

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS – CEPPAC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS COMPARADOS SOBRE AS AMÉRICAS

THIAGO ALMEIDA GARCIA

Entre discursos e práticas:

*As relações entre estados (pluri) nacionais e povos indígenas no Brasil e na Bolívia a partir do
direito de consulta*

Brasília – DF

2015

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS – CEPPAC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS COMPARADOS SOBRE AS AMÉRICAS

Entre discursos e práticas:

As relações entre estados (pluri) nacionais e povos indígenas no Brasil e na Bolívia a partir do direito de consulta

THIAGO ALMEIDA GARCIA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Stephen G. Baines

Brasília – DF

2015

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS – CEPPAC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS COMPARADOS SOBRE AS AMÉRICAS

THIAGO ALMEIDA GARCIA

Entre discursos e práticas:

As relações entre estados (pluri) nacionais e povos indígenas no Brasil e na Bolívia a partir do direito de consulta

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Stephen G. Baines (Presidente) – Departamento de Antropologia e CEPPAC/UnB

Prof. Dr. Gersem José dos Santos Luciano – Universidade Federal do Amazonas

Profa. Dra. Ela Wiecko Volkmer de Castilho – Faculdade de Direito/UnB

Prof. Dr. Cristhian Teófilo Silva – CEPPAC/UnB

Profa. Dra. Simone Rodrigues Pinto – CEPPAC/UnB

Dr. Gustavo Hamilton de Souza Menezes (Suplente) – Funai

Brasília – DF

agosto, 2015

RESUMO

Esta tese analisa as relações entre Estados nacionais e povos indígenas no Brasil e na Bolívia a partir dos debates sobre a aplicação do direito de consulta livre, prévia e informada previsto na Convenção 169 da OIT e na Declaração da ONU sobre os direitos dos povos indígenas. Para tanto, centramos a nossa análise nos espaços de discussão fomentados pelos processos de regulamentação e aplicação desse direito de forma a visualizar como os Estados nacionais incorporam os avanços normativos do direito consuetudinário internacional em suas práticas junto aos povos indígenas. Os debates sobre a consulta constituíram o que chamamos de arenas políticas da consulta, em que atores estatais, indígenas e da sociedade civil disputam o sentido e o controle sobre o direito de consulta, em leituras que oscilam entre a burocratização e tutela sobre a consulta e o entendimento desse direito como dimensão essencial do exercício das formas próprias de autodeterminação dos povos indígenas. Além dos processos de regulamentação coordenados pelos governos dos dois países, analisamos na tese as arenas de consulta geradas pelas tentativas estatais de realização de consulta junto ao povo indígena munduruku, sobre possíveis aproveitamentos hídricos na bacia do Rio Tapajós, no oeste do Pará (Brasil), e com os povos yurakaré, t'simane e moxeño trinitario, para a construção da rodovia Vila Tunari e San Ignacio de Moxos, que no trajeto proposto pelo governo boliviano corta o Território Indígena Parque Nacional Isiboro Secure- TIPNIS (Bolívia). A pesquisa foi desenvolvida a partir de um recorte temporal que inclui a ascensão de governos de esquerda nos dois países: os governos de Lula da Silva (2002 a 2010) e o primeiro governo Dilma Rousseff (2011 a 2014), no Brasil; e os dois primeiros governos Evo Morales (2006 a 2014), na Bolívia.

Palavras-chave: povos indígenas, direito de consulta, autodeterminação, desenvolvimento, Tapajós, TIPNIS, Convenção 169 da OIT.

RESUMEN

La presente tesis de doctorado analiza las relaciones entre Estados naciones y pueblos indígenas en Brasil y Bolivia. Esto se da a partir de los debates sobre la aplicación del derecho de consulta libre, previa e informada, prevista en el Convenio 169 de la OIT y en la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas. En este sentido, centramos nuestro análisis en los espacios de discusión fomentados por los procesos de reglamentación y aplicación del derecho con el fin de ver cómo los Estados nacionales incorporan los avances del derecho internacional consuetudinario en sus prácticas. Los debates sobre consulta constituyen lo que llamamos de zonas políticas de consulta, donde actores estatales, indígenas y de la sociedad civil disputan el sentido y el control sobre el derecho de consulta, en lecturas que oscilan entre la burocratización y tutela sobre la consulta y el entendimiento de ese derecho como dimensión esencial del ejercicio de las formas propias de autodeterminación de los pueblos indígenas. Más allá de los procesos de reglamentación coordinados por los gobiernos de los dos países, analizamos las zonas de consulta generadas por las tentativas estatales para la realización de una consulta junto al pueblo indígena munduruku, sobre posibles aprovechamientos hídricos en la cuenca del río Tapajós, al oeste de Pará (Brasil), y con los pueblos yurakare, t'simane y moreño trinitario, para la construcción de la carretera Vila Tunari y San Ignacio de Moxos que, en el trayecto propuesto por el gobierno boliviano, corta el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Secure – TIPNIS, en Bolivia. La investigación fue desarrollada a partir de un periodo que incluye el ascenso de gobiernos de izquierda en los dos países: Los gobiernos de Lula da Silva (2002 a 2010) y el primer gobierno de Dilma Rousseff (2011-2014), en Brasil; y los dos primeros gobiernos de Evo Morales (2006 a 2014) en Bolivia.

Palabras claves: pueblos indígenas, derecho de consulta, autodeterminación, desarrollo, Tapajós, TIPNIS, Convenio 169 de la OIT.

ABSTRACT

This work analyzes the relationship between national States and indigenous peoples in Brazil and Bolivia, having as background the debates on the implementation of the right of free, prior and informed consultation set out in ILO Convention 169 and the UN Declaration on the rights of indigenous peoples. To this aim we focused our analysis on the spaces of discussion created by the processes of regulamentation and implementation of this right in order to see how the nation States incorporate the normative advances of customary international law in their practices. The discussions on the right of consultation instituted what we call in this work political arenas of consultation, in which actors from state, indigenous peoples and civil society dispute the meaning and the control of the right of consultation, in interpretations ranging between the bureaucratization and protection over the consultation and the understanding of this right as an essential dimension to the exercise of own forms of self-determination to indigenous peoples. In addition to the processes of regulamentation coordinated by the government of both countries we also analyzed in this thesis the arenas of consultation generated by the tries the Brazilian Government did to talk with the indigenous people Munduruku on the possible exploitation of hydric resources in the Tapajos River basin (West of Pará – Brazil) and the talks with the peoples Yuarakaré, T'simane and Moxeño Trinitario (Bolivia), on the building of the Highway Vila Tunari and San Ignacio de Moxos, that, according to the proposal of the Bolivian Government, must cross the Indigenous Territory and National Park Isiboro Secure - TIPNIS. The research was developed from a time frame that includes the rise of leftist governments in both countries: the Lula da Silva administrations (2002-2010) and the first administration of Dilma Rousseff (2011-2014) in Brazil; and the two administrations of Evo Morales (2006-2014) in Bolivia.

Key-words: indigenous peoples, right of consultation, self-determination, development, Tapajós, TIPNIS, ILO Convention 169.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABA - Associação Brasileira de Antropologia

AGU - Advocacia Geral da União

APIB - Articulação dos Povos Indígenas do Brasil

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

C107 - Convenção 107 sobre populações indígenas e tribais da Organização Internacional do Trabalho

C169 - Convenção 169 sobre povos indígenas e tribais da Organização Internacional do Trabalho

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CIDOB - *Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia*

CNAMIB - *Confederación Nacional de Mujeres Indígenas de Bolivia*

CNPCT - Comissão Nacional para o Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais

CNPI - Comissão Nacional de Política Indigenista

CNV – Comissão Nacional da Verdade

CONAMAQ - *Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu*

CONAQ - Coordenação Nacional de Comunidades Quilombolas

CUT - Central Única dos Trabalhadores

DSEIs - Distritos Sanitários Especiais Indígenas

ECOSOC - Conselho Econômico e Social da ONU

FCP - Fundação Cultural Palmares

FOIRN - Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro

FUNAI - Fundação Nacional do Índio

GPTI - Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas da Organização das Nações Unidas

GTPD - Grupo de Trabalho para a elaboração de um Projeto de Declaração sobre os direitos dos povos indígenas da Organização das Nações Indígenas

IIRSA - Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

MAS - Movimento ao Socialismo

MPF - Ministério Público Federal do Brasil

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

OEA - Organização dos Estados Americanos

OIT - Organização Internacional do Trabalho

ONU - Organização das Nações Unidas

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PCTs - Povos e Comunidades Tradicionais

PNGATI - Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial Indígena

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PT - Partido dos Trabalhadores

SasiSUS - Subsistema de Atenção à Saúde Indígena

SESAI - Secretaria Especial de Saúde Indígena do Ministério da Saúde

SG/PR - Secretaria-Geral da Presidência da República

SPILTN - Serviço de Proteção ao Índio e Localização de Trabalhadores Nacionais

STF - Supremo Tribunal Federal

TIPNIS - Terra Indígena Parque Nacional Isiboro Secure

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNPFII - United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues

WCIP - World Council of Indigenous Peoples (Conselho Mundial dos Povos Indígenas)

SUMÁRIO

Resumo.....	i
Resumen.....	ii
Abstract.....	iii
Lista de siglas e abreviaturas.....	iv
INTRODUÇÃO.....	10
Trajetória da pesquisa.....	19
Metodologia de pesquisa.....	22
Organização da tese.....	27
CAPÍTULO 1 - A formação dos indigenismos e do direito consuetudinário nos cenários nacionais (Brasil e Bolívia) e internacional.....	29
1.1 Os indigenismos como exercício de poder dos Estados sobre os povos indígenas e como instrumento de luta.....	42
1.2 O direito internacional consuetudinário: novas bases para a participação e o diálogo.....	48
1.2.1 “ <i>Quem é que escreveu isso? (...) a gente pode mudar?</i> ”: os percursos que levaram à Convenção da OIT.....	169
1.2.2 A Declaração da ONU sobre Povos Indígenas.....	67
CAPÍTULO 2 – “São leis que agora nós temos. Agora nós sabemos que temos direito lá também”. O direito à autodeterminação e as novas constituições na América Latina.....	78
2.1 Colonialismos e constituições: os novos marcos legais dos Estados latino-americanos.....	79
2.2 Consciência identitária, autonomia, participação e consulta: caminhos para	

superação de práticas coloniais.....	90
2.2.1 Consciência identitária.....	98
2.2.2 Autonomia.....	102
2.2.3 Participação.....	109
2.2.4 Consulta.....	116
CAPÍTULO 3 - Entre o dever e o fazer: um panorama sobre a aplicação do direito de consulta pelos Estados latino-americanos.....	118
3.1 O direito de consulta em debate e disputa: a constituição das arenas políticas da consulta.....	119
3.2 Para aplicar é preciso regulamentar? As regulamentações do direito de consulta na América Latina.....	131
3.2.1 A regulamentação da consulta no México.....	138
3.2.2 A regulamentação da consulta no Peru.....	140
3.2.3 A regulamentação da consulta na Colômbia.....	144
3.2.4 A regulamentação da consulta na Guatemala.....	145
3.2.5 A regulamentação da consulta no Chile.....	146
3.2.6 Para além da América Latina: o caso do Canadá.....	147
3.3 O cenário indigenista na construção da consulta no Brasil e na Bolívia.....	149
3.3.1 A regulamentação do direito de consulta no Brasil.....	160
3.3.2 A regulamentação do direito de consulta na Bolívia.....	165
CAPÍTULO 4 - “O que a gente quer e o que vocês querem com a consulta?”: perspectivas dos atores políticos sobre o direito de consulta na Bolívia e no Brasil.....	168

4.1 Consensos e dissensos: as posições dos atores e instituições nas arenas políticas da consulta.....	175
4.2 “ <i>Não me importa se vocês nos reconhecem. A gente já se reconhece como sujeito de direito</i> ”: os sujeitos da consulta.....	178
4.2.1 Quilombolas, indígenas e outros povos e comunidades tradicionais: os sujeitos da consulta no Brasil.....	183
4.2.2 <i>Indígena originário campesinos, afrobolivianos e interculturais</i> : os sujeitos da consulta na Bolívia.....	193
4.2.3 “ <i>Nós não queremos dominar a Madre Tierra. Sabemos que ela tem direitos também</i> ”. O meio ambiente como sujeito da consulta?.....	215
4.3 “ <i>O direito de consulta não é simplesmente decidir sobre os recursos naturais e vai mais pra frente. É o caminho para a autodeterminação</i> ”: o que deve ser consultado?.....	218
4.4 “ <i>Se o meu direito é anterior ao Estado, eu deveria saber antes sobre qualquer iniciativa do Estado que vai impactar as terras indígenas</i> ”: o prévio e os tempos da consulta.....	225
4.5 “ <i>A consulta deve ser livre, prévia e informada, com direito à autodeterminação. Isso é o que queremos</i> ”: procedimentos para a realização da consulta.....	231
CAPÍTULO 5 - A consulta na prática: as arenas políticas da consulta em contextos locais	236
5.1 Para que fazer consulta? Vocês já sabem que a gente é contra: consentimento, direito de veto e direito de discordância.....	245
5.1 A transposição das arenas políticas nacionais para contextos locais.....	248
CONSIDERAÇÕES FINAIS	256
Referências Bibliográficas.....	270
Anexo I Mapas.....	289
Anexo II Fotos.....	293
Anexo III – Documentos.....	303

É preciso perguntar onde nasce a papelada.

(Mario Juruna *apud* MOREIRA NETO, 1982)

INTRODUÇÃO

Esta tese analisa as relações entre Estados nacionais e povos indígenas a partir do debate sobre a aplicação do direito de consulta previsto na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) ¹ e na Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas². Para tanto, optamos por pesquisar o tema em dois países que são substancialmente diferentes quanto ao cenário interétnico, Brasil e Bolívia, o que possibilita observar um mesmo processo, a aplicação do direito de consulta, por diferentes ângulos e realidades.

Verificam-se diferenças substanciais na composição étnica dos dois países, tanto no que diz respeito à população total quanto à diversidade sociocultural e linguística. Além de diferenças no número geral da população, o mosaico étnico brasileiro é formado por grupos com contingente populacional substancialmente menores do que na Bolívia. No Brasil, existem hoje 304 povos indígenas, que totalizam 817.963 indígenas, ou 0,4% da população total (IBGE, 2010). Na Bolívia, os dados do censo populacional de 2012 surpreenderam e houve uma diminuição oficial da proporção de indígenas em relação à população total. Hoje, 2.806.592

¹ A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho foi ratificada pela Bolívia em 1991 e no Brasil em 2004.

² Os dois países participaram ativamente da construção e aprovação da declaração, concluída em 2007. A Bolívia decidiu incorporar integralmente a declaração em seu ordenamento jurídico vários dos seus princípios estão na Constituição boliviano de 2009. No Brasil, a Declaração é uma referência para os atores envolvidos na questão da consulta.

pessoas com mais de 15 anos se identificam como pertencentes a um dos 36 povos indígenas do país, para uma população total de 6.916.732 pessoas³, ou 40,57% da população (INE, 2012).

Em que pesem as diferenças da proporção de população indígena em relação à população geral, os dois vizinhos têm uma grande presença desses povos no imaginário nacional e nas discussões sobre os projetos de país. O que analisaremos ao longo deste trabalho é de que forma os dois países latino-americanos, com diferentes composições interétnicas, são capazes de promover os direitos indígenas previstos nos instrumentos internacionais, em especial, o direito à consulta. Existem diferenças substanciais na aplicação da consulta nos dois contextos? Os Estados se portam de maneira diferente quanto à garantia dos direitos indígenas? Quais são as posturas dos Estados frente ao monitoramento e questionamentos dos mecanismos internacionais de direitos humanos em relação ao cumprimento de direitos estabelecidos internacionalmente?

A pesquisa está centrada nos debates e embates públicos sobre a consulta, pois, avaliamos que estes cenários possibilitam revelar como se dão as relações mais amplas entre os Estados boliviano e brasileiro, os povos indígenas e, em diferentes medidas, toda a sociedade, nos dois países. Nesse sentido, analisar os processos de consulta, seja pelos esforços nacionais de regulamentação impetrados pelos dois Estados ou nas tentativas de consultas em contextos específicos, como nos casos dos aproveitamentos hidrelétricos da bacia do rio Tapajós, no Brasil, e da rodovia Vila Tunari-San Ignacio de Moxos que pretende cortar o Território Indígena Parque Nacional Isiboro Secure (TIPNIS), na Bolívia, permite desenvolver reflexões sobre as questões inerentes às essas relações.

Para a realização da pesquisa em perspectiva comparada foi importante reconhecer as especificidades de cada país, no que diz respeito às realidades étnicas, sociais, econômicas e políticas. Essas diferenças estão alicerçadas nos diferentes processos coloniais e pós-coloniais que formataram as relações entre os povos indígenas, Estados e a sociedade nacional nesses países.

Um aspecto central para a comparação é a mudança constitucional ocorrida na Bolívia a partir de 2009. Com a nova Constituição, o país se reconheceu como um Estado plurinacional, intercultural e comunitário e assumiu uma agenda oficial de “refundação e descolonização” de suas estruturas estatais. Diante disso, o estudo comparado se dá entre um Estado plurinacional,

³ O Censo de 2012 fez o questionamento em relação ao pertencimento étnico apenas para maiores de 15 anos.

em que os direitos dos *povos indígena originário campesinos*⁴ perpassam todo o texto constitucional, e o Estado brasileiro, cuja Constituição de 1988 reforça o seu caráter indissolúvel e soberano e que condensa os direitos indígenas em apenas um capítulo: “Dos Índios”⁵.

A leitura dos preâmbulos das duas constituições mostra as diferenças retóricas entre os dois documentos e nos levou à primeira pergunta de pesquisa: em que medida o Estado plurinacional boliviano se diferencia do Estado nacional brasileiro no respeito e na conciliação dos posicionamentos dos povos indígenas em relação ao “interesse (pluri) nacional”?

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

O povo boliviano, de composição plural, a partir das profundezas da história, inspirado nas lutas do passado, nos levantes indígenas anticoloniais, na independência, nas lutas populares de libertação, nas marchas indígenas, sociais e sindicais, nas guerras da água e de outubro, na luta pela terra e território, e na memória de nossos mártires, estamos a construir um novo Estado. Um Estado com base no respeito e igualdade entre todos, com princípios de soberania, dignidade, complementaridade, solidariedade, harmonia e igualdade na distribuição e redistribuição do produto social, que domina a busca de viver bem; com respeito à diversidade econômica, social, jurídica, política e cultural dos habitantes desta terra; na convivência coletiva com acesso à água, trabalho, educação, saúde e habitação para todos. Deixamos no passado o Estado colonial, republicano e neoliberal. Assumimos o desafio histórico de construir coletivamente o Estado Unitário Social de Direito Plurinacional Comunitário, que integra e articula o propósito de avançar até uma Bolívia democrática, produtiva e inspiradora de paz, comprometida com o desenvolvimento integral e a autodeterminação dos povos. Nós, homens e mulheres, através da Assembleia Constituinte e com o poder originário do povo, manifestamos o nosso compromisso com a unidade e a integridade

⁴ A Constituição boliviana reconhece em uma categoria única e abrangente os *povos indígenas, originários e campesinos*, e os definem como “(...) toda a coletividade humana que compartilha identidade cultural, língua, tradição histórica, instituições, territorialidade e cosmovisão, cuja existência é anterior à invasão colonial espanhola (CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DO ESTADO PLURINACIONAL DA BOLÍVIA, 2009, tradução própria). Mantivemos, neste trabalho, a flexão de número do termo original, presente na Constituição.

⁵ Capítulo VIII, artigos 231 e 232. Existem também rápidas referências aos “índios” no Capítulo III, sobre educação, que assegura às comunidades indígenas a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem; no artigo 109, sobre a competência dos juízes federais em processar e julgar a disputa sobre direitos indígenas; no artigo 129, sobre a função do Ministério Público de defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; artigo 22, sobre a competência privativa da União em legislar sobre populações indígenas. Além disso, nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias - ACDT, existe um artigo, nº 67, determinado à União concluir a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição.

do país. Cumprindo o mandato dos nossos povos, com a força da nossa *Pachamama* e graças a Deus, refundamos a Bolívia. (CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DO ESTADO PLURINACIONAL DA BOLÍVIA, 2009, tradução própria).

Diante dessas especificidades, o estudo comparado permite qualificar a pesquisa ao proporcionar respostas de como dois Estados com diferenças substanciais lidam com a “questão indígena”, constroem regimes de indianidade e executam políticas específicas para essas populações através de seus indigenismos. Os caminhos trilhados por eles, de acordo com a suas realidades étnicas e políticas, são definidores do momento atual, no qual os povos indígenas bolivianos e brasileiros vivenciam realidades políticas significativamente diferentes.

Enquanto, na Bolívia, o indianismo/indigenismo, como movimento social e político, se articulou a correntes nacionalistas de esquerda e conseguiu chegar à Presidência da República, no Brasil, o movimento indígena busca garantia direitos específicos aos povos e comunidades. Dessa forma, a política indigenista atual da Bolívia trabalha, em níveis ideológicos, na inclusão dos povos indígenas a partir de uma nova nação, a Bolívia plurinacional, refundada em padrões interculturais. No Brasil, os indígenas reivindicam políticas públicas específicas e compartimentadas que, em última instância, visam o cumprimento de direitos diferenciados pelo Estado, sem, contudo, priorizar mudanças estruturais para o país.

A pesquisa se desenvolveu a partir de um recorte temporal que inclui a ascensão de governos que se identificam como de esquerda nos dois países. Assim, analisamos, no Brasil, o período de 2002 a 2014, durante os governos do presidente Lula da Silva (2002 a 2010)⁶ e o primeiro governo Dilma Rousseff (2011 a 2014)⁷; e, na Bolívia, os dois primeiros governos Evo Morales (2006 a 2014)⁸. No entanto, esse recorte não deixa de identificar os discursos e práticas governamentais atuais como resultados de processos iniciados no final da década de 1970, que podem ser caracterizados pela emergência dos indígenas como atores políticos importantes e pelo rompimento, em termos de discurso e de legislação, dos paradigmas de integração dos povos indígenas à sociedade nacional nos dois países.

⁶ Lula da Silva assumiu a presidência do país em janeiro de 2002, com 46,44% de votos, no primeiro turno, e 61,27%, no segundo. Ganhou nova eleição, em 2006, com 48,61%, no primeiro turno, e 60,83%, no segundo. Exerceu o segundo mandato até dezembro de 2010.

⁷ Dilma Rousseff foi eleita no final de 2010 e iniciou o seu mandato em janeiro de 2011. Foi eleita com 46,91% dos votos, no primeiro turno, e 56,05%, no segundo turno. Em 2014, disputou a reeleição e foi eleita com 41,59, na primeira parte da eleição, e 51,64% dos votos, na segunda.

⁸ Evo Morales foi eleito para o primeiro mandato no final de 2005, com 54% dos votos, e assumiu a presidência em janeiro de 2006. No final de 2009 foi reeleito, com 61% dos votos, para mais quatro anos, já sob a nova Constituição (promulgada em janeiro de 2009). No final de 2014, disputou novo pleito e foi reeleito para um terceiro mandato, até 2020, com 61% dos votos. Entre esses três pleitos eleitorais, Evo Morales também se submeteu a um referendo revogatório no qual saiu vitorioso com 67% de votos a favor de sua permanência na presidência.

A nossa avaliação é de que esse período, marcado pela ascensão e consolidação de governos que se identificam como de esquerda e que se pautam pelo nacionalismo e pelo (neto) desenvolvimentismo, é extremamente rico para o debate que propomos. Os grupos políticos que capitaneiam esses governos se posicionavam, historicamente, favoráveis à promoção e à defesa dos direitos de minorias e indígenas. No início dos mandatos de Lula e Evo foi possível identificar uma proximidade do governo aos movimentos sociais, inclusive indígena, até porque havia certa identificação entre os partidos que encabeçam o projeto – Partido dos Trabalhadores (PT)⁹ e Movimento ao Socialismo (MAS)¹⁰ – e as lutas populares. No entanto, podemos afirmar que essas antigas bandeiras, muitas vezes, não são conciliadas a outros interesses e prioridades dentro dos projetos políticos levados a cabo por esses governos. Por mais que os Estados defendam, em níveis discursivos, o cumprimento dos direitos consuetudinários dos povos indígenas, o que se depreende da análise da situação atual dos dois países é que quando existem conflitos entre assegurar direitos e promover o desenvolvimento, em geral a balança pende para o lado econômico.

A trajetória política de Evo Morales diz muito sobre a história recente da Bolívia e é importante para o entendimento das relações entre povos indígenas e Estados nacionais na América Latina. A sua ascensão, iniciada como líder sindical, passando a deputado e principal quadro do MAS e, desde 2006, Presidente da República não encontra paralelo em outros países latino-americanos. Ao chegar à instância máxima de poder estatal, Evo conseguiu romper, simbolicamente, com a subalternidade a ele atribuída desde o seu nascimento em Orinoca e saiu do local pré-determinado historicamente para indígenas e *campesinos*, o seu escaninho selvagem (TROUILLOT, 1991). Ao encampar uma agenda oficial de refundação e descolonização da Bolívia, Evo contribuiu para a ampliação da visibilidade da pauta indígena em toda a região e provocou mudanças na cultura política e nos processos sociais bolivianos. Por meio de seu governo, aprofundou o debate sobre a posição dos “índios” dentro do projeto hegemônico do país e balançou, junto com seu grupo político, a gangorra social construída a partir das assimetrias entre indígenas e não indígenas no país. Contudo, apesar de avanços

⁹ Lula da Silva foi eleito em 2002 pela Coligação Lula Presidente, encabeçada pelo PT, com a participação do Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido Liberal (PL), Partido da Mobilização Nacional (PMN) e Partido Comunista Brasileiro (PCB). Na eleição de 2006 a aliança foi ampliada com a adesão formal do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Republicano Brasileiro (PRB), Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB) e Partido Socialista Brasileiro (PSB). Para a eleição de Dilma Rouseff em 2010, ingressaram na aliança eleitoral o Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Social Cristão (PSC), Partido Trabalhista Cristão (PTC) e Partido Trabalhista Nacional (PTN).

¹⁰ Evo Morales foi eleito em 2005 pela Frente Popular, comandada pelo MAS, com grande apoio dos movimentos populares. No capítulo I, mostrarem que o processo de organização do MAS se deu pela negação da política partidária, o que o faz ser um “partido atípico” (MAYORGA, 2007), formado pela articulação de movimentos *cocaleros*, indígenas, *campesinos* e mineiros, em uma confederação de movimentos sociais (LOAYZA BUENO, 2011). Além da vitória no pleito presidencial, em 2005 os candidatos do MAS venceram em 5 dos 9 departamentos bolivianos, além de conquistar 84 das 157 cadeiras na Câmara dos deputados.

normativos e simbólicos, o que se ve no atual cenário boliviano é que a pauta indígena tem perdido força nas estruturas centrais de governo. Com isso, é possível identificar grande insatisfação de parte dos movimentos indígenas, que apontam contradições entre discursos progressistas e práticas essencialmente coloniais.

Já no Brasil, a chegada de Lula ao poder representou, assim como Evo, a ascensão de uma liderança formada nos quadros sindicais que, simbolicamente, levava à Presidência as bandeiras sociais, populares e dos trabalhadores. A vitória de Lula também foi vista com esperança pelos povos indígenas, no entanto, ao contrário da Bolívia, o movimento indígena não constituía uma base de peso no conjunto dos movimentos sociais que apoiavam o PT e Lula, e que chegaram ao poder junto a eles. A pauta indígena nunca foi vista pelo Governo Lula como central, ocupando um lugar periférico dentro das prioridades estatais. A situação periférica se intensificou com a chegada de Dilma à presidência, quando os povos indígenas tiveram ainda menos possibilidades de influenciar a agenda governamental e dialogar sobre suas prioridades. Desde o início do governo, verifica-se, na dinâmica das correlações de forças políticas, uma orientação da gestão voltada às bandeiras tradicionalmente identificadas como de direita do país, com a intensificação de discursos e ações desenvolvimentistas. Esses setores veem os povos indígenas e tradicionais como empecilhos aos projetos de desenvolvimento, assim como interpretam a legislação socioambiental como obstáculo aos ímpetus da política econômica governamental, o que enfraquece a pauta e a garantia dos direitos indígenas.

O quadro descrito aqui sobre a situação atual das relações estabelecidas entre povos indígenas e os governos nacionais brasileiro e boliviano nos leva a investigar as razões desse distanciamento, da impossibilidade dos governos Lula/Dilma e Evo Morales em atender de forma satisfatória as pautas indígenas. O entendimento dessa situação, a partir da análise de suas causas, é um dos objetivos desta tese. As perguntas que fazemos são: as estruturas políticas e os modelos econômicos e de desenvolvimento capitaneados por esses governos permitem mudanças substanciais na forma como os Estados nacionais se relacionam com os povos indígenas? Os avanços normativos provocados pela adesão desses Estados a instrumentos internacionais de direitos humanos geram, de fato, mudanças reais nas relações entre povos indígenas, Estados e sociedades nacionais?

Sobre isso, ficou claro ao longo da pesquisa que as contradições e tensões entre os ordenamentos jurídicos internos e internacionais, os discursos e os projetos políticos dos governos hoje no poder e as ações estatais têm como local privilegiado de análise os processos de discussão, regulamentação e aplicação dos mecanismos de consulta previstos na Convenção 169 da OIT e na Declaração da ONU para povos indígenas. A análise dos debates sobre a

consulta e suas tentativas de concretização em contextos específicos, como no Tapajós e TIPNIS, permite uma reflexão sobre as relações interétnicas no cenário mais amplo latino-americano. Na nossa avaliação, os modos como os Estados nacionais lidam com o direito de consulta são reveladores das suas decisões políticas e das suas prioridades. Por outro lado, os posicionamentos indígenas nos mostram quais são as suas perspectivas e expectativas em relação ao tema. As opiniões do restante da sociedade civil sobre a questão completam o quadro de análise dessa pesquisa.

No contexto de distanciamento e desconfiança entre governos e povos indígenas, a questão da consulta adquire dimensão estratégica e passa a ser vista, pelos diversos atores envolvidos no tema, como prioritária. Na medida em que o afastamento dos governos com as agendas indígenas se consolida, identificamos uma ampliação do debate, das cobranças e das denúncias sobre o não cumprimento dos preceitos estabelecidos pela Convenção 169. Isso porque, nesse quadro, parece ainda mais fundamental que sejam garantidos e consolidados espaços de participação e consulta, para além de diálogos pró-forma e pontuais, sobre todas as ações estatais que possam impactar os povos indígenas.

No período estudado, várias denúncias de violação do direito de consulta, por parte dos Estados nacionais latino-americanos, chegaram à OIT e às outras instâncias internacionais de promoção e defesa dos direitos humanos. Entre as situações de violação de direito, tem destaque o caso da construção pelo governo brasileiro da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, em Altamira-Pará. Foram diversas petições que buscavam a interrupção da obra tendo como principal argumento para isso a falta de realização de consulta prévia, a partir da alegação de que os diálogos com os indígenas se restringiram a reuniões meramente informativas. Na Bolívia, o caso que provocou maior repercussão internacional e gerou um acompanhamento mais detido das instâncias internacionais foi justamente a atuação do governo no TIPNIS.

Como resposta a essas denúncias foram abertos processos de negociação e conciliação entre as partes, com o apoio da OIT, que geraram compromissos dos governos brasileiros e bolivianos de regulamentar os mecanismos de consulta previstos no texto internacional. Naquele momento, no final de 2010, a leitura que se teve foi de que regulamentar era uma forma de garantir que, de fato, o direito de consulta saísse do papel e fosse aplicado nas práticas estatais junto aos povos indígenas. Para a OIT, como explicou Lilian Landeo, coordenadora do Programa Pró-169 no Peru, durante conversa em Lima, em julho de 2013, a regulamentação, desde que feita através do diálogo e participação efetiva, é uma forma de garantir a aplicação dos preceitos previstos no texto através da nacionalização, da contextualização do direito de consulta às realidades dos diferentes países que ratificaram esse instrumento. Essas iniciativas

estão de acordo com a recomendação expressa na Resolução Referente à Ação da OIT Sobre Povos Indígenas e Tribais, através do apelo aos Estados nacionais para que realizem

(...) um diálogo com organizações e instituições dos povos interessados sobre os meios mais adequados para garantir a implementação da Convenção e criem mecanismos adequados de consulta que permitam aos povos indígenas e tribais expressarem seus pontos de vista sobre todos os aspectos da Convenção. (OIT, 2011, p. 46).

