>.

AIR - *Protesto 19 de abril! Indígenas Guajajaras, Fulni-ôs, Pankararu, Korubo, Mundurucu, Krahôs, Xavante contra o Decreto 7.056/09!* Terça 20 de abril de 2010. Disponível em: <http://acampamentorevolucionarioindigena.blogspot.com.br/2010/04/protesto-19-de-abril-indigenas.html>.

AIR - *Audiência Pública na Câmara dos Deputados Hoje 28 de abril!* Disponível em: <http://acampamentorevolucionarioindigena.blogspot.com.br/2010/04/audiencia-publica-na-camara-dos.html>.

AIR - *Toré da Audiência Pública*. Quarta, 28 de abril de 2010. Disponível em: <http://acampamentorevolucionarioindigena.blogspot.com.br/2010/04/tore-da-audiencia-publica.html>.



APIB – *Acampamento Terra Livre aprova proposta para Novo Estatuto dos Povos Indígenas*. 25 de maio de 2009. Disponível em: [http://blogapib.blogspot.com.br/2009/05/acampamento-terra-livre-aprova-proposta\\_25.html](http://blogapib.blogspot.com.br/2009/05/acampamento-terra-livre-aprova-proposta_25.html).

APIB – *Comunicado dos Povos Indígenas*. 1º de dezembro de 2009. Disponível em: <http://blogapib.blogspot.com.br/search?updated-min=2009-01-01T00:00:00-02:00&updated-max=2010-01-01T00:00:00-02:00&max-results=50>.

APIB - *Nota Pública: A defesa dos Direitos Indígenas*. 2 de junho de 2010. Disponível em: [http://blogapib.blogspot.com.br/2010\\_06\\_01\\_archive.html](http://blogapib.blogspot.com.br/2010_06_01_archive.html).

APIB – *Nota Pública: Pelo Direito Territorial dos Povos Indígenas*. 9 de junho de 2010. Disponível em: [http://blogapib.blogspot.com.br/2010\\_06\\_01\\_archive.html](http://blogapib.blogspot.com.br/2010_06_01_archive.html).

APOINME, COIAB, CIR e WARÃ INSTITUTO INDÍGENA BRASILEIRO – *Um olhar indígena sobre a Declaração das Nações Unidas*, Janeiro 2008. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/indios/um\\_olhar\\_indigena\\_versao\\_final.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/indios/um_olhar_indigena_versao_final.pdf).

CIR – *Carta do Araçá*. Documento final da 39ª. Assembleia Geral dos Povos Indígenas do Estado de Roraima de 31 de março de 2010. Disponível em: <http://www.cir.org.br>.

COIAB – *Documento Final do I Fórum Permanente dos Povos Indígenas da Amazônia*. Manaus, 3 a 6 de novembro de 2003. Disponível em: <http://www.coiab.com.br/site/pagina/areas-tematicas/i-forum-permanente-dos-povos-indigenas-da-amazonia---documento-final/>.

COIAB – *Documento Final do II Fórum Permanente dos Povos Indígenas da Amazônia. Autonomia e Gestão Territorial*. Cuiabá, 17 a 19 de novembro de 2004. Disponível em: <http://www.coiab.com.br/site/pagina/areas-tematicas/documento-final-do-ii-forum-permanente-dos-povos-indigenas-da-amazonia---autonomia-e-gestao-territorial/>.

*Declaração dos Povos das Florestas* (2007). 21 de Setembro de 2007. Disponível em: [http://www.fbes.org.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=442&Itemid=216](http://www.fbes.org.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=442&Itemid=216).

*Carta compromisso entre as Organizações Indígenas e o Governo Federal* (2007). 12 de Setembro de 2007. Disponível em: [http://www.fbes.org.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=442&Itemid=216](http://www.fbes.org.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=442&Itemid=216).

*Declaración de Quito* (1990). Primer Encuentro Continental de los Pueblos Indígenas 500 años de resistencia indígena, negra y popular. *Resoluciones*. Comisión de Prensa: CDDH (Quito). Disponível em: <<http://www.cumbrecontinentalindigena.org/quito.php>>.

*Declaración de Teotihuacan* (2000). Cumbre Indígena Continental, Teotihuacan, México, 28 al 30 de Octubre. Disponível em:

<http://www.cumbreindigenabyayala.org/primerateotihuacan.html>.

*Documento Final da Conferência dos Povos e Organizações Indígenas* (2000). Coroa Vermelha, Santa Cruz Cabralia, Bahia, 17 de abril. Disponível em:

<http://www.proyanomami.org.br/frame1/conferencia.htm#2>.

## DOCUMENTOS GOVERNAMENTAIS

### BRASIL

BRASIL - *Sociedades Indígenas e a Ação do Governo*, Presidência da República, Governo Fernando Henrique Cardoso, Brasília: Secretaria de Comunicação Social e Subsecretaria de Imprensa e Divulgação, 1996. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/colecao/indio.htm](http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/indio.htm)>.

BRASIL - Comissão Nacional da Verdade - Relatório Parcial 01 de 30/11/2012. *Povos Indígenas e Ditadura Militar. Subsídios à Comissão Nacional da Verdade (1946 – 1986)*. Disponível em: <<http://diversitas.fflch.usp.br/node/3396>>.

BRASIL - Comitê da Verdade, Memória e Justiça do Amazonas, Egydio Schwade e Wilson C. Braga Reis (coordenadores). Primeiro Relatório do Comitê Estadual da Verdade, *O Genocídio do Povo Waimiri-Atroari*. Manaus, 17 de outubro de 2012. Disponível em:

<[http://www.dhnet.org.br/verdade/resistencia/a\\_pdf/r\\_cv\\_am\\_waimiri\\_atroari.pdf](http://www.dhnet.org.br/verdade/resistencia/a_pdf/r_cv_am_waimiri_atroari.pdf)>.

BRASIL - Ministério do Interior, *Relatório Jader Figueiredo*, 1968. Disponível em:

[http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/institucional/grupos-de-trabalho/gt\\_crimes\\_ditadura/composicao](http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/institucional/grupos-de-trabalho/gt_crimes_ditadura/composicao).

BRASIL – Ministério da Justiça/FUNAI, Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), *Informativo CNPI*, Brasília, 2008. Disponível em:

[http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/presidencia/pdf/Informativo\\_CNPI/Informativo\\_CNPI.pdf](http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/presidencia/pdf/Informativo_CNPI/Informativo_CNPI.pdf).

BRASIL – Ministério da Justiça/FUNAI, Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), *Histórico da discussão sobre o Estatuto dos Povos Indígenas*, Brasília, 2008. Disponível em:

[http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/presidencia/pdf/Estatuto-do-Indio\\_CNPI/Historico-Estatuto\\_dos\\_Povos\\_Indigenas.pdf](http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/presidencia/pdf/Estatuto-do-Indio_CNPI/Historico-Estatuto_dos_Povos_Indigenas.pdf).

BRASIL - Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. *Estatuto dos Povos Indígenas. Convocação 02/2008*, Série Pensando o Direito, nº 19/2009. Disponível em:

<[http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/wp-content/uploads/2012/11/19Pensando\\_Direito.pdf](http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/wp-content/uploads/2012/11/19Pensando_Direito.pdf)>

BRASIL – Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Decreto de 22 de março de 2006 institui, no âmbito do Ministério da Justiça, a Comissão Nacional de Política Indigenista. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10794.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10794.htm).

BRASIL - Presidência da República, Casa Civil, Secretaria de Administração. Discurso durante jantar oferecido ao Presidente dos Estados Unidos da América. 3 de dezembro de 1990. Biblioteca da Presidência da República. Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-collor/discursos-1/1990/135.pdf/download>.

BRASIL - Presidência da República, Secretaria Especial dos Direitos Humanos. *Brasil Direitos Humanos, 2008: A realidade do país aos 60 anos da Declaração Universal*. Brasília: SEDH, 2008.

## CANADÁ

CANADÁ - *Royal Commission Report on Aboriginal People* (1996). Disponível em: <http://www.ainc-inac.gc.ca/ap/rrc-eng.asp>.

## ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU

Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, *Recommandation générale n.14, Définition de la discrimination*, Documento ONU, A/48/18, 1990.

Commission on Human Rights, *Indigenous Peoples' Right to Restitution*, Documento ONU, E/CN.4/2005/WG.15/CRP.4, 2005.

Commission on Human Rights, “*General provisions*” of the Draft U.N. Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, Documento ONU, E/CN.4/2005/WG.15/CRP.2 (24 novembre 2005).

Comission des Droits de l'Homme, *Les peuples autochtones et leur relation à la terre*, Document de travail final établi par le rapporteur spécial, Mme Erica-Irène Daes, Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/2001/21, 2001.

Comission des Droits de l'Homme, *Document de travail sur la notion de “peuple autochtone”*, Rapport final du Rapporteur spécial, Mme Erica-Irene Daes, Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2, 10 juin 1996.

Comission des Droits de l'Homme, *Discrimination envers les peuples autochtones*, Rapport du Groupe de travail sur les populations autochtones sur les travaux de sa quatorzième session, Président-Rapporteur: Mme Erica-Irene Daes, Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/1996/21, 16 août 1996.

Comission des Droits de l'Homme, *Étude du problème de la discrimination à l'encontre des populations autochtones*, Rapport final du Rapporteur spécial, José R. Martinez Cobo, Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/1986/7, vol. 5.

Comission des Droits de l'Homme, *Études des traités, accords et autres arrangements constructifs entre les États et les populations autochtones*, Rapport final, Doc. N.U. E/CN.4/Sub.2/1999/20, Nations Unies, décembre 1997.

Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – Eco-92. *Agenda 21*. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Table/Agenda-21-ECO-92-ou-RIO-92/>.

Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, UNIC/RIO, 2008. Disponível em: <[http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_pt.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf)>. *Legal commentary on the concept of free, prior and informed consent*, Doc. N.U. E/CN.4/Sub.2/AC.4/2005/WP.1, 2005.

*Note explicative concernant le projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones*, doc. N.U. E/CN.4/Sub.2/1993/26/Add.1, 19 juillet 1993.

*Observation générale 23, Article 27: Protection des minorités, Compilation des commentaires généraux et Recommendations générales adoptées par les organes des traités*, Doc. N.U. HRI\GEN\1\Rev.1 (1994). Disponível em: <<http://hrlibrary.ngo.ru/gencomm/french/f-HRC-comment23.htm>>

*Politique du Programme des Nations Unies pour le développement pour les peuples autochtones*. Disponível em: <[www.undp.org/partners/civil\\_society/publications/indigenous/IPPolicyEnglish.doc](http://www.undp.org/partners/civil_society/publications/indigenous/IPPolicyEnglish.doc)>.

Programme de développement des Nations Unies (PNUD), *Le PNUD et les Peuples Autochtones: une politique d'engagement*.

*Recommandation générale XXI. Le Droit à l'autodétermination*. Doc. N. U. A/51/18, 1996.

*Charte des Nations Unies*, C.N.O.U.I., vol. 15, p. 365, 26 juin 1945, R.T. Can. 1945 no 7, 26 juin 1945.

*Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, A.G. res. 2106 A(XX), Annexe, 20 U.N. GAOR Supp. (no 14) à la page 47, U.N. Doc. A/6014 (1966).

*Convention sur la répression du crime de génocide*, 1948, 78 R.T.N.U. 277, R.T. Can. 1949 no 27.

*Convention de Vienne sur le droit des traités* (1978), 1155 R.T.N.U. 331, 23 mai 1978  
*Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, Doc. N.U. A/61/L.67, 13 septembre 2007.

*Declaration of Principles for the Defense of Indigenous Peoples of the Indigenous Nations and Peoples of the Western Hemisphere*, Doc. N.U. E/CN.4/Sub.2/476/Add.5, Annexe 4 (1981).

*Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies*, Rés. A.G. 2625(XXV), Doc. off. A.G. 25 session, supp. no 28, p. 131, Doc. N.U. A/5217 (1970).

*Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux*, Rés. AG 1514 (XV), Doc. Off. AG NU, 15e sess., U.N. Doc. NU A/4684 (1960).

*Déclaration sur la race et les préjugés raciaux*, E/CN.4/Sub.2/1982/2/Add.1, annexe V (1982).

*Déclaration Universelle des Droits de l'Homme*, Res. A.G. 217A (III), Doc U.N. A/810 à 71 (1948).

*Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 1976, 999 R.T.N.U. 171, R.T. Can. 1976 no 46.

*Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 1976, 999 R.T.N.U. 171, R.T. Can 1976 no 47.

## **ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT**

Convenção nº 107 *Concernente à proteção e integração das populações indígenas e outras populações tribais e semitribais de países independentes*. 1957. Disponível em: <[http://www.oas.org/dil/port/1957%20Convenção%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais.%20\(Convenção%20OIT%20n%20%20107\).pdf](http://www.oas.org/dil/port/1957%20Convenção%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais.%20(Convenção%20OIT%20n%20%20107).pdf)>

Convenção nº 169 sobre *Povos Indígenas e Tribais e Resolução referente à ação da OIT*. 1989. Disponível em: <<http://www.oit.org.br/node/292>>.

*Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas e tribales*, 1989, (número 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT, Oficina Internacional de Trabajo, documento OIT, Ginebra, 2013, p. 12. Disponível em: <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_205230.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_205230.pdf). Acesso em 10/01/2014>.

*Indigenous & Tribal Rights in practice: A Guide to ILO Convention No. 169*. Disponível em: <<http://www.ilo.org/indigenous/lang--en/index.htm>>.

## **BANCO MUNDIAL**

*Operational Directive 4.20, Indigenous Peoples*, The World Bank Operational Manual, Washington, D.C., 1991.

*Operational Policy OP 4.10, Indigenous Peoples*, march 23, 2001. Disponible em:  
<<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL>>.

*Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America: 1994-2004* – Disponible em:  
<<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/0,contentMDK:20505834~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:258554,00.html>>.

World Bank. (1982). *Tribal Peoples and Economic Development: Human Ecological Considerations*. Washington, D.C.

\_\_\_\_\_. (1992b). *World Bank Approaches to the Environment in Brazil: A Review of Selected Projects*. Washington, D.C.

\_\_\_\_\_. (1994a). *Brazil: The Management of Agriculture, Rural Development and Natural Resources*. Washington, D.C.

\_\_\_\_\_. (1994b). *Indigenous People and Poverty in Latin America*. Washington, D.C.

\_\_\_\_\_. (1995). *Hope for Latin America's Indigenous Poor*. Washington, D.C.

\_\_\_\_\_. (1996). *Including the Excluded: Ethnodevelopment in Latin America*. Washington, D.C.

\_\_\_\_\_. (1997). *The World Bank: Activities in Relation to Indigenous Peoples*. Washington, D.C.

\_\_\_\_\_. (2002a). *Brazil – Amazon Region Protected Areas Project (GEF) (2002/07/1823756) Project Appraisal Document 5*.

\_\_\_\_\_. (2002b). *Brazil – Amazon Region Protected Areas Project (GEF) (2002/07/1024177) Integrated Safeguards Data Sheet 6*.

## **BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO**

2002 – *Titulación de tierras y pueblos indígenas*, Roger Plant y Soren Hvalkof, Washington, D.C.

2004 - *Indicadores de bienestar y pobreza indígena*, Jonathan Renshaw y Natalia Wray, Washington, D.C.

2005 – *Experiencias indígenas de gobierno en América Latina. Encuentro internacional del EHESS y del BID*, Paris.

## LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA

### BRASIL

BRASIL - *Constituição da República Federativa do Brasil* (1988), Brasília: Imprensa Nacional, 2005.

*Legislação Indigenista Brasileira e Normas Correlatas*, MAGALHÃES, Edvard Dias (org.), 3ª edição, Brasília: FUNAI/CGDOC, 2005.

BRASIL - Presidência da República, Casa Civil. *Ato Institucional de nº 1*, de 09 de abril de 1964. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-01-64.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.html)>.

BRASIL - Presidência da República, Casa Civil. *Ato Institucional nº 5*, de 13 de dezembro de 1968. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-05-68.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.html)>.

BRASIL - Presidência da República. Decreto nº 68.907, de 13 de julho de 1971, *Reserva Indígena Waimiri-Atroari*.

BRASIL - Presidência da República, Casa Civil. Lei n. 5.371 de 5 de dezembro de 1967 que cria a FUNAI. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L5371.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5371.html)>.

BRASIL - Presidência da República. Decreto nº 88.118 de 23 de fevereiro de 1983, dispõe sobre o processo administrativo de demarcação de terras indígenas. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-88118-23-fevereiro-1983-438548-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

BRASIL - Presidência da República, Casa Civil. *Estatuto do Índio*, Lei nº 6.001 de 19 de dezembro de 1973. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm)>.

BRASIL – Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL), Série Pensando o Direito, nº 19/2009, *Estatuto dos Povos Indígenas*. Carlos Frederico Marés de Souza Filho (coordenador acadêmico), PUC/PR, Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={329D6EB2-8AB0-4606-B054-4CAD3C53EE73}>>.

BRASIL - Decreto nº 88.118 de 23 de fevereiro de 1983. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-88118-23-fevereiro-1983-438548-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

BRASIL – Decreto nº 99.405 de 19 de julho de 1990. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99405-19-julho-1990-342357-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

GUIMARÃES, Paulo Machado (advogado da Comunidade Indígena Socó). Memorial Complementar da Comunidade Indígena Socó. Considerações sobre as condições propostas pelo Exmo. Sr. Min. Menezes Direito. CIMI, 17 de março de 2009. Disponível em: <http://www.cimi.org.br/?system=news&action=read&id=3731&eid=247>.

## ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS

*Projet de déclaration interaméricaine relative aux droits des peuples autochtones*, Comm. Interam. D.H., Doc Off. OÉA/Ser./L.V/II.90, Doc. 9, rev. 1, 26 août 1994.

*Resolution on special protection for indigenous populations*, Inter-American Comm. on Human Rights, Dec. 28, 1972, O.A.S. Doc. OEA/Ser.P, AG/Doc 305/73 rev. 1.

## FONTES MIDIÁTICAS

A Funai é um pepino ... **Gazeta Mercantil**, 12 de maio de 1990.

CAMPOS, André. Ditadura criou cadeias para índios com trabalhos forçados e torturas. **Pública**, 24 de junho de 2013. Disponível em: <<http://www.apublica.org/2013/06/ditadura-criou-cadeias-para-indios-trabalhos-forcados-torturas/>>.

CAPRIGLIONE, Laura. A Missão Como a ditadura ensinou técnicas de tortura à Guarda Rural Indígena. **Folha de São Paulo, Ilustríssima**, 11 de novembro de 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrissima/77297-a-missao.shtml>>.

CPI/SP critica medida. **Estado de São Paulo**. 12 de novembro de 1983.

DAUDÉN, Laura; MESTRE, Natália. A verdade sobre a tortura dos índios. Descoberta de documento que permaneceu oculto por mais de quatro décadas expõe como funcionou a política de corrupção, violência e extermínio do Serviço de Proteção aos Índios antes e durante a ditadura. **Istoé**, 14 de maio de 2013. Disponível em: <[www.istoe.com.br/reportagens/294080\\_A+VERDADE+SOBRE+A+TORTURA+DOS+INDIOS+1/6](http://www.istoe.com.br/reportagens/294080_A+VERDADE+SOBRE+A+TORTURA+DOS+INDIOS+1/6)>.

Entidades criticam decisão. **O Globo**, 11 de dezembro de 1983.

Funai vai para o Ministério da Justiça. **Folha de São Paulo**, 12 de março de 1990.

FICO, Carlos. Dilma Rousseff e os documentos da ditadura militar. **Brasil Recente**, Rio de Janeiro, 5 de janeiro de 2011. Disponível em: <<http://www.brasilrecente.com/2011/01/dilma-rousseff-e-os-documentos-da.html>>.

FUNAI faz as contas. **O Globo**, 11 de dezembro de 1983.



GUIMARAES, Irénée. Les révélations sur les massacres d'Indiens révoltent l'opinion brésilienne. **Le Monde**, 20 de abril de 1968.

Jucá: temos que ser pragmáticos, entrevista com Romero Jucá. **Correio Braziliense**, 08 de novembro de 1987. In: Povos Indígenas no Brasil 1987/88/89/90, CEDI, 1991, p. 45.

LEWIS, Norman. Genocide – From Fire and Sword to Arsenic and Bullets, Civilization has sent six million indians to extinction. **Sunday Times Magazine**, Londres, 23 de fevereiro de 1969. Disponível em:

<<http://pt.scribd.com/doc/39884822/Norman-Lewis-article-which-led-to-the-founding-of-Survival-International>>.

No mínimo 26 áreas com excelente potencial. **O Globo**, 11 de dezembro de 1983.

PASSOS, Najla. Entidades de direitos humanos investigam genocídio indígena na ditadura militar. **Carta Maior on-line**, Najla Passos entrevista Marcelo Zelic, 13 de agosto de 2012. Disponível em:

<[http://www.cartamaior.com.br/detalheImprimir.cfm?conteudo\\_id=25650&flag\\_destaque\\_longo\\_curto=L](http://www.cartamaior.com.br/detalheImprimir.cfm?conteudo_id=25650&flag_destaque_longo_curto=L)>.

RODRIGUES, Ricardo. Comissão traz à tona violência contra índios em Minas na Ditadura. **Hoje em Dia, R7 online**. 18 de março de 2014. Disponível em:

<<http://www.hojeemdia.com.br/noticias/politica/comiss-o-traz-a-tona-violencia-contra-indios-em-minas-na-ditadura-1.221077>>.

Secretaria do Meio Ambiente pode absorver FUNAI, **Zero Hora**, 11 de abril de 1990.

UNI sugere tutelar a FUNAI, entrevista com Ailton Krenak. **Jornal do Brasil**. 11 de novembro de 1987.

## OBRAS, ARTIGOS, TESES E DISSERTAÇÕES

AHMAD, Aijaz (1995). Postcolonialism: What's in a name? In: CAMPA, Roman de la; KAPLAN, E. Ann; SPRINKER, Michael (dir.). **Late Imperial Culture London**. London: Verso.

ALBERT, Bruce (1991). Terras indígenas, política ambiental e geopolítica militar no desenvolvimento da Amazônia: a propósito do caso Yanomami. In: LÉNA, Philippe & OLIVEIRA, Adélia Engrácia de (orgs.). **Amazônia: A Fronteira Agrícola 20 Anos Depois**. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, p. 37-58.

ALBUQUERQUE, Antonio Armando Ulian do Lago (2008). **Multiculturalismo e direito à autodeterminação dos povos indígenas**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris.

ALFRED, Gerald R. (Taiaiake) (2009). **Peace, Power, Righteousness: An Indigenous Manifesto**, second edition. Ontario: Oxford University Press.

\_\_\_\_\_. (1995). **Heeding the voices of our ancestors: Kahnawake Mohawk Politics and the rise of native nationalism**. Toronto: Oxford University Press.

ALMEIDA, Maria Regina Celestino de. (2010). **Os índios na história do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, Coleção FGV de bolso, Série História.

ALMEIDA, Rita Heloísa de (1997). **O Diretório dos Índios: um projeto de civilização no Brasil do século XVIII**. Brasília: Ed. UnB.

ANAYA, S. James (2005). **Los pueblos indígenas en el Derecho Internacional**. Madrid: Editorial Trotta.

\_\_\_\_\_. (2010) El derecho de los pueblos a la libre determinación tras la adopción de la Declaración. In: CHARTERS, Claire, STAVENHAGEN, Rodolfo (ed.) (2010). **El desafío de la declaración. Historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas**. Copenhague: IWGIA. Disponível em: [http://www.iwgia.org/iwgia\\_files\\_publications\\_files/0277\\_El\\_Desafo\\_de\\_la\\_Declaratin.pdf](http://www.iwgia.org/iwgia_files_publications_files/0277_El_Desafo_de_la_Declaratin.pdf), p. 194 – 209.

ANTUNES, Paulo de Bessa (1996). A demarcação de terras indígenas e a constitucionalidade do Decreto 22/91. *Revista da Procuradoria Geral da República*, n. 8, jan./jun. São Paulo: *Revista dos Tribunais*.

ARAÚJO, Ana Valéria de. (org.) (1995). **A defesa dos direitos indígenas no Judiciário. Ações propostas pelo Núcleo de Direitos Indígenas**. São Paulo: Instituto Socioambiental/ISA.