Diante da importância da consulta para o tema da nossa pesquisa, acompanhamos, ao longo do período do doutorado, os processos em curso coordenados pelos governos brasileiro e boliviano de regulamentação e aplicação dos mecanismos de consulta previstos na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho. A pesquisa nos mostrou que as regulamentações contribuíram com a constituição de espaços nacionais de debate e embate dentro do campo político indigenista de cada país. Tendo como referências as definições de Bourdieu (2011) sobre campos políticos, como um microcosmo social em que se travam disputadas a partir de regras próprias, conceituamos esses espaços como *arenas políticas da consulta*. O conceito de arena política é utilizado na ciência política para delimitar o campo onde se travam disputas públicas sobre determinadas decisões políticas coletivamente impositivas (REIS, 2013).

Entendemos essas arenas como espaços em que múltiplos atores – estatais, indígenas e da sociedade civil – interagem e se posicionam sobre o direito de consulta e também sobre medidas estatais que possam impactar os povos indígenas. Essas arenas têm como base as assimetrias históricas entre os atores sociais que constituem o campo político indigenista e refletem, em seu ambiente, as questões, disputas, tensões e correlações de força inerentes às relações entre Estados nacionais e povos indígenas na Bolívia e no Brasil. Nesse sentido, as arenas políticas da consulta são dimensões do campo indigenista desses países em que é possível identificar e analisar processos, relações e ações verificáveis no cenário amplo, mas que se apresentam nesses espaços de uma forma particular (BOURDIEU, op. cit.), o que permite o entendimento do campo indigenista a partir da etnografia de tais cenários.

Nessa perspectiva, identificamos nesses espaços a construção de alguns consensos e a explicitação de dissensos que trazemos para análise neste trabalho. A diversidade de opiniões e visões sobre a consulta e os temas suscitados por ela, como a discussão sobre modelos de desenvolvimento, nos mostra que não se trata de um direito de simples aplicação, já que no seu bojo traz concepções relativamente novas e que exigem mudanças nos paradigmas das relações entre Estados nacionais e povos indígenas, no contexto latino-americano em geral.

Para visualizarmos como esses debates se concretizam na prática estatal, trouxemos para esse trabalho uma análise de duas situações em que as arenas políticas nacionais, com seus consensos e dissensos sobre a consulta, foram transpostas para processos específicos. No Brasil, abordamos a tentativa de realização de consulta junto ao povo munduruku¹¹ em relação a possíveis aproveitamentos hídricos na bacia do Rio Tapajós, no oeste do Pará. Na Bolívia, o caso que trouxemos diz respeito aos debates sobre a consulta em relação à construção da rodovia Vila Tunari-San Ignacio de Moxos, que no trajeto definido pelo governo corta o Território Indígena Parque Nacional Isiboro Secure (TIPNIS). Pensamos esses dois casos como paradigmáticos para o entendimento dos potenciais e limites do direito de consulta, diante da importância estratégica dos projetos e da ampla visibilidade que tiveram nos últimos anos.

Realizamos este trabalho a partir da pesquisa comparada das arenas políticas da consulta, tendo como foco os posicionamentos públicos e as ações políticas de povos indígenas e Estados nacionais acerca do direito de consulta.

Essa metodologia de trabalho nos permitiu promover o debate a partir da hipótese de pesquisa, a de que: os discursos governamentais se constroem como subsídios de legitimação da ação estatal junto aos povos indígenas, incorporando os princípios internacionais de direitos humanos e as discussões sobre plurinacionalismo, participação social e direito à consulta sem, contudo, se concretizar na prática estatal. Nessa situação, as ações indigenistas estatais no Brasil e na Bolívia continuam voltadas, em linhas gerais, à integração dessas populações, seus territórios e seus recursos naturais às lógicas econômicas e sociais hegemônicas. As formas como os Estados nacionais lidam com o direito de consulta, em especial nas grandes obras de desenvolvimento e integração, mostram que existe a disposição de realizar consultas visando o cumprimento da legislação, desde que se mantenham inalteradas as formas estatais de tomada de decisão.

Dessa forma, os Estados buscam o cumprimento das normas internacionais, que aderiram de forma voluntária, mas não constroem mecanismos que promovam a mensuração e incorporação dos interesses dos povos indígenas nos processos de tomada de decisão sobre medidas que podem impactar os povos indígenas. Nas discussões sobre projetos prioritários, os

¹¹ Nesta tese optamos por seguir as orientações de Julio Cezar Melatti (1999) no que diz respeito à grafia dos etnônimos indígenas, a partir de suas críticas à Convenção para a Grafia de Nomes Tribais - CGNT, estabelecida pela ABA em 1953. Essa Convenção estabeleceu à época, entre outros pontos, que deve-se escrever os etnônimos com inicial maiúscula, sendo facultativo o uso dela quando tomados como adjetivos; e que esses nomes, tanto quando substantivos ou adjetivos, não devem ter flexão de gênero e de número. Melatti questiona essa forma e afirma que essa proposta não só diverge da ortografia oficial como pouco lhe acrescenta, além de tentar estabelecer uma nomenclatura científica para os nomes dos povos indígenas. Na Bolívia, em geral os etnônimos seguem a ortografia oficial e são flexionados em gênero e número. Assim, sigo a orientação de Melatti ao utilizar as ortografias brasileira e boliviana para a grafia dos etnônimos citados neste trabalho.

processos formais de consulta se mostram insuficientes como instrumento de diálogo e construção de consensos. Assim, perguntamos se no contexto econômico e político atual do Brasil e da Bolívia, com priorização de modelos de desenvolvimento baseados na exploração de recursos naturais, o direito de consulta pode ser de fato um instrumento de construção de acordos e consensos e de obtenção do consentimento das comunidades em relação a ações que possam impactá-los.

Com a opção de realizarmos a pesquisa em perspectiva comparada no Brasil e na Bolívia será possível verificar como dois países com diferenças substanciais do ponto de vista populacional, geográfico, econômico e político compartilham visões desenvolvimentistas que os levam a se posicionar de forma similar em relação à aplicação do direito de consulta.

A partir dessa hipótese, buscamos contribuir com a resposta para a pergunta: quais seriam os caminhos para o rompimento do poder exercido pelos Estados nacionais sobre os povos indígenas através dos indigenismos? Este trabalho nos mostrou que a ampliação da participação política e a aplicação adequada do direito de consulta são caminhos para o fortalecimento da autodeterminação dos povos indígenas e apontam para a necessidade de novas pactuações nas relações entre povos indígenas, Estados e as sociedades nacionais destes países. Para tanto, é preciso avançar na aplicação do direito de consulta como dimensão do exercício da autodeterminação. Caso contrário, a consulta estaria restrita a um processo de legitimação de decisões estatais já tomadas a partir das instâncias centrais dos governos. As tensões presentes nos processos de regulamentação e aplicação da consulta residem justamente nessa discrepância de posicionamentos, como veremos ao longo da tese.

TRAJETÓRIA DA PESQUISA

A pesquisa desenvolvida aqui é uma continuidade das experiências e observações realizadas durante a minha formação em Ciências Sociais. Desde a graduação, optei pelo estudo das relações entre Estados nacionais e povos indígenas. Meu primeiro trabalho acadêmico foi junto aos tupinambás, no sul da Bahia. Naquele momento, pesquisei os processos de reconhecimento étnico na região, tendo como ponto central de análise a interação entre a Fundação Nacional do Índio (Funai), os indígenas e a sociedade civil (GARCIA, 2005). Ao ingressar no mestrado do CEPPAC, em 2008, resolvi, em diálogo com as linhas de pesquisa do Centro, pesquisar a fronteira Brasil/Bolívia para entender como as políticas de educação escolar indígena se concretizam em contextos específicos. No caso, duas comunidades do povo indígena chiquitano: Marquito (Bolívia) e Fazendinha (Brasil) (GARCIA, 2010).

Nessas duas pesquisas ficou claro que, para o entendimento das relações estabelecidas entre povos indígenas e Estados nacionais, é preciso analisar como esses atores se organizam. Um meio para tanto é a pesquisa a partir dos discursos e práticas estatais em cenários específicos. Nessa perspectiva, a primeira pesquisa tratou do início do trabalho indigenista do Estado brasileiro junto aos tupinambás, através da Funai, e como os indígenas se organizavam para essa relação. A segunda pesquisa foi sobre a ação estatal boliviana e brasileira junto aos chiquitanos na área de educação, com foco na percepção das lideranças sobre esse direito. A partir desses dois estudos, foi possível entender a importância de perceber as ações e discursos como uma via de mão-dupla, em que são atores tanto os agentes estatais quanto os povos indígenas e seus apoiadores, sem esquecer as assimetrias que são próprias desta interação. O resultado desses trabalhos despertou o interesse em aprofundar a análise das relações entre povos indígenas e Estados nacionais no contexto latino-americano, o que busquei fazer nesta pesquisa.

Além das pesquisas acadêmicas, tenho trabalhado ao longo dos anos com políticas públicas para povos indígenas, em diferentes instâncias. Isso faz com que eu tenha, no Brasil, uma dupla entrada no tema, como profissional em antropologia e pesquisador. Essa condição traz ganhos no sentido de proporcionar acesso ao campo de estudo e maior vivência junto aos temas de interesse. No entanto, requer um cuidado ético na forma com que tratamos as informações adquiridas durante a atividade profissional. Dessa forma, optei por trabalhar nesta tese com informações e posicionamentos públicos e com entrevistas realizadas como pesquisador junto aos atores dos campos políticos indigenistas nos dois países, excluindo informações restritas que, por ventura, tenha tido acesso por conta da minha atividade profissional.

No caso da Bolívia, tenho feito trabalho de campo desde 2008, a partir da minha pesquisa de mestrado. Ainda assim, trata-se de uma vivência substancialmente diferente da que tenho no Brasil. Essa diferença na proximidade com os campos é natural quando se trata de pesquisa realizada em perspectiva comparada entre dois países. Enquanto no Brasil sou ator e observador do cenário indigenista, na Bolívia sou um pesquisador estrangeiro que tem buscado o entendimento da realidade do país em seguidos trabalhos de campo. A aproximação com o país se dá pelo diálogo com atores sociais importantes no campo indigenista, pela participação em eventos e reuniões referentes aos meus temas de interesse e pela bibliografia disponível. Nota-se, durante o período em que acompanho a política boliviana, uma ampliação do interesse acadêmico sobre o país, diante das mudanças importantes que o país tem se lançado, o que faz com que hoje exista muito mais material bibliográfico do que há alguns anos.

Diante dessa realidade, busquei neste trabalho diminuir a discrepância entre estar inserido no campo e no tema da pesquisa, no caso do Brasil e, por outro lado, ser um pesquisador em busca da aproximação e entendimento do contexto boliviano. Esse exercício de aproximação é necessário para a realização da comparação entre as realidades tão distintas no que diz respeito às relações entre povos indígenas e Estados nacionais.

No início desta pesquisa, trabalhei na perspectiva de pesquisar, a partir da metodologia etnográfica, os aparatos estatais específicos para povos indígenas de forma a permitir o entendimento da política indigenista brasileira e boliviana. Como atividade inicial, fiz o mapeamento dos órgãos estatais que coordenam e executam a política indigenista no contexto atual. Esse levantamento demonstrou que, desde a chegada dos governos de Evo Morales e Lula da Silva ao poder, se intensificou a tendência à descentralização da política indigenista em diversas agências estatais e o esvaziamento das estruturas centralizadas de ação indigenista.

No Brasil, ainda que a Funai permaneça sendo o órgão indigenista oficial, ocorre de forma gradativa uma transferência de parte significativa de suas atividades para outros órgãos e o esvaziamento da sua importância política, com consequente deslocamento das decisões estratégicas sobre a questão indígena para instâncias mais centrais do Governo Federal.

Na Bolívia, o governo Morales extinguiu o Ministério de Assuntos Indígenas e Povos Originários (MAIPO), no início de 2006, que tinha o papel de coordenador da política indigenista, sob o argumento de que a questão indígena deve ser tratada a partir de um enfoque transversal, em uma agenda de políticas públicas em todos os níveis. O fechamento do MAIPO foi uma das primeiras ações do Governo Morales, que explicou a decisão da seguinte forma:

Desaparecerá por ser racista o ministério. O MAIPO será “desaparecido” porque os indígenas e as mulheres serão ministros, por tanto, não há por que criar um ministério da mulher ou um ministério indígena. Seria como criar um ministério de *K'Aras* (brancos). (Evo Morales, declaração ao jornal LA JORNADA, 2006, tradução nossa).

Sob essa orientação, foram criadas instâncias como o Componente de Transversalização de Direitos Indígenas e a Comissão Técnica Interinstitucional para Povos Indígenas, vinculados ao Ministério da Presidência; além do Vice-ministério de Justiça Comunitária, ligado ao Ministério da Justiça; o Vice-ministério de Medicina Tradicional e Interculturalidade, do Ministério da Saúde; e o Vice-ministério de Descolonização, vinculado ao Ministério das Culturas.

Além de constatar os processos de descentralização das políticas indigenistas, o mapeamento das estruturas estatais mostrou que estavam se constituindo no campo indigenista,

do Brasil e da Bolívia, arenas políticas centradas no tema da consulta e que traziam questões importantes da relação entre povos indígenas e o Estados nacionais, como o debate sobre modelos de desenvolvimento e a necessidade de ampliação da participação social. Ao centrar a análise na questão da consulta, pude perceber que esses espaços se configuram, no atual contexto brasileiro e boliviano, como locais em que se pode analisar, a partir do método etnográfico, as relações entre os atores sociais do cenário indigenista. Essa certeza ficou mais clara a partir das contribuições dos professores que participaram da qualificação do meu projeto de doutorado, em maio de 2013.

Diante disso, decidi que a pesquisa não iria estar centrada em um órgão específico, e sim nas arenas políticas da consulta formadas a partir das tentativas nacionais de regulamentação e dos casos de Tapajós (Brasil) e TIPNIS (Bolívia).

No que diz respeito à regulamentação do direito de consulta, o governo brasileiro criou, no início de 2012, um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) formado por 24 ministérios e autarquias com interface com povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais. O GTI foi criado com a tarefa de estudar, avaliar e apresentar proposta de regulamentação do direito de consulta, e foi coordenado pela Secretaria Geral da Presidência da República. Na minha avaliação, esse grupo, ao provocar o diálogo entre órgãos com diferentes perspectivas sobre a “questão indígena”, tornou-se um espaço privilegiado de análise das posições e tensões do governo no que diz respeito a sua relação com os povos indígenas.

Nesse sentido, participei de oito reuniões ordinárias do grupo e em diversas atividades promovidas por ele: reuniões nos estados junto aos povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais; e um seminário internacional.

Nesse trabalho, continuamos aos diálogos estabelecidos com representantes do governo boliviano, indígenas e atores da sociedade civil iniciados em 2008. Assim, no período de pesquisa que incluí o trabalho realizado no mestrado, estive no país realizando trabalho de campo em seis oportunidades, nas cidades de La Paz, Cochabamba, Sucre e Santa Cruz de La Sierra (2008, 2009, 2010, 2012, 2013 e 2014). Nas etapas realizadas em 2014, o diálogo esteve centrado em indígenas das duas principais organizações indígenas do país, o Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu – CONAMAQ e a Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia – CIDOB.

No caso boliviano, a discussão para a regulamentação do direito de consulta se deu de forma menos centralizada e formalizada. Em um estudo sobre a aplicação da Convenção 169 na

Bolívia, a Oxfam (2011) aponta que a dispersão desse direito entre distintos órgãos contribui, sobremaneira, para a sensação de insegurança jurídica na aplicação do direito de consulta, ao não garantir espaços de diálogo institucional com os sujeitos de direito da Convenção 169.

METODOLOGIA DA PESQUISA

Esta pesquisa é uma etnografia comparada das arenas políticas da consulta constituídas no Brasil e na Bolívia, tendo como foco os posicionamentos públicos e as ações políticas de povos indígenas e governos acerca do tema, de forma a produzir reflexões sobre as relações entre povos indígenas, Estados e sociedades nacionais. Ao definirmos o recorte e a metodologia de pesquisa, buscamos dialogar com a proposta feita por Teófilo da Silva (2012) de analisar, a partir de etnografias em perspectiva comparada, os indigenismos latino-americanos, reinterpretando-os como ideologia e prática de dominação dos Estados nacionais sobre os povos indígenas. Dessa forma, pretendemos refletir sobre a dominação interétnica a partir dos indigenismos (TEÓFILO DA SILVA, 2012).

A pesquisa realizada a partir dos campos indigenistas dos países latino-americanos é incentivada por Alcida Ramos (2010) como antídoto contra a tendência ao provincianismo da auto-referência da antropologia e da etnologia brasileira. Teófilo da Silva (2012) corrobora a visão de Ramos ao afirmar que uma das dificuldades dos estilos periféricos de antropologia, como o brasileiro, é conseguir romper com as preocupações domésticas que colocam a questão étnica como corolário da questão nacional, o que diminui a realização por pesquisadores brasileiros de estudos comparados de problemas semelhantes vividos em outros países. Para ele, análises estritamente nacionais do indigenismo têm sido a regra nessa área de discussão.

A escolha do método comparativo segue a orientação feita por Ragin (2007), quando afirma que este se trata de um enfoque adequado para o tratamento da diversidade. Através do estudo comparado é possível visualizar bases e padrões semelhantes e também diferenças sistemáticas a partir de estudos de casos, revelando condições causais que podem provocar resultados diversos. Para a realização desses estudos, é necessária uma interpretação dos processos históricos que configuraram as situações analisadas e buscar a adequada classificação dentro de categorias mais amplas que englobam os casos estudados.

O método comparativo é defendido por Cardoso de Oliveira (2006), em sua afirmação de que as investigações comparadas têm como característica principal o exercício da compreensão de sentido e deve privilegiar a experiência vivida do pesquisador nos contextos

socioculturais postos em comparação. Para ele, esse tipo de investigação compara questões para elucidá-las reciprocamente, no que chama de comparação elucidativa.

A partir das colocações de Ragin (2007) e Cardoso de Oliveira (2006) nos preocupamos, durante a pesquisa, com uma questão fundamental do método comparativo: como comparar dois países com realidades tão diversas? Em nossa opinião, é preciso delimitar as especificidades de cada país, no que diz respeito à sua história, formação da nação, realidade socioeconômica e política para, a partir disso, definir categorias de análise que englobem os diferentes casos e que tornem possível a comparação.

Nesse exercício, avaliamos que os indigenismos, enquanto políticas de dominação interétnica (TEÓFILO DA SILVA, 2012), são uma categoria comum de entendimento, tornando-se um meio para análise das relações entre Estados nacionais e povos indígenas, nos dois países, para tentar elucidá-las reciprocamente (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2006). A partir da interpretação histórica e cultural foi possível analisar a combinação dos fatores responsáveis pelas políticas indigenistas e os regimes de indianidade que se delinearam no Brasil e na Bolívia (RAGIN, 2007).

Ao assentarmos o nosso estudo a partir desta categoria comum de entendimento, não esquecemos que, se o estudo comparado tem o potencial de promover o maior entendimento sobre os temas que trouxemos, por outro lado, tem o potencial de distorção. Assim, fez-se necessário, durante todo o trabalho, não perder de vista as diferenças substanciais do campo indigenista nesses dois países, intensificadas pelas últimas mudanças legislativas na Bolívia.

Como forma de superar as dificuldades do método comparativo e buscando que as análises realizadas sobre os processos ocorridos nos dois países não nos levem a inferências causais incorretas (KING, KEOHANE, VERBA, 1994), optamos por realizar a pesquisa com foco no nível classificado por Tilly (1984) como micro-histórico. Trata-se de um dos quatro níveis de análise, centrado nas estruturas constituídas pelas relações entre atores e nos processos de transformação gerados nessas interações. Essa análise se dá através da comparação das relações entre indivíduos e grupos em processos específicos.

A partir desse enfoque metodológico, a pesquisa analisa, inicialmente, como se dão as interações entre os atores sociais que se relacionam através de categorizações e processos históricos, para analisar os processos atuais, buscando entender, a partir das arenas públicas da consulta, como esses países reproduzem discursos e executam ações voltadas aos povos indígenas.

O estudo comparativo se desenvolveu através de revisão bibliográfica, levantamento e análise de documentos e posicionamentos públicos dos atores envolvidos no tema e trabalho de campo nos dois países. Para uma maior confiabilidade dos dados adotamos a ideia de triangulação (YIN, 2005) agregando informações coletadas em diversas fontes de evidências. Assim, trabalhamos com a triangulação de dados, através do uso de várias fontes de informação de forma a garantir diferentes perspectivas na interpretação desses processos. Nesse sentido, a pesquisa foi realizada em três etapas complementares.

A primeira etapa consistiu no levantamento bibliográfico acerca dos temas que serão tratados na pesquisa, tendo especial atenção para as discussões sobre os conceitos centrais da pesquisa: Estados nacionais, indigenismos, desenvolvimento e participação social. Nessas discussões, buscamos utilizar a produção acadêmica que vem sendo feita por indígenas nos dois países, de forma a buscar um diálogo maior entre o que se fala “sobre os índios” com o que os indígenas estão produzindo sobre esses temas. Para Ramos (2010), a atual produção acadêmica de intelectuais indígenas vem provocando reflexões sobre a universalidade do saber ocidental e aponta para a construção de uma antropologia ecumênica, constituída por diversos modelos teóricos e epistemológicos concebidos em uma relação igualitária.

A segunda etapa foi realizar o levantamento e análise documental. Para enfocar diferentes perspectivas em relação a ideias e conceitos expressos em documentos e posicionamentos públicos, foi feito um levantamento sobre os ordenamentos jurídicos desses países que tentam regulamentar as relações entre os Estados nacionais e os indígenas. Foram consultados documentos do governo boliviano e brasileiro e das instâncias internacionais que legislam sobre direitos indígenas, que expressem o posicionamento dos dois Estados nacionais com relação aos povos indígenas e o direito de consulta. Entre esses documentos estão as constituições nacionais dos dois países, e uma infinidade de normas, resoluções, diretrizes e procedimentos que orientam a ação estatal junto aos povos indígenas. Essa análise possibilitou visualizar tanto a produção dos discursos como também os subsídios legais para a atuação dos aparatos político-administrativos da Bolívia e do Brasil.

A realização dessas duas etapas pretendeu atender o que defende Cardoso de Oliveira (2006), que o trabalho etnográfico deve ser precedido pela elaboração teórica da pesquisa. É esse trabalho prévio que permite um melhor desenvolvimento da etapa etnográfica, através das técnicas de pesquisa que Cardoso de Oliveira chama de o “olhar e o ouvir”. Dessa forma, o olhar etnográfico deve estar devidamente sensibilizado pela teoria disponível e pelo entendimento dos processos históricos que o precedem e dão base para as situações encontradas nos campos de pesquisa. Já o ouvir, através da observação participante e de entrevistas, é a

principal matéria-prima do entendimento antropológico, na medida em que é através dele que se constrói o que Cardoso de Oliveira chama de “modelo nativo”. Para que o trabalho tenha sucesso, o pesquisador deve ter a habilidade de ouvir o nativo e por ele ser igualmente ouvido, construindo um diálogo ou, nas palavras do autor, um encontro etnográfico, metodologicamente falando superior à antiga relação pesquisador/pesquisado (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2006).

Evidentemente tanto o ouvir como o olhar não podem ser tomados como faculdades totalmente independentes no exercício da investigação. Ambas se complementam e servem para o pesquisador como duas muletas – que não nos percamos com essa metáfora tão negativa – que lhe permitem caminhar, ainda que tropeçadamente, na estrada do conhecimento. A metáfora, propositalmente utilizada, permite lembrar que a caminhada da pesquisa é sempre difícil, sujeita a muitas quedas. (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2006, p. 21).

A realização de etnografia utilizando o método da observação direta e participante é vista por Cardoso de Oliveira (2006) como um meio de o pesquisador assumir um papel de diálogo com a realidade observada. Para reforçar as questões levantadas por Cardoso de Oliveira, recorreremos a Evans-Pritchard (2005) que afirma ser principal exigência para a realização de uma pesquisa etnográfica um treinamento rigoroso em teoria, para que se tenha as condições para saber o que observar o que é teoricamente relevante. Dessa forma, sublinha que “(...) o que se traz de um estudo de campo depende muito daquilo que se levou para ele. Por outro lado, o antropólogo deve também ter sensibilidade para seguir o que encontra no campo que decidiu estudar” (EVANS-PRITCHARD, 2005: 244).

Além disso, este trabalho levou em consideração o que Diane Vaughan (1992) coloca com problema geral da teoria, em que a leitura incorreta ou muito rígida da teoria pode “cegar” o pesquisador em suas atividades de campo. Nessa perspectiva, a pesquisa foi realizada em uma via de mão dupla, em que parte da teoria para hipótese e posteriormente para a verificação empírica, e também no caminho inverso, de forma a trabalhar com a diversidade de visões e construir uma narrativa clara e transparente sobre o trabalho.

Nessa direção, a terceira etapa da pesquisa consistiu na realização de trabalho de campo e entrevistas. Buscando perceber as formas pelas quais a realidade é narrada, interpretada e construída pelos atores no cenário indigenista, fizemos uma análise de discurso tendo como material importante os posicionamentos públicos explicitados pelos diferentes atores integrantes do campo indigenista. Para isso, foram realizadas entrevistas com agentes envolvidos com as políticas indigenistas e com as discussões sobre direito de consulta nos dois países. Além disso, a pesquisa buscou construir os meios para a realização de observação direta e participante nas arenas constituídas para o debate sobre a consulta.

O método de pesquisa etnográfica utilizado tentou construir um diálogo com os atores partícipes da área da consulta, de forma a permitir o ver e ouvir dentro desses espaços. A partir das entrevistas realizadas, foi possível analisar como esses representantes estão participando e refletindo sobre o momento atual, e produzindo discursos sobre a relação entre indígenas e não indígenas nos dois países.

O último momento da pesquisa foi o escrever, ato que, segundo Cardoso de Oliveira (2006), está diretamente vinculado ao ver e ouvir. Enquanto os últimos dizem respeito ao estando lá, o primeiro diz respeito ao estando aqui. É esse escrever que, para o autor, cumpre a mais alta função cognitiva. Isso porque é o escrever que traz os fatos observados para o plano do discurso, em um processo de interpretação, e exerce um papel definitivo na comunicação com a comunidade acadêmica e com o conhecimento propriamente dito. Evans-Pritchard (2005) afirma que por conta de sua longa experiência de campo descobriu que a batalha decisiva não se travava no campo, mas depois da volta.

Dessa forma, a pesquisa buscou alcançar o entendimento dos processos vividos pelos povos indígenas nos dois países, verificar se a hipótese de pesquisa está correta, entender como os dois Estados nacionais constroem e reproduzem discursos sobre/para os povos indígenas que subsidiam a ação estatal através de aparatos político-administrativos e, por fim, tentar encontrar respostas para as perguntas propostas.

A análise da formação da política indigenista no Brasil e na Bolívia nos mostra que, apesar de fortes semelhanças no processo de categorização dos grupos étnicos, verificam-se diferenças substanciais nos processos estatais de fixação desses grupos em territórios específicos e na rotinização, na forma como os Estados nacionais se apresentam cotidianamente às populações alcançadas. Não é por acaso que a maior parte dos estudos realizados no Brasil sobre a política indigenista está centrada na tentativa do poder colonial, e posteriormente do poder republicano, de regular as relações entre “índios e não-índios” a partir de legislações e aparatos estatais, enquanto na Bolívia o foco está na organização do movimento indígena e do indigenismo como instrumento político para a formação de um novo país. Essa pesquisa pretende contribuir para visualizar de forma mais clara essas diferenças.

ORGANIZAÇÃO DA TESE

Esta tese está organizada em 05 capítulos, além da introdução e considerações finais. No primeiro capítulo, analisamos como se deu a formação dos indigenismos e do direito

consuetudinário nos cenários nacionais (Brasil e Bolívia) e internacional, com foco no histórico que possibilitou a apresentação, em 1989, da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, e a Declaração da ONU sobre os direitos dos povos indígenas, em 2007.

No capítulo II abordamos as discussões sobre os processos de incorporação dos preceitos da Convenção 169 da OIT nos ordenamentos jurídicos, nos discursos e nas práticas estatais dos Estados bolivianos e brasileiros junto aos povos indígenas. Diante das novas legislações resultantes dos avanços internacionais nos direitos humanos, discutimos como os Estados incorporam o princípio da autodeterminação e suas quatro dimensões de exercício: consciência identitária, autonomia étnica, participação social e direito de consulta. Iniciamos também a discussão sobre as disputas relacionadas às interpretações do direito de consulta e identificamos espaços nacionais de debate e embate que chamamos de arenas políticas da consulta.

No capítulo III buscamos traçar um panorama dos processos de incorporação dos princípios presentes na Convenção 169 e na Declaração da ONU nos arcabouços jurídicos dos Estados latino-americanos, tendo como foco as discussões sobre a aplicação do direito de consulta em alguns países latino-americanos que consideramos representativos da realidade da região.

No capítulo IV discorremos sobre as perspectivas sobre a consulta dos atores políticos presentes nas arenas políticas. Discutimos os diferentes posicionamentos políticos sobre esse direito a partir das principais questões fomentadas por eles: quem são os sujeitos de direito da consulta, o que deve ser consultado, quais os tempos da consulta e procedimentos necessários.

No último capítulo, trazemos à tese os debates fomentados em contextos específicos nos dois países, em transposições das arenas de consulta. Analisamos os debates sobre a consulta ocorridos no âmbito das discussões sobre os aproveitamentos hídricos no Tapajós e sobre a construção de rodovia federal no TIPNIS, com foco nas discussões relacionadas ao direito de consentimento e veto. As análises feitas neste capítulo nos permitem refletir sobre as relações entre povos indígenas, Estados e sociedades nacionais, de forma a identificar os impactos que as novas perspectivas trazidas pelos instrumentos internacionais têm sobre essas interações.

CAPÍTULO 1

A formação dos indigenismos e do direito consuetudinário nos cenários nacionais (Brasil e Bolívia) e internacional

Desde o momento em que aqueles homens estranhos que se chamavam espanhóis chegaram às nossas terras há 514 anos, já começamos a perder os direitos. (...) Nossos antepassados lutaram desde aquele instante em que apareceram os estranhos a se impor, a ocupar nossas terras e a explorar nossa força de trabalho. Mas eles criaram suas próprias leis, suas próprias normas, desconhecendo o nosso direito (LORENZO MUELAS HURTADO, indígena misak da Colômbia, 2012, p. 37).

Até agora não haveis sido senão escárnio das demais classes, sua propriedade, seus escravos, sujeitos a todas as cargas mas nunca das recompensas. Vou emancipá-los de tão vergonhosa tutela, e restituir sua dignidade de homens e os seus direitos tanto tempo usurpados pela velha aristocracia, e por essa oligarquia que crê em perpetuar-se no comando da República. Vocês serão o que se chama de povo soberano, serão o que eles têm sido, ou seja, prefeitos de departamento, governadores de província, chefes das guardas, bispos, magistrados, ministros da Justiça, coroneis, generais; serão, enfim, os donos e senhores da República (MANUEL ISIBORO BELZU, presidente da Bolívia entre 1848 e 1855, *apud* SCHELCHKOV, 2007, p. 15 - tradução própria).

A história das relações interétnicas nas Américas no período posterior à invasão e conquista do continente é marcada pelas iniciativas das potências europeias de exercer poder sobre as populações locais como meio de viabilizar os empreendimentos coloniais. Para tanto, os aparatos coloniais europeus construíram, ao longo do tempo, mecanismos voltados ao

desaparecimento físico e cultural dos povos originários, através do controle e da exploração dos territórios, dos recursos naturais e da mão-de-obra dessas populações. Os discursos e práticas coloniais se organizaram para impor novos padrões sociais e econômicos como meio de romper com a capacidade do exercício, por parte dos povos originários, do que chamamos hoje de autodeterminação. Como coloca Lorenzo Muelas Hurtado (2012), as ações coloniais se desenvolveram com o objetivo de ocupar territórios e explorar a força de trabalho das populações locais através da imposição de leis e normas que tentaram negar e inviabilizar as formas próprias dos povos originários de controlarem suas vidas e seus territórios.

Por outro lado, na mesma história estão as iniciativas e estratégias dos povos originários do continente de resistirem ao exercício do poder colonial sobre eles, em tentativas de reverter discursos e práticas voltadas à formação de nações baseadas em padrões socioculturais e econômicos hegemônicos. De acordo com Gersem Luciano (2013), professor da Universidade Federal do Amazonas e indígena do povo baniwa, do Alto Rio Negro, os povos indígenas demonstraram ao longo dos séculos alta capacidade de resistência diante de situações de violência, guerras e massacres cometidas pelas frentes coloniais. No entanto, a resistência dos povos indígenas não deve ser simplificada e naturalizada, como uma incapacidade ou ausência de vontade de interação com o mundo não indígena. A resistência não estava no contato em si, e sim em suas condições e consequências, o que resultou em tentativas dos povos indígenas de desenvolverem meios para a superação de situações de dominação impostas pela ordem colonial. Nesse sentido, as estratégias de resistência dos povos indígenas foram, e continuam sendo, essencialmente políticas.

A revisão da história comum do contato interétnico nas Américas permite questionar visões reducionistas que retratam os povos nativos como vítimas silenciosas e passivas de processos coloniais avassaladores, em um binômio, segundo João Pacheco de Oliveira (2006), que coloca os indígenas entre apenas dois destinos possíveis: o extermínio e a mestiçagem. Para o autor, entre as relações de escambo iniciadas com o contato, as alianças estabelecidas, as epidemias devastadoras e as estratégias políticas desenvolvidas, cada povo indígena buscou reagir ao contato a partir de seu dinamismo e criatividade.

Michel-Rolph Trouillot (1995), antropólogo haitiano, em seu esforço de análise da história colonial nas Américas, mostra como as narrativas históricas sobre a região são permeadas por relações de poder e ideologia que vinculam as leituras sobre o período a visões de mundo específicas. Por conta disso, as narrativas dominantes são baseadas em categorias formadas através das tentativas de definição de uma ordem hierárquica da humanidade, em que os povos indígenas e, posteriormente, as populações transportadas do continente africano e

escravizadas nas Américas, foram colocados na base da nova estrutura social forjada pela expansão colonial. A história contada a partir das categorias desenvolvidas pelo pensamento europeu parte da negação da capacidade dos povos indígenas e das populações escravizadas no continente de reagirem aos processos de dominação e de almejarem a manutenção do exercício do controle sobre suas vidas, territórios e projetos de futuro. Essas leituras ignoram as estratégias de resistência e o poder de agência dessas populações, esvaziando de conteúdo político as ações por elas desencadeadas para a superação das situações coloniais. A história das resistências nas Américas, assim, são cobertas por “camadas sobrepostas de silêncio” (ibid., p. 99), em tentativas de transformar as populações colonizadas em povos sem organização social, sem política, sem história e sem futuro possível.

Como meio de retirar as camadas de invisibilização e construir outras perspectivas históricas sobre o processo de expansão colonial nas Américas, Eric Wolf (2005) afirma que é preciso desvendar a história dos ditos “povos sem história”, dos “primitivos”, do “campesinato, dos trabalhadores, dos imigrantes e das minorias acoissadas” (ibid., p. 20). Para ele, a expansão europeia estendeu os sistemas de poder colonial sobre pessoas e territórios, o que provocou inter-relacionamentos e interdependência entre as potências europeias e sociedades diversas, portadoras de histórias longas e complexas. As relações estabelecidas provocaram mudanças significativas nos ordenamentos sociais, econômicos e políticos tanto para os povos originários como para as potências europeias, em que pese a extrema violência física, social e cultural enfrentada pelos primeiros.

Em menos de dois séculos, portanto, as potências europeias expandiram o âmbito de suas atividades comerciais em todos os continentes e fizeram do mundo o seu campo de batalha. A busca da prata americana, o comércio de peles, o tráfico de escravos e a procura de especiarias asiáticas levaram as pessoas a novas e imprevistas interdependências e modificaram profundamente as suas vidas (WOLF, 2005, p. 167).

Diante das relações estabelecidas entre populações nativas e colonizadores ao longo do período, Wolf (op. cit.) afirma que não é apropriado escrever a história do contato apenas a partir da vitória das elites coloniais ou pelo detalhamento da subjugação de grupos étnicos dominados. É preciso pensar os povos indígenas e as populações escravizadas como agentes dos processos históricos, para além de terem sido vítimas e testemunhas de políticas, discursos e práticas de exercício de poder na região. As conexões ecológicas, demográficas, econômicas e políticas atuais que tornam o mundo interconectado foram forjadas no passado, o que permite um maior entendimento do contexto atual das relações entre Estados e povos indígenas na região através da análise das formas como se constituíram essas interações ao longo dos últimos cinco séculos nas Américas.

As políticas estatais voltadas aos povos indígenas, no contexto latino-americano, foram se moldando a partir de múltiplas interações entre atores, ao longo de cinco séculos, partindo do geral ao particular e também no caminho inverso. Nessas relações são atores tanto os aparelhos coloniais e/ou estatais, as frentes econômicas e as sociedades nacionais, quanto os povos indígenas, ainda que a relação seja extremamente assimétrica e violenta. É incorreto conceber os povos indígenas como entidades inertes e sem papel nos processos históricos dos países latino-americanos, sendo apenas alvo de discursos e práticas, em cenários em que são sempre objetos e nunca sujeitos. Torna-se importante introduzir a dimensão histórica e política da participação dos povos indígenas nos processos coloniais e pós-coloniais, em que rebeliões, resistências e negociações são aspectos tão importantes como a análise dos processos de dominação e da relação colonizador/colonizado. Para Bonfil Batalla (1981), a história do contato nas Américas é a de lutas contra a dominação, contínua, incessante, com rebeliões e negociações, em que os povos originários são atores políticos tão importantes quanto os aparatos coloniais.

As discussões trazidas por Bonfim Batalla (op. cit.), Wolf (2005), Trouillot (1995) e Luciano (2013) são importantes como contribuição para questionar discursos voltados à legitimação de políticas e métodos de administração estatal sobre os povos indígenas. Ao proporem a análise da história do contato com a inclusão da perspectiva dos povos nativos e o questionamento da naturalização das resistências indígenas, os autores apontam para a necessária superação de imagens cristalizadas nos imaginários nacionais da região. Isso porque as visões sobre povos indígenas se posicionam entre duas construções: a que os colocam como portadores de passados idílicos e vítimas permanentes e indefesas de processos coloniais violentos; e a dos “índios” como opositores naturais ao “mundo do branco”, o que os transforma em eternos empecilhos ao pleno desenvolvimento dos projetos de nação. Apesar da aparente oposição dessas visões, as duas imagens servem ao mesmo propósito: a legitimação do exercício de poder dos Estados nacionais sobre os povos indígenas e seus territórios.

As construções discursivas que oscilam entre as duas imagens se equivocam ao não reconhecer os povos indígenas em suas especificidades, complexidades e perspectivas. Pablo Stefanoni (2010), a partir da análise da história das relações interétnicas na Bolívia, mostra como supostas visões antagônicas sobre os povos indígenas são, na verdade, complementares, na medida em que subsidiam políticas e ações voltadas à dominação estatal e incorporação dos povos indígenas à nação. Assim, definições dos indígenas como “raça heróica e milenar construtora das civilizações *tiwanakota* e incaica” ou como “raça vencida e degenerada incapaz de aportar contribuições ao progresso nacional” são vertentes da auto-imagem nacional que

revelam a evocação de um “índio ideal”, a ser incorporado simbolicamente à nação, e o desprezo pelo “índio real”, a ser subjugado social e culturalmente (ibid., p. 9).

A historiadora peruana Cecilia Méndez (1995) resume a diferenciação entre os “índios reais” e os “ideais” no Peru em uma frase: “incas sim, índios não” (ibid., p. 12). Trata-se de uma visão da sociedade nacional peruana que identifica os indígenas apenas como paisagem e como memória. É sábio, heróico e valoroso quando está no passado e é uma figura abstrata. É bruto, limitado, impuro e violento quando no presente. Para ela, a evocação da história dos incas de forma idealizada é um meio de depreciar e segregar o indígena atual e revela uma retórica colonial *criolla*¹², cujos ecos são perceptíveis na forma atual como o Estado e a sociedade nacional peruana tratam os povos indígenas.

Ao analisar as relações construídas no âmbito do sistema interétnico brasileiro, Ramos (1995 e 1999) afirma que a construção da nação no Brasil, o estabelecimento de projetos nacionais e a organização das políticas voltadas aos povos indígenas tiveram como ingrediente as imagens sobre os “índios” construídas pela sociedade nacional. Nesses processos, os indígenas reais foram gradativamente transformando-se, a partir do “mundo dos brancos”, em “índios hiper-reais”.

Durante quatro séculos, esse índio tanto real como irreal foi incluído nos projetos coloniais e nacionais. É quando ele passa por mais uma metamorfose e se transforma em índio hiperreal (Ramos 1994) que sua utilidade para a pátria desvanece. Melhor dizendo, ao torná-lo supérfluo, o mundo dos brancos torna-o hiperreal, relegado a resíduo do desenvolvimento: de um lado, objeto de irritação por ser entrave ao progresso, de outro lado, beneficiário de posturas humanistas e gestos humanitários no mundo das organizações não governamentais (RAMOS, 1999, p. 12).

Na mesma direção, Teófilo da Silva (2009) afirma que os discursos sobre os povos indígenas, ao partir de formas externas de representações e definições dos “índios”, continuam sendo proferidos independente do que eles pensam sobre si mesmos, e servem a diferentes modalidades de poder e dominação estatal sobre os povos indígenas. Trata-se de um imaginário que constantemente atualiza o termo “índio” como categoria de identificação e julgamento dos povos nativos a partir de um “léxico de preconceitos coloniais a respeito dos índios” (ibid., p. 13). Nesse sentido, as construções coloniais sobre os povos indígenas, mais do que categorias históricas, se mostram ainda hoje como estruturantes das tentativas de legitimação de métodos

¹² A denominação *criollo* foi cunhada ainda no século XVI para identificação dos filhos de espanhóis nascidos nas Américas. Com o tempo, a expressão passou a ser utilizada como forma de contrastar as populações com descendência espanhola dos povos indígenas e das populações escravizadas, o que fez com que se transforma-se em uma designação de distinção de classe social.

de administração dos povos indígenas por instâncias estatais, de forma a perpetuar posições específicas para os povos indígenas dentro dos projetos de nação.

A imagem do “índio” como eternamente ameaçado, vítima passiva de processos externos, forneceu a base para o estabelecimento de políticas de proteção tutelar que resultaram na criação da figura jurídica do “índio” como “relativamente incapaz”. No Brasil, com a criação desse sujeito jurídico, se estabeleceu legalmente a necessidade de um tutor. Assim, o poder estatal buscou, ao longo do tempo, se legitimar como definidor das necessidades e anseios dos povos indígenas bem como de administrador de seus territórios e recursos (RAMOS, 1991). Como tutor e disciplinador de realidades sociais pré-existentes, o reconhecimento dos costumes, valores e aspirações dos povos indígenas é apenas parcial e orientado basicamente por interesses externos a esses grupos (CARDOSO DE OLIVEIRA, 1978).

Por outro lado, a imagem dos povos indígenas como grupos em natural e permanente resistência foi amplamente utilizada para justificar o exercício de poder e controle estatal sobre os povos indígenas e também, segundo Luciano (2013), para dar fundamento a práticas e intenções políticas discriminatórias. Nota-se que a imagem do “índio insurgente” (STEFANONI, 2010) vem sendo constantemente atualizada como justificativa para o cometimento de violências contra os povos indígenas e para descaracterizá-los enquanto sujeitos portadores de direitos. Desde as primeiras excursões punitivas de aparatos coloniais contra povos nativos, foram utilizados mecanismos de rompimento com as formas próprias de autodeterminação dos grupos étnicos sob a alegação de que era necessário controlar a suposta resistência e oposição natural dos indígenas a todo e qualquer iniciativa colonial.

As ações para a interrupção da capacidade de exercício do domínio dos povos indígenas sobre suas vidas e territórios representou, assim, um meio de garantir a segurança dos colonos, o sucesso dos empreendimentos coloniais e o estabelecimento de novas frentes econômicas de exploração dos territórios e de mão-de-obra indígena. Ou seja, exercer controle sobre os povos indígenas era um meio de promover o desenvolvimento político e econômico das nações que se formavam através de tentativas violentas de homogeneização sociocultural, da negação da diferença e da descaracterização dos povos indígenas enquanto sujeitos de direito. Nessa leitura, a “condição indígena” seria apenas transitória, resquícios de estágios evolutivos anteriores, a ser superada por meio de políticas de integração e invisibilização. Nas palavras do então ministro do interior do Governo Ernesto Geisel, Mauricio Rangel Reis¹³, “os índios não

¹³ Mauricio Rangel Reis foi ministro do interior entre 1974 a 1979, no governo militar de Ernesto Geisel. Foi um dos articuladores do projeto apresentado de 1978 que propunha a emancipação dos indígenas como forma de

podem impedir a passagem do progresso (...), dentro de 10 a 20 anos não haverá mais índios no Brasil” (*apud* BRASIL - CNV, 2014, p. 245).

A literatura disponível sobre o contato e as relações interétnicas estabelecidas a partir dele é farta em exemplos de situações de violência e exercício de poder por aparatos estatais sobre povos indígenas e seus territórios. Em comum, há argumentos e um léxico classificatório colonial que são acionados por aparatos estatais para justificar a necessidade de proteção tutelar aos nativos e, de forma concomitante, controlar ímpetos de resistência e oposição dos povos indígenas a projetos de desenvolvimento baseados na exploração de territórios e mão-de-obra. Temos uma infinidade de exemplos de ações estatais voltadas à integração dos povos indígenas, seja pela religião, pela educação, pela exploração da força de trabalho ou por políticas oficiais de recategorização étnica. Todas essas práticas tinham como objetivos a incorporação dos territórios indígenas às lógicas econômicas hegemônicas de cada período e a exclusão desses povos, enquanto etnicidades diferenciadas, dos processos de formação dos Estados nacionais (BONFIL BATALLA, 1981), como já percebia, em 1857, o deputado constituinte mexicano Ignacio Ramírez:

(...) entre as muitas ilusões com que nos alimentamos, uma das mais funestas é a que nasce da suposição de que a nossa pátria é homogênea. Levantamos esse curto véu da raça miscigenada que se estende por todas as partes e encontraremos centenas de nações que, em vão, nos esforçamos hoje por confundir em uma só (IGNACIO RAMÍREZ, Congresso Constituinte do México de 1857 *apud* LÓPEZ BÁRCENAS, 2009, p. 07 - tradução nossa).

A Comissão Nacional da Verdade - CNV, instituída pelo Governo Federal no Brasil em maio de 2012 e encerrada em dezembro de 2014¹⁴, teve como finalidade apurar violações de direitos humanos ocorridas entre 1946 e 1988 e prestou um relevante serviço na visibilização de situações de violência vividas por povos indígenas no Brasil. Após a análise de dezenas de casos, que a própria CNV afirma ser uma pequena parcela do que se perpetrou contra os povos indígenas, o relatório aponta que as violências contra os povos indígenas tiveram caráter estruturante, não podendo ser vistas como esporádicas ou acidentais. Trata-se, segundo o relatório, de violações sistêmicas, “na medida em que resultam diretamente de políticas estruturais de Estado, que respondem por elas, tanto por suas ações diretas quanto pelas suas omissões” (BRASIL/CNV, 2014, p. 198).

A partir dessa constatação, o relatório da CNV organiza os casos de violação de direitos humanos contra os povos indígenas a partir das estratégias utilizadas pelo Estado para lograr

descaracterizá-los enquanto portadores de direitos coletivos, principalmente no que se refere à posse coletiva de territórios.

¹⁴ Instituída pela lei 12528/2011, e prorrogada pela medida provisória nº 632, de maio de 2014.

êxito no controle sobre povos, seus territórios e formas de inclusão desses grupos na nação. Entre as situações listadas estão estratégias diversas de esbulho das terras indígenas; subordinação dos direitos indígenas a planos governamentais; usurpação de trabalho indígena, confinamento e abusos de poder; contatos e remoções forçadas; identificação dos indígenas como virtuais inimigos internos e uso do discurso da segurança nacional para flexibilizar direitos indígenas; práticas de prisão e criação de guardas rurais indígenas para controle policial sobre as comunidades; omissões na área de saúde; tentativas de abolir os sujeitos de direito por meio de emancipações compulsórias; certidões negativas fraudulentas para ocupação dos territórios por terceiros; expulsão, remoção e intrusão de territórios indígenas; desagregação social e extermínio; prisões, torturas, maus-tratos e desaparecimentos forçados; organização de um sistema punitivo especial; e perseguição ao movimento indígena.

Trata-se, como se pode ver, de um amplo repertório de violência, dominação e exercício de poder do Estado e de parte da sociedade nacional sobre os povos indígenas, que se articularam em torno de um objetivo comum: o desaparecimento dos povos indígenas enquanto etnicidades diferenciadas e a incorporação de territórios e populações às lógicas econômicas e políticas hegemônicas do Estado. O relatório conclui afirmando que é preciso continuar analisando esses casos de forma a garantir o direito dos povos indígenas à memória, à verdade e à reparação. Além disso, orienta o Estado brasileiro a fazer um pedido de desculpas formal pelas atrocidades cometidas contra os povos indígenas de forma a garantir que situações similares nunca mais aconteçam.

De forma similar, na Bolívia, os povos indígenas foram vistos historicamente como problemas a serem enfrentados através de políticas nacionais voltadas à superação da “condição indígena”. Isso fica claro, segundo Stefanoni (2010), na manutenção ao longo do tempo de uma pergunta que se fez presente em diferentes administrações bolivianas e se mantém como trauma insuperável da colonialidade: “o que fazer com os índios?” (ibid., p. 9). Para o autor, esse questionamento, que vem acompanhado de fortes cargas de angústia nacional, é revelador de uma visão construída no país de que os povos indígenas sempre foram uma contrariedade. Ao serem considerados um problema a ser superado, se buscou em distintos momentos respostas sobre como os povos indígenas deveriam ser tratados de forma a não se apresentarem como uma barreira à formação de uma nação unitária, internamente integrada através de um projeto hegemônico de país. Nesse contexto, distintos governos do país se lançaram no desafio de construção de um nacionalismo em torno de um imaginário coletivo relacionado à identidade *indio-mestiza* (CAMACHO BALDERRAMA, 2001).

Ao analisarem as discussões sobre a pluralidade identitária boliviana e o projeto republicano de formação de nação no último século, Moreno Morales, Vargas Villazón e Osorio Michel (2014), afirmam que se sucederam duas formas distintas de administrar o “problema indígena”, através de ideias, posições políticas e ações. Primeiro por meio de um projeto republicano que via a diversidade como um problema a ser superado, sob pena de inviabilizar a formação do país. Com a revolução de 1952, se inicia outro momento, de tentativa de consolidação de um projeto nacionalista em torno de uma identidade nacional baseada na mestiçagem e integração cultural. Como resultado, os povos indígenas passam a ser definidos através de uma categoria que remete à classe social — *campesinos* —, em detrimento às suas identidades étnicas. Trata-se de um percurso que buscou transpor a questão indígena para um problema de classe, com tentativas de inclusão de indígenas através de uma cidadania empobrecida, invisibilizadora das identidades indígenas. Para viabilização desses projetos, o Estado boliviano desencadeou uma série de estratégias que, em comum com a situação brasileira, se concretizaram em dissonância com os projetos de futuro dos povos indígenas.

A partir das situações vividas pelos indígenas no Brasil e na Bolívia e diante da manutenção de padrões coloniais nas políticas indigenistas estatais, concordamos com Teófilo da Silva (2012), quando afirma que o poder exercido sobre os “índios” pelos Estados nacionais na América Latina se consolidou como dimensão estruturante dos regimes de indianidade e dos sistemas interétnicos no cenário latino-americano, o que demonstra o caráter colonial das políticas indigenistas na região. Da mesma forma, Rodolfo Stavehagem (2006), antropólogo mexicano e ex-relator da ONU para povos indígenas¹⁵, constata que os Estados latino-americanos, herdeiros de estruturas administrativas coloniais, impuseram um modelo de nação e um sistema jurídico-administrativo voltado à alegada condução dos indígenas “ao progresso, à civilização e ao desenvolvimento”. Para tanto, os Estados se apresentam através de mecanismos modernizadores de transformação dos índios de “selvagens e bárbaros” para “minorias subdesenvolvidas” (ibid., p. 22). Na integração almejada por Estados nacionais, a entrada dos indígenas é pela porta de serviço, em uma cidadania incompleta e empobrecida. Por mais que para vários povos indígenas políticas estatais protetivas tenham evitado o completo desaparecimento físico e cultural, é inegável a vocação integradora dos discursos e ações dos Estados nacionais junto aos povos indígenas.

Entre as entrevistas realizadas durante a pesquisa para esta tese, destacamos três falas que são importantes para lançar luz ao caráter colonial das políticas voltadas aos povos

¹⁵ Rodolfo Stavehagem foi o primeiro relator especial da ONU para os direitos dos povos indígenas, em 2001. Exerceu o mandato até 2008 quando foi sucedido pelo professor James Anaya.

indígenas no contexto latino-americano, ao mesmo tempo em que nos mostram que as metas coloniais de desaparecimento físico e cultural dos povos indígenas não foram plenamente alcançadas, em que pese a extrema violência e mortandade vivida pelos povos indígenas na região.

A primeira foi a entrevista realizada com Félix Cárdenas, indígena aymara e atual vice-ministro de Descolonização da Bolívia, que antes de ocupar um cargo central na Bolívia e ser um dos principais intelectuais indígenas do país foi preso em quatro diferentes regimes políticos bolivianos. Para ele, para entender as relações interétnicas bolivianas é preciso entender a história e a diversidade identitária e geográfica do país. O primeiro passo para isso é confirmar que a Bolívia, como os demais Estados latino-americanos, é essencialmente um país colonial do ponto de vista político, religioso e jurídico. Segundo ele, foi através do poder estatal e da conformação de uma sociedade nacional classista e racista, que se construiu uma hierarquia social que buscou fixar os indígenas em posições subalternas. Para ele, só com a completa visualização das práticas coloniais persistentes é que se poderá construir meios de superação das ruínas coloniais.

A continuidade colonial nunca foi rompida. Fizeram-nos crer que houve uma independência, mas foi só uma separação entre os espanhóis que viviam aqui [Bolívia] e os que viviam na Espanha. Os *criollos* queriam nos fazer crer na independência para roubar nossos territórios, roubar nossa identidade. A colonização nunca acabou, por isso continuamos tentando derrubá-la cotidianamente (FÉLIX CÁRDENAS, em entrevista ao autor. junho de 2011, Brasília - DF, traduzida do espanhol).

A segunda entrevista em que visualizamos as questões levantadas aqui foi realizada com a liderança guarani-nhandeva Otoniel Ricardo, membro do Conselho do Aty-Guassu¹⁶. Perguntamos a ele sobre a sua percepção em relação ao histórico da política indigenista junto ao seu povo, localizado na região do Conesul do Mato Grosso do Sul. Em sua resposta, Otoniel relata como o Estado brasileiro agiu para descaracterizar os indígenas enquanto sujeitos de direito, com o rompimento da autonomia étnica e do controle sobre seus territórios. Por outro lado, Otoniel nos mostra também que, mesmo diante da violência imposta aos guaranis e do quadro de vulnerabilidade construído ao longo de uma atuação no mínimo equivocada dos aparatos estatais na região, a meta inicial da política indigenista nunca foi alcançada: a integração dos guaranis à sociedade nacional.

Quiseram nos tirar tudo. O que quiseram foi nos tirar o que fazia a gente guarani. Era para tirar os nossos *tekohas*, único lugar que podemos viver do nosso modo de ser. Quiseram tirar nossa *Ñe'é*, nossa língua que é o jeito da

¹⁶ O Conselho do Aty-Guassu é a principal instância de articulação dos povos indígenas guarani kaiowá e nhandeva do Mato Grosso do Sul, e integra a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil - APIB.

gente pensar e falar. Eu nunca vou falar português melhor que a minha língua. Era para acabar com nossas lideranças, com nossos *Nhanderus*. Daí já não podíamos mais viver como queríamos. Era viver como eles queriam, nas reservas, mandados pelos capitães. Eramos mandados pelo SPI. Depois a Funai. Fizeram que a gente virasse dependente. Tentaram tirar tudo da gente para não sermos mais guarani, depender da cesta básica do governo. Não era pra plantar, para caçar. Era para ir pegar a cesta básica no posto. (...) Mas você tá vendo, não conseguiram. A gente é guarani. A gente vai continuar guarani. A gente é mais difícil do que o governo pensa (OTONIEL GUARANI NHANDÉVA, em entrevista ao autor. Aldeia Jaguapiru, maio de 2015).

A terceira fala é de Francisco López Bárcenas, advogado e intelectual mixteco, do México. Ele afirma que os povos indígenas no México foram tratados ao longo da história colonial e republicana como pobres. Nessa leitura, o Estado se via como responsável pela superação da “pobreza”, através do rompimento com as características que vinculam as comunidades à indianidade. Nessa direção, mais do que garantir cidadania e direitos de acordo com os anseios dos povos indígenas, a intenção era integrar e exterminar a diversidade étnica do país. No entanto, os povos indígenas do México mostram hoje que o Estado não conseguiu cumprir com seu projeto, e afirmam que a indianidade é além de uma realidade presente um projeto de futuro.

Sempre se perguntaram o que fazer com os pobres, já que achavam que éramos somente pobres, não éramos povos com culturas e conhecimentos milenares. Não faziam essa pergunta para os índios, discutiam somente entre eles. Se éramos pobres, tínhamos que deixar de ser, virar cidadãos de acordo com o que eles achavam. Mas isso não aconteceu. Apesar de políticas elaboradas para nosso desaparecimento e de programas econômicos para explorar nossos territórios comunais, os povos indígenas seguem buscando acabar com políticas coloniais, criadas contra os povos indígenas. Seguimos existindo. Lutamos pelos nossos direitos coletivos, lutamos por um novo Estado (FRANCISCO LÓPEZ BÁRCENAS¹⁷, indígena mixteco, em entrevista ao autor. Lima - Peru, agosto de 2013. Traduzido do espanhol).

As falas dos três indígenas são importantes para reforçar o caráter colonial das políticas indigenistas nos diferentes cenários interétnicos latino-americanos ao mesmo tempo em que demonstram que os povos indígenas chegaram ao contexto atual como atores políticos importantes. Apesar de inúmeras perdas populacionais e de territórios, atualmente que pelo menos 10% da população dos países latino-americanos identificam-se atualmente como indígenas. São cerca de 45 milhões de pessoas, de 826 povos distintos (CEPAL, 2014). Apesar do esforço da CEPAL em sistematizar informações através dos censos nacionais, esses dados não são exatos na medida em que existem grandes discrepâncias entre as metodologias nacionais de contagem populacional e das formas de autoidentificação indígena. Até o

¹⁷ López Bárcenas é também investigador do Centro de Estudos sobre Desenvolvimento Rural Sustentável e de Soberania Alimentar da Câmara dos Deputados do México e membro do Conselho de Especialistas em Consulta Prévia da Fundação Konrad Adenauer.

momento, nem todos os países adotaram o critério da autoidentificação previsto na Convenção 169 da OIT e, em alguns deles, permanecem ações deliberadas para invisibilizar as identidades indígenas, com posturas restritivas em relação ao reconhecimento étnico.

A presença dos povos indígenas nos países latino-americanos dá-se de forma muito heterogênea. No Brasil, o percentual de indígenas com relação a toda a população não chega a 1%. Alguns países contam com menos de 5% de população indígena em seu território, como Colômbia, Venezuela, Argentina e Paraguai; outros estão entre 5 a 20%: Chile, Honduras, México, Nicarágua e Panamá; enquanto Peru, Equador, Guatemala e Bolívia apresentam grandes contingentes populacionais que se identificam como indígenas, chegando até a cerca de 50% da população.

Diante de políticas vocacionadas à integração, nos parece significativo o fato de os povos indígenas terem revertido a curva demográfica, a partir da década de 1970, quando esta apontava para uma diminuição gradativa do número de povos e da população total de indígenas, em um caminho inevitável à integração. Nas últimas décadas, os indígenas conseguiram impedir, ou ao menos atenuar, a continuidade de etnocídios que tinham três vertentes: a física, por meio de ações que, de forma deliberada ou não, provocaram o extermínio de indivíduos e povos; a identitária, que se deu através de políticas de integração, miscigenação, negação ou recategorização das identidades indígenas; e a estatística (ALBÓ, 2005), que buscava invisibilizar os povos indígenas por meio da negação de suas existências dentro dos dados oficiais dos Estados, com o objetivo de contribuir com a perpetuação do imaginário destes países que se viam como unitários, miscigenados e homogêneos.

Como resultado das ações e reações dentro dos sistemas interétnicos ao longo da história pós-contato nas Américas, chegamos ao atual cenário latino-americano, em que após séculos de diminuição populacional e da diversidade étnica, temos nas últimas décadas uma reversão dos processos de desaparecimento dos povos originários. A interrupção de processos que apontavam para o desaparecimento supostamente inevitável da diversidade étnica e social dos países latino-americanos, deve-se primordialmente às estratégias de articulação, mobilização, resistência e resiliência dos povos indígenas. Ao acionarem todo um repertório de estratégias políticas forjadas ao longo da história do contato, puderam reagir às práticas comuns dos aparatos estatais e das frentes econômicas baseadas na negação de direitos, na categorização e hierarquização identitária, na redução e supressão de territórios ancestrais e na exploração da mão-de-obra.

Tendo como base essas constatações, perguntamos sobre quais são os motivos que possibilitaram a interrupção de processos que pareciam levar, em definitivo, os povos indígenas a desaparecerem enquanto grupos étnicos diferenciados. Em nossa avaliação, o principal motivo foi a articulação entre os diferentes povos, em níveis regionais, nacionais e internacional, para questionarem e resistirem às políticas integracionistas impostas por seus Estados-nações, o que os fortaleceu como sujeitos políticos. Constata-se, a partir da década de 70, uma maior organização e visibilidade dos movimentos indígenas na América Latina, através de afirmações e reconstruções de identidades étnicas diferenciadas, o que Albó (2005) classifica como um despertar dos povos indígenas. Nesse processo, os indígenas puderam mostrar aos Estados que a identidade indígena não era transitória e que os povos indígenas tinham direito a ter projetos de futuro, de acordo com suas especificidades. Esse posicionamento é a base do direito à autodeterminação, que foi sendo construído a partir dos posicionamentos dos povos indígenas em diferentes instâncias de participação e diálogo.

É nesse contexto que analisamos, ao longo da tese, como os povos indígenas lograram superar situações que os levariam ao desaparecimento definitivo enquanto etnicidades diferenciadas. Até bem recentemente, as políticas e legislações se organizaram a partir de atores externos aos povos indígenas, orientadas por interesses e imagens que, em geral, não se coadunavam com as realidades, expectativas e formas próprias de autodeterminação dos povos indígenas no Brasil e na Bolívia e, em grande medida, em toda a América Latina. O que discutiremos ao longo da tese é a importância das estratégias e articulações dos povos indígenas na reversão e desconstrução de legislações, discursos, práticas e métodos baseadas em imagens, ideias e ideais que tinham como meta, conforme coloca Antônio Carlos de Souza Lima (1995), a inserção compulsória dos povos indígenas como comunidades subsumidas aos Estados nacionais. Buscamos contribuir com os questionamentos aos processos de legitimação do exercício de poder dos Estados nacionais sobre os povos indígenas, seja em políticas de proteção tutelar, em ações voltadas à integração dos povos indígenas às sociedades nacionais hegemônicas e em projetos de desenvolvimento que não respeitam os posicionamentos e interesses desses grupos. Para tanto, analisamos como os povos indígenas lograram reverter, em termos jurídicos, visões que os fizeram ser reconhecidos, ao menos legalmente, como povos, como sujeitos de direito sobre suas vidas, territórios e futuro.

O reconhecimento atual é resultado do protagonismo dos povos indígenas através da capacidade de resistência, resiliência e adaptação que os povos indígenas provaram ter ao longo da história das relações interétnicas. Segundo Ramos (1999) é possível afirmar que cada vez mais os povos indígenas conquistaram projeção nos cenários nacionais e internacional como

atores políticos. Essa visibilidade decorre das estratégias acionadas para acessar espaços transnacionais e redes antes inexistentes ou refratárias à diversidade. Para isso, utilizaram-se de um repertório diverso e criativo.

Tendo como referência Ramos (idem), quando afirma que existem novos atores, novos palcos e novas tendências que possibilitam outras narrativas para as relações interétnicas, identificamos as discussões sobre o direito de consulta prévia como um desses novos palcos. Nele, atores indígenas, estatais e da sociedade civil disputam o controle, o conteúdo e o sentido do direito dos povos indígenas a exercer suas formas próprias de autodeterminação.