\_\_\_\_\_. (org.) (2006). **Povos Indígenas e a Lei dos “Branços”: o direito à diferença**. Coleção Educação para Todos, Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; LACED/Museu Nacional. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001545/154567POR.pdf>.

ARAÚJO, Ana Valéria de; LEITÃO, Sérgio (2002). Direitos indígenas: avanços e impasses pós-1988. In: LIMA, Antônio Carlos de Souza; HOFFMANN, Maria Barroso (orgs.). **Além da tutela: bases para uma nova política indigenista III**. Rio de Janeiro: Contra Capa/LACED, p. 23 – 33.

ARIENTI, Wagner Leal; FILOMENO, Felipe Amin (2007). Economia política do moderno sistema mundial: as contribuições de Wallerstein, Braudel e Arrighi. *Ensaio FEE*, v. 28, nº 1, Porto Alegre, p. 99 – 126. Disponível em: [https://www.academia.edu/6884915/ARIENTE\\_e\\_FILOMENO\\_Economia\\_pol%C3%ADtica\\_do\\_moderno\\_sistema\\_mundial\\_as\\_contribui%C3%A7%C3%B5es\\_de\\_Wallerstein\\_Braudel\\_e\\_Arrighi](https://www.academia.edu/6884915/ARIENTE_e_FILOMENO_Economia_pol%C3%ADtica_do_moderno_sistema_mundial_as_contribui%C3%A7%C3%B5es_de_Wallerstein_Braudel_e_Arrighi).

ASSIES, Willem; Gemma van der Har; Andre Hoekema, (eds.) (1999). **El Reto de la Diversidad**. *Michoacan*: Colegio de Michoacan.

ASSIES, Willem (2007). Los Pueblos Indígenas, la Tierra, el Territorio y la Autonomía en Tiempos de Globalización. In: MARTI I PUIG, Salvador, (ed.). **Pueblos Indígenas y Política en América Latina. El Reconocimiento de sus Derechos y el Impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI**. Barcelona: Fundación CIDOB, p. 219 – 238.

\_\_\_\_\_. (2009). Pueblos indígenas y sus demandas en los sistemas políticos. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Barcelona, n. 85-86, maio 2009, p. 89 - 107. Disponível em: <<http://www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/viewFile/130884/180649>>.

BAINES, Stephen Grant (1991). “**É a FUNAI que sabe**”: a frente de atração Waimiri-Atroari. Belém, MPEG/CNPq/SCT/PR.

\_\_\_\_\_. (1995). Os Waimiri-Atroari e a invenção social da etnicidade pelo indigenismo empresarial. *Anuário Antropológico*, vol. 94: 127-59.

\_\_\_\_\_. (1997). Tendências Recentes na Política Indigenista no Brasil, na Austrália e no Canadá. *Série Antropológica*, n. 224. Brasília: DAN/UnB. Disponível em: <http://www.dan.unb.br/br/serie-antropologica/Serie224empdf>.

\_\_\_\_\_. (2001). Organizações Indígenas e Legislações Indigenistas no Brasil, na Austrália e no Canadá. Republicado em Arquivos do Museu Nacional, vol. 61, n. 2, p. 115 – 128, Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2003.

\_\_\_\_\_. (2002). Estilos de Etnologia Indígena e no Canadá vistos do Brasil. *Série Antropológica*, n. 315, Brasília: DAN/UnB. Disponível em: <http://www.dan.unb.br/br/serie-antropologica>.

BALANDIER, Georges (1951). La situation coloniale: approche théorique. *Cahiers Internationaux de Sociologie*, Paris: PUF, p. 44-79.

BARBOSA, Marco Antônio (2001a). **Autodeterminação: direito a diferença**. São Paulo: Editora Plêiade.

\_\_\_\_\_. (2001b). **Direito antropológico e terras indígenas no Brasil**. São Paulo: Editora Plêiade.

BARBOSA, Marco Antônio (2007). Os povos indígenas e as organizações internacionais: Instituto do indigenato no direito brasileiro e autodeterminação dos povos indígenas. *Revista Eletrônica História em Reflexão*, Dourados-UFGD, vol. 1, n. 2, p. 1-14, Jul/Dez. 2007.

BARIÉ, Cletus Gregor (2003). **Pueblos Indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama**, 2ª ed.. México/Quito: Instituto Indigenista Interamericano e Instituto Nacional Indigenista de México/Editorial Abya-Yala.

BARRETO, Carlos Alberto Lima Menna Barreto (1995). **A farsa Ianomâmi**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército.

BARRETO, Helder Girão (2003). **Direitos Indígenas. Vetores constitucionais**. Curitiba: Juruá Editora.

BASCHET, Jérôme (2014). **Adieux au capitalisme. Autonomie, société du bien vivre et multiplicité des mondes**. Paris: La Découverte.

BASTOS, Aurélio Wander (1985). As terras indígenas no direito constitucional e na jurisprudência brasileira. In: SANTOS, Sílvio Coelho dos, WERNER, Dennis, BLOEMER, Neusa Sens e NACKE, Aneliese. **Sociedades Indígenas e o direito. Uma questão de direitos humanos. Ensaios**. Florianópolis: Editora da UFSC, p. 85 - 98.

BATALLA, Guillermo Bonfil (1981). **Utopía y Revolución: El pensamiento político contemporáneo de los indios en América Latina**. México: Editorial Nueva Imagen.

\_\_\_\_\_. (1994). **México Profundo. Una civilización negada**. Ciudad de México: Editorial Grijalbo.

\_\_\_\_\_. (1995). Etnodesarrollo: sus premisas jurídicas, políticas y de organización. In: GUEMES, Lina Odena; BONFIL, Paloma (eds.). **Obras escogidas de Guillermo Bonfil Batalla**. Tomo 2. México: INAH/INI, p. 464 – 480. Disponível em: [http://recursos.udgvirtual.udg.mx/biblioteca/bitstream/20050101/1269/2/El\\_ etnodesarrollo.pdf](http://recursos.udgvirtual.udg.mx/biblioteca/bitstream/20050101/1269/2/El_ etnodesarrollo.pdf).

BECKER, Bertha K.; EGLER, Cláudio A. G. (1994). **Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo**, 2ª ed.. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

BÉDARIDA, François (2001). Le temps présent et l'historiographie contemporaine, *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n. 69, janvier/mars, p. 153-160. Disponível em: <[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/xxs\\_0294-1759\\_2001\\_num\\_69\\_1\\_1290](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/xxs_0294-1759_2001_num_69_1_1290)>.

BELLIER, Irène (2013). La reconnaissance internationale des peuples autochtones. In: BELLIER, Irène (dir.). **Les Peuples Autochtones dans le monde. Les enjeux de la reconnaissance**. Paris: L'Harmattan, p. 13 – 38.

BHABHA, Homi K. (2007). **O Local da Cultura**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 4ª reimpressão.

BICALHO, Poliene S. dos Santos (2010). **Protagonismo Indígena no Brasil: Movimento, Cidadania e Direitos (1970 – 2009)**. Tese de doutorado, Orientadora: Albene Miriam F. Menezes, Programa de Pós-Graduação em História, Departamento de História, Universidade de Brasília.

BIGIO, Elias dos Santos (2007). **Programa(s) de Índio(s): falas, contradições, ações Interinstitucionais e representações sobre os índios no Brasil e na Venezuela (1960-1992)**. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em História, Departamento de História, Universidade de Brasília.

BITTENCOURT, Libertad Borges (2007). **A formação de um campo político na América Latina: as organizações indígenas no Brasil**. Goiânia: Ed. UFG.

BUCHILLET, Dominique (1996a). Le décret 1775/96: une nouvelle forme d'espouillage des territoires indigènes ?. *Journal de la Société des Américanistes*, Tome 82.

\_\_\_\_\_. (1996b). De la Colonie à la République: images de l'Indien, politique et législation indigénistes au Brésil. *Cahiers des Amériques Latines – Amazonies Indiennes, Amazonies nouvelles?*, Paris, n° 23, p. 73-93.

\_\_\_\_\_. (1997). Les conséquences du décret 1775/96 pour les droits territoriaux des indiens. *Journal de la Société des Américanistes*, Tome 83.

CAL Y MAYOR, Araceli Burguete (2010). Autonomía: la emergencia de un paradigma en las luchas por la descolonización en América Latina. In: GONZÁLEZ, Miguel, CAL Y MAYOR, Araceli Burguete y ORTIZ-T., Pablo (coords.) (2010). **Autonomia a Debate: autogobierno indígena y Estado plurinacional en América**, FLACSO-CIESASCONAIE-ECUARUNARI-CDDH, p. 63 – 94. Disponível em: <http://www.latinamericanresearchers.com/3/post/2011/3/la-autonomia-a-debate-autogobierno-indigena-y-estado-plurinacional-en-america-latina1.html>.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto (1966). A noção de colonialismo interno na etnologia. *Tempo Brasileiro*, ano IV, n° 8, Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. (1972). **A Sociologia do Brasil Indígena**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro/ São Paulo: EdUSP.

\_\_\_\_\_. (1972). **O índio e o mundo dos brancos**. 2ª ed.. São Paulo: Pioneira.

\_\_\_\_\_. (1976). **Do índio ao bugre: o processo de assimilação dos Terena**. Rio de Janeiro: Francisco Alves.

\_\_\_\_\_. (1981). Os Povos Indígenas e os seus direitos. *Anuário Antropológico/81*, Fortaleza: UFC; Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, p. 13 – 15.

\_\_\_\_\_. (2006). **Caminhos da Identidade: Ensaios sobre etnicidade e multiculturalismo**. São Paulo: Ed. Unesp; Brasília: Paralelo 15.

\_\_\_\_\_. (2000). Ação indigenista, etnicidade e o diálogo interétnico. *Estudos Avançados*, São Paulo, vol. 14, n. 40, p. 213 – 230, set./dez.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto e OLIVEIRA, Luís Roberto Cardoso de. (1996). **Ensaios antropológicos sobre moral e ética**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto e BAINES, Stephen Grant (orgs.) (2005). **Nacionalidade e etnicidade em fronteiras**. Brasília: EdUnB.

CARVALHO, José Murilo de. (2008). **Cidadania no Brasil. O Longo Caminho**. 10ª ed.. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CASANOVA, Pablo González (1962). Sociedad Plural, Colonialismo Interno y Desarrollo. *Revista América Latina*, vol. 3.

\_\_\_\_\_. (2007). Colonialismo Interno (uma redefinição). In: BORON, Atílio A.; AMADEO, Javier; GONZÁLEZ, Sabrina (orgs.). **A Teoria Marxista hoje. Problemas e perspectivas**. Buenos Aires: CLACSO, p. 431 – 458. Disponível em: <http://www.clacso.org.ar/biblioteca>.

CASSESE, A. (1995). **Self-determination of peoples. A legal reappraisal**. Cambridge: Cambridge University Press.

CASTRO-GOMÉZ, Santiago e GROSGOUEL, Ramón (editores)(2007). **El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global**. Bogotá: Col. Universidad Javeriana y Siglo del Hombre Editores.

CÉSAIRE, Aimé (2010). **Discurso sobre o colonialismo**. Ilha de Santa Catarina: Letras Contemporâneas.

CHAKRABARTY, Dipesh (2000). **Provincializing Europe: Postcolonial thought and historical difference**. Princeton University Press.

CHARTERS, Claire; STAVENHAGEN, Rodolfo (ed.) (2010). **El desafío de la declaración. Historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas**. Copenhague: IWGIA. Disponível em: [http://www.iwgia.org/iwgia\\_files\\_publications\\_files/0277\\_El\\_Desafo\\_de\\_la\\_Declaratin.pdf](http://www.iwgia.org/iwgia_files_publications_files/0277_El_Desafo_de_la_Declaratin.pdf).

CHAUVEAU, A.; TÉTARD, Ph. (orgs.) (1999). **Questões para a história do presente**. Trad. Ilka Stern Cohen. Bauru: EdUSC.

CLAVERO, Bartolomé (2010). Libre determinación y pie de igualdad de los pueblos indígenas. In: TAPIA, Danilo C.; VELASCO, Angélica P. **Igualdad y no discriminación. El reto de la diversidad**. Quito: Ministério de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, p. 413 – 420.

COMMAILLE, Jacques; DUMOULIN, L.; ROBERT, C. (dir.) (2010). **La juridicisation du politique**. Paris: LGDJ.