Avaliamos como salutar que, no atual contexto, seja possível que os povos indígenas, através da construção social dos direitos internacionais, possam disputar, mesmo que de forma assimétrica, o controle e o sentido em relação ao direito de consulta livre, prévia e informada. Se no passado as legislações e políticas para os povos indígenas eram definidas sem respeitar o direito interno e os anseios dos povos indígenas, na medida em que eram consideradas, como coloca Carlos Marés (2000), gentes sem Deus e sem lei, vivemos um momento de transição em que os povos indígenas podem disputar a construção e o cumprimento de direitos consuetudinários a partir do exercício de sua autodeterminação. Uma leitura otimista dos processos vivenciados nas últimas décadas pelos povos indígenas nos leva a ver uma possibilidade de reorganização dos direitos e das políticas voltadas aos povos indígenas. Conforme nos ensina a professora Ela Wiecko de Castilho (2012), é possível passarmos de um modelo de *rule by law*, em que aquilo não presente na lei não é direito e não tem força para se impor, para o *rule of law*, em que o direito se constitui na sociedade. Nessa perspectiva, acreditamos que o direito de consulta, através da participação efetiva dos povos indígenas e no diálogo entre saberes, possa ser interpretado e aplicado não como mais um instrumento estatal de dominação sobre os povos indígenas e sim, ainda segundo Castilho (2012), como instrumento de “libertação e de empoderamento de minorias e grupos sociais com déficit de cidadania”, como um “instrumento de transformação social” (p. 20).

Nesse sentido, buscaremos analisar como, a partir da articulação e atuação política dos povos indígenas, foi possível romper, em termos discursivos e legais, com políticas voltadas à integração dos povos indígenas aos Estados nacionais. Esse rompimento se deu através do estabelecimento de novas legislações nacionais referenciadas em princípios estabelecidos no direito internacional consuetudinário (ANAYA, 2006), que buscaram restituir através da legislação a capacidade do exercício das formas próprias de autodeterminação dos povos indígenas. Em todo esse debate, é preciso destacar o que coloca Hurtado (2012), de que os avanços ocorridos na construção de legislações nacionais de promoção e defesa dos direitos dos

povos indígenas e na consolidação de direitos consuetudinários em âmbito internacional são os galhos de uma raiz plantada pelos povos indígenas há muito tempo, através de seu protagonismo político. Para ele, “nada foi gratuito” (p. 36).

1.1 Os indigenismos como exercício de poder dos Estados sobre os povos indígenas e como instrumento de luta

Nessa pesquisa, entendemos indigenismo em suas diferentes dimensões que, em alguns momentos, parecem contraditórias, pensando-o como política de integração forçada dos povos indígenas aos Estados nacionais (FAVRE, 1999); como discursos, ideias, ideais e metas sobre/para os índios (SOUZA LIMA, 1995), como fenômeno político amplo (RAMOS, 1998), como ideologia de dominação interétnica e de poder (TEÓFILO DA SILVA, 2012); e também como instrumento de luta e de articulação dos povos indígenas através da formação de pensamentos pan-indígenas (BONFILL BATALLA, 1981; ALBÓ, 2005). Nessa perspectiva, propomos trabalhar o indigenismo como categoria comum de entendimento que permita a comparação da política indigenista no Brasil e na Bolívia.

Para o estudo do indigenismo na América Latina, temos como ponto de partida a constatação de que os povos indígenas do continente possuem uma história comum decorrente da colonização. E é justamente nessa base em que se assenta o indigenismo latino-americano. A categorização arbitrária imposta pelos aparatos coloniais criou uma dicotomia entre a barbárie, representada pelos “selvagens” que habitavam o continente, e a “civilização”, os colonizadores que se apresentam como legítimos representantes do poder colonial europeu. Said (2007) afirma que o principal componente da cultura europeia é precisamente o que a tornou hegemônica dentro e fora da Europa: a ideia de superioridade a todos os outros povos e culturas. E, por conta disso, a relação que estabelece com os demais povos é de poder, de dominação, de graus variáveis de uma hegemonia complexa. Isso permite que os instrumentos de dominação europeus construam o “outro” a partir dos seus parâmetros e anseios, como espelho negativo de si próprio. O “outro” da elite colonial é justamente o “índio”, que passa a encarnar toda a gama de degenerações e vícios humanos, dos quais se despem os ditos civilizados.

Favre (1999) vincula o indigenismo à (des)integração dos povos indígenas, tendo em vista a sua submissão aos projetos de nações latino-americanas. Essa visão é compartilhada por Bonfil Battalla (1981), que define dois objetivos principais do indigenismo no contexto regional: a consolidação e ampliação do mercado interno devido às necessidades capitalistas; e a

construção de Estados-nações a partir da unificação social, política, econômica, cultural e ideológica da população. E é justamente essa visão integracionista que exclui os indígenas da participação na sociedade nacional enquanto coletividades diferenciadas. Como corpo doutrinário, o indigenismo latino-americano reconhece a existência do pluralismo étnico e a necessidade consequente de políticas específicas para os indígenas, mas não vê essa diversidade como uma possibilidade futura. Essas políticas são protetoras, ao reconhecerem o “índio” como parcialmente incapaz, e integradoras, ao ver a impossibilidade de participação dos povos indígenas na vida nacional com sua organização social diferenciada (BONFIL BATALLA, 1979).

Para Souza Lima (1995), o indigenismo é

(...) o conjunto de ideias (e ideais, i.e., aquelas elevadas à qualidade de metas a serem atingidas em termos práticos) relativas à inserção de povos indígenas em sociedades subsumidas a Estados nacionais, com ênfase especial na formulação de métodos para o tratamento das populações nativas, operados, em especial, segundo uma definição do que seja índio (SOUZA LIMA, 1995, p. 13).

Ramos (1998) amplia a definição de Souza Lima ao afirmar que o indigenismo é uma encruzilhada de muitos agentes, na medida em que é:

(...) um fenômeno político no sentido mais amplo do termo. Ele não é limitado pela elaboração de políticas estatais ou por interesses privados ou pela implantação prática de políticas indigenistas. O que a mídia escreve e divulga, romancistas criam, missionários revelam, ativistas de direitos humanos defendem, antropólogos analisam, e índios negam ou corroboram sobre o índio contribui para um edifício ideológico que toma a “questão indígena” como argamassa. Escondendo-se por detrás destas imagens do índio, resultante da combinação caleidoscópica de perspectivas, é sempre a semelhança – ou, mas apropriadamente, dessemelhança – do brasileiro. O índio como espelho, quase sempre invertido, é (...) uma metáfora recorrente de campo interétnico (RAMOS, 1998, p. 6 *apud* Teófilo da Silva, 2011).

Teófilo da Silva (2009), a partir de sua leitura dos autores listados acima, questiona porque se perpetua o erro de Colombo e ainda se categoriza de forma equivocada os grupos étnicos latino-americanos. Para ele, a reiteração cotidiana do erro colonial tem como explicação o fato de essa categoria, e as representações que carrega, servirem a diferentes modalidades de poder e dominação. Nesse sentido, chama atenção para a utilização do conceito “índio” para outros contextos que não só os das experiências colonialistas e imperialistas europeias, como também dos processos latino-americanos de construção nacional e formação dos Estados, onde se inserem Brasil e Bolívia (TEÓFILO DA SILVA, 2009).

Diante dessas considerações, falar em indigenismo e em políticas indigenistas significaria assumir uma ou duas coisas a seu respeito: 1) não existem políticas indigenistas que não tenham como objetivo último construir ou

manter uma ideologia de Estado nacional; e 2) não existem políticas indigenistas que não promovam a transformação parcial ou total das sociedades e culturas indígenas na busca do objetivo anterior. Toda uma história de dominação interétnica pode ser inferida, portanto, dos processos de construção nacional e formação do Estado como um todo indiviso e coeso, no qual a diferença cultural das populações indígenas somente pode ser aceita se submetida à cultura nacional ou travestida em desigualdade social (i.e., o índio como aculturado, subalterno e pobre) (TEÓFILO DA SILVA, 2012, p. 19 e 20).

Além disso, não se rompe com a utilização do termo “índio” justamente pelo fato de que esse conceito conecta povos distintos a uma mesma matriz, o indigenismo. Nesse sentido, os povos nativos passam a interagir em um contexto amplo, que remonta diretamente à chegada de Colombo às Américas, de Cabral ao Brasil e de Diego de Almagro à Bolívia. Se por um lado os Estados nacionais se organizam para lidar com a questão indígena através de um alicerce indigenista, é sobre essa base também que os povos indígenas dos dois países se articulam politicamente, tornando possível uma apropriação do termo indígena e a construção de pensamento e de alianças pan-indígenas (BONFILL BATALLA, 1991). Esse pensamento se formou a partir do reconhecimento, por parte dos povos indígenas, de uma condição comum que os fazem compartilhar algo que está acima de suas diferenças étnicas. Nesse contexto, o termo “índio” se transforma em uma categoria fortemente política. Se reconhecer como pertencente a essa categoria faz com diferentes povos acessem um corpus jurídico internacional e simbólico importante, fortalecendo as suas lutas locais e regionais. Nas palavras do indígena Domitila Quispe, ditas no Peru em 1922 *“indio fue el nombre con que nos sometieron, indio será el nombre con que el que nos liberaremos”*.

Além de ideologia de poder, o indigenismo hoje também se apresenta como um instrumento de luta para os povos indígenas. Teófilo da Silva (2012) propõe justamente a reflexão sobre os efeitos dos regimes de indianidade sobre a etnicidade dos grupos étnicos como uma das condições para interpretar as formas pelas quais essas populações expressam e exercem a sua autodeterminação.

Nessa perspectiva, a categoria comum de entendimento que permite a comparação entre os discursos e práticas voltadas aos povos indígenas nos dois países é o indigenismo, construído através da definição da categoria “índio” e do “lugar do índio” dentro dessas nações. A partir dessa base comum é possível analisar como esses Estados desenvolveram políticas específicas para lidar com a “questão do índio” dentro de suas fronteiras, através de regimes de indianidade. Para Teófilo da Silva (2011), o exame do indigenismo como ideologia de dominação interétnica é o que possibilitará compreender e comparar discursos e práticas similares entre países diversos, no sentido de articular uma teoria da dominação interétnica a

partir dos indigenismos característicos da América Latina. É nesse sentido que propõe uma agenda de pesquisa comparada que considere

(...) o caráter colonial do poder exercido sobre os índios pelos Estados nacionais nas Américas enquanto dimensão estruturante dos campos indigenistas, regimes de indianidade e sistemas interétnicos da região. A partir dessa consideração espera-se ressaltar a importância de adotarmos uma perspectiva comparativa em nossas etnografias do indigenismo tendo em vista o legado histórico do padrão de poder estabelecido, compartilhado e vigente na região (TEÓFILO DA SILVA, 2011, p. 09).

A proposta de Teófilo da Silva (2011 e 2012) permite desnudar o caráter colonial dos Estados nacionais latino-americanos. Isso porque, ainda segundo o autor, a análise dos “indigenismos nacionais” a partir dos processos de formação dos Estados nacionais no nosso continente, demonstram o compartilhamento de uma colonialidade do poder característica da região (QUIJANO 1992, 2005a apud TEÓFILO DA SILVA, 2012), tornando-se “(...) variações concomitantes de um processo civilizador mais amplo de subordinação e potencial aniquilação da diversidade indígena do continente contra o qual movimentos indígenas, múltiplos, heterogêneos e sucessivos, se contrapõem secularmente” (TEÓFILO DA SILVA, 2012, p. 18).

A formação desse pan-indigenismo e da indianidade e, por conseguinte, as articulações entre os diferentes povos que interagem dentro do contexto indigenista, tornaram possível o rompimento gradual com a visão da condição transitória da identidade indígena que norteava as políticas para os povos indígenas no continente. A articulação política entre povos indígenas de distintos países latinomericanos possibilitou um início de diálogo entre as políticas específicas de cada país para os povos indígenas, dando um passo importante em direção à criação de um ordenamento jurídico internacional para os direitos indígenas, que tem como símbolo a Convenção 169 da OIT, apresentada em 1989.

Ainda que internamente os povos indígenas bolivianos e brasileiros sejam extremamente diversos, em termos lingüísticos, culturais, políticos e econômicos, ao serem posicionados dentro da matriz do indigenismo iniciam um processo, em termos ideológicos e organizativos, de identificação pela indianidade, em uma alteridade contrastiva em relação à população não indígena. Essa indianidade se define pelo diálogo com o indigenismo, e implica em atributos que denotam, por um lado, situações de carências, deficiências e condições gerais de inferioridade dos “índios” em relação aos “não índios” mas, por outro, carrega de simbolismo a identidade indígena. Esse simbolismo se reflete na construção da imagem do “índio” intimamente ligada à processos de resistência, de defesa intransigente do meio ambiente e da vida comunitária. O “índio” se transforma, a partir dessa visão, na antítese perfeita à modernidade ocidental e ao modelo econômico capitalista. Para Stefanoni (2010), a

tentação de se colocar a palavra resistência ao lado de subalterno e autonomia junto à categoria “índio”, e de se naturalizar as comunidades em um “socialismo comunitário” está sempre presente.

Cardoso de Oliveira (1981) revela o caráter assimétrico das relações entre povos indígenas e os aparelhos estatais, sendo que os indígenas estão sempre na posição de subordinados dentro da estrutura social. A relação de dominação-sujeição imposta pelos não indígenas é a base do sistema interétnico brasileiro, o que caracteriza uma situação de “fricção interétnica”. Segundo o autor,

“(…) a sociedade tribal mantém com a sociedade envolvente (nacional ou colonial) relações de oposição, histórica e estruturalmente demonstráveis. Nota-se bem que não se trata de relações entre entidades contrárias, simplesmente diferentes ou exóticas, umas em relação a outras; mas contraditórias, isto é, que a existência de uma tende a negar a da outra. (...) Como se vê, as sociedades em oposição, em fricção, possuem também dinâmicas próprias e suas próprias contradições. Daí entendermos a situação de contato com uma “totalidade sincrética” ou, em outras palavras – como já escrevemos noutra lugar – “enquanto situação de contato entre duas populações dialeticamente ‘unificadas’ através de interesses diametralmente opostos, ainda que interdependentes, por paradoxal que pareça” (CARDOSO DE OLIVEIRA, 1981).

A fricção interétnica entre povos indígenas e sociedade envolvente gerou, no Brasil, uma situação de colonialismo interno, onde os “índios” e “não índios” vivem uma relação contraditória de estigmatização, negação e manipulação de identidades para adaptação à política estatal. Aos indígenas restou, e ainda resta, a alternativa de assumir a sua identidade diferenciada e arcar com o estigma ou partir para a negação de sua condição e ingressar na sociedade envolvente como caboclo, bugre, mestiço (CARDOSO DE OLIVEIRA, 1981) ou ladino, em processos de assimilação individual (BONFIL BATALLA, 1981).

As discussões sobre a situação de colonialismo interno são desenvolvidas por González Casanova (1969) no sentido de caracterizar uma situação comum aos povos originários latino-americanos ligadas aos fenômenos de conquista das populações nativas pelos Estados coloniais, que persistem após a independência formal com relação às potências européias. Para ele, os povos indígenas e minorias apresentam condições semelhantes que os caracterizam dentro de uma situação de colonialismo interno:

- 1) habitam em um território sem governo próprio;
- 2) encontram-se em situação de desigualdade frente às elites das etnias dominantes e das classes que as integram;
- 3) sua administração e responsabilidade jurídico-política concernem às etnias dominantes, às burguesias e oligarquias do governo central ou aos aliados e subordinados do mesmo;
- 4) seus habitantes não participam dos mais altos cargos políticos e militares do governo central, salvo em condição de “assimilados”;
- 5) os direitos de seus habitantes, sua

situação econômica, política social e cultural são regulados e impostos pelo governo central; 6) em geral os colonizados no interior de um Estado-nação pertencem a uma “raça” distinta da que domina o governo nacional e que é considerada “inferior”, ou ao cabo convertida em um símbolo “libertador” que forma parte da demagogia estatal; 7) a maioria dos colonizados pertence a uma cultura distinta e não fala a língua “nacional” (GONZÁLEZ CASANOVA, 2007, p. 2 e 3).

Cardoso de Oliveira (1978) justifica o uso do conceito de colonialismo interno na caracterização do sistema interétnico brasileiro para que, em primeiro lugar, não se veja o Brasil indígena como uma entidade isolada explicável somente por suas respectivas culturas. Em segundo lugar, se busque ampliar o conhecimento da sociedade inclusiva, estudando-a em suas modalidades de fricção com os grupos indígenas. Dessa forma, conduz o pesquisador a estudar essa relação como algo que está inserido na sociedade nacional e não como algo externo a ela. A partir do conceito de colonialismo interno, verifica-se que a sociedade envolvente não é um todo unívoco diante das populações indígenas, e sim um sistema composto por distintos segmentos sócio-culturais condicionados pelas diferentes frentes econômicas de desbravamento.

Ainda que esses conceitos tenham sido utilizados por Cardoso de Oliveira para analisar a situação brasileira, e lembrando as diferenças entre os Estados nacionais, é possível estender essa análise ao contexto boliviano. Isso porque os povos indígenas da região também foram alvos de políticas assimilacionistas que tinham como objetivo final aplanar as especificidades dos grupos pré-colombianos em nome da formação de um Estado nacional unitário. Dessa forma, o conceito de fricção interétnica e de colonialismo interno é de fundamental importância para se entender a relação entre os povos indígenas e os Estados nacionais no Brasil e na Bolívia.

Nesse contexto, é preciso ressaltar que os sistemas interétnicos brasileiros e bolivianos não são fechados nem estanques, estão em constante transformação e adaptação às realidades encontradas, fruto da interação entre os diversos agentes que formam o indigenismo nos dois países. As políticas indigenistas, ao serem aplicadas em diversas situações e realidades, guardam as suas especificidades, mesmo que tenham sido criadas a partir dos paradigmas de integração e extermínio físico e cultural das populações nativas.

1.2 O direito internacional consuetudinário: novas bases para a participação e o diálogo

Neste item, analisamos os processos de discussão e negociação que possibilitaram a inclusão da temática indígena no sistema internacional dos direitos humanos e a construção de um ordenamento jurídico internacional de promoção e defesa dos direitos dos povos indígenas.

A partir dessa análise, buscamos compreender os reflexos desse novo ordenamento nos discursos e práticas atuais dos Estados nacionais e povos indígenas. Essa contextualização tem o objetivo de promover o entendimento das situações atuais de disputa acerca dos conceitos de autodeterminação na América Latina, com foco nos processos de regulamentação e aplicação do direito de consulta no Brasil e na Bolívia que serão analisados no Capítulo III.

Na nossa avaliação, temos um longo trajeto de construção social de instrumentos que possibilitaram a reversão de processos que pareciam levar, de forma inexorável, os povos indígenas a desaparecerem como grupos etnicamente diferenciados a partir da integração dos povos indígenas à sociedade nacional. Nesse sentido, a construção social continua em curso, o que nos impede de ver o direito de autodeterminação e de consulta como algo já consolidado. Para nós, trata-se de um direito em construção que aponta para necessárias mudanças nas relações entre povos indígenas, Estados e sociedades nacionais. Ainda que o histórico até aqui nos mostre que mudanças de paradigmas não são fáceis e rápidas e exigem de todos os atores envolvidos nestes campos política disponibilidade para a mudança, temos algumas diferenças em relação a contextos anteriores. No cenário atual, por conta de suas lutas, os indígenas são reconhecidos como sujeitos de direito, em âmbito nacional e internacional, o que os colocam em condições menos assimétricas e com mais instrumentos para promover alterações nestes campos, que vêm sendo construídos há tanto tempo.

Como bem nos coloca a indígena boliviana aymara Maria Eugenia Quispe, os direitos indígenas nunca foram dados, não foram dádivas de Estados nacionais benevolentes. Pelo contrário, cada avanço foi conquistado com muita luta, com muito trabalho, paciência e capacidade de negociação. Diante do histórico de avanços, não é opção dos povos indígenas esmorecer.

Nós não temos esse direito. Se nossas primeiras lideranças políticas, lá atrás, tivessem desanimados não chegaríamos até aqui. Não teríamos nada. Eles enfrentaram e continuamos enfrentando um processo de colonização em diferentes espaços (...). Já há muito tempo estamos caminhando até um modelo mais complexo, de reafirmação de direitos e de luta por respeito, pelo nosso direito à identidade. Somos produto de uma educação que nos fez odiar nós mesmos, nos aborrecermos de nós mesmos. Tivemos muitas ações que não nos respeitavam, não respeitavam as comunidades, vinham da Europa falando o que era bom pra nós. (...) Mas nós continuamos lutando (MARIA EUGENIA QUISPE. Indígena aymara e vice-presidente do Fórum Permanente

sobre Questões Indígenas da ONU. Entrevista ao autor. Agosto de 2014, Guatemala, tradução nossa¹⁸).

Com o objetivo de resgatarmos esse processo, abordamos o histórico que levou, por um lado, a Organização Internacional do Trabalho - OIT a revisar a Convenção 107, de 1957, e propor um novo texto reconhecendo os povos indígenas como sujeitos de seu próprio futuro - a Convenção 169 - e, de forma concomitante, possibilitou que a ONU aprovasse a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Tratam-se de dois instrumentos fundamentais para a garantia de direitos aos povos indígenas e constituem atualmente a base do direito internacional consuetudinário (ANAYA, 2006).

1.2.1 “*Quem é que escreveu isso? (...) a gente pode mudar?*”: os percursos que levaram à Convenção 169 da OIT

Entre as diversas questões levantadas pelos representantes indígenas e quilombolas que participaram das reuniões informativas sobre a Convenção 169 da OIT promovidas pelo governo brasileiro, nos anos de 2012 e 2013, em várias regiões do país, estava o questionamento sobre os motivos da Organização Internacional do Trabalho ter proposto um texto que defende, além das melhorias nas relações do trabalho, os direitos territoriais, de cidadania e de participação para os povos indígenas e tribais. Uma dessas perguntas, feita por uma liderança do povo ticuna durante o lançamento da publicação da Convenção 169 traduzida na sua língua, foi um pouco além, ao questionar se houve a participação indígena no processo de construção do instrumento e se existem possibilidades de mudanças no texto: “Eu não entendi. Quem é que escreveu isso? Foram os índios? Acho que não. E agora, que já tá aqui pronto nesse livro amarelo, a gente pode mudar?” (REINALDO TIKUNA, 2012¹⁹).

A partir de questionamentos como este, analisamos aqui o processo histórico que levou a OIT a apresentar, em 1957, o primeiro instrumento amplo de direito internacional sobre os povos indígenas, a Convenção 107, para, posteriormente, relatar o processo de revisão das tendências integracionistas desse instrumento que culminou na apresentação, em 1989, da Convenção 169 sobre povos indígenas e tribais, e na apresentação, pela ONU, da Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

¹⁸ Maria Eugenia Quispe é indígena aymara, assistente social e mestre em história andina. Em 2014, foi indicada por associações indígenas para compor o Mecanismo de Especialistas Independente do Fórum Permanente para Questões Indígenas da ONU, com mandato até 2016, entidade da qual, atualmente é vice-presidente.

¹⁹ Professor Reinaldo Otaviano do Carmo Tikuna, durante reunião ocorrida em outubro de 2012, na cidade de Tabatinga (AM), sobre o processo de regulamentação da consulta prévia no Brasil e lançamento da Convenção nº 169 na língua Ticuna, promovida pelo governo brasileiro em parceria com o escritório da OIT no Brasil.

A OIT foi instituída em 1919 pelo Tratado de Paz de Versalhes²⁰ com o intuito de formular, aplicar e monitorar normas internacionais de trabalho baseadas na justiça social e na melhoria das condições de trabalho em todo o mundo. Desde o início, organizou-se de forma tripartite, algo único no Sistema das Nações Unidas, o que faz com que tenha em sua estrutura a representação de governos e de organizações de empregadores e de trabalhadores²¹. Por meio da participação de seus membros, em especial durante as conferências gerais do trabalho ocorridas anualmente, são construídas e aprovadas convenções e recomendações relacionadas à garantia dos princípios e direitos fundamentais do trabalho²².

As normas propostas pela OIT são de adesão voluntária pelos Estados membros, que têm a decisão soberana de ratificação e incorporação aos seus ordenamentos jurídicos de cada um dos textos elaborados nas conferências. Na medida em que os países aderem a esses instrumentos, passam a se submeter ao monitoramento sobre a aplicação interna de tais normas através da Comissão de Aplicação de Convênios e Recomendações e do Comitê de Peritos nomeados pela OIT²³. Esse acompanhamento se constitui, para a OIT, em um mecanismo de pressão diplomática, já que o não cumprimento dos princípios expressos nas convenções pode fazer com que determinado país seja incluído em listas de violadores de direitos, o que gera exposição internacional negativa.

O Brasil foi um dos membros fundadores da OIT e é um dos 10 países com vaga permanente no Conselho de Administração da instituição, tendo participado de todas as conferências internacionais do trabalho desde 1919 e ratificado 95 convenções. A Bolívia ingressou na OIT em 1919 e ratificou, até o momento, 48 convenções propostas pela organização. Apesar da grande adesão do Brasil às recomendações da OIT, o país ainda não

²⁰ Parte XIII do Tratado de Versalhes.

²¹ Alguns autores, como Pamplona Filho e Villatore (2001) afirmam que a OIT se organiza em um falso tripartismo, na medida em que é assegurado a cada Estado membro participar com dois representantes de governo, um representante das entidades patronais e um representante dos trabalhadores. Nessa proporção, sempre haverá maior presença de governos do que as outras partes que compõem o tripé da OIT, o que faz com que as posições de cada parte tenham peso desiguais.

²² Entre as principais diretrizes que orientam a atuação da OIT estão os seguintes pontos, contidos na Declaração Relativa aos Direitos e Princípios Fundamentais no Trabalho (OIT, 1998): "(i) liberdade sindical e reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva; (ii) eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório; (iii) abolição efetiva do trabalho infantil; (iv) eliminação de todas as formas de discriminação em matéria de emprego e ocupação" (OIT, 1998: 02).

²³ Segundo a OIT (1998), "no momento de incorporar-se livremente à OIT, todos os Membros aceitaram os princípios e direitos enunciados em sua Constituição e na Declaração de Filadélfia, e se comprometeram a esforçar-se por alcançar os objetivos gerais da Organização na medida de suas possibilidades e atendendo a suas condições específicas; (...) esses princípios e direitos têm sido expressados e desenvolvidos sob a forma de direitos e obrigações específicos em convenções que foram reconhecidas como fundamentais dentro e fora da Organização. (...) todos os Membros, ainda que não tenham ratificado as convenções aludidas, têm um compromisso derivado do fato de pertencer à Organização de respeitar, promover e tornar realidade, de boa fé e de conformidade com a Constituição, os princípios relativos aos direitos fundamentais que são objeto dessas convenções" (OIT, 1998: 02).

ratificou uma das oito convenções consideradas pela OIT como fundamentais, ao contrário da Bolívia²⁴.

Ainda que a OIT tenha como papel primordial o estabelecimento de normas internacionais para a promoção dos direitos fundamentais do trabalho, Ramos e Abramo (2011) afirmam que, desde a sua criação, a instituição considerou entre as suas principais preocupações a situação dos povos indígenas e tribais em todo mundo. Essa preocupação não se limitou, historicamente, à questão laboral, tendo a instituição se debruçado sobre as situações sociais e econômicas adversas que esses povos se encontravam, inicialmente nos contextos coloniais e posteriormente também nos países independentes²⁵. Nessa direção, a OIT iniciou, em 1921, uma série de estudos sobre as condições de trabalho desses grupos e instituiu, em 1926, uma Comissão de Peritos em Trabalho Indígena com o objetivo de propor normas internacionais para a salvaguarda dos direitos indígenas nas relações de trabalho.

A partir da atuação da Comissão de Peritos, a OIT propôs, gradativamente, entre as décadas de 30 a 50, um conjunto de convenções voltadas à melhoria das relações de trabalho e ao combate à exploração da mão de obra indígena e tribal através de formas análogas à escravidão. Esse conjunto normativo inicial é chamado de Código Laboral dos Nativos (AYLWIN, 2010) e é formado pelas convenções de número: 50 - sobre o recrutamento de trabalhadores indígenas²⁶ (1936); 64 - sobre regras para contratos escritos de trabalhadores indígenas²⁷ (1939); 65 - sobre sanções penais contra trabalhadores indígenas pelo descumprimento de contrato²⁸ (1939); 86 - relativa à duração máxima de contratos de trabalho para indígenas²⁹ (1947); e 104 - sobre a abolição das sanções penais contra indígenas³⁰ (1955). Soma-se a essas convenções uma iniciativa da OIT de organizar, junto a governos e indígenas

²⁴ Até o momento foram apresentadas pela OIT 183 convenções internacionais. Destas, oito são consideradas como fundamentais e integram a “Declaração de Princípios Fundamentais e Direitos no Trabalho”, sendo elas: Convenção 29 sobre o trabalho forçado (1930); Convenção 87 sobre a liberdade sindical e a proteção do direito de sindicalização (1948); Convenção 98 sobre o direito de sindicalização e de negociação coletiva (1949) Convenção 100 sobre igualdade de remuneração (1951); Convenção 105 sobre a abolição do trabalho forçado (1957); Convenção 111 sobre a discriminação (emprego e ocupação) (1958); Convenção 138 sobre a idade mínima para o trabalho (1973); e Convenção 182 sobre as piores formas de trabalho infantil (1999). Dessas, o Brasil não ratificou a Convenção 87, sobre liberdade sindical. Segundo Villatore (2004), a não ratificação desse instrumento deve-se à unicidade sindical e à cobrança obrigatória de contribuição contidas na Constituição Federal de 1988.

²⁵ Paralelo às discussões sobre direitos de grupos étnicos, a OIT buscou também legislar sobre a situação dos trabalhadores rurais. Várias convenções da OIT abordam o tema, como as convenções 110, de 1958, sobre Plantações; 111, de 1958, sobre discriminação no emprego e ocupação, de 1958; 122, de 1964, sobre políticas de emprego; e a 141, de 1975, sobre organizações de trabalhadores rurais (GÓMEZ, 2006).

²⁶ Ratificado por 33 membros da OIT. Não foi ratificado nem pelo Brasil nem pela Bolívia.

²⁷ Ratificado por 30 membros da OIT. Não foi ratificado nem pelo Brasil nem pela Bolívia.

²⁸ Ratificado por 33 membros da OIT. Não foi ratificado nem pelo Brasil nem pela Bolívia.

²⁹ Ratificado por 23 membros da OIT. Não foi ratificado nem pelo Brasil nem pela Bolívia.

³⁰ Ratificado por 25 membros da OIT. Foi ratificado pelo Brasil mas não pela Bolívia.

da reunião andina, o Projeto de Assistência Técnica e Cooperação para o Desenvolvimento das Comunidades Indígenas Andinas (STAVENHAGEN, 2006).

Importante dizer que as políticas do trabalho para os povos indígenas sempre foram vistas, pelos governos latino-americanos, como meios para garantir e acelerar os processos de integração desses povos à sociedade nacional. Conforme demonstramos no Capítulo I, na Bolívia, a questão étnica se confunde com a questão laboral e de classe. No Brasil, o início da política indigenista laica e estatal tinha entre as suas principais ações a incorporação dos povos indígenas à sociedade nacional a partir do engajamento de indígenas em frentes de trabalho, o que fica explícito nas três últimas letras do Serviço de Proteção ao Índio: LTN - localização de trabalhadores nacionais³¹. Diante da imposição de políticas deliberadas para integração desses povos através da exploração de mão de obra, não é razoável dissociar as questões do trabalho das outras dimensões dos direitos dos povos indígenas. Assim, para legislar sobre direitos trabalhistas dos indígenas era preciso efetivar outros direitos fundamentais, relacionados, por exemplo, à garantia territorial e promoção de direitos educacionais.

Nessa direção, as iniciativas da OIT à época buscavam superar a falta de reconhecimento, no cenário internacional, das populações indígenas como sujeitos coletivos bem como atender à necessidade de assegurar direitos através da constituição de mecanismos de proteção para os direitos humanos. E é nesse sentido que as ações da OIT têm forte impacto na estruturação inicial de uma legislação internacional de proteção a esses povos.

Nesse mesmo período, iniciam-se os primeiros contatos organizados entre grupos étnicos, apoiadores e representantes governamentais da América Latina. Um marco dessa articulação foi a organização, em 1940, do Primeiro Congresso Indigenista Interamericano, em Patzcuaro – México. Esse encontro tinha como objetivo debater assuntos relacionados aos povos nativos em todo o continente americano e buscar diálogo e articulação entre políticas indigenistas estatais. Além de ter sido o momento inicial de intercâmbio organizado entre realidades distintas dos povos indígenas no continente, esse encontro instituiu, em âmbito internacional, o dia 19 de abril como o “Dia do Índio”. Deliberou também sobre a criação do Instituto Indigenista Interamericano³², com sede no México, com a finalidade de construir ações para a garantia de direitos dos povos indígenas nas Américas. Mesmo que não tenha

³¹ O órgão foi criado em setembro de 1910 com o nome de Serviço de Proteção ao Índio e Localização de Trabalhadores Nacionais - SPILNT. Mais tarde, foram retiradas as últimas três palavras, passando a ser chamado apenas de SPI.

³² O Instituto foi criado com o objetivo de cumprir as resoluções do congresso, coordenar e orientar a política indigenista no continente. A Bolívia ratificou a Convenção que criou o Instituto em 1945 e o Brasil em 1954. Em 1953, o Instituto passa a ser vinculado à Organização dos Estados Americanos - OEA.

alcançado seus objetivos completamente, essa articulação possibilitou o início do diálogo entre as realidades de cada país e tentou organizar ações de aprimoramento das políticas indigenistas.

A importância das ações da OIT e da estruturação de uma articulação internacional dos povos indígenas fica evidente ao analisar aquele momento histórico. Segundo Eide (2010), as primeiras décadas do século XX foram marcadas pelo auge do direito internacional clássico, positivista, em que a soberania nacional era o princípio organizador básico dos Estados. Considerava-se, naquele momento, que o direito internacional derivava unicamente das relações entre Estados soberanos e que as situações das populações no interior dos países era assunto exclusivo de cada governo. Diante disso, as questões relacionadas às populações indígenas e tribais eram vistas como de âmbito interno, inclusive no que se refere às relações entre poderes coloniais e populações nativas nas colônias européias. Nesse contexto, ainda segundo Eide (ibid.), os povos indígenas careciam de um status especial diante do direito internacional, não dispondo de mecanismos ou procedimentos para se dirigirem à comunidade internacional.

Mesmo com a criação da Organização das Nações Unidas - ONU³³, em 1945, e da Organização dos Estados Americanos - OEA, em 1948, se mantém a invisibilidade das populações indígenas e tribais no cenário internacional. As discussões que levaram à construção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, ignoraram a existência e as violências sofridas pelas populações indígenas no período das grandes guerras. O trabalho se realizou muito mais na ideia kantiana de universalidade e individualidade dos direitos humanos do que na perspectiva de defesa e respeito à diversidade étnica no mundo, em um cenário de hegemonia dos direitos individuais frente aos direitos coletivos. A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, publicada também em 1948, mantém a linguagem universalista e a miopia frente a forte presença de grupos étnicos no continente americano (SALMÓN, 2012). Os dois textos não reconheceram as populações indígenas como sujeitos de direitos coletivos, optando por reforçar os direitos igualitários da pessoa humana e o combate a todas as formas de discriminação.

Uma tentativa pioneira de inclusão do tema dos povos indígenas na ONU veio da delegação governamental da Bolívia, em 1948. Naquele momento, os representantes do país apresentaram a proposta de criar uma subcomissão encarregada de diagnosticar os problemas sociais das populações originárias do continente americano. A iniciativa não teve respaldo de

³³ Em 1946, diante da criação da ONU, a OIT passa a ser uma agência vinculada à estrutura das Nações Unidas, o que fez com que a OIT fosse a primeira agência especializada da ONU.

outros membros e foi ignorada, o que mostrou o desinteresse dos países da ONU em relação ao tema à época (WILLEMSEM-DIAZ, 2010).

Os primeiros textos da ONU a trazerem referências à questão étnica, ainda que de forma bastante tangencial e sob o manto das minorias, foram a Convenção para a Prevenção e a Sanção do Delito de Genocídio, de 1948³⁴, que conceitua genocídio como o ato perpetrado com a intenção de destruir, total ou parcialmente, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso; e duas resoluções: a 217 C, de 10 de dezembro de 1948, e a resolução 532 B, de 04 de fevereiro de 1952, nas quais a Assembleia Geral declara que

(...) as Nações Unidas não podem permanecer indiferentes diante da questão das minorias. (...) é difícil adotar uma solução uniforme nesta complexa e delicada questão que apresenta aspectos especiais em cada estado em que se apresenta (RESOLUÇÃO 217 C, de 10 de dezembro de 1948).

(...) a prevenção às discriminações e a proteção às minorias constituem dois dos aspectos mais importantes da obra positiva empreendida pelas Nações Unidas. (RESOLUÇÃO 532 B, de 04 de fevereiro de 1952).

Diante da insipiência dos debates sobre a situação dos povos originários no Sistema Internacional, é a OIT que assume o protagonismo nas discussões sobre o tema. Em 1953, lançou um relatório sobre as populações classificadas por eles como aborígenes, com um extenso relato das condições de vida e de trabalho dessas populações em diversas regiões do mundo (IBARRA, 1982). Diante do diagnóstico e pelo acúmulo adquirido nas discussões sobre as situações vividas por povos originários em todo o mundo, a OIT constrói e publica, em cooperação com outras agências das Nações Unidas³⁵, o primeiro instrumento internacional normativo sobre populações indígenas e tribais, a Convenção nº 107, de 1957³⁶. Ainda que com os olhos de hoje seja possível fazer inúmeras críticas ao texto, esse instrumento deve ser visto como marco inicial na construção do *corpus* jurídico internacional de garantia dos direitos consuetudinários desses povos.

A Convenção traz 37 artigos, divididos em oito capítulos. Chama a atenção que, do total de artigos, apenas quatro se referem diretamente à questão laboral: o 15º, sobre contratação e

³⁴ Resolução 260 A, em vigor desde 12 de janeiro de 1951 e ratificada por 83 Estados membros da ONU.

³⁵ No preâmbulo do texto, é afirmado que as normas constantes do texto "(...) foram formuladas em colaboração com as Nações Unidas, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura e a Organização Mundial da Saúde, nos escalões competentes e nos respectivos setores, e que se propõem a procurar que as referidas entidades prestem, de maneira contínua, sua colaboração às medidas destinadas a estimular e assegurar a aplicação de tais normas" (OIT, 1957).

³⁶ Convenção aprovada na 40ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho, em Genebra - 1957. Entrou em vigor no plano internacional em 02 de junho de 1959. Foi ratificada por 27 países membros da OIT, entre eles 14 países americanos: Brasil, Bolívia, Argentina, Colômbia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, El Salvador, Equador, Haiti, México, Panamá, Paraguai e Peru.

condições de emprego e os 16º a 18º, sobre formação profissional, artesanatos e indústrias rurais. Os outros pontos do texto tratam de princípios gerais, terras, seguridade social, saúde, educação e meios de comunicação.

Destacamos aqui os dois principais aspectos dessa Convenção que, posteriormente, foram revisados pela Convenção 169, a partir de críticas dos movimentos indígenas e indigenistas: as definições de povos indígenas e tribais e a orientação assimilacionista presente no texto:

Art. 1 - 1. A presente convenção se aplica: a) aos membros das populações tribais ou semitribais em países independentes, cujas condições sociais e econômicas correspondam a um estágio menos adiantado que o atingido pelos outros setores da comunidade nacional e que sejam regidas, totais ou parcialmente, por costumes e tradições que lhes sejam peculiares ou 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 as instituições sociais, econômicas e culturais daquela época do que às instituições peculiares à nação a que pertencem. 2. 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 nacional.

Art. 2 - 1. Competirá principalmente aos governos pôr em prática programas coordenados e sistemáticos com vistas à proteção das populações interessadas e sua integração progressiva na vida dos respectivos países.

2. Tais programas compreenderão medidas para: (...) b) promover o desenvolvimento social, econômico e cultural das referidas populações, assim como a melhoria de seu padrão de vida; c) criar possibilidades de integração nacional, com exclusão de toda medida destinada à assimilação artificial dessas populações.

(...)

4. Será excluído a força ou a coerção com o objetivo de integrar as populações interessadas na comunidade nacional.

(CONVENÇÃO nº 107, de 1957).

Na conceituação de povos presente na Convenção 107 chama atenção a explicitação da visão evolucionista do documento ao afirmar que a identidade tribal decorre de condições sociais e econômicas que correspondam a estágios menos adiantados em relação a outros setores da sociedade nacional. No texto, os indígenas são incluídos na categoria ampla “tribal”, mas com uma diferenciação decorrente da soma dos critérios de: presença anterior à colonização e de manutenção total ou parcial das suas instituições sociais, econômicas e culturais. O artigo faz ainda uma diferenciação entre “tribal” e “semitribal”, que seriam os grupos e pessoas que teriam “perdido” parte de suas “características tribais” mas que ainda não estariam integrados, ou seja, estariam em vias de integração.

O artigo 2º do texto explicita o principal objetivo do texto: a salvaguarda dos direitos dos povos tribais para que a integração desses povos fosse realizada pelos Estados de forma progressiva, pacífica e respeitosa, sem o uso da força e da coerção com o objetivo de evitar uma “assimilação artificial”. Ao defender essa forma de integração, a Convenção define a identidade tribal e indígena como diferenciada em seu “primitivismo”. Nesse sentido, considerou essa condição como transitória e reservou aos Estados nacionais o papel de “agente evolutivo” e “desenvolvedor” desses grupos para alçá-los ao “estágio civilizatório” do restante da população mundial.

Longe de ser um posicionamento isolado da OIT, a Convenção 107 reflete todo um sistema de pensamento existente à época, que defendia a existência de uma linha evolutiva em que cabia aos povos indígenas um único caminho: a integração coletiva e individual às suas sociedades nacionais. Dentro do espírito de justiça social e econômica da OIT, a instituição tinha como papel legislar para a melhoria da qualidade de vida dos povos indígenas, através da construção de consensos com os Estados para o estabelecimento de salvaguardas de proteção à exploração indevida de sua mão de obra. Ao ratificarem esse instrumento, em 1965³⁷, Brasil e Bolívia incorporam boa parte dos preceitos contidos no documento em seus arcabouços jurídicos, como pode ser visto, por exemplo, no Estatuto do Índio³⁸ brasileiro.

Diante das iniciativas da OIT, as outras agências do sistema ONU e Interamericano passam a debater, de maneira mais sistemática, as questões relacionadas aos povos indígenas e tribais. Willemsem-Diaz (2010), advogado guatemalteco e funcionário da Subcomissão de Prevenção às Discriminações e Proteção das Minorias, desde a década de 1950³⁹, relata as tentativas que fez, junto a outros servidores e dirigentes da ONU, para a inclusão do tema povos indígenas nos relatórios da subcomissão. O primeiro documento no qual conseguiram explicitar a situação desses povos foi o “Estudo especial da discriminação racial nas esferas política, econômica, social e cultural”, que em um capítulo escrito por Willemsem-Diaz

³⁷ A Convenção 107 vigorou na Bolívia de janeiro de 1965 a dezembro de 1992, quando o país ratificou a Convenção 169. No Brasil, a Convenção 107 esteve em vigor de junho de 1965 a julho de 2002.

³⁸ A Lei nº 6.0001, de 19 de dezembro de 1973, ainda está em vigor no Brasil, em que pese estar defasada em relação à Constituição Federal de 1988. A questão da integração pacífica dos indígenas à sociedade nacional perpassa todo o texto. Como no Artigo 2º, inciso VI: VI - Cumpre à união (...) respeitar, no processo de integração do índio à comunhão nacional, a coesão das comunidades indígenas, os seus valores culturais, tradições, usos e costumes;

³⁹ Santamaría (2006) afirma que Willemsem-Diaz foi o primeiro funcionário das Nações Unidas a ser designado para tratar o tema indígena de forma preferencial e específica, o que fez com que tivesse um papel estratégico na construção de recomendações para abordagem da questão na ONU.

defendia a necessidade de construir medidas em relação à proteção dos povos indígenas⁴⁰ (WILLEMSEM-DIAZ, 2010).

Essa primeira iniciativa subsidiou um novo diagnóstico, feito pela ONU, em 1971: o “Estudo do Problema da Discriminação contra as Populações Indígenas”. Esse trabalho identificou que a maioria dos países com presença de povos indígenas adotava, prioritariamente, políticas de integração e sugeriu que as Nações Unidas fizessem estudos adicionais e completos sobre a questão do tratamento dado pelos Estados a essas populações. A recomendação foi aprovada pelo Conselho Econômico e Social que determinou à Subcomissão de Prevenção de Discriminações e Proteção às Minorias a realização de um estudo geral sobre o problema indígena com propostas de medidas nacionais e internacionais necessárias ao combate à discriminação. Para coordenar o estudo foi nomeado José Martínez Cobo⁴¹ como relator especial (IBARRA, 1982).

Martínez Cobo realizou um longo estudo sobre os povos indígenas no mundo, entre 1971 e 1982⁴², com a análise e verificação de dados sobre povos indígenas em 37 países, a preparação de informes e formulação de recomendações a serem adotadas pelos países membros (ibid.). No período, visitou 11 países, entre eles o Brasil e a Bolívia, no ano de 1976. Nas conclusões de Cobo está o apontamento da necessidade de a ONU construir normas internacionais específicas para esses grupos sociais. Além disso, Martínez Cobo fez críticas à tendência integracionista da Convenção 107 da OIT e às definições de populações indígenas contidas no texto (SALMÓN, 2012). Diante das críticas, propôs uma nova conceituação desses grupos, chamando-os pela primeira vez de povos⁴³. Além disso, o estudo reconhece as dimensões estruturais da exclusão dos grupos étnicos nesses países através de práticas de dominação e negação de direitos, o que caracterizaria uma situação de colonialismo interno (GONZÁLEZ CASANOVA, 1969), na medida em que:

(...) é indispensável caracterizar as populações indígenas como grupos não dominantes da sociedade, que estão colocados embaixo de uma estrutura estatal não neutra. Suas posições como grupos não

⁴⁰ Capítulo IX do Estudo especial da discriminação racial nas esferas política, econômica, social e cultural, sob a responsabilidade do relator especial Hernán Santa Cruz (WILLEMSEM-DIAZ, 2010).

⁴¹ Diplomata equatoriano, doutor em Direito e Ciências Sociais na Universidade do Equador. Embaixador do Equador no Reino Unido, Colômbia, Uruguai e Chile.

⁴² O trabalho de Cobo foi intitulado “Estudo do problema da discriminação contra as populações indígenas (E/CN.4/Sub.2/1986/7)”, e foi publicado pela ONU em 1986.

⁴³ “São comunidades, povos e nações aqueles que, tendo uma continuidade histórica com as sociedades anteriores à invasão que se desenvolveu em seus territórios, considerando-se distintos de outros setores das sociedades que agora prevalecem nesses territórios, ou em partes deles. Eles formam, atualmente, setores não-dominantes da sociedade e estão determinados a preservar, desenvolver e transmitir às gerações futuras seus territórios ancestrais e sua identidade étnica como base de sua sobrevivência como povos, de acordo com seus próprios padrões culturais, as suas instituições e os seus sistemas legais” (MARTÍNEZ COBO *apud* BURGER e CASTRO, 2006, p. 109 - tradução nossa).

dominantes são as razões da necessidade de instituir medidas de proteção a seu favor, lhes concedendo direitos e lhes prestando serviços especiais (MARTÍNEZ COBO *apud* IBARRA, 1982, p. 97 - tradução nossa).

A partir da conceituação de González Casanova (op. cit.) e da constatação de Martínez Cobo, podemos caracterizar o colonialismo interno dos países latino-americanos como a permanência de práticas de controle e dominação dos Estados junto os povos indígenas, somada à negação dos direitos estabelecidos pelas constituições nacionais. A continuidade dessas práticas nos Estados é diagnosticada por Stavenhagen (2006) na medida em que, salvo raras exceções, os Estados nacionais herdeiros das instituições coloniais impuseram um modelo de nação e um sistema jurídico-administrativo que não se diferenciam, em essência, dos modelos coloniais anteriores. Diante disso, mantiveram em suas políticas para populações indígenas uma boa dose de racismo e darwinismo social através de categorizações racializadas das populações, como nos mostra Quijano (2005a). Para Baniwa (2013) o racismo persistente deve ser entendido como componente de uma organização sociopolítica baseada em uma hegemonia cultural limitadora do diálogo interétnico.

Assim, os inicialmente categorizados como “índios” transformaram-se, ao longo dos séculos, em minorias subdesenvolvidas que deveriam ser conduzidas ao progresso, à civilização e ao desenvolvimento, nas formas definidas pelos governos. Essa situação faz com que se mantivessem relações assimétricas entre Estados e povos indígenas, a partir de processos históricos de dominação-sujeição marcadas pela estigmatização, negação e manipulação das identidades indígenas para adaptação às políticas estatais (CARDOSO DE OLIVEIRA, 1981).

Diante da identificação do colonialismo interno inerente às realidades étnicas latino-americanas, Cobo (op. cit.) propôs uma série de ações que influenciaram, sobremaneira, as legislações internacionais posteriores. A partir delas, a ONU decide criar, em 1982, um Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas - GTPI⁴⁴ com a atribuição de analisar a situação dos povos indígenas, documentar a inclusão do tema na ONU e elaborar normas relativas ao reconhecimento, promoção e proteção dos direitos desses povos na perspectiva de elaboração de um projeto de declaração sobre os direitos dos povos indígenas.

Para Erica-Irene Daes (2010), relatora especial do grupo por duas décadas, o GTPI representou o primeiro espaço aberto dentro da ONU para o diálogo com representantes dos

⁴⁴ O grupo foi composto por cinco especialistas independentes das diferentes regiões da ONU. A designação do Grupo foi feita pela Resolução 1982/34, de 07 de maio de 1982. Estava vinculado à Subcomissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, do Comitê de Direitos Humanos, que fazia parte do Conselho Econômico e Social (ECOSOC).

povos indígenas, governos e especialistas, o que fez com que se convertesse em um local permanente de debates sobre as questões indígenas. Dessa forma, o grupo se transformou em uma *comunidade de ação* (ibid.), diante das múltiplas iniciativas dos povos indígenas para a produção de um ordenamento jurídico internacional, a partir de um modelo de governança global (SANTAMARÍA, 2006). Importante notar que a participação nesse espaço sempre foi aberto aos representantes indígenas, no entanto, era necessário financiamento próprio para estar presente nas reuniões anuais, o que era possível apenas para indígenas e ONGs com apoio financeiro. Por conta disso, se formou um grupo de elite indígena e indigenista internacional que conseguia de fato ocupar esse espaço (ibid.)

Mais do que uma iniciativa espontânea da ONU, a ampliação do debate sobre os povos indígenas nas instâncias internacionais deve ser vista também como resultado da ampliação da articulação entre povos indígenas de diferentes regiões, intensificada a partir da década de 1970. Através do diálogo, do intercâmbio e da construção de organizações transnacionais, lideranças indígenas buscaram incidir sobre esses espaços e pautar a necessidade de construção de ações articuladas de promoção e proteção dos direitos humanos dos povos.

Essa interação entre povos se tornou possível graças aos processos de emergência de indígenas como novos agentes sociais na esfera pública, que se organizaram a partir do questionamento das práticas de colonialismo interno dos Estados nacionais. Constata-se, nesse período, uma maior organização e visibilidade dos movimentos indígenas, em âmbito nacional e internacional, através de afirmações e reconstruções de identidades étnicas diferenciadas. Nessa nova situação, intensifica-se a formação de pensamentos políticos pan-indígenas, que relacionam diferentes povos a uma mesma história (BONFIL BATALLA, 1981) e dão base para a criação de movimentos indígenas transnacionais. A busca dos movimentos indígenas pelo reconhecimento legal internacional pode ser considerada uma extensão da luta pela descolonização dos Estados nacionais (EIDE, 2010). Isso fica claro na posição externada por Maria Eugenia Quispe:

Os nossos povos sempre souberam que eram colonizados. Tivemos por muito tempo uma educação destruturadora de nossa identidade. Tivemos a intromissão dos partidos políticos, dos sindicatos. Não podíamos viver como queríamos. Por isso nossas organizações fizeram o manifesto de Tiwanaku, em 1973. Queriam que não se servissem mais dos indígenas. Queriam que fossem respeitados os verdadeiros interesses dos indígenas (...). O que vivíamos era como se o indígenas vivessem em uma casa alugada na qual pudessem ser chamados a atenção a qualquer hora, já que são apenas hóspedes. Nunca fomos donos, o senhorio eram os espanhóis, depois os *criollos* (MARIA EUGENIA QUISPE. Indígena aymara e vice-presidente do Fórum

No manifesto de Tiwanaku, a que se refere Maria Eugenia, intelectuais aymaras reforçam o caráter colonial do Estado boliviano e cobram participação na vida política e econômica do país. Entrevistamos um desses intelectuais, o aymara Victor Hugo Cárdenas, que nos contou que o objetivo daquele momento foi externar que os problemas dos *campesinos* e indígenas não eram apenas de classe, era uma questão étnica também. Esses povos eram oprimidos por serem pobres e por serem indígenas, não tendo o seu papel dentro da nação reconhecido e respeitado. Por isso, era preciso ver os indígenas e camponeses em suas duas dimensões⁴⁵: a opressão pela exploração econômica e pela negação de suas identidades.

Naquele momento era preciso denunciar o fracasso da revolução de 1952 e o discurso igualitário da mestiçagem, pois persistia o racismo cotidiano na Bolívia contra os *campesinos*. A cidadania prometida era deixar de ser indígena pela integração à vida política, econômica e cultural da nação. Nós negamos isso, era preciso respeitar os *campesinos* como eram. Também rejeitamos o marxismo, que era algo externo a nós, não vinha da gente. Era preciso nos respeitar como éramos. Foi aí que iniciamos o rompimento com a subalternidade. Lutamos muito por isso, pela redemocratização. Não foi o governo Evo que rompeu a subalternidade, esse rompimento foi lá atrás. Muita gente lutou por isso, muita gente se foi por esse sonho. (VICTOR HUGO CÁRDENAS. Indígena aymara e ex-vice-presidente da Bolívia de 1993 a 1997. Entrevista ao autor. Julho de 2014, La Paz – Bolívia, tradução nossa).

“Um povo que oprime outro povo não pode ser livre”, disse o Inca Yupanqui aos espanhóis. Nós, os *campesinos* quechuas e aymaras, junto com as outras culturas indígenas do país, dizemos a mesma coisa. Nos sentimos economicamente explorados e culturalmente e politicamente oprimidos. Na Bolívia, não tem havido uma integração de culturas e sim uma sobreposição e dominação que nos faz permanecer nos extratos mais baixos e explorado dessa pirâmide. Bolívia viveu e está vivendo frustrações terríveis. Uma delas, talvez a maior de todas, é a falta de uma verdadeira participação dos *campesinos* quechuas e aymaras na vida econômica, política e social do país. Nós pensamos que sem uma mudança radical neste aspecto será totalmente impossível criar a unidade nacional e um desenvolvimento econômico dinâmico, harmonioso, próprio e adequado a nossa realidade e necessidades (MANIFESTO DE TIAHUANACO, 1973 - tradução nossa).

No texto, fica clara a importância dada pelos indígenas à participação política, social e econômica em seus países. De fato, o fortalecimento da participação indígena nas esferas públicas que foi se ampliando a partir da década de 70 foi fundamental para o rompimento gradual do paradigma da condição transitória da identidade indígena que norteava, de maneira geral, as políticas nacionais para os povos indígenas. Nesse novo cenário, os Estados nacionais não mais conseguem comportar e isolar questões étnicas dentro de suas fronteiras, o que

⁴⁵ Albó (1987) afirma algo parecido, em que o “problema campesino” deveria ser visto com dois olhos: um para a exploração econômica e outro para a exclusão étnica.

dificulta o seu papel de aplanador das coletividades. Os Estados passam a ser moderadores dessa expansão, que se dá através da emergência na esfera pública de movimentos sociais que se definem pela marcação de trajetórias sociais distintas (WOLF, 2003) e pelas reivindicações de novos mecanismos de participação política (AVRITZER, 2002). Essas transformações nos níveis de participação e nas formas de organização representam uma quebra no ordenamento dos Estados nacionais e um questionamento quanto aos modelos hegemônicos de governo, de cidadania e de sociedade nesses países (CASTAÑO, 2006).

É nesse terreno que se desenvolve, gradativamente, uma esfera internacional permanente de interação, de forma não simétrica, entre diferentes atores que têm interface com a questão indígena no mundo: representantes dos povos indígenas, governos, organizações da sociedade civil, especialistas e o corpo diplomático residente na ONU. A partir de Bourdieu (2011) e Cardoso de Oliveira (2000), podemos conceituar esse espaço como *campo político indigenista internacional*. Para nós, esse campo não se refere apenas a uma instância específica, e sim às interações dos atores e redes a partir dos diferentes mecanismos interligados de direitos humanos, como a ONU, suas agências (OIT, PNUD, UNESCO, etc.) e a OEA. São espaços mediados por regras próprias da diplomacia e da governança global, em que os atores buscam, idealmente, a construção de um diálogo político intercultural, a partir dos seus posicionamentos, interesses e perspectivas. O produto principal dessas relações, espera-se, é a construção de consensos para a institucionalização de princípios generalizáveis de proteção e promoção dos direitos humanos dos povos indígenas, que devem ser respeitados e aplicados independentemente das realidades dos Estados.

Como resultado da exposição internacional dos contextos em que viviam, os povos indígenas pleitearam o “direito a ter direitos” (ARENDT, 2004) junto ao direito a construir os seus direitos, como nos disse Francisco Ibarra⁴⁶, indígena boliviano do povo qhara-qhara. Ou seja, terem uma cidadania plena, através da garantia de direitos humanos universais, bem como o reconhecimento de suas especificidades, de forma a agregar aos princípios universais os direitos consuetudinários que decorrem das realidades étnicas, independente das fronteiras dos Estados-nação em que vivem. Por sua vez, os direitos específicos devem ser construídos de forma a permitir a ampla participação dos maiores interessados, os povos indígenas. A comunidade internacional, nesse caso, passa a ter um papel importante para estabelecer e garantir o cumprimento desses direitos.

⁴⁶ Francisco Ibarra Ortega é liderança do povo indígena qhara-qhara, da Bolívia, e responsável pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte da Organização Suou Charka. Realizamos entrevista com ele em novembro de 2014, em Cochabamba - Bolívia.

O governo [da Bolívia] sempre nos olhou de cima, mas nunca aceitamos isso. Nós fomos atrás, buscando os direitos. Sempre quisemos a nossa própria política, nossa economia, nossa autonomia alimentar. Queríamos os nossos direitos do nosso jeito, como somos. Queríamos o direito a cuidar dos nossos direitos, como queríamos (FRANCISCO IBARRA ORTEGA. Liderança indígena qhara-qhara e membro da CONAMAQ “orgânica”. Entrevista ao autor. Novembro de 2014, Cochabamba-Bolívia, tradução própria).

Através da conceituação deste campo, parece-nos correto afirmar que este se trata de uma esfera de mútua alimentação, em que a emergência de representantes dos povos indígenas como atores políticos fomentou a criação desse espaço, na mesma medida em que a consolidação desse local fortaleceu o protagonismo dos povos indígenas em âmbito internacional.

Por conta disso, é importante destacar o papel dos representantes indígenas nesses espaços. Pela complexidade das relações estabelecidas, a participação nessas discussões não é algo simples, o que exige desses representantes preparação prévia, financiamento contínuo e capacidade de negociação. Nesse cenário, as lideranças indígenas assumem o papel de *broker*, de intermediários entre as suas comunidades, os movimentos indígenas regionais e nacionais, os Estados e as instâncias internacionais. A partir de Wolf (2003), é possível identificar como função básica desses intermediários o estabelecimento de relações entre os indivíduos das comunidades, que não têm as possibilidades econômicas e/ou as conexões políticas necessárias junto às instituições nacionais e internacionais para acessar esse local e que depositam expectativas em seus representantes para garantir direitos específicos, e os demais atores do campo indigenista internacional. Ao ingressar nesses espaços, os *brokers* trabalham na construção de acordos entre as expectativas dos seus representados e as posições estatais dentro desses espaços, mediados pelas instâncias internacionais. Para Santamaría (2006), os indígenas participantes das discussões da ONU se transformam em vetores de exportação e importação dos direitos internacionais nos níveis local-nacional-internacional e se sujeitam, na medida em que se “profissionalizam”, a serem alvos de críticas pelo suposto afastamento de suas bases.

Dessa forma, desenvolve-se, segundo Cardoso de Oliveira (2006), um novo cenário em que os Estados nacionais passam a ser atravessados por múltiplos processos de reivindicações de direitos, a partir da revalorização de identidades e saberes locais. A partir disso, as definições políticas na relação com os povos indígenas não podem mais ser construídas tão somente no âmbito das ideologias e interesses estatais, e sim em um contexto de globalização dos direitos humanos. Nessa situação, a participação política dos povos indígenas é reverberada, na medida em que conecta povos através de um denominador comum: a condição

de exclusão diante de políticas de dominação impostas por Estados nacionais de todo o mundo (NIEZEN, 2003).

A formação do Conselho Mundial de Povos Indígenas (WCIP⁴⁷) é um importante exemplo das questões elencadas acima. O WCIP foi uma das primeiras tentativas por parte de representantes indígenas de consolidar um movimento indígena transnacional. Foi criado sobre o discurso de que a proteção dos povos indígenas era essencial para a preservação da paz e do desenvolvimento mundial. O principal idealizador do grupo foi George Manuel, indígena shuswap da Columbia Britânica (Canadá), que, no início da década de 1970, passou a participar de eventos internacionais, como a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente, em Estocolmo - 1972, em busca de apoio para a formação de uma rede indígena internacional. Nesse intuito, esteve com indígenas da Nova Zelândia, Austrália e Noruega e com outras entidades de apoio como o *Work Group for Indigenous Affairs*, a Survival Internacional, a *Anti-Slavery Society*, o Conselho Mundial de Igrejas e a OIT (BARROSO HOFFMANN, 2009). Sobre os diálogos iniciais que travou com indígenas desses locais, George Manuel declarou:

Espero que os valores de história comum e compartilhada que descobrimos um no outro sejam apenas as sementes das quais podem crescer uma aliança comum e duradoura para todos os povos indígenas (GEORGE MANUEL *apud* DAHL, 2009, p. 150 - tradução nossa).

Nessas articulações, George Manuel conseguiu apoio para a organização do Conselho e para a realização de uma Conferência Mundial dos Povos Indígenas, precedida por dois encontros preparatórios: na Guiana, em 1974, e na Dinamarca, em 1975. A Conferência foi realizada no Canadá, ainda em 1975. A partir disso, a WCIP conseguiu o status de órgão consultor da ONU e se tornou a principal organização internacional de representação dos povos indígenas até o fim da década de 1980⁴⁸. Nesses encontros, foram propostos novos critérios para a definição de povos indígenas, de forma a ampliar o conceito e incluir os samis (Noruega) e inuítes (Groelândia, Alasca e Canadá) (MINDE *apud* BARROSO HOFFMANN, 2009). Nessa nova conceituação, o grupo propõe três categorias para povos indígenas:

(...) povos que habitavam países constituídos por uma população composta de diferentes raças e grupos étnicos; (...) povos descendentes dos habitantes originários da região em que viviam; (...) povos que não tinham controle sobre o governo dos países em que viviam (BARROSO HOFFMANN, 2009, p. 112).

⁴⁷ World Council of Indigenous Peoples.

⁴⁸ O WCIP encerrou suas atividades em 1996, após a perda de representatividade no cenário internacional devido a conflitos internos.

Outro documento produzido pelo WCIP que teve grande influência sobre as discussões internacionais é a declaração final da 4ª Assembleia Geral do grupo, realizada no Panamá, em 1984. A declaração de princípios aprovada no final do encontro apontou para a necessidade de mudanças na perspectiva com que os Estados nacionais vinham tratando a questão indígena e jogaram luz sobre o anacronismo do texto da Convenção 107 da OIT, ainda vigente à época. No documento, estão preceitos que buscavam romper definitivamente com as políticas colonialistas de integração e que se tornaram, posteriormente, as bases das normas internacionais contemporâneas: o auto-reconhecimento, a autodeterminação, o direito à consulta e a necessidade do consentimento livre e informado antes da adoção de medidas que possam impactar os povos.

Princípio 1: Todos os povos indígenas tem o direito a livre determinação. Em virtude desse direito podem determinar livremente sua condição política e prover livremente o seu desenvolvimento econômico, social, religioso e cultural. Princípio 2: Todos os estados em que vivem povos indígenas deverão reconhecer a população, o território e as instituições dos povos indígenas. (...) Princípio 5: Todos os povos indígenas têm o direito de determinar que pessoa ou grupo de pessoas formam parte de sua população.(...)Princípio 12: Não se poderá realizar nenhum ato nem seguir nenhuma linha de conduta que, direta ou indiretamente, pode levar à destruição da atmosfera, as águas, os gelos, a fauna, o habitat e os recursos naturais, sem o consentimento livre e informado dos povos indígenas afetados. (...) Princípio 16: Os povos indígenas e suas autoridades têm o direito de serem previamente consultados e dar seu consentimento para qualquer investigação tecnológica e científica que vá se realizar em seus territórios e a ter pleno acesso aos resultados dessas investigações (DECLARAÇÃO DE PRINCÍPIOS DO WCIP (1984) *apud* DAES, 2010, p. 52 - tradução nossa).