CORRÊA, José Gabriel Silveira (2003). A proteção que faltava: o reformatório agrícola indígena Krenak e a administração estatal dos índios. *Arquivos do Museu Nacional*, v. 61, n. 2, Rio de Janeiro, p. 129 – 146. Disponível em: <http://www.museunacional.ufrj.br/CP/Arquivos/Arq612003/Arq612/7Arq612.pdf>.

CORDEIRO, Enio (1999). **Política Indigenista Brasileira e Promoção Internacional dos Direitos das Populações Indígenas**. Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília: Instituto Rio Branco/Fundação Alexandre Gusmão/Centro de Estudos Estratégicos.

CUNHA, Manuela Carneiro da (1985). Definições de Índios e Comunidades Indígenas em Textos Legais. In: SANTOS, Sílvio Coelho dos (org.). **Sociedades Indígenas e o Direito. Uma questão de Direitos Humanos. Ensaio**. Florianópolis: Editora da UFSC.

\_\_\_\_\_. (1986). **Antropologia do Brasil. Mito, História, Etnicidade**. 2ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense.

\_\_\_\_\_. (org.) (1987). **Os direitos do índio: ensaios e documentos**. São Paulo, Editora Brasiliense.

\_\_\_\_\_. (1990). Imagens de Índios do Brasil: O Século XVI. *Estudos Avançados*, vol. 4, n.10, São Paulo: USP, p. 91 – 110. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141990000300005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141990000300005&script=sci_arttext).

\_\_\_\_\_. (org.) (1992a). **História dos índios no Brasil**. São Paulo: Cia. das Letras.

\_\_\_\_\_. (1992b). **Legislação Indigenista no século XIX: uma compilação (1808-1889)**. São Paulo: EdUSP.

\_\_\_\_\_. (2009). **Cultura com aspas e outros ensaios**. São Paulo: Cosac Naify.

CUSICANQUI, Silvia Rivera (2010). **Chhixinakax utxiwa. Una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores**. Buenos aires: Tinta Limón. Disponível em: <http://tintalimon.com.ar/libro/CHIXINAKAX-UTXIWA/>.

DAES, Erica-Irene A. (2010). La contribución del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas a la Genesis y evolución de la Declaración de La ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. In: CHARTERS, Claire, STAVENHAGEN, Rodolfo (ed.) (2010). **El desafío de la declaración. Historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas**. Copenhague: IWGIA, p. 194 – 209. Disponível em: [http://www.iwgia.org/iwgia\\_files\\_publications\\_files/0277\\_El\\_Desafo\\_de\\_la\\_Declaratin.pdf](http://www.iwgia.org/iwgia_files_publications_files/0277_El_Desafo_de_la_Declaratin.pdf), p. 50 – 80.

DALLARI, Dalmo de Abreu (1979). O índio, sua Capacidade Jurídica e suas Terras. **A Questão da Emancipação**. *Cadernos da Comissão Pró-Índio*, n°1, São Paulo, p. 77 – 82.

\_\_\_\_\_. (1983). Índios, Cidadania e Direitos. In: **O Índio e a Cidadania**. *Comissão Pró-Índio*, São Paulo: Brasiliense, p. 52 – 58.

\_\_\_\_\_. (1984). A tutela indígena. *Boletim da Comissão Pró-Índio de São Paulo*, São Paulo, ano II, n. 4, p. 3 – 6.

\_\_\_\_\_. (1991). Reconhecimento e proteção dos direitos dos índios. *Revista de Informação Legislativa*, v. 28, Brasília: Senado Federal, n. 111, julho/setembro.

DAMÁZIO, Eloise da Silveira Petter (2009). Descolonialidade e interculturalidade epistemológica dos saberes político-jurídicos: uma análise a partir do pensamento descolonial. *Revista Direitos Culturais*, n°6, junho, p. 105 – 118. Disponível em: <http://br.vlex.com/vid/descolonialidade-iacute-lise-descolonial-213423737>.

DAMÁZIO, Eloise da Silveira Petter, (2011). **Colonialidade e decolonialidade da (anthropos)logia jurídica: da uni-versalidade à pluri-versalidade epistêmica**. Tese de doutorado, Orientadora: profa. Dra. Thais Luiza Colaço. Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito.

DAVIS, Shelton H. **Vítimas do Milagre. O desenvolvimento e os Índios do Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

\_\_\_\_\_. (2008). Diversidade Cultural e direitos dos povos indígenas. *Maná*, volume 14, n° 2, Rio de Janeiro, Outubro de 2008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-93132008000200014](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93132008000200014).

DEPARIS, Sidiclei Roque (2007). **União das Nações Indígenas (UNI): contribuição ao movimento indígena no Brasil (1980 – 1988)**. Dissertação de mestrado, Programa de Pós-graduação em História, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), 126 p. Disponível em: [http://www.ufgd.edu.br/tesesimplificado/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=76](http://www.ufgd.edu.br/tesesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=76).

DEROCHE, Frédéric (2005). La notion de “peuples autochtones”: une synthèse des principaux débats terminologiques. In: FRITZ, Jean Claude; DEROCHÉ, Frédéric; FRITZ, Gérard et PORTEILLA, Raphael (dir.). **La nouvelle question indigène. Peuples autochtones et ordre mondiale**. Paris: L’Harmattan, p. 47 – 63.

DEROCHE, Frédéric (2008). **Les peuples autochtones et leur relation originale à la terre**. Paris: L’Harmattan.

DÍAZ-POLANCO, Héctor (2006). **Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indígenas**. 5ª ed. México: Siglo XXI editores.

DIÁZ-POLANCO, Héctor e SÁNCHEZ, Consuelo (2002). **México diverso. El debate por la autonomía**. Siglo XXI. México, DF.

DIEZ, Juan (2012). Os múltiplos processos de construção da autonomia do movimento zapatista. *Revista Ciências Sociais Unisinos*, vol. 48, n° 3, set./dez. 2012, p. 215 – 224. Disponível em: [http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias\\_sociais/article/view/2648](http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/2648).

DIRLIK, Arif (1994). The Postcolonial Aura: Third World Criticism in the Age of Global Capitalism. *Critical Inquiry*, n. 20, p. 328 – 356.



DOSSE, François (2009). L'histoire à l'épreuve de la mémoire des guerres. *Tempo e Argumento*, Revista do Programa de Pós-Graduação em História, Florianópolis, vol. 1, nº 1, jan./jun. 2009, p. 5 – 16. Disponível em:

[http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=5&ved=0CFkQFjAE&url=http%3A%2F%2Frevistas.udesc.br%2Findex.php%2Ftempo%2Farticle%2Fdownload%2F707%2F597&ei=AshsU4TJNsm0sQS4moCgAw&usg=AFQjCNHSRQCyzTdpt-s2M4NdmddngwSqqQ&sig2=2H\\_Q8pRHSqeU6jfi19GtVQ](http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=5&ved=0CFkQFjAE&url=http%3A%2F%2Frevistas.udesc.br%2Findex.php%2Ftempo%2Farticle%2Fdownload%2F707%2F597&ei=AshsU4TJNsm0sQS4moCgAw&usg=AFQjCNHSRQCyzTdpt-s2M4NdmddngwSqqQ&sig2=2H_Q8pRHSqeU6jfi19GtVQ).

DROSDOFF, Daniel (1986). **Linha dura no Brasil. O Governo Médici (1969 – 1974)**. São Paulo: Global Editora.

DUARTE, Teresinha Maria (2009). O projeto de desenvolvimento do Regime Militar e o estado de Goiás. *OP SIS*, Catalão, vol. 9, n. 12, jan-junho, p. 155 – 169. Disponível em: <http://www.revistas.ufg.br/index.php/Opsis/article/viewFile/9446/6534>.

DUSSEL, Enrique (1994). **El encubrimiento del otro. Hacia el origen del “mito de la Modernidad”**. Colección Academia, La Paz: UMSA/Plural Editores.

\_\_\_\_\_. (2001). Beyond Eurocentrism: The World-System and the Limits of Modernity. In: FREDRIC, Jameson; MASAO, Miyoshi, (ed.). *The Cultures of Globalization*, p. 3 – 31, Nueva York: Duke University Press.

\_\_\_\_\_. (2000). Europa, Modernidad y Eurocentrismo. In: LANDER, Edgardo (org.). **La colonialidad del Saber. Eurocentrismo y Ciências Sociais. Perspectivas Latino-americanas**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciências Sociales – CLACSO, p. 41 - 53.

ERDELYI, Maria Fernanda (2008). Caso da Raposa Serra do Sol fará STF renovar conceitos. *Revista Consultor Jurídico*, 23 de maio de 2008. Disponível em: [http://www.conjur.com.br/2008-mai-23/reserva\\_indigena\\_stf\\_renovar\\_conceitos](http://www.conjur.com.br/2008-mai-23/reserva_indigena_stf_renovar_conceitos).

ESCOBAR, Arturo (2003). Mundos y conocimientos de outro modo. El programa de investigación de modernidad/colonialidad latinoamericano. *Tabula Rasa*, n. 1, enero-diciembre de 2003, Bogotá, Colombia, p. 51-86. Disponível em: <http://www.unc.edu/~aescobar/text/esp/escobar-tabula-rasa.pdf>.

FAJARDO, Raquel Z. Yrigoyen (editora) (2010). **Pueblos Indígenas: Constituciones y reformas políticas en América Latina**. Lima/Peru: IIDS – Instituto Internacional de Derecho y Sociedad.

FALCÃO, Ismael Marinho (1985). **O Estatuto do Índio comentado**. Brasília: Ed. Gráfica do Senado Federal.

FALEIRO, Rodrigo Paranhos (2006). **Unidade de conservação versus terra indígena, um estado em conflito: estudo da influência da pessoa na gestão pública**. Dissertação de Mestrado, Departamento de Antropologia. Universidade de Brasília - UnB, Brasília.

FANON, Frantz (1981). **Les damnés de la terre**. Petite Collection Maspero. Paris: Maspero.

FAORO, Raymundo (2008). **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. 4ª ed., edição comemorativa 50 anos. São Paulo: Globo.

FARAGE, Nadia; CUNHA, Manuela Carneiro da (1987). Caráter de tutela dos índios: origens e metamorfoses. In: CUNHA, Manuela Carneiro da (org.) (1987). **Os direitos do índio: ensaios e documentos**. São Paulo, Editora Brasiliense.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio (2004). A demarcação de terras indígenas e seu fundamento constitucional. *Revista brasileira de Direito Constitucional*, São Paulo: Editora Método e Escola Superior de Direito Constitucional, n. 3, jan./jun. de 2004, p. 689 – 699.

FIGUEROA, Isabela (2009). A Convenção 169 da OIT e o dever do Estado brasileiro de consultar os povos indígenas e tribais. In: Série Documentos do ISA nº 12. **Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais: oportunidades e desafios para sua implementação**. São Paulo: Instituto Socioambiental, p. 13 – 48.

FONTELES, Gabriel Mattos (2012). **Povos indígenas e globalização - Redes Transnacionais de Apoio a Causas Indígenas e a Usina Hidrelétrica de Belo Monte: Um estudo exploratório**. Dissertação de mestrado, orientadora: Cristina Inoue, Departamento de Relações Internacionais. Universidade de Brasília - UnB, Brasília.

FRASER, Nancy (2002). A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 63, Outubro 2002, p. 7 – 20. Disponível em: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1293565>.

FRASER, Nancy, HONNETH, Axel (2003). **Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange**. London/ New York: Verso Books.

FREITAS, Rodrigo Bastos de. (2007). **Direitos dos Índios e Constituição: os princípios da autonomia e da tutela-proteção**. Dissertação de mestrado, orientador: Saulo Casali. Bahia: Salvador. Curso de Mestrado em Direito Público, Universidade Federal da Bahia.

FRITZ, Jean Claude; DEROCHE, Frédéric; FRITZ, Gérard; PORTEILLA, Raphael (dir.) (2005). **La nouvelle question indigène. Peuples autochtones et ordre mondiale**. Paris: L'Harmattan.

GAGLIARDI, José Mauro (1989). **O indígena e a República**. São Paulo: HUCITEC - Editora da Universidade de São Paulo.

GALLOIS, Dominique T. (2004). Terras ocupadas? Territórios? Territorialidades?. In: RICARDO, Fany (org.). **Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza – O Desafio das Sobreposições**. São Paulo: Instituto Socioambiental/ISA.

GALVÃO, Eduardo (1979). **Encontro de Sociedades: índios e brancos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

GARCÉS, Fernando (2009). Os esforços de construção descolonizada de um Estado plurinacional na Bolívia e os riscos de vestir o mesmo cavaleiro com um novo paletó. In: VERDUM, Ricardo (Org.). **Povos indígenas. Constituições e reformas políticas na América Latina**. Brasília: Instituto de Estudos socioeconômicos, p. 167 – 192.

GARCIA, Patrick (2003). Essor et enjeux de l’histoire du temps présent au CNRS”, *La revue pour l’histoire du CNRS*, 9/2003, Dossier: Histoire du Temps Présent, p. 1 – 11. Disponível em: <http://histoire-cnrs.revues.org/562>.

GARZÓN LÓPEZ, Pedro (2013). Pueblos indígenas e decolonialidad. Sobre la colonización epistemologica occidental. *Andamios Revista de Investigación Social*, vol. 10, n. 22, mayo-agosto. Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México, p. 305 – 331.

GONÇALVES, Wagner. (1993). Natureza Jurídica das comunidades indígenas. Direito público e Direito Privado. Novo Estatuto do Índio. Implicações. In: SANTILLI, Juliana (Coord.). **Os direitos indígenas e a Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, p. 241 – 250.

GOLSENNE, Thomas (2008). Continuités et ruptures em histoire, éditions papiers, laboratoire. Disponível em: <http://www.editionsapiers.org/laboratoire/continuit%C3%A9-et-rupture-en-histoire>.

GOMES, Mércio Pereira (2003). O Caminho Brasileiro para a Cidadania Indígena. In: PINSKY, Jaime e PINSKY, Carla Bassanezi. **História da Cidadania**. 2. ed. São Paulo: Contexto, p. 419 – 445.

GONZÁLEZ, Miguel; Araceli Burguete; Pablo Ortiz-T (coord.) (2010). **Autonomia a Debate: autogobierno indígena y Estado plurinacional en América**. FLACSO-CIESASCONAIE-ECUARUNARI-CDDH. Disponível em: <http://www.latinamericanresearchers.com/3/post/2011/3/la-autonoma-a-debate-autogobierno-indgena-y-estado-plurinacional-en-america-latina1.html>

GORENDER, Jacob (1988). **O Escravismo Colonial**. São Paulo: Editora Ática.

GRAMKOW, Márcia Maria (org.) (2002). **Demarcando terras indígenas II. Experiências e desafios de um projeto de parceria**. Brasília: FUNAI/PPTAL/GTZ.

GROS, Christian (2001). ¿Cuál Autonomía para los Pueblos Indígenas de América Latina?, Seminário Internacional *La Nación Multicultural, el Primer Decenio de la Constitución Incluyente*, Centro de Estudios Sociales, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colômbia, Bogotá de noviembre 8 al 10 de 2001. Disponível em: <http://www.iheal.univ-paris3.fr/spip.php?article794>.

GRUPIONI, Luís Donisete Benzi; VIDAL, Lux Boelitz; FISCHMANN, Roseli (orgs.)(2001). **Povos Indígenas e Tolerância. Construindo Práticas de Respeito e Solidariedade**. São Paulo: EdUSP.

HALE, Charles R. (2002). Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala. *Journal of Latin American Studies*, volume 34, issue 1, August 2002, p. 485 – 524.

HALL, Stuart (2006). **A Identidade cultural na pós-modernidade**, 11<sup>a</sup>. ed.. Rio de Janeiro: DP&A.

HESPANHA, António Manuel (2003). **Cultura Jurídica Europeia: síntese de um milênio**. Lisboa: Europa-América.

HOBBSBAWN, Eric (1998). **Sobre História**. São Paulo: Companhia das Letras.

\_\_\_\_\_. (2007). **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras.

HONNETH, Axel (2003). **Luta por Reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Ed. 34.

HOUTART, François (2007). Postface: Autonomies multiculturelles et mondialisation. In: GABRIEL, Léo (dir.). **Autonomies Multiculturelles en Amérique Latine et ailleurs**. Paris: L'Harmattan, p. 1 – 8. Disponível em: [http://www.cetri.be/IMG/pdf/Autonomies\\_multiculturelles\\_et\\_mondialisation.pdf](http://www.cetri.be/IMG/pdf/Autonomies_multiculturelles_et_mondialisation.pdf).

INGLEZ DE SOUZA, Cássio Noronha; ALMEIDA, Fábio Vaz Ribeiro de (orgs.) (2012). **Gestão Territorial em Terras indígenas no Brasil**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão, Unesco, (Coleção educação para todos ; v. 39. Série Vias dos Saberes ; n. 6). Disponível em: <http://laced.etc.br/site/acervo/livros/gestao-territorial/>.

JEANNIN-DAUBIGNEY, Philippe (2005). L'autonomie signifiante des peuples autochtones et la réorientation du monde. In: FRITZ, Jean Claude; DEROCHE, Frédéric; FRITZ, Gérard et PORTEILLA, Raphael (dir.). **La nouvelle question indigène. Peuples autochtones et ordre mondiale**. Paris: L'Harmattan, p. 305 – 358.

JUNQUEIRA, Carmem; PAIVA, Eunice (1988). La legislación brasileña y las poblaciones indígenas en Brasil. In: STAVENHAGEN, Rodolfo (dir.). **Derecho indígena y derechos humanos en América Latina**. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, El Colegio de México, p. 213 – 238. Disponível em: <http://www.iidh.ed.cr>.

KAYSER, Hartmut-Emanuel (2010). **Os direitos dos povos indígenas do Brasil. Desenvolvimento histórico e estágio atual**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.

KLEMI, Albene Miriam Menezes (2012). Apontamentos sobre as dimensões científicas e culturais nas relações Brasil-Alemanha. *Revista Grafia*, vol. 9, enero-diciembre 2012, p. 26 – 42. Disponível em: [http://www.fuac.edu.co/recursos\\_web/descargas/grafia/grafia9/26-42.pdf](http://www.fuac.edu.co/recursos_web/descargas/grafia/grafia9/26-42.pdf).

KOSELLECK, Reinhart (1992). Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos. *Estudos Históricos*, vol. 5, n. 10, Rio de Janeiro, p. 134 – 146.

\_\_\_\_\_. (2006). **Futuro passado: contribuição a uma semântica dos tempos históricos**. Rio de Janeiro: Contraponto.

KUPPE, René (2010). Autonomía de los pueblos indígenas – la perspectiva desde la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. In: GONZÁLEZ, Miguel; CAL Y MAYOR, Araceli Burguete; ORTIZ-T., Pablo (Coordinadores) (2010). **La autonomía a debate: autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina**, QUITO: FLACSO, Sede Ecuador: Cooperación Técnica Alemana - GTZ: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas – IWGIA: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social - CIESAS: Universidad Intercultural de Chiapas - UNICH, p. 95 – 145.

KURY, Lorelai (2003). Nation, races et fétichisme: la religion de l'humanité au Brésil. *Revue d'Histoire des Sciences Humaines*, 2003/1, n. 8, p. 125 - 137. Disponível em: <http://www.cairn.info/revue-histoire-des-sciences-humaines-2003-1-page-125.htm>.

\_\_\_\_\_. (2006). Amor aos índios por princípio, ordem por meio e progresso por fim. *Revista de História da Biblioteca Nacional*, ano 1, n. 11, agosto, p. 26 – 30.

KYMLICKA, Will (1996). **Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías**. Barcelona: Paidós Ibérica.

\_\_\_\_\_. (2001). **Politics in the vernacular: nationalism, multiculturalism and citizenship**. New York: Oxford University Press.

LACERDA, Rosane Freire (2004). Direitos humanos e povos indígenas no governo FHC (1995-2002). Assessoria Jurídica do CIMI, Brasília. Disponível em: <http://www.cimi.org.br/?system=news&action=read&id=eid=262>.

\_\_\_\_\_. (2007). **Diferença não é Incapacidade: Gênese e Trajetória. História da concepção da Incapacidade Indígena e sua insustentabilidade nos marcos do protagonismo dos Povos Indígenas e do Texto Constitucional de 1988**. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Direito. Brasília: Faculdade de Direito, UnB.

\_\_\_\_\_. (2008). **Os Povos Indígenas e a Constituinte 1987 – 1988**. Brasília: CIMI.

LANDER, Edgardo (org.) (2005). **A colonialidade do Saber. Eurocentrismo e Ciências Sociais. Perspectivas Latino-americanas**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.

LAS CASAS, Frei Bartolomé de. (2001). **O paraíso destruído: brevíssima relação da destruição das Índias**. Porto Alegre: L&PM.

LAZARUS, Neil (2006). **Penser le postcolonial. Une introduction critique**. Paris: Éditions Amsterdam.

LE GOFF, Jacques (2011). **Uma longa Idade Média**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

LEITÃO, Raimundo Sérgio Barros (1993). Natureza jurídica do ato administrativo de reconhecimento de terra indígena – a declaração em juízo. In: SANTILLI, Juliana (coord.), **Os direitos indígenas e a Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor.

LIMA, Antonio Carlos de Souza (1992). O Governo dos Índios sob a Gestão do SPI. In: CUNHA, Manuela Carneiro da. (org.) (1992a). **História dos índios no Brasil**. São Paulo: Cia. das Letras, p. 155 – 172.

\_\_\_\_\_. (1995). **Um grande cerco de paz: poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil**. Petrópolis: Vozes.

LIMA, Antônio Carlos de Souza; HOFFMANN, Maria Barroso (orgs.) (2002a). **Estado e povos indígenas: bases para uma nova política indigenista II**. Rio de Janeiro: Contra Capa/LACED.

\_\_\_\_\_. (orgs.) (2002b). **Além da tutela: bases para uma nova política indigenista III**. Rio de Janeiro: Contra Capa/LACED.

LIMA, Antonio Carlos de Souza; BARROSO-HOFFMAN, M.; IGLESIAS, Marcelo M. P.; GARNELO, Luiza; PACHECO DE OLIVEIRA, J. (2004). A administração pública e os povos indígenas. In: FALEIROS, Vicente de Paula; NUNES, Selene Peres *et al.* (2004), **A era FHC e o Governo Lula: transição?**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC, p. 293 - 326. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/livros/2004>

LIMA, Antonio Carlos de Souza (2005). Os povos indígenas na invenção do Brasil: na luta pela construção do respeito à pluralidade. In: LESSA, Carlos (Org.). **Enciclopédia da brasilidade: auto-estima em verde amarelo**, 1ª ed.. Rio de Janeiro: Casa da Palavra Produção Editorial, p. 218 - 231.

\_\_\_\_\_. (2007). Povos Indígenas no Brasil Contemporâneo: De tutelados a “organizados”? In: INGLEZ DE SOUZA, Cássio Noronha; ALMEIDA, Fábio Vaz Ribeiro de.; LIMA, Antônio Carlos de Souza; MATOS, Maria Helena Ortolan (autores)(2007). **Povos indígenas: projetos de desenvolvimento II**. Rio de Janeiro: LACED/Museu Nacional-UFRJ, p. 15 – 50. Disponível em: <http://laced.etc.br/site/acervo/livros/povos-indigenas-ii/>

\_\_\_\_\_. (2011). A participação indígena no contexto dos governos Lula. In: ISA. **Povos Indígenas no Brasil 2006 – 2010**. São Paulo: CEDI, p. 91 - 96.

\_\_\_\_\_. (2012). O exercício da tutela sobre os povos indígenas: considerações para o entendimento das políticas indigenistas no Brasil contemporâneo. *Revista de Antropologia - USP*, v. 55, n. 2. São Paulo, p. 781 - 832. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/ra/article/viewFile/59301/62337>.

LIMA, Nísia Trindade e MIRANDA DE SÁ, Dominichi (2006). Telégrafos para o bem da ciência, *Revista de História da Biblioteca Nacional*, ano 1, n. 11, agosto, p. 18 – 25.

LITTLE, Paul E. (2002). Territórios Sociais e Povos Tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade, *Série Antropológica*, n. 322. UnB - Brasília, Brasil.

LOPEZ, Adriana; MOTA, Carlos Guilherme (2008). **História do Brasil: uma interpretação**. São Paulo: Editora SENAC.