Diante da ampliação das críticas sobre o seu caráter integracionista e colonialista, com os posicionamentos do WCIP e pelas discussões ocorridas no GTPI, a Convenção 107 perdeu o seu sentido. Assim, o Comitê de Peritos da OIT reconheceu, em 1986, a obsolescência do texto e considerou a sua aplicação inconveniente diante da nova realidade dos povos indígenas no mundo. Com esse reconhecimento, o Conselho de Administração da OIT incluiu nas pautas das conferências internacionais do trabalho de 1988 e 1989 a proposta de revisão do texto da Convenção 107 (RAMOS e ABRAMO, 2011). Essa revisão foi feita com a participação pontual de algumas organizações indígenas⁴⁹ e em diálogo com o GTPI. Como nos mostra Daes (2010), as principais proposições do grupo foram incorporadas pela OIT⁵⁰.

⁴⁹ Magdalena Gómez (2006) afirma que a OIT convidou algumas organizações indígenas, como o Conselho Mundial dos Povos Indígenas, o Conselho Indígena Sulamericano e a Conferência Circumpolar Unit, mas não se pode afirmar que foi uma participação ampla e permanente.

⁵⁰ Daes (2010) informa que as reuniões do GTPI eram acompanhadas por representantes da OIT, que faziam a ponte entre o processo de revisão da Convenção 107 e as discussões ocorridas no grupo.

O trabalho revisor baseou-se na perspectiva de romper com o paradigma da integração pacífica para a perspectiva de autodeterminação⁵¹ dos povos, sobre a base do respeito e da valorização da diversidade étnica, através da construção de mecanismos de autoidentificação, autonomia, participação e consulta. Nessa direção, as discussões levaram ao projeto de elaboração de uma nova convenção para a defesa de políticas de reconhecimento do direito ao controle coletivo de terras e recursos naturais dos povos, a promoção de direitos educativos e de saúde baseados em suas realidades culturais e a proteção dos seus direitos coletivos, laborais e de formação profissional (EIDE, 2010 e WILLEMSEM-DIAZ, 2010).

A Convenção 169 da OIT é elaborada como fruto desse trabalho e foi aprovada na 76ª Conferência da OIT, em junho de 1989, com 328 votos a favor, 1 contra e 49 abstenções. De acordo com as normas da OIT, as convenções aprovadas nas conferências gerais entram em vigência internacional após doze meses da data de ratificação por no mínimo dois membros. Diante das ratificações do instrumento pela Noruega (junho de 1990) e México (setembro de 1990), a Convenção passou a vigorar em setembro de 1991. A Bolívia ratificou o texto no mesmo ano, em dezembro. O Brasil, por sua vez, depositou o instrumento de ratificação em julho de 2002. Até o momento, 22 países a ratificaram, o que faz com que seja um texto com baixa adesão, se comparado com outras convenções da OIT, tendo inclusive menos ratificações do que a C107, que antes de ser revisada tinha 26 ratificações⁵². Países com importante presença de indígenas em seus territórios como Estados Unidos, Canadá, Nova Zelândia e Austrália optaram, inicialmente, pela não adesão a esse instrumento. No entanto, independentemente do número de ratificações voluntárias, a C169 se consolidou como único “instrumento internacional vinculante que trata especificamente sobre povos indígenas e tribais” (RAMOS e ABRAMO, 2011, p. 7) e serve de referência para as relações de povos indígenas, Estados e sociedades nacionais mesmo nos países que não a ratificaram, como mostra a experiência do Canadá que abordaremos no próximo capítulo.

A OIT, conforme havia feito na C107, não restringiu o novo instrumento à questão do trabalho, que se tornou, na verdade, algo secundário no texto. A C169 é formada por 44 artigos, divididos em 10 partes. Na primeira parte estão os principais avanços trazidos pelo texto: a

⁵¹ Em geral, os textos na língua espanhola nomeiam esse direito como *libre determinación*, enquanto em inglês é escrito como *self-determination*. No Brasil alguns autores também utilizam o termo livre determinação. Entendo que auto e livre determinação referem-se ao mesmo direito. Neste trabalho optamos por utilizar, prioritariamente, autodeterminação por ser o termo utilizado pela Declaração da ONU.

⁵² Apesar de ter sido revisada e considerada obsoleta e de aplicação inconveniente, a Convenção segue aplicável nos países que a ratificaram e que não adotaram a C169. Por conta disso, em 17 países a C107 continua vigorando, tendo entre eles o Panamá.

categorização dos grupos étnicos como povos⁵³, tribais ou indígenas, a partir de elementos objetivos e subjetivos e tendo como critério fundamental a autoidentificação ou a consciência de sua identidade⁵⁴; o reconhecimento dos direitos individuais, nos marcos de direitos humanos e das liberdades fundamentais, e também dos direitos coletivos a partir das identidades e das formas de organização desses povos⁵⁵; e o estabelecimento do direito de consulta, participação e autonomia indígena como meio de se promover a autodeterminação dos povos⁵⁶. O reconhecimento das situações de vulnerabilidade e exclusão vividas pelos povos indígenas e tribais, a afirmação da importância da autodeterminação e a vontade de deixar no passado a C107 são explicitados já no preâmbulo do texto.

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; e reconhecendo as aspirações desses povos de assumir o controle de suas próprias instituições e formas de vida e de seu desenvolvimento econômico e de manter e fortalecer suas identidades, línguas e religiões no âmbito dos Estados nos quais vivem; e observando que, em diversas partes do mundo, esses povos não têm condições de gozar de seus direitos humanos fundamentais na mesma medida que o resto da população dos Estados nos quais vivem e que, em muitos casos, tem-se observado um processo de erosão de suas leis, valores, costumes e perspectivas; (...) a [a OIT] adota, neste vigésimo sétimo dia de junho do ano de 1989, a seguinte Convenção, que poderá ser chamada Convenção sobre povos indígenas e tribais de 1989 (CONVENÇÃO 169 - OIT, 2011, p. 12 e 13).

Os demais capítulos do texto tratam de terras e territórios (Parte II), contratação e condições de emprego (Parte III), formação profissional, artesanato e indústrias rurais (Parte IV), seguridade social e saúde (Parte V), educação e meios de comunicação (parte VI), contatos e cooperação além-fronteiras (parte VII) e administração (parte VIII). O texto finaliza com duas partes relacionadas às disposições gerais (parte IX) e finais (parte X). Com isso, temos nesta Convenção um apanhado geral dos direitos consuetudinários para os povos indígenas em todo o mundo, que estabelece que os Estados nacionais deverão: promover a plena realização dos direitos sociais, econômicos e culturais desses povos, respeitando suas identidades culturais⁵⁷; reconhecer e garantir a posse ou propriedade das terras tradicionalmente ocupadas

⁵³ Para superar os impasses relacionados a essa categorização, a OIT afirma que esse reconhecimento não deve ser interpretado no sentido de acarretar qualquer implicação no que diz respeito a direitos que possam ser conferidos no âmbito do direito internacional (Artigo 1º, parágrafo 3 - OIT, 2011)

⁵⁴ Convenção 169 da OIT - Artigo 1º (OIT, 2011).

⁵⁵ Convenção 169 da OIT - Parte I, Artigos 2º ao 5º e 8º a 12º (OIT, 2011).

⁵⁶ Convenção 169 da OIT - Artigos 2º, 6º e 7º (OIT, 2011).

⁵⁷ Convenção 169 da OIT: Parte I – Política Geral.

por esses povos⁵⁸; ofertar serviços de saúde adequados, em cooperação com os interessados e baseados nas comunidades⁵⁹; e implementar programas e serviços educacionais diferenciados e interculturais, de acordo com suas especificidades e seus projetos de futuro⁶⁰.

O texto afirma, de forma peremptória, que os povos indígenas e tribais continuarão existindo como parte diferenciada de suas sociedades nacionais e que têm direito à autodeterminação de seu destino, devendo ter papel fundamental nos processos de tomadas de decisões que lhes dizem respeito. Como efeito, a Convenção 169 agrega à dimensão individual dos direitos humanos o direito dos povos, os reconhecendo como sujeitos de direitos coletivos.

A importância dessa mudança é que agora a condição de ser indígena passa a ter validade legal em âmbito internacional. Com isso, a C169 contribui, ou ao menos aponta, para a diminuição da discriminação contra esses povos e da assimetria existente na relação entre indígenas e não indígenas nos países. Além disso, ao negar a condição transitória da identidade indígena e garantir o direito à autoidentificação, a Convenção abre caminho para a possibilidade de reconhecimento oficial de comunidades que seriam consideradas anteriormente como completamente integradas, como é o caso dos grupos étnicos que à época não eram reconhecidos pelos Estados como indígenas ou tribais pela sua baixa distintividade social. A C169 apontou para uma inversão das ações já que, até então, a questão básica subjacente a todas as iniciativas estatais era o grau de integração ou de semelhança com o modo de vida da sociedade dominante, e agora a ênfase está sobre as diferenças, sobre os projetos específicos de futuro de cada povo indígena (GARCIA, 2005).

Francisco Ibarra resume da seguinte forma a importância da Convenção 169 para os povos indígenas:

A Convenção é uma lei, temos que colocar em prática. Não vale apenas para o meu país, mas serve também para o Brasil, para os nossos vizinhos, em nível latino-americano, Caribe, América Central, todo o mundo. Então, plenamente, temos que avançar, exercitar e nos dedicar, pois, pode ser uma salvação pra nós indígenas. Para te responder sobre a Convenção, digo que ela tem nos ajudado, junto ao governo, junto aos ministérios. Temos usado muito ela (FRANCISCO IBARRA ORTEGA. Liderança indígena qhara-qhara e membro da CONAMAQ “orgânica”. Entrevista ao autor. Novembro de 2014, Cochabamba-Bolívia, tradução própria).

1.2.2 A Declaração da ONU sobre Povos Indígenas

⁵⁸ Convenção 169 da OIT: Parte II – Terra.

⁵⁹ Convenção 169 da OIT: Parte I – Política Geral, – Parte II – Terra, Parte V – Seguridade Social e Saúde.

⁶⁰ Convenção 169 da OIT: Parte VI – Educação e Meios de Comunicação.

Concomitante à revisão da C107 e à apresentação da C169 ocorrem, dentro do campo político indigenista internacional, discussões para a elaboração de um novo instrumento para a promoção dos direitos dos povos indígenas: a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Até ser aprovada na Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2007, o projeto de declaração passou por um longo caminho, que se cruza em vários momentos com o da C169.

O esboço de Declaração foi discutida por 11 anos no Grupo de Trabalho sobre Povos Indígenas (GTPI) da ONU, entre 1982 e 1993, até que foi entregue à Comissão de Direitos Humanos da instituição para aprovação e posterior envio à Assembleia Geral. A ocasião era propícia, pois, 1993 havia sido declarado como o Ano Internacional das Populações Indígenas⁶¹, dando início ao Decênio Internacional das Populações Indígenas do Mundo, entre 1994/2004⁶².

Ao receber o projeto, a Comissão de Direitos Humanos da ONU⁶³ decidiu criar uma nova instância para, nos moldes do GTPI, dar continuidade às discussões sobre o projeto de declaração: o Grupo de Trabalho para a elaboração de um Projeto de Declaração sobre os direitos dos povos indígenas - GTPD⁶⁴. Durante doze anos, a Comissão, por meio do GTPD, discutiu anualmente os pontos do projeto até a sua aprovação, em junho de 2006. Segundo Rodolfo Stavenhagen⁶⁵ (2006) e James Anaya⁶⁶ (2006), os dois últimos relatores da ONU para povos indígenas, a cada ano as reuniões do grupo contavam com maior participação indígena. Por conta disso, esse espaço foi se consolidando dentro do campo político indigenista através da participação de centenas de representantes dos povos, dos governos e do corpo diplomático da ONU, com o intuito de construir consensos sobre os direitos dos povos indígenas.

⁶¹ Resolução 1988/37, da Comissão de Direitos Humanos da ONU.

⁶² Resolução 48/163, da Assembleia Geral da ONU. Com o fim do período, a Assembleia Geral decidiu por um novo decênio dos povos indígenas, entre 2005/2014 (Resolução 59/174).

⁶³ A Comissão foi transformada em Conselho de Direitos Humanos em 2006.

⁶⁴ Esse novo grupo foi a base para a criação, em 2007, do Mecanismo de Especialista em Direitos dos Povos Indígenas (Resolução 6/36), como órgão subsidiário ao Conselho de Direitos Humanos da ONU, com sede em Genebra/Suíça.

⁶⁵ Rodolfo Stavenhagen foi o primeiro Relator Especial para os Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais dos Indígenas, tendo exercido dois mandatos - 2002/2004 e 2004/2007. Tinha a função de a) Reunir, solicitar, receber e trocar informações e comunicações de todas as fontes relevantes, incluindo governos, os próprios povos indígenas e suas comunidades e organizações, sobre as violações dos seus direitos humanos e liberdades fundamentais; b) formular recomendações e propostas sobre as medidas adequadas e para prevenir e reparar as violações dos direitos humanos e liberdades fundamentais dos povos indígenas; c) trabalhar em estreita colaboração com outros relatores especiais, representantes especiais, grupos de trabalho e peritos independentes, da Comissão de Direitos Humanos e da Subcomissão para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos (STAVENHAGEM, 2007: 11).

⁶⁶ James Anaya é indígena do povo apache e foi Relator Especial para os Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais dos Indígenas entre 2008 a 2014.

As reuniões na ONU foram, para os indígenas, um processo de aprendizagem sobre as complexidades do mundo diplomático multilateral e uma oportunidade para estabelecer parcerias entre si e com organizações não-governamentais de direitos humanos. Assim, foi surgindo ao longo desses encontros uma agenda indígena de direitos humanos, que tem contribuído paulatinamente para a emergência de um novo direito internacional e para a construção dos povos indígenas como um novo sujeito coletivo de direito internacional (STAVENHAGEN, 2006, p. 24 - tradução nossa).

Concluído o trabalho do grupo, o projeto foi submetido à Assembleia Geral. Nesse espaço, os países latinos e europeus apoiaram maciçamente o texto, incluindo o Brasil e a Bolívia. A maior oposição ao texto veio dos membros anglófonos: Austrália⁶⁷, Nova Zelândia, Canadá e Estados Unidos, além de boa parte dos países do continente africano, a Rússia e a China. Os principais pontos de preocupação desses países diziam respeito à autodeterminação; à necessidade de consentimento livre, prévio e informado sobre decisões de Estado; e a questões relacionadas aos direitos territoriais (EIDE, 2010).

Barume (2010) mostra que os países africanos, em sua maioria, questionaram amplamente esses pontos. Um exemplo dado por ele mostra bem isso: o governo de Botswana afirmou não poder concordar integralmente com a Declaração a partir do argumento de que indefinição na conceituação de povos indígenas levaria todos os grupos étnicos do continente a serem considerados indígenas; que o direito à livre determinação causaria insurreições e divisões nos países; e que o direito ao consentimento prévio se converteria em um mecanismo de veto permanente aos projetos de governo. Por conta dessa visão, o grupo de países africanos propôs 35 emendas à declaração, entre as quais a proposta de limitação do direito de autodeterminação, substituindo-o por “direito de participar nos assuntos políticos do Estado” (BARUME, 2010: 180 - tradução nossa). Além disso, propuseram uma flexibilização do conceito de povos indígenas, através da seguinte proposta:

Reconhecendo que a situação dos povos indígenas varia segundo as regiões, os países e as comunidades, cada país ou região terá a prerrogativa de definir quem são os povos indígenas em seus países e regiões respectivos tendo em conta suas peculiaridades nacionais e regionais (PROPOSTA DE PREÂMBULO À DECLARAÇÃO *apud* BARUME, 2010, p. 181).

Apesar dessas posições, após uma ampla negociação capitaneada pelo México com apoio do Brasil e da Bolívia⁶⁸, a Declaração foi aprovada, com 143 votos a favor, quatro votos contra (Austrália, Canadá, Nova Zelândia e Estados Unidos) e 11 abstenções. Todos os países

⁶⁷ A Austrália reviu a sua posição e subscreveu a Declaração da ONU em abril de 2009.

⁶⁸ Brasil e Bolívia fizeram parte do grupo de 60 Estados membros da ONU, coordenados pelo México, que eram apoiadores irrestritos do texto. Na ONU os países que apoiam mais fortemente as declarações são chamados de copatrocinadores.

européus e latino-americanos votaram a favor do texto, com exceção da Colômbia⁶⁹, que se absteve. No final, foram acatadas algumas considerações pontuais dos países africanos⁷⁰, mas não foram alterados os preceitos fundamentais do texto, que manteve o direito à autodeterminação e a necessidade de consentimento livre, prévio e informado sobre as ações estatais (BARUME, 2010). Uma diferença em relação à C169 é o não estabelecimento de uma definição sobre os povos indígenas, o que faz com que essa questão fique em aberto no texto. Outro ponto importante é que o texto reafirma o papel da ONU na promoção dos direitos dos povos indígenas.

(...) Celebrando que os povos indígenas estejam se organizando para promover seu desenvolvimento político, econômico, social e cultural, com o objetivo de pôr fim a todas as formas de discriminação e opressão onde quer que ocorram; Convicto que o controle pelos povos indígenas dos acontecimentos que os afetam, a eles e suas terras, territórios e recursos os permitirão manter e reforçar as suas instituições, culturas e tradições e promover seu desenvolvimento de acordo com as suas aspirações e necessidades. (...) Proclama solenemente a seguinte Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas como ideal comum, que se deva perseguir em espírito de solidariedade e respeito mútuo: Artigo 1 - Os indígenas têm direito, como povos ou como pessoas, ao desfrute pleno de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais reconhecidos pela Carta das Nações Unidas, pela Declaração Universal de Direitos Humanos e o direito internacional relativo aos direitos humanos. [Proclama que] (...) Os povos indígenas têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito determinam livremente sua condição política e buscam livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural. [Artigo 4] Os povos indígenas, no exercício do seu direito à autodeterminação, têm direito à autonomia ou ao autogoverno nas questões relacionadas a seus assuntos internos e locais, assim como a disporem dos meios para financiar suas funções autônomas (DECLARAÇÃO DA ONU SOBRE POVOS INDÍGENAS, 2009, p. 8, 9 e 16).

A declaração não traz, a rigor, nenhum direito completamente novo para os povos indígenas, mas reforça vários pontos contidos na C169 e em outros instrumentos internacionais. O principal deles, que é a base do direito consuetudinário internacional contemporâneo, é o direito à autodeterminação. O informe de Martínez Cobo já afirmava, em 1982, a importância da autodeterminação, em suas muitas formas, como pré-condição para que os povos indígenas possam usufruir de seus direitos fundamentais, determinar o seu futuro e poder transmitir suas identidades para as próximas gerações (WILHELM, 2006). No entanto, continuam as disputas

⁶⁹ A posição da Colômbia na questão contrasta com o apoio dado pelo país nas discussões sobre a Convenção 169. A Colômbia foi um dos primeiros países a ratificar o instrumento, em agosto de 1991.

⁷⁰ Barume (2010) afirma que a Declaração da ONU sobre povos indígenas se converteu em um instrumento de direitos humanos mais amplamente apoiado pelos países africanos. Isso fica ainda mais claro quando comparada com a adesão da Convenção 169 no continente. Apenas 01 país, a República Centro-Africana, ratificou o instrumento.

em relação à abrangência e aplicabilidade desse direito. Diante da importância desse debate para a pesquisa, abordaremos o tema no Capítulo III da tese.

Para Willemsem-Diaz (2010), a aprovação da Declaração da ONU para povos indígenas coroa o êxito e o esforço coletivo de milhares de pessoas, em décadas de trabalho, para possibilitar um instrumento jurídico internacional orientador para a defesa dos povos indígenas. Além disso, foi um meio de as Nações Unidas reconhecerem a luta pelo respeito e por direitos fundamentais de milhões de indígenas em todo o mundo. Por conta disso, é preciso seguir adiante de forma que esses direitos não fiquem no papel, para que sejam um instrumento de fortalecimento dos povos indígenas e de aprimoramento das sociedades.

Mesmo não sendo um documento vinculante⁷¹, na medida em que não é uma fonte primária de obrigação dentro do direito internacional (ANAYA, 2013), a Declaração estabelece, no âmbito do Sistema das Nações Unidas, diretrizes importantes para o reconhecimento dos povos indígenas como sujeitos de direito individuais e coletivos, dentro do marco internacional dos direitos humanos. O texto junta-se a outros instrumentos internacionais de garantia dos direitos humanos individuais e coletivos dos povos indígenas, como o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos; a Convenção para a Eliminação da Discriminação Racial, a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e a Convenção da Diversidade Biológica (ONU, 2009).

Dentro desse sistema internacional de direitos humanos, foi criada, em 2001, outra instância de discussão sobre as questões indígenas, no âmbito do Conselho Econômico e Social da ONU - ECOSOC: o Fórum Permanente para Assuntos Indígenas - UNPFII⁷². O Fórum conta com uma estrutura formada por 16 especialistas independentes (metade indicada por governos e a outra por organizações indígenas⁷³), que se reúnem anualmente em Nova Iorque, em encontros que duram 10 dias, com acesso facilitado às organizações indígenas⁷⁴.

⁷¹ A Declaração não é vinculante e, por conta disso, não precisa ser ratificada. É muito mais uma declaração de princípios a serem seguidos pelos países que fazem parte da ONU. A Bolívia optou por incorporar todos os preceitos contidos no texto ao seu arcabouço jurídico, ainda em 2007 (Lei nº 3760, de 07 de novembro de 2007). O Brasil, apesar do apoio dado, não fez nenhuma sinalização no sentido de incorporar o texto em seu ordenamento jurídico para além do apoio simbólico.

⁷² A proposta inicial de criação desse fórum foi discutida na Conferência Mundial dos Direitos Humanos, ocorrida em Viena em 1993, e ganhou força diante do estabelecimento do Decênio dos Povos Indígenas, entre 1995 a 2004. Após a constituição de dois grupos de trabalho *ad hoc*, foi aprovado o estabelecimento do grupo em 2000 (BURGER e CASTRO, 2006)

⁷³ Uma das especialistas independentes é Maria Eugênia Choque Quispe, indígena aymara da Bolívia, que entrevistamos durante a pesquisa.

⁷⁴ Para promover a maior participação de representante indígenas, a ONU criou em 1985 o Fundo de Contribuições Voluntárias para os Povos Indígenas. Os indígenas indicados por suas organizações podem se

A função inicial do Fórum foi examinar as questões indígenas dentro das atribuições do ECOSOC relativas ao desenvolvimento econômico e social, a cultura, o meio ambiente, a educação, a saúde e os direitos humanos⁷⁵. Com o fim do GTPI e do GTPD, e após a aprovação da Declaração da ONU sobre povos indígenas, o Fórum se consolidou como principal espaço de participação indígena na ONU, com a presença de centenas de indígenas em cada um dos seus encontros.

Em maio de 2014 participei da 13ª Reunião do Fórum Permanente, como membro da delegação oficial do Brasil⁷⁶. Naquela ocasião, pude vivenciar *in loco*, como participante do Fórum e observador engajado, várias das questões colocadas aqui. Durante dez dias, estive dentro de um espaço que representa fisicamente, como nenhum outro atualmente, o campo político indigenista internacional. Ali estavam, em uma mesma sala plenária, cerca de mil pessoas, entre representantes dos povos indígenas, de governos, da sociedade civil e das agências da ONU.

Trata-se de um espaço que se pretende internacional, multicultural e igualitário, mas onde as relações de poder e de hierarquia ficam latentes o tempo todo. Claramente se percebe um distanciamento simbólico entre os membros frequentes, em especial do corpo diplomático, e os participantes ocasionais, como no meu caso e das lideranças indígenas brasileiras presentes àquela reunião. Essa distância fica explicitada em elementos simbólicos como nos crachás diferenciados, nas formas de acesso ao prédio e, certamente, na sensação de encantamento de quem acessa o lugar pela primeira vez. Para os brasileiros, existe uma dificuldade adicional: a língua. Oficialmente, as línguas faladas pela ONU são espanhol, inglês, chinês, francês, russo e árabe. Para se pronunciar em português na plenária, os indígenas brasileiros precisaram fazer uma longa negociação e contar com a sensibilidade da mesa diretora da sessão.

Em geral, as discussões se organizam por pautas previamente estabelecidas, em que os representantes indígenas, de governo, da sociedade civil e da ONU, além dos 16 especialistas independentes, alternam-se no uso da fala por meio de informes e posicionamentos públicos,

candidatar junto ao Fundo para receberem financiamento para a participação nas reuniões da ONU (Willemsem-Diaz, 2010)

⁷⁵ O UNPFII tem regimentalmente três atribuições principais: "prestar assessoramento especializado e formular recomendações sobre questões indígenas para órgãos das Nações Unidas em geral e em particular à ECOSOC; difundir as atividades relacionadas com a temática indígena e promover a integração e coordenação dentro do sistema das Nações Unidas; e preparar e divulgar informações sobre as questões indígenas" (Resolução E/RES/2000/22 - ONU).

⁷⁶ À época estava trabalhando como antropólogo da Secretaria-Geral da Presidência da República, a qual representei na reunião. Também compunham a delegação representantes dos ministérios da Justiça, Saúde, Defesa, Relações Exteriores e Funai. As sessões eram acompanhadas também pelos diplomatas da Missão do Brasil na ONU. Da parte dos indígenas, estavam presentes cinco lideranças, que chegaram ao fórum por mecanismos diversos.

organizados numa longa fila de inscritos. Cada pessoa com direito à fala tem poucos minutos para externar suas considerações e não há tempo para réplicas imediatas. Caso seja necessário responder a uma colocação, é preciso entrar na fila para tentar conseguir o direito de fala. Essa dinâmica faz com que o espaço da plenária não seja, de fato, um espaço de diálogo intercultural. Pareceu-me muito mais um local de afirmação de posições do que de construção de consensos. Em geral, esse espaço tem sido, para os indígenas, um local de denúncias de violações de direitos e de questionamentos de práticas estatais. Para o governo, trata-se de um espaço de afirmação e valorização de suas políticas para os povos indígenas, de relatar que as políticas têm sido executadas a contento e de acordo com a legislação internacional. A conclusão é de que a plenária constitui, na maior parte do tempo, um espaço em que uma parte acusa e a outra se defende, um lado tenta reverberar questões e o outro se esforça para amenizá-las.

Tais observações são reforçadas pela dinâmica das falas de um dos indígenas brasileiros que representava a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), Lindomar Terena⁷⁷, e do chefe da delegação do Brasil, embaixador Antônio Patriota, durante a plenária do Fórum. Primeiramente, ocorreu a fala do representante do governo e, no dia seguinte, a colocação de Lindomar.

(...) as ações governamentais no Brasil tem se organizado a partir de três eixos: a promoção de direitos sociais e do desenvolvimento sustentável, de acordo com as especificidades desses povos; a proteção territorial para a sobrevivência física e cultural dos indígenas; e o direito à participação, garantindo que as diferentes visões e os projetos de futuro dos povos indígenas sejam respeitados e contemplados no planejamento e na execução das ações governamentais. A orientação legal para o desenvolvimento dessas ações é a Constituição Federal de 1988, que reconhece aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Reforça esses termos a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, ratificada pelo país por meio do Decreto n. 5.051/2004. Para tanto, o Estado brasileiro tem buscado fortalecer as diversas instâncias estatais responsáveis pelo planejamento e execução de políticas públicas específicas, em diálogo com os povos indígenas e com a sociedade civil organizada. (COMPÊNDIO DA POLÍTICA INDIGENISTA BRASILEIRA APRESENTADO NO FÓRUM, GOVERNO FEDERAL, maio de 2014).

Vimos a este Fórum porque a situação de violação de direitos humanos e territoriais dos povos indígenas no Brasil se agravou fortemente nos últimos anos. Contrariamente ao que o Governo brasileiro divulga em espaços internacionais, relatando uma suposta harmonia entre os povos indígenas e o estado nacional, temos certeza ao afirmar que a situação dos povos indígenas no Brasil hoje, é a mais grave desde a redemocratização do País, seja na

⁷⁷ Lindomar Terena foi o único indígena brasileiro a conseguir direito de fala na plenária. Como não é falante de nenhuma das línguas oficiais da ONU, conseguiu uma autorização da Mesa Diretora para ler um texto em português, com a tradução feita previamente e entregue com antecedência.

quantidade de indígenas assassinados, seja nas iniciativas de esfacelar nossos direitos conquistados ao sangue de nossos povos. (...) Está em curso no Brasil uma série de articulações e iniciativas que buscam a reduzir, suprimir os direitos dos povos indígenas, reconhecidos pela Constituição Federal Brasileira e reafirmados por tratados internacionais, textos normativos, dos quais o país é signatário. Que o Fórum Permanente envie urgentemente observadores ao Brasil para que acompanhem a realidade dos conflitos territoriais, situação ausente nos relatórios do governo. (...) A APIB acredita que espaços como estes são fundamentais para que nossos povos tenham vidas melhores e por isso pedimos o apoio dos parentes indígenas de outras regiões do mundo, convidando-os a se somar conosco nesta luta pela vida. Eis o caminho para a construção de uma sociedade realmente democrática, multiétnica, pluricultural e justa (CARTA DA APIB AO FÓRUM PERMANENTE DA ONU, lida pela liderança Lindomar Terena, maio de 2014).

As duas falas nos mostram alguns pontos importantes. O primeiro é que a APIB considerou aquele espaço como propício para denunciar um contexto do país, que avalia como de retrocesso e de ataque aos direitos dos povos indígenas. A partir disso, solicitou o apoio do Fórum e convidou os observadores para verificarem, *in loco*, a situação dos indígenas no Brasil. Afirmou também a importância desse espaço para o fortalecimento dos direitos indígenas e para a construção de uma democracia pluricultural. A ação política da APIB, nesse sentido, foi de expor internacionalmente a situação do Brasil através do questionamento à alegação do governo brasileiro de que as relações com os povos indígenas são harmônicas, e a de denunciar a paralisia e o risco de retrocessos em relação aos direitos indígenas no país, de forma a buscar apoio externo para o enfrentamento dessa situação. O governo brasileiro, por sua vez, buscou de forma protocolar afirmar o cumprimento da legislação nacional e internacional, com a execução de uma política adequada e dialogada com os indígenas e a sociedade civil.

Logo após a fala de Lindomar, traduzida para as seis línguas oficiais da ONU, passou-se para outros informes e não se falou mais na plenária sobre a situação dos povos indígenas no Brasil. Até o momento, nenhuma ação concreta foi gerada, passado esse rápido e localizado constrangimento do governo brasileiro durante o Fórum. O que se percebe é que, em algumas ocasiões, é possível romper a barreira naturalmente existente em espaços como o do Fórum e reverberar denúncias e questionamentos sobre violações de direitos dos povos indígenas, mas que, no entanto, a regra geral é de que tais queixas ficam restritas àquele espaço e aos presentes sem provocar maiores desdobramentos ou efeitos reparadores. Ou seja, a própria dinâmica do espaço constitui-se em um elemento limitador da participação indígena, assim como também são limitados os instrumentos para exigir alguma ação concreta por parte dos Estados e governos violadores de direitos.

Essa sessão marcou também a despedida do relator especial da ONU para povos indígenas, James Anaya, que, com o fim do seu mandato, deu lugar à Victoria Tauli-Corpuz⁷⁸, do povo igorot, das Filipinas. Em seu relatório final, James Anaya relatou tratativas que realizou, em casos ocorridos em 22 países. Entre eles estavam Bolívia e Brasil. Na Bolívia, Anaya abordou a situação da CONAMAQ, que denunciou ao Fórum atos de agressão contra seus representantes impetrados por pessoas vinculadas ao MAS, devido à postura crítica da organização em relação ao governo Evo Morales⁷⁹. Sobre o Brasil, Anaya apresentou três casos: a escalada de violência contra povos indígenas, diante da morte de Oziel Gabriel Terena em um processo de reintegração de posse feita pela Polícia Federal, no estado do Mato Grosso do Sul; a situação de conflito iminente na região de Belo Monte⁸⁰, no Pará; e o aumento da violência contra indígenas tenharins, no estado do Amazonas⁸¹. Em todos esses casos, o relator encaminhou questionamento aos governos, que responderam de forma protocolar, em linguagem diplomática (ANAYA, 2014). Anaya fechou sua participação no Fórum com o balanço de suas ações como relator e concluiu sua fala com otimismo, afirmando que:

A característica do movimento dos direitos indígenas que eu gostaria de mencionar é o seu otimismo. Foi o otimismo que levou o grande chefe dos iroqueses a acreditar, quando ele viajou para a Liga das Nações em 1923, que haveria justiça para o seu povo. Mesmo que seus esforços não tenham dado frutos imediatos, esse mesmo otimismo esteve presente nos esforços subsequentes dos povos indígenas para chegar à comunidade internacional. Esse mesmo otimismo permitiu aos povos indígenas, uma vez tendo conquistado uma posição nas Nações Unidas, imaginar que um dia haveria uma Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas. E esse mesmo otimismo agora ajuda a impulsionar os múltiplos esforços em todo o mundo para ver os direitos consagrados na Declaração virarem realidade na vida cotidiana dos povos indígenas (ANAYA, 2014 - tradução nossa).