LUCIANO BANIWA, Gersem José dos Santos (2006). **O Índio Brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil hoje**. Brasília: MEC/UNESCO/LACED/Museu Nacional.

LUCIANO BANIWA, Gersem José dos Santos; OLIVEIRA, Jô Cardoso de.; HOFFMAN, Maria Barroso (orgs.) (2010). **Olhares indígenas contemporâneos**, Brasília: Centro Indígena de Estudos e Pesquisas – CINEP.

LUCIANO BANIWA, Gersem José dos Santos (2011). **Educação para manejo e domesticação do mundo. Entre a escola ideal e a escola real. Os dilemas da educação escolar indígena no Alto Rio Negro**. Tese de doutorado, Orientador: Professor Doutor Stephen Grant Baines. Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília.

\_\_\_\_\_. (2012) A Conquista da Cidadania Indígena e o Fantasma da Tutela no Brasil Contemporâneo. In: RAMOS, Alcida Rita (org). **Constituições Nacionais e Povos Indígenas**. Belo Horizonte: Editora UFMG.

MACEDO, Silvia Lopez da Silva (2013). “Pourquoi nous appelez-vous indiens ?”. La catégorie d’indien et son appropriation par les populations autochtones au Brésil. In: BELLIER, Irène (dir.), **Les Peuples Autochtones dans le monde. Les enjeux de la reconnaissance**. Paris : L’Harmattan, p. 75 – 92.

MACHADO, Lia Zanota (1994). Comunitarismo Indígena e Modernidade: Contrastes entre o pensamento Brasileiro e Andino, *Série Antropológica*, n. 169. Brasília: DAN/UnB, p. 1 – 17. Disponível em: <http://www.dan.unb.br/br/serie-antropologica>.

MAGALHÃES, Edvard Dias (org.) (2005). **Legislação Indigenista Brasileira e Normas Correlatas**, 3ª edição. Brasília: FUNAI/CGDOC.

MACIEL, David (2011). O governo Collor e o Neoliberalismo no Brasil (1990 – 1992). *Revista UFG*, dezembro de 2011, Ano XIII, nº 11, p. 98 – 108. Disponível em: [http://www.proec.ufg.br/revista\\_ufg/dezembro2011/arquivos\\_pdf/artigos\\_o\\_governo.pdf](http://www.proec.ufg.br/revista_ufg/dezembro2011/arquivos_pdf/artigos_o_governo.pdf).

MALDONADO-TORRES, Nelson (2007). Sobre la colonialidad del ser: contribuciones al desarrollo de um concepto. In: CASTRO-GOMÉZ, Santiago; GROSFUGUEL, Ramón (editores), **El giro decolonial: reflexiones para uma diversidad epistémica más allá del capitalismo global**. Bogotá: Col. Universidad Javeriana y Siglo del Hombre Editores, p. 127 – 167.

\_\_\_\_\_. (2008). La descolonización y El giro des-colonial. *Tabula Rasa*, n. 9, Julio-diciembre. Bogotá, p. 61 - 72. Disponível em:  
[http://www.revistatabularasa.org/numero\\_nueve/04maldonado.pdf](http://www.revistatabularasa.org/numero_nueve/04maldonado.pdf).

MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico (1992a). **Textos clássicos sobre o direito e os povos indígenas**. Curitiba: Juruá.

\_\_\_\_\_. (1992b). O processo de demarcação das terras indígenas: o Poder Público deve aplicar o artigo 231 da Constituição. In: **Terras Indígenas no Brasil**. Rio de Janeiro: CEDI/Museu Nacional.

\_\_\_\_\_. (1993). Tutela aos Índios: Proteção ou Opressão?. In: SANTILLI, Juliana (org.), **Os Direitos Indígenas e a Constituição**. Porto Alegre: Fabris Editor.

\_\_\_\_\_. (1994). On Brazil and its Indians. In: VAN COTT, Donna Lee (ed.). **Indigenous Peoples and Democracy in Latin America**. New York: St. Martin's Press, p. 213 – 235.

\_\_\_\_\_. (2008). **O renascer dos povos indígenas para o direito**. Curitiba: Juruá.

\_\_\_\_\_. (2013). Capítulo VIII – Dos Índios. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**, Série IDP, São Paulo: Saraiva/Almedina, p. 2147 – 2158.

MARTINAT, Françoise (2005). **La reconnaissance des peuples indigènes entre droit et politique**. Villeneuve d'Ascq: Presses Universitaires du Septentrion.

MARTÍNEZ-VEGA, Carlos A. (2003). The World Systems Theory, *Research Seminar in Engineering Systems*, Nov. Disponível em:  
<http://web.mit.edu/esd.83/www/notebook/WorldSystem.pdf>.

MARTINS, José de Souza (1979). A Emancipação do Índio e a Emancipação da Terra do Índio. In: **A Questão da Emancipação**, *Cadernos da Comissão Pró-Índio*, n. 1. São Paulo, p. 73 – 75.

MELATTI, Júlio Cezar (2007). **Índios do Brasil**. São Paulo: EdUsp.

MENEZES, Cláudia (1985). Balanço do Indigenismo Oficial: 1983. In: SANTOS, Sílvio Coelho dos (org.). **Sociedades Indígenas e o Direito. Uma questão de direitos humanos**. Ensaios. Florianópolis: Editora da UFSC/CNPq, p. 76 - 84.



MEZZADRA, Sandro (2007). Le temps historique et sémantique politique dans la critique postcoloniale, *Multitudes*. Disponível em: <http://multitudes.samizdat.net/Temps-historique-et-semantique>.

MEZZADRA, Sandro y RAHOLA, Federico (2008). La condición postcolonial. Unas notas sobre la cualidad del tiempo histórico en el presente global. In: MEZZADRA, Sandro et al., **Estudios Postcoloniales. Ensayos fundamentales**. Madrid: Traficantes de Sueños.

MIGNOLO, Walter (2003). **Historias locales/diseños globales. Colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo**, Madrid: Akal.

\_\_\_\_\_. (2005a). **La idea de América Latina. La herida colonial y la opción decolonial**. Barcelona: Editorial Gedisa.

\_\_\_\_\_. (2005b). A colonialidade de cabo a rabo: o hemisfério ocidental no horizonte conceitual da modernidade. In: LANDER, Edgardo (org.). **A colonialidade do Saber. Eurocentrismo e Ciências Sociais. Perspectivas Latino-americanas**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, p. 71 - 103.

MONTEIRO, John Manuel (1994). **Negros da Terra. Índios e Bandeirantes nas origens de São Paulo**. São Paulo: Companhia das Letras.

\_\_\_\_\_. (2001). **Tupis, Tapuias e Historiadores. Estudos de História Indígena e do Indigenismo**. Tese de Livre-Docência, Departamento de Antropologia da Universidade de Campinas, Campinas. Disponível em: <http://www.ifch.unicamp.br/ihb/estudos.htm>.

MOREIRA, Vânia Maria Losada (2001). Índios no Brasil: marginalização social e exclusão historiográfica, *Diálogos Latinoamericanos*, n. 3, p. 87 – 113.

MORIN, Françoise et SALADIN D'ANGLURE, Bernard (1995). L'ethnicité, un outil politique pour les autochtones de l'Arctique et de l'Amazonie, *Revue ÉTUDES/INUIT/STUDIES*, vol. 19, n. 1, p. 37 – 68. Disponível em: [http://classiques.uqac.ca/contemporains/morin\\_francoise/ethnicite\\_outil\\_politique/ethnicite.html](http://classiques.uqac.ca/contemporains/morin_francoise/ethnicite_outil_politique/ethnicite.html).

NEVES, Lino João de Oliveira (1999). A juridificação do processo de demarcação das terras indígenas no Brasil ou Antropologia/Direito: grandes esperanças ou aliados perigosos na regulação social do movimento indígena no Brasil, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 55, novembro de 1999.

NIEZEN, Ronald (2000). Recognizing Indigenism: Canadian Unity and the International Movement of Indigenous Peoples, *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 42, Issue 01, January 2000, p. 119 – 148.

OLIVEIRA, João Pacheco de. (org.) (1998). **Indigenismo e territorialização: poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Contra Capa.

OLIVEIRA, João Pacheco; IGLESIAS, Marcelo P. (2002). As demarcações participativas e o fortalecimento das organizações indígenas. In: LIMA, Antônio Carlos de Souza; HOFFMANN, Maria Barroso (orgs.). **Estado e povos indígenas: bases para uma nova política indigenista II**. Rio de Janeiro: Contra Capa/LACED, p. 41 – 68.

OLIVEIRA, João Pacheco de; FREIRE, Carlos Augusto da Rocha (2006). **A Presença Indígena na Formação do Brasil**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. LACED/Museu Nacional. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me004372.pdf>.

OLIVEIRA Jr., Adolfo Neves de. (1997). Pensando o futuro dos Povos Indígenas: a identificação de Terras Indígenas enquanto processo dialógico. Palestra proferida no Seminário do PPTAL sobre Identificação e Delimitação de Terras Indígenas. Universidade de Brasília, de 23 - 25 de julho de 1997. Disponível em: [http://vsites.unb.br/ics/dan/geri/boletim/oliveira\\_jr2\\_1997.pdf](http://vsites.unb.br/ics/dan/geri/boletim/oliveira_jr2_1997.pdf).

PARRY, Benita (2006). L'institutionnalisation des études postcoloniales. In: LAZARUS, Neil. **Penser le postcolonial. Une introduction critique**. Paris: Éditions Amsterdam.

\_\_\_\_\_. (1997). The Postcolonial: Conceptual Category or chimera?, *Yearbook of English Studies*, n. 27, p. 3 – 21.

PERRONE-MOISÉS, Beatriz (1992). Índios livres e Índios escravos. Os princípios da legislação indigenista do período colonial (séculos XVI a XVIII). In: CUNHA, Manuela Carneiro da. (org.). **História dos índios no Brasil**. São Paulo: Cia. das Letras, p. 115 – 132.

PESCHANSKI, Denis; POLLAK, Michael; ROUSSO, Henry (1991). Le Temps Présent, une démarche historique à l'épreuve des sciences sociales. In: PESCHANSKI, Denis; POLLAK, Michael; ROUSSO, Henry (dir.). **Histoire Politique et Sciences Sociales. Questions au XXe. s.**, IHTP. Paris: Éditions Complexe, p. 13 – 36.

PINTO, Simone M. Rodrigues (2008). Reflexões sobre pluralismo jurídico e direitos indígenas na América do Sul, *Revista Sociologia Jurídica*, n. 6, Janeiro-Junho/2008.

POIRIER, Sylvie (2000). Contemporanéités autochtones, territoires et (post)colonialisme. Réflexions sur des exemples canadiens et australiens, *Anthropologies et Sociétés*, vol. 24, n° 1, p. 137 - 153. Disponível em: <http://www.erudit.org/revue/as/2000/v24/n1/015640ar.html?vue=resume>.

POSTERO, Nancy; ZAMOSC, Leon (editores) (2005). **La lucha por los derechos indígenas en América Latina**. Quito: Ediciones Abya-Yala.

PRADO Jr., Caio (1953). **Formação do Brasil Contemporâneo. Colônia**, 4ª ed.. São Paulo: Editora Brasiliense.

PREZIA, Benedito (org.) (2003). **Caminhando na luta e na esperança. Retrospectiva dos últimos 60 anos da Pastoral Indigenista e dos 30 anos do CIMI.** São Paulo: Edições Loyola.

PROST, Antoine (1996). **Douze Leçons sur L’histoire.** Paris: Éditions du Seuil.

QUIJANO, Aníbal (1992). Colonialidad y modernidad/racionalidad. In: *Perú Indígena*, vol. 13, n. 29. Lima, p. 01 - 10.

\_\_\_\_\_. (1993). Raza, Etnia y Nación en Mariátegui: Cuestiones abiertas. In: R. FORGUES (Ed.), **José Carlos Mariátegui y Europa. La otra cara del descubrimiento,** LIMA: Editorial Amauta, p. 166 - 187.

\_\_\_\_\_. (2000a). Colonialidad del poder y clasificación social, *Journal of World-Systems Research*, VI, 2, summer/fall 2000. Special Issue: Festschrift for Immanuel Wallerstein, Part 1, p. 342 - 386, Disponible em: <http://jwsr.ucr.edu>.

\_\_\_\_\_. (2000b). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. In: LANDER, Edgardo (org.) **La colonialidade del Saber. Eurocentrismo y Ciencias Sociales. Perspectivas Latino-americanas.** Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, p. 201 - 246.

\_\_\_\_\_. (2001). Colonialidad del poder, cultura y conocimiento en América Latina. In: MIGNOLO, Walter (ed.), **Capitalismo y geopolítica del conocimiento. El eurocentrismo y la filosofía de la liberación en el debate intelectual contemporáneo,** Buenos Aires: Ediciones Signo-Duke University, p. 113 – 122.

\_\_\_\_\_. (2002). Colonialidade, poder, globalização e democracia, *Novos Rumos*, ano 17, n° 37, p. 1 – 25. Disponible em: [http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/veiculos\\_de\\_comunicacao/NOR/NOR0237/NOR0237\\_02.PDF](http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/veiculos_de_comunicacao/NOR/NOR0237/NOR0237_02.PDF).

\_\_\_\_\_. (2003). Notas sobre “raza” y democracia en los países andinos, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 9, n. 1, s/n.

\_\_\_\_\_. (2005). El ‘movimiento indígena’ y las cuestiones pendientes em América Latina, *Revista Tareas*, n. 119, enero-abril, CELA, Centro de Estudios Latinoamericanos, Panamá, p. 31 – 62.

\_\_\_\_\_. (2007). “Race” et colonialité du pouvoir, *Mouvements* 3/2007, n. 51, p. 111 - 118. Disponible em : <http://www.cairn.info/revue-mouvements-2007-3-p-111.htm>.

RAMOS, Alcida Rita (1998). **Indigenism. Ethnic politics in Brazil.** Wisconsin: University of Wisconsin Press.

\_\_\_\_\_. (1991). Os Direitos do Índio no Brasil. Na Encruzilhada da Cidadania, *Série Antropologia*, n. 116. Brasília: DAN/UNB. Disponible em: <http://www.dan.unb.br/br/serie-antropologica>.

\_\_\_\_\_. (1997). Convivência interétnica no Brasil: os índios e a nação brasileira, *Série Antropológica*, n. 221. Brasília: DAN/UNB. Disponível em: <http://www.dan.unb.br/br/serie-antropologica>.

\_\_\_\_\_. (1998). A Crítica da Desrazão Indigenista. *Série Antropologia*, n. 243. Brasília, p. 1 – 10.

\_\_\_\_\_. (1999). Projetos Indigenistas no Brasil Independente. *Série Antropologia*, n. 267. Brasília, p. 2 – 15. Disponível em: <http://www.dan.unb.br/br/serie-antropologica>.

\_\_\_\_\_. (2002). Cutting Through state and class. Sources and Strategies of Self-Representation in Latin America. In: WARREN, Kay B.; JACKSON, Jean E. (Ed.) **Indigenous Movements, Self-Representation, and the State in Latin America**. Austin: University of Texas Press, p. 251 – 279. Disponível em: [http://vsites.unb.br/ics/dan/serie\\_antro.htm](http://vsites.unb.br/ics/dan/serie_antro.htm).

\_\_\_\_\_. (2004). Pluralismo Brasileiro na Berlinda. *Revista Etnográfica*, vol. VIII (2), p. 165 – 183.

\_\_\_\_\_. (1996). Nações dentro da Nação: Um desencontro de ideologias. In: ZARUR, George de Cerqueira Leite. (Org.). **Etnia e Nação na América Latina**. vol. I. Washington: OEA, p. 79 – 88.

REINACH, Carolina Homem de Mello (2008). **O Supremo Tribunal Federal e os conflitos envolvendo demarcação de Terras Indígenas**, monografia, orientadora: Evorah Cardoso, Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP.

REIS, José Carlos (2006). **História e teoria: historicismo, modernidade, temporalidade e verdade**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

RESTREPO, Eduardo e ROJAS, Axel (2010). **Inflexión decolonial: fuentes, conceptos y cuestionamientos**. Popayán: Editorial Universidad de Cauca.

RIBEIRO, Berta (2001). **O Índio na História do Brasil**, 10ª ed.. São Paulo: Global Editora.

RIBEIRO, Darcy (1996). **Os Índios e a Civilização: a integração das populações indígenas no Brasil moderno**. São Paulo: Companhia das Letras.

RIOUX, Jean Pierre (1999). “Pode-se fazer uma história do presente?”. In: CHAUVEAU, A.; TÉTARD, Ph. (orgs.). **Questões para a história do presente**, Trad. Ilka Stern Cohen. Bauru: EDUSC, p. 39 – 50.

ROCHA, Ana Flávia (org.) (2003). A demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol. In: **A defesa dos direitos socioambientais no judiciário**. São Paulo: Instituto Socioambiental, p. 381 – 422.

ROCHA FREIRE, Carlos Augusto (1998). **Indigenismo e Antropologia: O Conselho Nacional de Proteção aos Índios na Gestão Rondon, 1939-1955**. Dissertação de mestrado, Orientador: Antônio Carlos de Souza Lima. Rio de Janeiro: UFRJ/Museu Nacional/PPGAS.

RODRIGUES, Maria Guadalupe Moog (2002). Indigenous Rights in Democratic Brazil, *Human Rights Quarterly*, vol. 24, n. 2, may 2002, p. 487 – 512. Disponível em: <http://www.umass.edu/legal/Benavides/Fall2005/397U/Readings%20Legal%20397U/13%20Moog%20Rodrigues.pdf>.

ROJAS, Carlos Antonio Aguirre (2007). Immanuel Wallerstein y la perspectiva crítica del “análisis de los sistemas-mundo, *Revista Textos de Economía*, v. 10, n. 2. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, p. 11 – 57. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/economia/article/view/1850>.

ROUGIER, Claude B.; COLIN, Philippe (2014). La théorie décoloniale en Amérique Latine: spécificités, enjeux et perspectives. In: ROUGIER, Claude B.; COLIN, Philippe; GROSFUGUEL, Ramón (sous la dir.), **Penser l’envers obscur de la modernité. Une anthologie de la pensée décoloniale latino-américaine**, Limoges: PULIM.

ROULAND, Norbert (1996). **Droit des minorités et des peuples autochtones**. Paris: Presses Universitaires de France.

SÁNCHEZ, Consuelo (2009). Autonomia, Estados Pluriétnicos e Plurinacionais. In: VERDUM, Ricardo (org.), **Povos indígenas. Constituições e reformas políticas na América Latina**. Brasília: Instituto de Estudos socioeconômicos, p. 63 – 90.

SANTILLI, Juliana (coord.) (1993). **Os Direitos Indígenas e a Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor e Núcleo de Direitos Indígenas.

SANTILLI, Márcio (1991). O Estatuto das Sociedades Indígenas. In: RICARDO, Beto (editor), **Povos Indígenas no Brasil: 1991-1995**. São Paulo: Instituto Socioambiental/ISA, p. 2 – 5.

\_\_\_\_\_. (1996). Os direitos indígenas na Constituição brasileira. In: **Povos Indígenas no Brasil 1987/88/89/90**. São Paulo: CEDI, p. 11 – 14.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.) (2003). **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

\_\_\_\_\_. (2003). **La caída del Ángel Novus. Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política**, Colección en Clave de Sur, Bogotá: ILSA/Universidad Nacional de Colombia. Disponível em: [http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/La%20caida%20del%20angelus%20novus\\_ILSA.pdf](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/La%20caida%20del%20angelus%20novus_ILSA.pdf).

\_\_\_\_\_. (2004). Do pós-moderno ao pós-colonial. E para além de um e outro, Conferência de Abertura do VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra,

setembro de 2004. Disponível em: [http://www.ces.uc.pt/misc/Do\\_pos-moderno\\_ao\\_pos-colonial.pdf](http://www.ces.uc.pt/misc/Do_pos-moderno_ao_pos-colonial.pdf).

\_\_\_\_\_. (2005). A crítica da governação neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, número 72, Outubro 2005.

\_\_\_\_\_. (2006). **Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade**, 11ª ed.. São Paulo: Cortez.

\_\_\_\_\_. (2009) **Una epistemología del Sur. La reinvencción del conocimiento y la emancipación social**, México: Clacso-Siglo XXI.

\_\_\_\_\_. (2010). **Refundación del estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur**. Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad – IIDS.

SANTOS, Boaventura de Sousa e NUNES, João Arriscado (2003). Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Reconhecer para libertar: Os caminhos do cosmopolitanismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

SANTOS FILHO, Roberto Lemos dos (2005). **Apontamentos sobre o Direito Indigenista**. Curitiba: Juruá.

SANTOS, Sílvio Coelho dos (org.) (1982). **O índio perante o direito**. Florianópolis: Ed. da UFSC.

\_\_\_\_\_. (org.) (1985). **Sociedades indígenas e o direito: uma questão de direitos humanos: ensaios**, Florianópolis: UFSC.

SCHETTINO, Marco Paulo Fróes (entre 2000 – 2003). A questão fundiária indígena, o indigenismo e o novo governo, p. 1 – 15. Disponível em: [http://www.Funai.gov.br/ultimas/e\\_revista/artigos/novo\\_gov\\_marco.pdf](http://www.Funai.gov.br/ultimas/e_revista/artigos/novo_gov_marco.pdf).

SIEDER, Rachel (ed.) (2002). **Multiculturalism in Latin América. Indigenous Rights, Diversity and Democracy**. Basingstoke and New York: Palgrave.

SILVA, Cristhian Teófilo da.; LIMA, Antonio Carlos de Souza; BAINES, Stephen Grant (orgs.) (2009). **Problemática sociais para sociedades plurais: políticas indigenistas, sociais e de desenvolvimento em perspectiva comparada**. São Paulo: Annablume/ Distrito Federal: FAP-DF.

SILVA, Cristhian Teófilo da. (2005a). Identificação étnica, territorialização e fronteiras: A perenidade das identidades indígenas como objeto de investigação antropológica e a ação indigenista. *Revista de Estudos e Pesquisas*, v. 2, n. 1, p.

\_\_\_\_\_. (2005b) Campo minado: Considerações sobre o poder e a antropologia na identificação e delimitação de Terras Indígenas. In: LIMA, Antônio Carlos de Souza;

BARRETO FILHO, Henyo Trindade (Orgs.). **Antropologia e Identificação: Os antropólogos e a definição de Terras Indígenas no Brasil, 1977-2002**. 1ª. ed., Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, p. 249-261.

\_\_\_\_\_. (2010a). **Cativando Maíra: a sobrevivência dos índios Avá-Canoeiros no Alto Rio Tocantins**. Goiânia: PUC Goiás.

\_\_\_\_\_. (2010b). Política indigenista: a reestruturação da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Vídeo Aula, 1h 09 minutos, Curso de Formação Política de Lideranças Indígenas, **O Estado e os Povos Indígenas no Brasil**. Brasília/Rio de Janeiro: CINEP/LACED/Museu Nacional/UFRJ/UnB/IIEB. Disponível em: <http://laced.etc.br/site/atividades/video-aulas/o-estado-e-os-povos-indigenas-no-brasil/>.

\_\_\_\_\_. (2012). Indigenismo como ideologia e prática de dominação: Apontamentos teóricos para uma etnografia do indigenismo latino-americano em perspectiva comparada, *Latin American Research Review*. Brasil-México.

\_\_\_\_\_. (2013). Les peuples autochtones, l'autodétermination et l'autonomie politique au Brésil: éléments pour le dialogue interethnique avec les organisations et mouvements autochtones au Canada, *Série CEPPAC*, v. 45, p. 1-18.

SILVA, Lígia Osório (1996). **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de 1850**. Campinas: Editora da UNICAMP.

SKIDMORE, Thomas E. (1982). **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930 – 1964)**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

SKIDMORE, Thomas E. (1988). **Brasil: de Castelo a Tancredo (1964 – 1985)**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

SORJ, Bernardo. **A democracia inesperada: cidadania, direitos humanos e desigualdade social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.

SOUSA, Cássio Noronha Inglez de; ALMEIDA, Fábio Vaz Ribeiro de; LIMA, Antonio Carlos de Souza; MATOS, Maria Helena Ortolan (orgs.) (2010). **Povos indígenas: projetos e desenvolvimento II**. Brasília: Paralelo 15, Rio de Janeiro: Laced.