Naquele mesmo ano, o UNPFII promoveu a Conferência Mundial dos Povos Indígenas⁸², ocorrida em setembro de 2014, em Nova Iorque. O evento reuniu cerca de mil participantes, entre representantes indígenas, de governos e da sociedade civil, com o objetivo de discutir o tema indígena e fortalecer o papel da ONU na promoção e proteção dos direitos dos povos indígenas. O documento final reiterou, entre outros pontos, a necessidade de cumprimento pelos Estados da Declaração Sobre Povos Indígenas; o dever dos Estados de

⁷⁸ Tauli-Corpuz foi nomeada pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU para um mandato de dois anos como Relatora Especial para os Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais dos Indígenas.

⁷⁹ Caso BOL nº 1/2014: a situação do *Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu* (CONAMAQ).

⁸⁰ Caso BRA 2/2013: recentes incidentes e aumento da violência contra povos indígenas no estado do Mato Grosso e Pará, incluindo a morte de um indígena por autoridades policiais.

⁸¹ Caso BRA nº 1/2014: Alegações de aumento de violência contra o povo indígena Tenharim no estado do Amazonas.

⁸² Formalmente para a ONU, o evento não foi uma conferência, e sim uma Reunião Plenária de Alto Nível da Assembleia Geral da ONU.

realizar consultas de boa-fé e de obter o consentimento sobre todas as medidas legislativas e administrativas que podem impactar esses povos; e a valorização dos espaços conquistados no âmbito das Nações Unidas para os indígenas. Por fim, o documento insta os Estados que não ratificaram a C169 a fazê-lo, como forma de fortalecer ações coordenadas e sistemáticas de promoção dos direitos indígenas (ONU, 2014).

Em paralelo às discussões da ONU sobre as questões indígenas, a Organização dos Estados Americanos - OEA também instituiu um Grupo de Trabalho, em 1997, para elaborar um projeto de declaração americana sobre os direitos dos povos indígenas. Essa iniciativa faz todo o sentido na medida em que grande parte dos povos indígenas do mundo está no continente americano. Até o momento, ocorreram 17 reuniões e o grupo caminha para chegar a um consenso final sobre a declaração. A leitura da minuta mostra que o documento reitera os principais pontos da Declaração da ONU e busca contextualizá-los a partir das realidades dos países americanos (OEA, 2015).

Algumas estruturas financeiras internacionais também têm buscado incorporar princípios do direito internacional consuetudinário em suas práticas. O Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento têm estabelecido normas internas que prevêm a necessidade de diálogo e consulta em projetos de desenvolvimento que podem afetar comunidades indígenas (STAVENHAGEN, 2003). Desde 2012, o Banco Mundial tem discutido novas salvaguardas definidas a partir da incorporação de princípios da Declaração das Nações Unidas, de forma a garantir o diálogo com as populações locais nos projetos financiados pela instituição. O Banco tem dialogado com governos para consensuar essas salvaguardas e a informação é de que o documento encontra-se em fase final de elaboração (LARSEN e BALLESTEROS, 2014).

A análise do processo de inclusão da temática indígena no cenário internacional nos mostra que, a partir da participação dos povos indígenas, foi possível a construção de um campo político indigenista internacional, onde se discutiu por décadas a necessidade de construção de consensos para a garantia de direitos humanos individuais e coletivos para os povos indígenas. O surgimento de instrumentos como a C169 e a Declaração da ONU, e de instâncias como o Fórum Permanente, comprova que foi sim possível avançar na direção da garantia de direitos. A partir desse longo percurso, chegou-se a um conjunto de normas, desenvolvidas em processos de diálogo em busca de entendimentos, que estabelecem princípios gerais formadores do direito internacional consuetudinário. Essa legislação, mais do que um fenômeno político com impactos futuros, traz consequências imediatas com melhorias

concretas para as relações estabelecidas entre povos indígenas e Estados nacionais (ANAYA, 2006).

Por mais que se possa questionar os tempos da diplomacia e a falta de vontade política para a aplicação desses instrumentos pelos Estados nacionais, Anaya (ibid.) afirma que o estabelecimento do direito internacional consuetudinário é significativo no sentido de que os Estados, inclusive os que não ratificaram esses instrumentos, passam a ter que se orientar por essas normas. Isso porque o desenvolvimento de instâncias participativas na ONU, aliado a novos padrões de comunicação e ao empoderamento dos atores sociais no campo político indigenista fazem com que existam mais mecanismos de pressão sobre os Estados para que respeitem os princípios estabelecidos nos textos internacionais. Mesmo que exista uma distância entre os termos das normas internacionais e as práticas estatais, o direito consuetudinário constitui-se como instrumento importante a ser acessado e utilizado pelos povos indígenas. Por sua vez, as instâncias criadas no âmbito da ONU têm o papel de monitorar e apoiar a aplicação correta desse direito. Como coloca Tsitsina Xavante:

É importante a mobilização permanente com o intuito de empoderamento dos povos indígenas para as políticas, com participação plena e efetiva no processo de construção de políticas públicas. A partir do momento em que pude participar de algumas atividades fora, como a formação de lideranças indígenas da ONU, eu pude aprender sobre esses marcos internacionais, e como o governo está vendo isso. As Nações Unidas, nesse processo, tem um papel diplomático. Antes eu achava que a ONU podia julgar, tipo o STF. “Vocês devem fazer isso, se não vão receber uma pena”. Hoje eu vejo que não é dessa forma. Era uma dificuldade, não só para mim mas para outros indígenas, começar a entender a forma organizacional das Nações Unidas. Hoje eu sei que as Nações Unidas podem somente fazer recomendações aos Estados, já que são signatários. Já que o Brasil é signatário é preciso fazer ações que efetivem de fato as leis nacionais, que devem estar embasadas com os direitos internacionais (TSITSINA XAVANTE. Liderança indígena. Entrevista ao autor. Abril de 2015, Brasília - Brasil⁸³).

Nesse quadro, os Estados precisam respeitar os princípios estabelecidos pela comunidade internacional, o que faz com que adotem iniciativas para o cumprimento das normas. Por conta disso, vários Estados têm tentado incorporar e interpretar os preceitos contidos no direito internacional consuetudinário em seus ordenamentos jurídicos internos, a partir de suas constituições ou leis ordinárias.

Após essa descrição analítica sobre o processo que possibilitou a apresentação da C169 e a Declaração da ONU, retornamos à questão de Reinaldo Tikuna descrita no início deste capítulo: “(...) quem escreveu a Convenção? Foram os índios?”. O processo nos mostra que os

⁸³ Samanta Tsitsina Xavante é uma jovem liderança Xavante, da aldeia Namunkura, terra indígena São Marcos-MT. É da Comissão Nacional de Juventude Indígena e da Rede de Juventude Indígena – REJUIND.

textos, avançados para alguns, tímidos e genéricos para outros, foram resultados de décadas de acúmulos de consensos a partir das discussões sobre as relações entre Estados nacionais e povos indígenas. Para chegar ao texto final foi preciso a mobilização dos representantes indígenas para acessar e pautar espaços antes fechados para eles, através do diálogo e da negociação. Dentro dessa leitura, podemos sim afirmar que a Convenção foi escrita com a participação de indígenas, como também por governos, por especialistas, por entidades patronais e de trabalhadores. Ao corpo técnico da OIT coube o reconhecimento e a sistematização das discussões e perspectivas dos atores presentes no campo político indigenista internacional em um texto, de forma a torná-lo possível de ser adotado, com princípios aplicáveis a todos os Estados que possuem povos indígenas. E sim, ela pode ser mudada e revisada, como ocorreu com a C107, mas, para isso, serão necessários mais anos e anos de discussão.

CAPÍTULO 2

“São leis que agora nós temos. Agora nós sabemos que temos direito lá também”. **O direito à autodeterminação e as novas constituições na América Latina**

São leis que agora nós temos. Agora nós sabemos que temos direito lá também. Antes dessas leis e da nossa Constituição Política do Estado Plurinacional [da Bolívia], antes disso, tínhamos só um artigo na Constituição e conseguíamos nos defender. Agora, temos muitos artigos, mas o que tem acontecido? Em primeiro lugar, o Governo nos desbarata para que nós não entremos com exigências, para que não coloquemos em prática, para não exercermos o nosso direito à livre consulta, à livre determinação, a uma vida econômica, cultural e política autônoma. Tudo isso está na Constituição e nos instrumentos em nível internacional. (...) Do meu ponto de vista é bem favorável, bem proveitoso, quando se defende [nossos direitos] em instâncias internacionais, em organizações, diferentes organizações são envolvidas. O mesmo deve ocorrer no seu país, *hermano*. (FRANCISCO IBARRA ORTEGA. Liderança indígena qhara-qhara e membro da CONAMAQ “orgânica”. Entrevista ao autor. Novembro de 2014, Cochabamba-Bolívia, tradução própria).

A fala de Francisco Ibarra nos remete à importância de consolidar os direitos indígenas através das legislações nacionais e internacionais. A autodeterminação dos povos, ainda que ocorra na prática interna de muitas comunidades na América Latina, é um direito muitas vezes negado e que deve ser garantido na relação com os Estados nacionais e a sociedade, o que só é possível quando tornado lei. A existência atual de mecanismos legais baseados na autodeterminação é a consequência mais visível da influência do direito internacional consuetudinário no ordenamento dos países latino-americanos.

O reconhecimento de direitos é um processo que foi possibilitado pela articulação e mobilização dos povos indígenas e tribais em todo o mundo. Foi a partir da luta por reconhecimento e participação de representantes indígenas, enquanto sujeitos políticos representativos de suas comunidades e povos, que se constituiu um campo político internacional indigenista, a partir do qual as instâncias internacionais tomaram conhecimento e trabalharam para a pactuação de um sistema internacional de promoção e defesa dos direitos diferenciados desses povos, a partir do direito internacional consuetudinário. Em todo esse processo, os povos indígenas demonstraram grande capacidade de promover mudanças de perspectivas e assumiram a vanguarda no aprimoramento dos direitos humanos, o que acarretou mudanças nas legislações de seus países.

O estabelecimento de um arcabouço jurídico internacional influenciou positivamente as legislações e as políticas indigenistas dos Estados nacionais que aderiram a esses instrumentos, como o Brasil e a Bolívia. Isso porque, em primeiro lugar, esses espaços, a partir de longos processos de negociação, produziram normas muito mais avançadas do que as legislações nacionais existentes. Segundo pelo fato de tais legislações internacionais gerarem estabilidade, na medida em que impedem que os Estados nacionais façam mudanças legislativas sem respeitarem os *standards* mínimos previstos nesses instrumentos internacionais.

O direito internacional consuetudinário e suas instâncias assumem o papel de estabilizador e de controle sobre tentativas de violação dos direitos dos povos indígenas, bem como de promotor perante os Estados nacionais do direito à autodeterminação. Nesse papel, contribuem também para o empoderamento desses povos. Como nos colocou Ibarra: “agora sabemos que temos direito lá também”. Com isso, ele está dizendo que, além das normas internas, os indígenas hoje têm seus direitos garantidos também internacionalmente, o que os fortalece como sujeitos de direitos dentro do marco legal nacional e do sistema internacional de direitos humanos.

Conforme veremos no transcorrer deste capítulo, o contexto de fortalecimento dos indígenas como sujeitos políticos e a incorporação dos preceitos dos instrumentos internacionais nas novas constituições são fatos positivos que nos parecem indicar um novo caminho para as relações entre Estados e povos indígenas. No entanto, a aplicação de tais direitos encontram resistências diante das práticas coloniais dos Estados incorporadas nos modelos de desenvolvimento hegemônicos vigentes hoje na América Latina. É sobre essa tensão entre avanços normativos, velhas e novas práticas que o direito de consulta busca se efetivar, mediante tentativas de apropriação e limitação do conceito da autodeterminação pelos povos indígenas, Estados e sociedades nacionais.

Falaremos sobre o processo que possibilitou a configuração das novas legislações na América Latina e as noções de *consciência identitária*, *autonomia*, *participação* e *consulta* contidas nesses marcos legais que caminham rumo à superação das práticas coloniais visando à autodeterminação dos povos.

2.1 Colonialismos e constituições: os novos marcos legais dos Estados latino-americanos

Ao analisar o atual cenário interétnico latino-americano cabe perguntarmos sobre quais são os motivos que possibilitaram a interrupção de processos que pareciam levar, em definitivo, os povos indígenas a desaparecer enquanto grupos étnicos diferenciados. Um dos motivos para isso foi a constituição de um sistema de promoção e defesa dos direitos dos povos indígenas. Tendo como referência as observações de Xabier Etxeberria (2006), podemos afirmar que esse sistema internacional se desenvolveu a partir de um processo com quatro etapas concomitantes: tentativa de extensão e generalização a todos de direitos e princípios ditos universais; negociação e diálogo para a incorporação desses direitos nos arcabouços jurídicos dos Estados; monitoramento e acompanhamento das situações internas dos Estados que aderiram a esses instrumentos para identificação de possíveis violações, a partir da construção de uma Comunidade Internacional Cooperativa; contextualização de direitos para grupos específicos — indígenas, mulheres, crianças, pessoas com deficiência, etc. — diante da identificação de que esses grupos não acessavam, em condições de igualdade, os direitos ditos universais.

No caso dos povos indígenas, ainda utilizando Etxeberria (op. cit.), resumimos o processo de reconhecimento de direitos e construção de instâncias de negociação em âmbito internacional da seguinte forma: identificação das graves violações de direitos humanos sofridas por povos indígenas e tribais em todo o mundo, diante de situações coloniais e pós-coloniais, com privação de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais; diagnóstico de que essas violações e a falta de acesso aos direitos devem-se às relações assimétricas e de poder a que esses grupos são submetidos em seus países, decorrentes das suas identidades étnicas; revisão e contextualização dos conceitos universais de forma a conciliar os direitos humanos gerais aos direitos específicos desses grupos étnicos, de acordo com as suas realidades, prioridades e projetos de futuro; sensibilização, negociação e diálogo para a adesão dos Estados aos princípios e preceitos construídos coletivamente, com estabelecimento de instâncias de acompanhamento e monitoramento para a correta aplicação desses direitos.

Importante lembrar que a atuação política dos povos indígenas na região latino-americana foi ampliada nas últimas décadas, mas não é exatamente algo recente. Durante todo

o período colonial e pós-colonial, ela aconteceu por meio de processos de resistência e negociação, apesar das políticas de dominação impostas pelas relações entre “colonizadores” e “colonizados”. Para Bonfil Batalla (1981), a história dos povos indígenas, a partir da invasão européia nas Américas, é a de lutas contra a dominação contínua e incessante, com momentos de resistência e momentos de rebelião. Nesse sentido, os povos indígenas sempre foram agentes políticos importantes.

No entanto, nas últimas décadas, a presença indígena materializa-se em novos cenários, dentro de um contexto internacional de consolidação de instâncias de direitos humanos e de processos de redemocratização nos países da América Latina. Após um longo período de instabilidade e golpes civis e militares em boa parte dos países da região, ocorreram processos importantes de redemocratização, nos quais os movimentos sociais desempenharam um papel fundamental. De tais processos resultam de avanços importantes nos campos sociais, políticos e jurídicos, com quebras nos cânones liberais hegemônicos dos Estados nacionais. É uma nova fase voltada à consolidação e ao alargamento das democracias, com um viés mais participativo expresso pela criação de espaços públicos de participação (DAGNINO, 2004). O aprimoramento das democracias da região é possibilitado pela emergência de novos atores sociais, a ampliação do campo da política com a inclusão de novos temas nos debates públicos (AVRITZER e SANTOS, 2002) e as tentativas de construção de novas cidadanias diante da luta por igualdade e pelo reconhecimento das diferenças (SANTOS e NUNES, 2003).

Para os povos indígenas latino-americanos, essas “novas noções de cidadania” (DAGNINO, 1994) nunca se limitaram à inclusão dos povos indígenas no processo civilizatório dos Estados nacionais, de forma a usufruírem direitos nos mesmos moldes do restante da sociedade. A cidadania reivindicada pelos povos indígenas visou, naquele momento, romper com a situação de exclusão em que viviam e construir novas formas de relação com respeito à diversidade étnica, aos modelos organizativos e os projetos de futuro desses povos. Nessa situação, as lideranças dos movimentos indígenas emergem como agentes políticos e passam a impactar, em diferentes graus, nas políticas públicas dos Estados nacionais. Quando esses atores sociais se mobilizam, novas formas de fazer política entram em ação, através de diversas modalidades de mobilização, o que possibilita desenvolver novos significados às práticas dominantes e às políticas estabelecidas (ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 2000).

A cidadania reivindicada pelos povos indígenas visa romper com políticas que sempre os consideravam como “cidadãos de segunda classe”. Para tanto, segundo Cardoso de Oliveira ([1996] 2007), os indígenas abandonaram um sentimento de nostalgia pelo passado pré-

colombiano e partiram para a ação política pautada pela expectativa de futuro. Sobre isso, Maria Eugenia Quispe, afirma que os povos indígenas foram responsáveis por provocarem transformações na ordem política e econômica dos países, pautada, até então, em relações extramamente desiguais com as populações indígenas.

Nós provocamos mudanças quando entramos no debate político no nosso país. Nos afirmamos como povos com identidade. Vivemos uma luta muito intensa para recuperar nossos direitos econômicos, sociais e políticos. Isso criou problemas para quem queria que o poder econômico e político continuasse para os mesmos. Por isso, caminhamos para um novo modelo de vida, com afirmação de direitos e da luta por respeito e identidade como povos. (MARIA EUGENIA QUISPE. Indígena aymara e vice-presidente do Fórum Permanente sobre Questões Indígenas da ONU. Entrevista ao autor. Agosto de 2014, Guatemala, tradução nossa).

Esse arejamento das democracias na América Latina provocado pela emergência de novos sujeitos políticos, aliado à ampliação dos debates internacionais sobre os direitos humanos, possibilitou revisões constitucionais voltadas à ampliação e afirmação de direitos em novas perspectivas, o que vários autores chamam de novo constitucionalismo latino-americano. Entre as características dos novos textos constitucionais estão a sua amplitude, já que tentam legislar sobre todos os aspectos da vida social; a incorporação interna de princípios dos instrumentos internacionais de direitos humanos; e a criação de novos mecanismos de participação social (BALDI, 2011).

Na medida em que esses processos constituintes se consolidam, verifica-se a ampliação da garantia de direitos indígenas nas legislações nacionais e a proposição de novos modelos de relacionamento entre Estados e povos indígenas. De maneira geral, as constituições latino-americanas revistas a partir da década de 1980 reconheceram direitos específicos aos povos indígenas.

A partir de Fajardo (2009), pode-se identificar três ciclos no que ela chama de “constitucionalismo pluralista da região”. O primeiro deles é o “constitucionalismo multicultural”, entre 1982-1988, com a revisão do paradigma integracionista e a incorporação de direitos específicos para os indígenas, como ocorreu na Guatemala (1985), Nicarágua (1987) e Brasil⁸⁴ (1988). Depois o “constitucionalismo pluricultural” (1989-2005) que, através da internalização dos princípios da C169, define que os direitos indígenas à identidade e à diversidade cultural são fundamentais. Diante disso, são desenvolvidos os conceitos de Estado pluricultural e de pluralismo jurídico. Esse modelo está presente nas constituições da Colômbia (1991), México (1992), Paraguai (1992), Peru (1993), Bolívia (1994), Argentina (1994),

⁸⁴ Fajardo (2009) afirma que a revisão constitucional brasileira ocorreu um ano antes da apresentação da C169. No entanto, o texto já absorve algumas concepções debatidas durante a revisão da Convenção 107.

Equador (1996 e 1998) e Venezuela (1999). Por fim, o “constitucionalismo plurinacional” (2006-2009), com os direitos indígenas tratados de forma transversal através do plurinacionalismo legal igualitário, baseado no diálogo intercultural, direcionado à criação de um Estado Plurinacional, como ocorreu na Bolívia (2007) e Equador (2008). Para a autora, trata-se de uma virada multicultural nas políticas indigenistas, em que os Estados nacionais ingressaram em uma nova conjuntura que os leva a construir políticas diferenciadas, específicas e interculturais para os povos indígenas.

Como fica claro na análise dos processos de revisão constitucional nesses países, as mudanças contidas nos textos legais dialogaram com as discussões do campo político indigenista internacional, na medida em que incorporaram, nos arcabouços jurídicos internos, boa parte dos princípios presentes nos instrumentos internacionais de direitos indígenas, em especial os preceitos da C169. Assim, podemos afirmar que o novo contexto latino-americano é, em alguma medida, resultado das discussões internacionais sobre direitos indígenas. Por outro lado, a participação dos países latino-americanos nesses espaços internacionais, tanto por meio das delegações oficiais quanto dos representantes indígenas, é um dos principais fatores que possibilitaram a consolidação do direito internacional consuetudinário.

A reversão do processo de diminuição gradativa do número de povos e de pessoas indígenas na América Latina, a adesão dos países aos instrumentos internacionais de direitos humanos e os avanços substanciais nas legislações de promoção e defesa dos direitos indígenas na região, vistos de forma isolada, nos fariam acreditar que existem mudanças significativas nas relações entre Estados nacionais e povos indígenas na região. No entanto, é preciso perguntar: por que têm se intensificado, com poucas exceções, as críticas dos povos indígenas aos governos? E quais são os motivos desses países integrarem, de forma frequente, as “listas sujas” dos mecanismos internacionais de defesa dos direitos humanos? Duas colocações de indígenas latino-americanos, um mexicano e outro venezuelano, nos indicam caminhos para a resposta:

“(…) na América Latina temos muitas leis, mas temos poucos direitos na prática. Enquanto tivermos esse modelo econômico de caráter extrativo, que favorece o capital financeiro e promove a acumulação de recursos, a legislação sozinha não vai ajudar. É preciso mudar o modelo.” (FRANCISCO LÓPEZ BÁRCENAS⁸⁵. Indígena mexicano do povo mixteco. Entrevista ao autor. Agosto de 2013, Lima-Peru).

⁸⁵ Investigador do Centro de Estudos sobre Desenvolvimento Rural Sustentável e de Soberania Alimentar da Câmara dos Deputados do México.

O papel aguenta tudo. (...) Houve o surgimento e o reconhecimento de direitos humanos de segunda e terceira gerações⁸⁶. Por isso, é válido perguntar: mas, na prática, quais são os verdadeiros ganhos? (...) As políticas indigenistas vigentes não conseguiram, nem pretendem penetrar no plano real de nossos direitos fundamentais. (...) Não obstante, as condições estruturais para a nossa sobrevivência como etnias culturalmente distintas, ainda que integradas funcionalmente ao país multiétnico e pluricultural, como reza a Constituição Bolivariana, não se materializam. (SIMEÓN JIMÉNEZ TURÓN. Indígena venezuelano do povo yekuana, vinculado à *Asociación Yekuana Kuyujani Originário*. 2012: 20 e 21; 23 e 24).

Os posicionamentos dos indígenas revelam uma descrença em relação aos avanços legislativos decorrentes das novas constituições, já que, para eles, existe uma longa distância entre a lei e as realidades verificáveis na região. Dizem-nos que o desenvolvimento de novas relações entre povos indígenas e Estados só é possível enquanto resultado de mudanças nas estruturas desses países. É preciso, assim, vontade política para a internalização desses preceitos não só na legislação, como também nas políticas e práticas dos Estados, nos modelos econômicos e de sociedade. Além disso, é preciso construir mecanismos de aplicação da legislação como, por exemplo, o fortalecimento dos órgãos responsáveis pela execução de políticas para indígenas. Soma-se a isso uma questão mais subjetiva, as necessárias mudanças nas mentalidades dos indivíduos que atuam nos campos indigenistas.

Diante do descrédito com que parte dos indígenas avalia as iniciativas governamentais, é preciso fazer uma ressalva sobre as motivações dos Estados nacionais latino-americanos em realizarem tais mudanças. Para Ramos (2012), os ganhos para os povos indígenas nesses processos “não foram concessões desinteressadas de seus respectivos Estados-Nações” (ibid., 2012: 10). Nessa direção, as concepções progressistas sobre direitos indígenas nas novas constituições dos países latino-americanos devem ser vistas, em boa medida, como resultados de uma conjuntura em que a participação ativa dos povos indígenas, como sujeitos políticos, e o cenário internacional favorável, viabilizaram avanços na garantia dos direitos a esses grupos. Não se trata, segundo Duprat (2013), de mero produto de ativismo altruístas dos legisladores, já que ganhos jurídicos decorrem de três fatores que se relacionam de forma circular: “movimentos reivindicatórios, elaboração teórica e alterações legislativas, de início tímidos, que se vão reforçando mutuamente, até se chegar ao ponto que estamos” (DUPRAT, 2013: 12).

⁸⁶ Comumente se divide os direitos humanos em três gerações. A 1ª Geração se refere aos direitos civis e políticos, que compreendem as liberdades clássicas, com base no princípio da liberdade. A 2ª Geração compreende os direitos econômicos, sociais e culturais; e identificam-se com as liberdades positivas, reais ou concretas e acentuam o princípio da igualdade. Os direitos de 3ª Geração consagram os direitos coletivos, a partir do princípio da fraternidade. Englobam o direito ao meio ambiente equilibrado, qualidade de vida, desenvolvimento, autodeterminação dos povos e outros direitos difusos (ZANON JUNIOR, 2011).

Assim, segundo Ramos (1999), as novas constituições latino-americanas foram escritas contemplando direitos mais justos para os povos indígenas não porque, de repente, os Estados nacionais fizessem uma *mea culpa* coletiva e depusessem suas armas e preconceitos. As mudanças decorrem do fato de o movimento indígena ter tomado corpo e atravessado fronteiras, articulando-se com instâncias multilaterais como a ONU, a OIT e o Banco Mundial e, em consequência, pressionado os legisladores a ajustar as leis nacionais à nova realidade interétnica. Para ela, os indígenas se organizaram para chegar ao século XXI como atores políticos, se não poderosos, ao menos visíveis e legítimos.

Em sua maioria, essas novas cartas magnas trouxeram uma inovação sem precedentes ao admitir explicitamente a presença de povos indígenas nos respectivos territórios nacionais. Selava-se, assim, uma nova era na concepção do que é um Estado-Nação. Admitiu-se formalmente que um Estado soberano pode prescindir daquele conjunto de pré-requisitos herdados da Europa, qual seja, um território, uma língua e uma religião, sem perder a soberania. Ao se declararem, implícita ou explicitamente, como nações pluriétnicas, não só legitimavam suas diferenças internas, como garantiam direitos territoriais e culturais às suas minorias. Naturalmente, isso teve profundos efeitos para a autoimagem desses países e, acima de tudo, para as suas políticas indigenistas. (Idem, 2012: 07).

Acontece que, na história desses países, existem muitos exemplos que mostram que alterações nos arcabouços legais não se traduzem, necessariamente, em mudanças na prática administrativa do Estado. Ao contrário, tem sido comum o descompasso entre o texto das leis e as ações estatais. Borón (1995) lembra-nos que a democratização dos regimes políticos latino-americanos é incompleta e relativamente precária, sendo, na verdade, um reordenamento político, um sistema de normatização institucional que, por si só, não garante a participação social e as mudanças profundas nos paradigmas das sociedades latino-americanas.

Ramos (2012) corrobora com essa constatação ao afirmar que “um dos talentos mais exercitados pelos Estados-Nações desta nossa América é a destreza na prestidigitação de criar constituições e burlá-las ao mesmo tempo (ibid., 2012: 12)”. Para Ramírez (2009), a inclusão de uma infinidade de temas nas constituições, em linguagem pouco direta, gera muito mais uma “retórica constitucional” do que mudanças práticas, o que converte os preceitos constitucionais em idéias, e não em ferramentas transformadoras.

Essa distância entre a legislação e a prática pode levar, segundo Ramos (ibid.) ao *tokenismo*, um ato que cria a falsa impressão de garantia de direitos, mas é algo muito mais de aparência do que de mudança real. O caminho ao *tokenismo* na América Latina vem da facilidade com que os Estados adotam legislações mesmo sem a intensão de cumprí-las, de forma a evitar constrangimentos junto à comunidade internacional. A preocupação com a

imagem faz com que construam uma autopercepção que os leva a se verem como países progressistas e promotores da justiça social. Isso fica claro, por exemplo, em frases escritas nos muros de La Paz em que se lê: *MAS Bolívia: Ahora estamos exportando ideología* e em falas como a do boliviano aymara Victor Hugo Cárdenas e de uma liderança indígena brasileira tikuna presente à oficina informativa sobre a Convenção 169 (realizada pelo governo brasileiro em 2012).

No governo atual, Evo Morales desenvolve um projeto político e um Estado contrário aos direitos indígenas. Desde a Constituição, o governo joga muito para fora. Quer vender uma imagem que nós, que vivemos aqui, sabemos que não é assim. As construções deles sobre a *Madre Tierra* são para o público internacional. Não é para dentro do país. Aqui dentro ele faz tudo contrário. Aqui dentro o governo é todo o contrário. (VICTOR HUGO CÁRDENAS. Indígena aymara e ex-vice-presidente da Bolívia de 1993 a 1997. Entrevista ao autor. Julho de 2014, La Paz – Bolívia, tradução nossa).

Para que vocês [o governo] trazem tantas leis? Num sei porque não cumprem as que tem antes de inventar outras. Acho que se valesse as que já tem tava bom, não precisavam trazer mais e mais. A gente ainda nem aprendeu as velhas e chegam novas. Não para de chegar lei, e a gente lá, na mesma casa. (LIDERANÇA TIKUNA. Fala durante Oficina de Informação sobre a Convenção 169 da OIT, ocorrida em Tabatinga, em outubro de 2012).

A predisposição citada por Ramos (2012) para burlar constituições somada às dificuldades de inclusão dos direitos fundamentais no plano real das políticas apontadas pelo yekuana Simeón Turón (2012), à imposição de um modelo econômico extrativista diagnosticado pelo mixteco Francisco Bárcenas (op. cit) e à falta de vontade política para concretizar mudanças podem ser creditadas, em boa medida, ao colonialismo ainda vigente na América Latina. Essa postura constante e profunda dificulta, sobremaneira, a aplicação integral do direito internacional consuetudinário, já que um dos princípios desse direito, a autodeterminação, é confrontado cotidianamente por práticas que nos mostram a continuidade do colonialismo interno em tais países.

Diante da identificação de um continuísmo de políticas coloniais na região, podemos afirmar que as configurações atuais das relações entre povos indígenas, Estados e sociedades nacionais têm raízes profundas, que acionam memórias coletivas guardadas em depósitos coloniais. Isso fica claro, por exemplo, pelo fato de, ao falarmos de povos indígenas e Estados acabamos, invariavelmente, remetendo-nos aos 500 anos de interação entre indígenas e instituições coloniais e pós-coloniais no continente americano. A evocação do “há quinhentos anos...”, como preâmbulo de um argumento, é um recurso retórico que pode ser visto nos discursos de lideranças indígenas, de apoiadores, de governos, de críticos dos direitos indígenas, enfim, de todos os atores dos campo político indigenista. Ao ser acionada, é como se

rebobinásemos a história para legitimar discursos em prol dos indígenas de reparação histórica de ações ou direitos por parte dos Estados nacionais.

Além disso, essa atitude provoca uma perpetuação de classificações arbitrárias criadas a partir de categorias genéricas que nunca refletiram corretamente a diversidade étnica, social e política dos povos originários do continente americano. Nesse discurso, nos deparamos com a velha dicotomia classificatória baseada em oposições como “selvagens x civilizados”, “primitivos x desenvolvidos”, “mestiços x índios” e “gente de costume x gente de razão”. Diante dessas divisões, as identidades indígenas se apresentam como “identidades subordinadas” (BARTOLOMÉ, 2006), na medida em que são moldadas a partir do antagonismo assimétrico entre os indígenas e o restante da população. Mesmo em novos contextos políticos, é possível identificarmos a manutenção de um sistema de valores que tenta manter as relações entre povos indígenas e Estados nacionais aprisionadas em velhos padrões, em velhas dicotomias.