STAVENHAGEN, Rodolfo (1963). Clases, colonialismo y aculturación. *América Latina: Revista del Centro Latinoamericano de Investigaciones en Ciencias Sociales*, VI (4), Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. (dir.) (1988). **Derecho indígena y derechos humanos en América Latina**. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. El Colégio de México, p. 213 – 238. Disponível em: <http://www.iidh.ed.cr>.

\_\_\_\_\_. (2009). Los nuevos derechos internacionales de los pueblos indígenas. *Anuário Antropológico*, 2007/2008, Rio de Janeiro, p. 61 – 86.

- \_\_\_\_\_. (2010). **Los pueblos originarios: el debate necesario**. Buenos Aires: CLACSO.
- \_\_\_\_\_. (2013). La protection des droits autochtones: le défi de la mise en oeuvre. In: BELLIER, Irène (dir.). **Les Peuples Autochtones dans le monde. Les enjeux de la reconnaissance**. Paris: L'Harmattan, p. 7 – 12.
- STEFANINI, Luiz de Lima (2011). **Código indígena no direito brasileiro**. Curitiba: Juruá Editora.
- TATE, C. Neal, VALLINDER, Torbjörn (orgs.). **The Global Expansion of Judicial Power**. New York: New York University Press, 1995.
- TAYLOR, Charles (1994). **Multiculturalismo. Examinando a política de reconhecimento**. Lisboa: Instituto Piaget.
- TODOROV, Tzvetan (1988). **A conquista da América. A questão do outro**. São Paulo: Martins Fontes.
- TOLEDO, Alex Rivas (2003). Sistema mundial y pueblos indígenas en la Amazonía. A propósito del ataque a los tagaeri. *Iconos, Revista de Ciencias Sociales*, n. 17, septiembre, p. 21 – 30. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50901703>.
- VALENTE, Renata Curcio (2010). **A GTZ no Brasil: uma etnografia da cooperação alemã para o desenvolvimento**. Rio de Janeiro: UFRJ/LACED.
- VAN COTT, Donna Lee (ed.) (1994). **Indigenous Peoples and Democracy in Latin America**. New York: St. Martin's Press.
- VANDERMOTTEN, Christian e ROSIERE, Stéphane (2008). Les violences faites aux peuples dans les logiques du système-monde. *Espace populations sociétés*, 2008/3. Disponível em: <http://eps.revues.org/3471>.
- VARGAS, Idón Moisés Chivi (2010). Los caminos de la descolonización em América Latina: los pueblos indígenas y el igualitarismo jurisdiccional em Bolivia. In: FAJARDO, Raquel Z. Yrigoyen (editora). **Pueblos Indígenas: Constituciones y reformas políticas en América Latina**. Lima/Peru: IIDS – Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, p. 195 – 212.
- VERDUM, Ricardo (2009). Povos Indígenas no Brasil: o desafio da autonomia. In: VERDUM, Ricardo (org.). **Povos Indígenas: Constituições e Reformas Políticas na América Latina**. Brasília: INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos.
- VILLARES, Luiz Fernando (2009). **Direito e povos indígenas**. Curitiba: Juruá.
- WALLERSTEIN, Immanuel Maurice (2006). **Análisis de sistemas-mundo. Una Introducción**. 2ª ed. México: Siglo XXI editors.



\_\_\_\_\_. (1979). **El Moderno Sistema Mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI.** México: Siglo Veintiuno Editores.

WALSH, Catherine (2002). Interculturalidad, reformas constitucionales y pluralismo Jurídico. *Boletín ICCI-ARY Rimay*, Quito, año 4, n. 36, março 2002. Disponível em: <http://icci.nativeweb.org/boletin/36/walsh.html>.

\_\_\_\_\_. (2009). **Interculturalidad, Estado, Sociedad. Luchas (de)coloniales de nuestra época.** Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/Ediciones Abya-Yala.

WARRY, Wayne (2000). **Unfinished dreams. Community healing and the reality of aboriginal self-government.** Toronto: University of Toronto Press.

WIECKO, Ela V. de Castilho (2010). The Indigenous Peoples and Minorities: the legal aspect. Conferência apresentada no Seminário Internacional Globalization in the Amazon: exploiting natural resources and the sustainability of the human factor. Universidade de Haifa, Israel, 28 a 26 de maio de 2010. (no prelo)

WILHELMI, Marco Aparicio (2007). La construcción de la autonomía indígena: hacia el Estado intercultural como una nueva forma de Estado. In: MARTÍ I PUIG, Salvador (ed.) (2007). **Pueblos Indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI.** Salamanca: Fundación CIDOB. P. 239 – 273.

WOLKMER, Antônio Carlos (org.) (1998). **Direito e Justiça na América Indígena: da conquista à colonização.** Porto Alegre: Livraria do Advogado.

\_\_\_\_\_. (2001). **Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito.** São Paulo: Alga Omega.

\_\_\_\_\_. (2003). Pluralismo Jurídico: Novo Marco Emancipatório na Historicidade Latino-Americana. *Cadernos de Direito*, v. 2, n. 4, p. 1 – 10. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/direito/article/viewArticle/717>

YAMADA, Erika (2008). **International Human Rights Law in the context of Indigenous People: moving from legislation to implementation. Land's rights' cases at the Brazilian Federal Supreme Court.** S.J.D., Dissertation, supervisor: James Anaya, James E. Rogers College of Law, Indigenous People Law and Policy Program. Tucson: University of Arizona.

YOUNG, Robert C. J. (2003). **Postcolonialism. An historical Introduction.** Oxford: Blackwell.

ZIZEK, Slavoj (1998). Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional. In: JAMESON, Fredric e ZIZEK, Slavoj. **Estudios Culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo**. Buenos Aires, Paidós, p. 137 – 188/p. 1 – 22. Disponível em: <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/S%20Zizek%20Multiculturalismo.pdf>.

### Sites consultados

Articulação dos Povos Indígenas do Brasil. <http://www.apib.org.br/institucional/>.  
Banco Interamericano de Desenvolvimento- <http://www.iadb.org/pt/banco-interamericano-de-desenvolvimento,2837.html>.  
Banco Mundial [www.worldbank.org/](http://www.worldbank.org/).  
Centro Indígena de Estudos e Pesquisa. [www.cinep.org.br/](http://www.cinep.org.br/).  
Centro de Trabalho Indigenista. <http://www.trabalhoindigenista.org.br>.  
Conselho Indígena de Roraima. <http://www.cir.org.br/portal/>.  
Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira. <http://www.coiab.com.br/>.  
Instance permanente de l'ONU sur les questions autochtones (UNPFII). [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/fr/about\\_us.html](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/fr/about_us.html).  
Instituto de Estudos Sócio Econômicos INESC. <http://www.inesc.org.br/>.  
Instituto Socioambiental ISA. [www.socioambiental.org/](http://www.socioambiental.org/).  
Fundação Nacional do Índio. <http://www.funai.gov.br/>  
Laboratório de Pesquisas em Etnicidade, Cultura e Desenvolvimento (MN/UFRJ) <http://www.laced.mn.ufrj.br/laced.htm>.  
Organização das Nações Unidas. [www.un.org/](http://www.un.org/).  
Organização Internacional do Trabalho. [www.ilo.org/](http://www.ilo.org/).

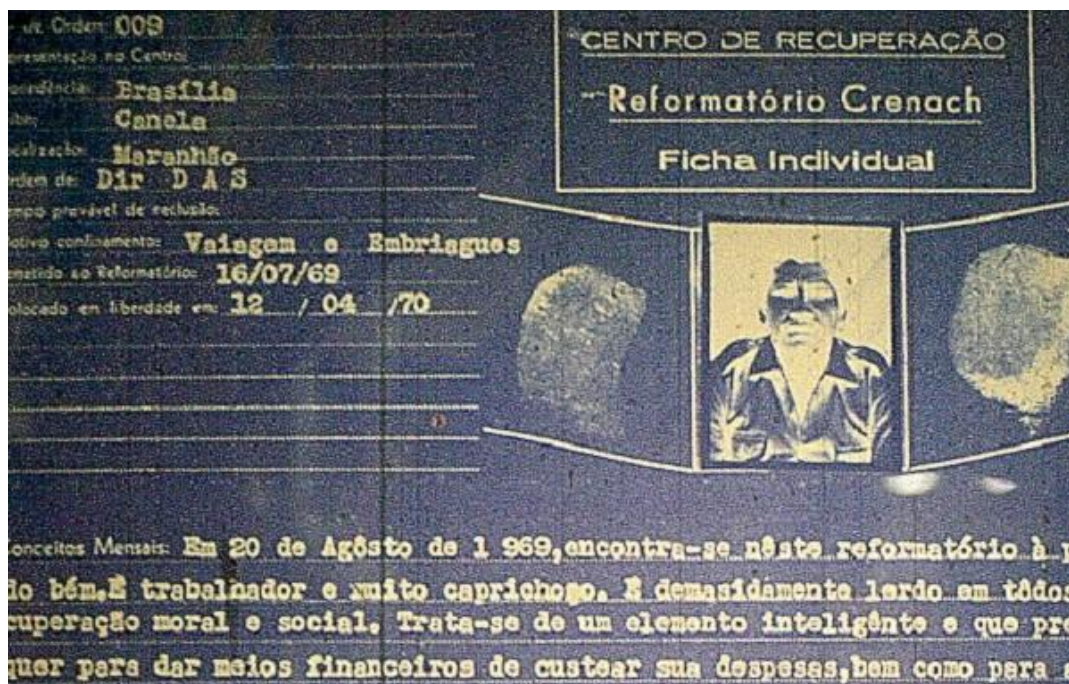
## ANEXOS



**Figura 1** – Massacre do Paralelo 11.  
**Fonte:** Survival International



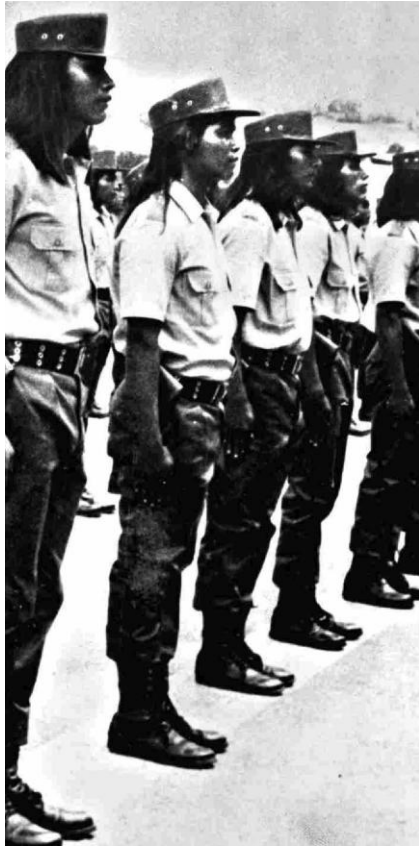
**Figura 2:** Reformatório Krenak – Resplendor (MG).  
**Fonte:** CIMI- *Porantim*, Agosto 2012.



**Figura 3:** Ficha individual de índio enviado ao Reformatório Krenak por “vadiagem e embriaguez”.  
**Fonte:** *Pública* - Agência de Reportagem e Jornalismo Investigativo



**Figura 4:** Palanque de autoridades durante desfile da GRIN em 5 de fevereiro de 1970.  
Fotograma do filme *Arara* de Jesco Von Puttkamer  
**Fonte:** Folha de São Paulo, *Ilustríssima*, 11/11/2012.



**Figura 5:** Índios da GRIN desfilam em Belo Horizonte. Fotograma do filme Arara de Jesco Von Puttkamer.  
**Fonte:** Folha de São Paulo, *Ilustríssima*, 11/11/2012.



**Figura 6:** Índios desfilam com instrumento de tortura, pau de Arara. Fotograma do filme Arara de Jesco von Puttkamer  
**Fonte:** Folha de São Paulo, *Ilustríssima*, 11/11/2012.

# Y - JUCA - PIRAMA

## O ÍNDIO: AQUELE QUE DEVE MORRER

Documento de Urgência de  
Bispos e Missionários

**Figura 7:** Capa do *Y-Juca-Pirama. O índio, aquele que deve morrer*. Documento de Urgência de Bispos e Missionários da Igreja Católica, 1974.

**Fonte:** CIMI – *Povos Indígenas: aqueles que devem viver*. Manifesto contra os decretos de extermínio, 2012, p. 161.