O fio condutor dessas relações e que coadunam estereótipos coloniais com as políticas e ações estatais atuais na América Latina é o indigenismo. Conforme discussão realizada no primeiro capítulo desta tese, seguimos Gersem Luciano (2013) e Teófilo da Silva (2012) nas definições de indigenismo enquanto ideologia que “inventa o índio como uma sombra civilizatória do Estado nacional no plano do discursos” (LUCIANO, 2013, p. 179), como “filosofia social do colonialismo” (TEÓFILO DA SILVA, 2012, p. 16) e como “prática de dominação dos Estados nacionais latino-americanos” (ibid.) sobre os povos indígenas. Nessa perspectiva, as formas com que os Estados nacionais lidam com os povos indígenas demonstram o compartilhamento de uma mentalidade baseada na “colonialidade do poder” (QUIJANO 1992, 2005a) característica da região, em que o atual padrão de poder está fundamentado na ideia de raça, a qual constitui a base mundial da dominação política e econômica. Para Teófilo da Silva (2012), as soluções encontradas pelos Estados representam

(...) variações concomitantes de um processo civilizador mais amplo de subordinação e potencial aniquilação da diversidade indígena do continente contra o qual movimentos indígenas, múltiplos, heterogêneos e sucessivos, se contrapõem secularmente (ibid., p. 18).

Diante disso, o autor chama a atenção para o padrão de poder exercido sobre as populações indígenas pelos Estados nacionais na América Latina enquanto uma dimensão estruturante do campo indigenista, dos regimes de indianidade e dos sistemas interétnicos da região.

Bartolomé (2006) afirma, a partir da definição de Weber (1979 *apud* BARTOLOMÉ, 2006), que poder é a capacidade outorgada a um ator social para modificar a conduta de outro ou outros. A história das relações entre povos indígenas e Estados nos mostra que o poder exercido por sucessivos governos sobre os povos indígenas sempre teve essa orientação de controle das formas com que os indígenas deveriam viver e/ou desaparecer a partir de políticas de categorização, territorialização e rotinização do poder junto às comunidades. Bartolomé (ibid.) acrescenta uma característica que marca fortemente o continente: o culto ao poder, decorrente da formação social construída durante a formação dos Estados. A forma de exercício de poder pelas elites *criollas* que emergiram dos processos de independência formal fez com que se erguessem fronteiras raciais, sociais e culturais nestes países, definindo o lugar que os “índios” deveriam ocupar dentro das nações. Assim, a exploração econômica e a discriminação social eram legitimadas através de uma ideologia que justificava as relações hierárquicas e assimétricas entre a elite pós-colonial, mestiços e indígenas, que seguiu reproduzindo a “colonialidade do poder”.

No contexto atual, a dimensão de poder presente nas relações entre Estados e povos indígenas é revelada de forma mais clara quando os direitos indígenas e as ações dos movimentos indígenas chocam-se com os projetos de desenvolvimento considerados prioritários para os governos. Mais do que nos arcabouços jurídicos ou nos discursos proferidos em instâncias internacionais, são nas situações em que os direitos indígenas “ameaçam” ou “travam” ações estratégicas estatais que se pode identificar quais são os posicionamentos governamentais e as visões da sociedade sobre os povos indígenas. Nesses momentos, é possível identificar de forma cristalina o padrão histórico de poder e as assimetrias em que se assentam essas relações.

Desse modo, avaliamos, em linhas gerais, que o quadro atual das relações entre Estados e povos indígenas nos países latino-americanos resulta da soma de quatro fatores: o primeiro é a persistência do colonialismo interno (GONZÁLEZ CASANOVA, 1969) nos modelos econômicos e de desenvolvimento atuais dos governos e sociedades da região uma continuidade de práticas coloniais recicladas e vestidas com novas roupagens; o segundo fator provem dos ordenamentos jurídicos dos Estados nacionais e dos instrumentos internacionais de defesa dos direitos indígenas, que fornecem ferramentas importantes para as mudanças necessárias nas relações entre Estados e povos indígenas; o terceiro aspecto vem das políticas indigenistas dos governos, que atualmente se equilibram de forma precária entre legislações internas favoráveis aos povos indígenas, princípios internacionais avançados, relações de poder estabelecidas historicamente, discursos contemporizadores e práticas contraditórias. O último

aspecto, que pode ser visto como o maior diferencial do contexto atual dos campos indigenistas, é o reposicionamento dos indígenas enquanto sujeitos de direito plenamente reconhecidos. Isso permite que, de fato, os indígenas desenvolvam estratégias que viabilizam a sua atuação política, consolidando-se como atores importantes e apontando para novos modelos de relações.

A diferença é que agora não somos mais aqueles que olhavam e falavam que eram pobrezinhos. Sabemos quais são os direitos que os índios têm, que os *campesinos* têm. Ainda não temos isso tudo, temos o direito. Com o direito a gente pode ir mais pra frente. Não queremos que ninguém ache que somos pobrezinhos. Nós temos direitos, não somos pobrezinhos. É alguma coisa importante. (ROSARIO SARAVIA. Liderança indígena aymara da CNAMIB e CIDOB. Entrevista ao autor. Novembro de 2014, Cochabamba-Bolívia).

Apesar de constatarmos alguns fatores favoráveis aos povos indígenas, persistem na América Latina situações adversas comuns aos países da região que podemos dividir em três blocos: a vulnerabilidade social dos povos indígenas, os conflitos socioambientais permanentes e as relações assimétricas sociais e políticas entre povos indígenas, Estados e sociedades nacionais embasadas em práticas coloniais.

As vulnerabilidades sociais dos povos indígenas na América Latina vêm sendo diagnosticadas por diferentes instâncias internacionais e são verificáveis em todos os países da região. Um desses estudos feito pela CEPAL (2014) – e apresentado na Conferência Mundial dos Povos Indígenas, em setembro de 2014, em Nova Iorque –, mostra que, apesar dos avanços sociais e econômicos dos países latino-americanos nos últimos anos, os povos indígenas permanecem submetidos a situações de despojo de seus territórios e com pouco acesso a políticas públicas de qualidade. A Comissão atribui como um dos motivos para essa situação a continuidade de práticas discriminatórias que mantêm, em geral, os povos indígenas em condições de profunda desigualdade em relação ao restante das populações nacionais.

James Anaya (2006) havia feito o mesmo prognóstico. Para ele, os povos indígenas compartilham características que os colocam em desvantagens severas em relação ao restante da população. Essa situação decorre da privação de terras, da falta de acesso a recursos necessários para a sua sustentabilidade e das violentas políticas de integração a que foram submetidos. Como resultado, os povos indígenas foram cerceados econômica e socialmente, e encontram-se, em geral, com os mais baixos indicadores socioeconômicos e à margem do poder.

A partir de informações disponíveis em estudos realizados pela CEPAL (2014) e pela ONU (2009)⁸⁷, podemos identificar as vulnerabilidades sociais dos povos indígenas latino-americanos em sete diferentes dimensões. A intensidade dos problemas em cada uma dessas dimensões varia entre cada povo e, em algumas casos, temos no mesmo povo diferentes situações de vulnerabilidade em suas comunidades. Ainda assim, os dados atuais nos mostram que a quase totalidade dos povos indígenas da região enfrenta ao menos um desses problemas: (1) dificuldades no reconhecimento e usufruto integral de seus territórios, com diferentes tipos de assédio estatais e não estatais; (2) falta de políticas de gestão ambiental, etnodesenvolvimento e geração de renda de acordo com os projetos de futuro dos indígenas; (3) fragilidades para o controle sobre as suas instituições, com ingerências externas; (4) desestruturação social motivada por problemas externos e conflitos internos; (5) precariedade no acesso a políticas públicas, em especial na área de saúde, educação e direitos previdenciários e de assistência social; (6) situações de insegurança alimentar; (7) pouca participação social e política.

Com relação aos conflitos socioambientais, verifica-se gradativamente a ampliação de situações de conflitos locais e regionais que envolvem disputas e ameaças ao usufruto dos territórios tradicionais pelos indígenas⁸⁸. Esse aumento pode ser facilmente visualizado ao acompanhar a situação dos povos indígenas na região e foi constatado por estudos como da CEPAL (op. cit.). Em geral, os conflitos decorrem da demora e falta de decisão política dos governos para reconhecer, formalmente, essas áreas como de propriedade ou posse dos indígenas; de tentativas de flexibilização de direitos territoriais impetradas pelos Estados; de confinamento de povos em pequenos territórios que não garantem a sobrevivência física e cultural de acordo com os preceitos internacionais e legislações nacionais; de precariedade na fiscalização e combate a ilícitos, que contribui para invasões e ameaças às comunidades indígenas; de projetos extrativos visando a exploração dos recursos naturais; e de políticas de desenvolvimento patrocinadas pelos governos sem estudos socioambientais, consulta, participação e repartição de benefícios.

Em todas essas questões, vê-se pouca ação do Estado para superar impasses e trabalhar na perspectiva dialógica de antecipação e resolução de conflitos. São inúmeros os casos em que o conflito se instalou e provocou sérios problemas para as comunidades, tendo gerado situações

⁸⁷ ONU, IWGIA. State of the World's Indigenous Peoples. United Nations publication, 2009. Disponível em: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/SOWIP/en/SOWIP_web.pdf.

⁸⁸ Vale ressaltar que, em parte destes países, os conflitos sociais não se restringem aos povos indígenas. Outras comunidades locais e tradicionais têm tido os seus territórios ameaçados pelos mesmos fatores listados acima, como são os casos dos quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais no Brasil, das comunidades afrobolivianas e os *palenqueros* da Colômbia.

de violência física e psicológica. Entre os casos, destaca-se a situação do amplo conflito socioambiental na região, como, por exemplo: em Belo Monte - Brasil (PACHECO DE OLIVEIRA, 2014), no TIPNIS - Bolívia (PAZ, 2012), em Bagua - Peru (TORRES e SALGADO, 2013), no U'Was - Colômbia (RODRÍGUES E VARGAS, 2010), no Istmo de Oaxaca - México (TAVARES, 2014) e no caso Saramaka *versus* Suriname (CIDH, 2007).

Além disso, no contexto atual, esses conflitos tornam-se cada vez mais politizados, no sentido em que os debates gerados em torno deles fomentam discussões amplas sobre as políticas nacionais e os modelos econômicos e de desenvolvimento, conforme veremos nos próximos capítulos.

O último aspecto comum à realidade dos povos indígenas na América Latina é a identificação de padrões de relação entre povos indígenas e Estados nacionais que não coadunam com as substanciais alterações dos ordenamentos jurídicos nacionais e com a adesão que esses Estados fizeram aos instrumentos internacionais de direitos humanos. Diante disso, é importante buscar meios para romper com práticas coloniais e com as formas com que os Estados exercem o poder sobre os indígenas, através da garantia de direitos em novas perspectivas. Para tanto, consideramos como fundamental a incorporação, nas práticas estatais, dos princípios da Convenção 169 e da Declaração da ONU sobre povos indígenas, em especial o direito à autodeterminação, em suas diferentes dimensões, conforme veremos no tópico seguinte.

2.2 Consciência identitária, autonomia, participação e consulta: caminhos para superação de práticas coloniais

A ideia de autodeterminação é algo meio impreciso. Cada índio entende de um modo. E cada aliado da luta imagina uma forma de autodeterminação para o índio. Há modelos mais aproximados das aspirações indígenas e outros que não têm nenhuma proximidade com essas aspirações. Há comunidades indígenas que nem sequer imaginam sua autodeterminação. O que expressamos não é a ideia de um todo da população indígena, mas apenas de uma parcela, que, através de um processo de luta e de resistência, foram compreendendo algumas formas de organização e foram assimilando formas de organização que não são dos índios. A própria palavra nos é estranha. (AILTON KRENAK. Depoimento à V Assembléia Nacional do CIMI em julho de 1983; CEDI 1984 : 22; *apud* Ferreira, 1992, p. 197-98).

Eu não quero que acabe a vida do nosso índio, eu não quero que acabe a cultura do índio. Eu quero que índio continue a vida do avô, o pai, a mãe: pintar, passar urucum, dançar (...). Vocês têm que pensar, vocês têm que respeitar meu povo. Meu povo estava morrendo na mão do seu povo. Eu

não aceito. (...) Eu tenho usado o meu botoque, minha vida, meu documento. Minha orelha é documento também. (...) Eu estou falando sério pra vocês: vocês tem que lembrar minha palavra, vocês têm que respeitar o meu povo (...). Eu sei que vocês têm muita força, têm muita gente: nós tamo acabando na mão de vocês. Eu estou querendo que vocês deixem nossa terra. Nós somos donos da terra. Então, isso é que é. (RAONI METYKTIRE. Liderança kayapó. *Jornal Porantim*, junho de 1987: 14 *apud* LACERDA, 2008, p. 194).

A afirmação de Ailton Krenak, em 1983, e a declaração feita por Raoni Mentuktire, importante liderança indígena mebêngôkre⁸⁹, proferida em um contexto em que os indígenas buscavam influir no processo constituinte em curso no Brasil, em 1987, nos mostra duas questões: primeiro, que o conceito de autodeterminação vem, há muiyo tempo, sendo discutido e apropriado pelos povos indígenas. Segundo, que os indígenas sempre tiveram consciência do contexto em que viviam e quais os caminhos para superar a situação de colonialismo enfrentado por eles. Nesse sentido, podemos afirmar que a busca pela autodeterminação não é exatamente algo novo ou exógeno à realidade dos povos indígenas. Não é, como advogam os críticos em relação a esse direito, algo imposto pela ONU para relativizar as soberanias dos Estados nacionais. Trata-se, muito mais, de uma conceituação a partir do reconhecimento político dos anseios externados por centenas de povos de viverem de acordo com suas realidades étnicas e seus projetos de futuro.

Na fala do Raoni, quando afirma que existem muitos “não índios” e que estes têm muito mais força, está a justificativa da necessidade do estabelecimento da autodeterminação nos instrumentos de promoção e defesa dos direitos indígenas: as assimetrias nas relações de poder entre povos indígenas, Estados e a sociedades nacionais. Diante desse reconhecimento, ele pede respeito aos povos indígenas, para que possam viver como desejarem, de acordo com suas instituições, valores e práticas, assim como viveram seus avós, seu pai e sua mãe. A forma como deseja viver vem da consciência de sua identidade mebêngôkre que não é dada pelo Estado, e que ele a expressa por meio de símbolos como o seu botoque, sua pintura, sua dança, sua orelha furada.

Tal qual aponta Raoni, o direito coletivo à autodeterminação decorre do reconhecimento das populações indígenas como povos que possuem suas próprias instituições, valores e práticas e que suas condições sociais, culturais e econômicas os distinguem de outros segmentos da sociedade, tendo como critério fundamental de reconhecimento a consciência étnica. Esses povos têm o direito de definir suas próprias prioridades e de controlar, na maior medida possível, seu próprio desenvolvimento. Aos governos, cabe a garantia de direitos que

⁸⁹ Mebêngôkre é a forma como os indígenas reconhecidos como kayapós se auto-reconhecem. O termo kayapó é uma designação atribuída por grupos étnicos vizinhos.

possibilitem o reconhecimento étnico, a autonomia comunitária, a realização de consultas em todas as medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los e a promoção à participação na formulação, implementação e avaliação de planos e programas de desenvolvimento nacional e regional que possam ter impactos sobre esses povos (OIT, [1989] 2011).

Nessa mesma direção, a Declaração da ONU, ao afirmar que os povos indígenas têm o direito de determinar livremente sua condição política e buscar seu desenvolvimento, com autonomia, nas questões relacionadas aos seus assuntos internos e locais⁹⁰, e ao defender que os povos têm o direito a determinar sua própria identidade e composição, consagra em definitivo, no arcabouço jurídico internacional, um novo paradigma para as relações entre Estados nacionais e povos indígenas. O texto afirma, de forma mais explícita do que a C169, que a perspectiva da autodeterminação deve ser contemplada pelos Estados em todas as suas ações junto aos povos indígenas, e que a participação dos povos indígenas, por meio de suas organizações, é um meio para o rompimento das situações de opressão e discriminação que vivem dentro de seus Estados. Nessa perspectiva, a autodeterminação dos povos indígenas é um elemento fundamental para o rompimento das relações coloniais entre Estados nacionais e povos indígenas.

Anaya (2010) relata que os princípios internacionais de direitos humanos expressam que a autodeterminação é um direito humano universal, no sentido de que os seres humanos, individualmente ou em seus grupos, têm o direito de exercer o controle sobre seus próprios destinos, a partir de suas configurações políticas, econômicas e sociais. A Declaração baseia-se nessa premissa para estender esse direito universal aos indígenas, individualmente, a partir dos vínculos com as suas comunidades; e aos povos, na forma de direito coletivo. Assim, os povos indígenas têm o direito, conforme afirma o artigo 5º do texto, a conservar e reforçar suas próprias instituições políticas, jurídicas, econômicas, sociais e culturais. Cabe aos Estados orientarem suas políticas para o respeito e cumprimento desse novo paradigma.

Os argumentos contrários à autodeterminação seguem, em geral, uma mesma linha. Afirmam que esse direito fere as soberanias dos Estados nacionais na medida em que permitem aos povos indígenas voltarem-se contra as ordens institucionais estatais ou iniciarem processos de secessão. Esses argumentos são rebatidos pela própria Declaração, que esclarece que a autodeterminação dos povos refere-se a assuntos internos e locais, não devendo se confundir com os atributos próprios dos Estados nacionais (ANAYA, 2010). Alguns autores afirmam,

⁹⁰ Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas, artigos 3º e 4º.

para atenuar questionamentos, tratar-se de uma autodeterminação interna (SHELTON, 2011). Além disso, os próprios indígenas reiteram, em diferentes espaços, que o direito à autodeterminação que buscam não é, de nenhuma maneira, o direito a se separarem dos seus países.

Esses argumentos são reveladores de uma visão construída historicamente de que os povos indígenas, na verdade, não fazem parte das suas sociedades nacionais. Por conta disso, esses povos teriam uma permanente vontade de separação ou de insurreição contra as instituições e decisões do Estado. Essa forma de ver os povos indígenas é um dos resultados dos processos de formação dos Estados e, como dito por Teófilo da Silva (2008), da imaginação da América Latina, que pensa os povos indígenas em oposição à nação, e não como cidadãos participantes de suas sociedades nacionais.

Para exemplificar o que estamos colocando, citamos uma fala do então deputado federal por Roraima, integrante da bancada ruralista e atual vice-governador daquele estado, Paulo César Quartiero, que revela essa visão equivocada ao relacionar autodeterminação à “fragilização” da soberania do país:

Veja bem, essa Convenção 169 é apenas um indício e a continuidade de uma política que vem fragilizando a soberania do país já faz muito tempo. Começa a gerar sérios problemas para a nossa soberania. Uma delas é criar enclaves étnicos, de *tribos* indígenas, com parcial autonomia econômica, jurídica e política que vão propiciar futuramente, nações indígenas dentro do país. Isso não é imediato mas é algo planejado a longo prazo para isso. Isso poderia representar a divisão do país em mais de duas centenas de pequenos países, independentes do Estado brasileiro, algo que fere o pacto federativo e a integridade territorial, como previsto na Constituição Federal. Pior que a assinatura da Convenção 169 da OIT, nós temos a declaração da ONU para povos indígenas. Isso é pior ainda. (PAULO CÉSAR QUARTIERO. Deputado federal pelo DEM-RR⁹¹).

Tal visão pode ser observada em vários discursos contrários aos direitos indígenas. Quando, por exemplo, discute-se a demarcação de uma terra indígena em área de fronteira é recorrente o argumento de que a presença de indígenas nessas áreas, sem o acompanhamento permanente de agentes do Estado, provocaria sérios riscos à soberania nacional já que eles não teriam compromissos com a nação. Autores como Meireles (1989) mostram que essa visão não encontra respaldo na realidade, na medida em que os povos indígenas sempre tiveram papel importante na consolidação e proteção das fronteiras dos seus Estados nacionais. Ou, em outros casos, quando se fala de consulta a indígenas, parte da sociedade afirma que indígenas sempre estarão contra as propostas estatais, mesmo sem conhecê-las, em uma suposta

⁹¹ Entrevista para o programa Mercado e Cia, em 02 de junho de 2014.

resistência natural às ações estatais. Essa leitura equivocada da realidade parte da ideia de que os povos indígenas constituem-se, parafraseando Pierre Clastres (2012), sociedades permanentemente contra os seus Estados.

André Baniwa⁹², liderança indígena do Rio Negro-AM, que foi vice-prefeito de São Gabriel da Cachoeira entre 2009 a 2012, contesta esses argumentos ao afirmar que a autodeterminação dos povos indígenas é condicionada ao respeito às legislações nacionais e internacionais, e não se confunde com a fundação de novos Estados:

Eu entendo que a autodeterminação para os povos indígenas é limitada. É uma autodeterminação indígena, dentro do Estado. A nossa autodeterminação não ultrapassa o poder do Estado. Eu sou índio e sou brasileiro, respeito a legislação brasileira. Estamos dentro da legislação. Nós não pensamos em um Estado separado, como muitas pessoas parecem que têm medo. O Congresso, a Justiça, o Exército brasileiro têm medo dessa palavra. Mas ela é limitada pelos próprios textos internacionais. Eu posso dizer quem eu sou, mas isso não significa que eu vou transformar isso em independência do Estado brasileiro. Mas esse direito de autodeterminação me autoriza a pensar e me organizar autonomamente dentro das minhas terras. Isso não tem impedimento nenhum, pois a Constituição reconhece a organização social dos povos indígenas. Então, pra mim, autodeterminação é isso, ter o direito de sermos quem somos. (ANDRÉ BANIWA. Liderança indígena do Rio Negro-AM. Entrevista ao autor. Maio de 2015, Brasília-DF).

Dessa forma, os posicionamentos e as decisões políticas dos povos indígenas mostram que os medos externados por parte dos poderes estatais e seus representantes em relação aos alcances da autodeterminação são, senão despropositados, propositais para forjar uma oposição inexistente. As lutas dos movimentos indígenas apontam para a direção oposta a esses argumentos, na medida em que cobram, historicamente, maior direito à cidadania plena e à participação nas instituições dos Estados, e buscam contribuir para o fortalecimento da democracia e para a construção de sociedades plurinacionais, baseadas no respeito às diferenças. No geral, esses povos lutam pelo o direito à autodeterminação não para se separarem de Estados que também são seus, e sim para reestabelecerem relações com as sociedades nacionais sobre novos padrões, com ações voltadas à descolonização das relações. Exemplo disso é uma carta pública da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) para o governo brasileiro, encaminhada em 2013, logo após reunião ocorrida entre lideranças indígenas e a presidente Dilma Rousseff⁹³.

Reiteramos o nosso rechaço à acusação de que somos empecilhos ao desenvolvimento do país numa total desconsideração à nossa contribuição na

⁹² Liderança do povo baniwa, do Alto Rio Negro. Entrevista ao autor realizada em maio de 2015, em Brasília - DF.

⁹³ Em 10 de junho de 2013 a presidente Dilma Rousseff recebeu 25 lideranças indígenas, de todo o Brasil, para um diálogo sobre a política indigenista. Foi a única reunião ocorrida entre indígenas e a presidente em quatro anos de mandato.

formação do Estado nacional brasileiro, na preservação de um patrimônio natural e sociocultural invejável, inclusive das atuais fronteiras do Brasil, das quais os nossos ancestrais foram guardiões natos, contrariamente aos que nos acusam de ameaçarmos a unidade e integridade territorial e a soberania do nosso país. (CARTA PÚBLICA DA APIB, junho de 2013).

A autodeterminação dos povos indígenas fornece elementos essenciais para a almejada descolonização do Estado. Um exemplo disso é mostrado pela aymara boliviana Maria Eugenia Quispe (2007; e entrevista em 2014), que faz uma leitura do direito à autodeterminação a partir da epistemologia aymara. Ela reflete que tal questão trata-se de um meio de os povos indígenas se reencontrarem com o *thakhi*, o caminho andino para o *vivir bien*, através da reorganização e do fortalecimento dos *ayllus* (comunidades indígenas) e *mallkus* (autoridades comunitárias) e da (re)construção da epistemologia aymara do *qhip nayra* (passado, presente e futuro). A partir disso, seria possível chegar ao *Suma Qamaña*, ou (con)viver em plenitude⁹⁴, o estado de bem estar alcançado pela equidade na relação entre pessoas, comunidades e meio ambiente, em uma relação profunda de sentido de vida e respeito.

Há bastante tempo, temos iniciado a reconstrução dos nossos povos, das nossas autoridades, fortalecendo nossa organização desde a base, através dos nossos próprios usos e costumes. Temos um elemento estrutural na nossa sociedade que sonhamos viver já faz muito tempo. O *Suma Qamaña* é a nossa força interna. O *Suma Qamaña* é a busca por nós próprios, nossa espiritualidade, o encontro com nós mesmos. Seremos nós mesmos, sem precisar ter medo. Agora as pessoas ainda vivem com temor. É como se todos estivéssemos em uma casa alugada, na qual todos somos hóspedes. É a situação colonial. [*Suma Qamaña*] é o nosso bem estar interior, é sentirmos bem com a gente mesmo e com os demais. É espiritual e é político. O *Suma Qamaña* é alcançado com a nossa segurança alimentar, com nossas autoridades tradicionais, com o governo indígena. É a busca pela liberação como povo, como nós mesmos, com pensamentos e destinos próprios. O desafio é construir isso em nosso cotidiano. Queremos viver em plenitude com todos os povos. Ser aymara, quechua, guarani, todos os povos. (MARIA EUGENIA QUISPE. Indígena aymara e vice-presidente do Fórum Permanente sobre Questões Indígenas da ONU. Entrevista ao autor. Agosto de 2014, Guatemala, tradução nossa).

Assim, o *Suma Qamanã*, além do *vivir bien* em comunidade, tem uma perspectiva interétnica, o que quer dizer que a plenitude só pode ser alcançada na convivência harmônica entre toda a sociedade. Por conta disso, para alcançar o *Suma Qamanã*, segundo Albó (2014), um dos principais obstáculos é a estrutura dominante de poder das sociedades latino-americanas, tanto em sua dimensão econômica quanto política. Para ele, só uma mudança estrutural na pirâmide socioeconômica poderá facilitar uma mudança nos sistemas de

⁹⁴ Xavier Albó (2014) define *Suma Qamaña*, a partir da análise linguística e sociológica da expressão, como conviver bem, ou em plenitude. A expressão não se refere a viver melhor que o outro e sim viver em harmonia com outras pessoas e com o meio ambiente. Tampouco se refere apenas à questões materiais. O conceito articula plenitude ética, econômica, espiritual e social.

convivência entre os diferentes grupos que formam as sociedades nacionais e promover o *vivir bien* em plenitude para as comunidades indígenas e o restante da sociedade nacional.

Na Bolívia, esse conceito foi incorporado à Constituição Política do Estado como um princípio ético e moral da sociedade plural do país⁹⁵, o que reforça o caráter interétnico da autodeterminação. Para ser possível, não são suficientes ações voltadas apenas para os povos indígenas. É preciso pensar esse conceito também em sua dimensão ampla, de caminho de construção de um novo projeto de país, de diferentes modelos de relações entre povos, Estados e sociedades nacionais. Nessa perspectiva, o diplomata boliviano Ronald Barrancos acredita que as políticas públicas para povos indígenas devem ser pensadas como políticas nacionais, que dizem respeito a todos, não só aos indígenas.

O que estamos construindo na Bolívia é uma política nacional intercultural, não setORIZADA como vocês fazem no Brasil. Temos líderes indígenas em todos os níveis na Bolívia, nos governos locais e nacional. O que queremos é ter um representante de cada coletividade sócio-linguística em cada um dos poderes. Hoje não se pergunta mais qual a porcentagem de índios no poder, mas sim quais os não-índios que estão preparados para continuar a refundação da Bolívia e o processo de descolonização. (RONALD BARRANCOS. Diplomata boliviano. Entrevista ao autor. Maio de 2010, Buenos Aires–Argentina, tradução nossa).

A análise dos preceitos presentes nos textos internacionais de direitos humanos e dos posicionamentos que explicitamos aqui nos mostra que o conceito de autodeterminação é amplo e permite uma série de leituras e formas diferenciadas de apropriação. Ao fazermos um exercício de entendimento conceitual, consideramos a autodeterminação como o direito dos povos indígenas a definirem livremente como querem viver, de acordo com seus modelos de organização social, econômico, cultural e político. A partir disso, identificamos quatro dimensões que, ao se vincularem e se fortalecem mutuamente, em perspectivas intra e interétnica, promovem a autodeterminação indígena: consciência identitária, autonomia, participação e consulta.

Em diversos contextos, apreendemos que a noção de autodeterminação se confunde com a de autonomia, sendo utilizadas como sinônimos. Neste trabalho, buscamos conceituá-las, e em certa medida diferenciá-las, com base nos mecanismos internacionais de direitos humanos, que trabalham com estes conceitos e que servem de fonte para as aplicações dos Estados e também para as reivindicações dos movimentos indígenas.

⁹⁵ O conceito de *Suma Qamanã* está presente também nos artigos constitucionais de nº 80, sobre educação, e nos artigos 306 e 313, sobre direitos econômicos da Constituição boliviana.

Assim, na Convenção 169 da OIT, não temos a utilização do termo “autodeterminação”, mas avaliamos que seu conceito está declarado no artigo 5º, quando diz: “ao se aplicarem as disposições da presente Convenção: a) serão reconhecidos e protegidos valores e práticas sociais, culturais, religiosos e espirituais desses povos e levada na devida consideração a natureza dos problemas que enfrentam, tanto em termos coletivos como individuais”. Já na Declaração das ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas, está expresso que: “os povos indígenas têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito determinam livremente sua condição política e buscam livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural” (artigo 3). E ainda: “os povos indígenas, no exercício de seu direito à autodeterminação, têm direito à autonomia ou autogoverno nas questões relacionadas a seus assuntos internos e locais, assim como a disporem dos meios para financiar suas funções autônomas” (artigo 4).

Pela leitura de tais preceitos, concordamos que o conceito de autodeterminação pode ser compreendido de forma mais ampla do que o conceito de autonomia, no qual o primeiro determina a relação entre povos indígenas e o Estado, pautada na tentativa de eliminação de assimetrias de poder. A autodeterminação só é exercida em plenitude quando são alcançadas suas quatro dimensões (consciência identitária, autonomia, participação e consulta). A autonomia constitui-se, então, num dos quatro elementos do exercício da autodeterminação, sendo limitada territorialmente e vivenciada “para dentro”, internamente nas comunidades, e não na interlocução com o Estado. A autonomia opera mediante a insituição de formas internas próprias de autogoverno e de organização sociocultural nas aldeias, comunidades e *pueblos* indígenas.

Vislumbrado esse entendimento, acreditamos que a autodeterminação dos povos é a conquista que permitirá a construção de novos paradigmas para a convivência interétnica dentro dos Estados nacionais, a partir da qual os indígenas conseguirão superar a imagem de grupos minoritários, pobres, estigmatizados e sem direitos, e passar a serem vistos enquanto sujeitos de direitos e cidadãos plenos em seus países.

Em resumo, definimos as quatro dimensões do exercício da autodeterminação da seguinte forma: a **consciência identitária** como o direito dos povos indígenas de serem e dizerem quem são, de forma individual e coletiva, com o reconhecimento pleno do Estado e da sociedade nacional em relação às suas identidades e direitos; a **autonomia** como direito de viver como desejam em seus territórios, de acordo com as suas instituições, formas de governo e projetos de futuro; a **participação** como o direito dos indígenas de acessar espaços de deliberação não só nos assuntos que os dizem respeito diretamente como também naqueles referentes à sociedade como um todo, na medida em que são integrantes e cidadãos plenos dos

Estados em que vivem; e, por fim, a **consulta** enquanto o direito à informação, diálogo e decisão sobre ações administrativas e legislativas que possam impactá-los diretamente.

Antes de abordar tais dimensões, é importante reforçar que a autodeterminação, como direito transversal, não pode ser tratada de forma isolada. Para ser aplicada é necessário que os Estados cumpram com os outros preceitos contidos nos instrumentos legais, como o direito ao território, à saúde comunitária, à educação intercultural e às políticas sociais. A autodeterminação só pode ser edificada sobre o alicerce de direitos sociais assegurados. Por outro lado, na medida em que avança o exercício da consciência identitária, autonomia, participação e consulta, é possibilitado aos indígenas e aos governos construir, de forma dialogada e participativa, políticas públicas que, de fato, respeitem as prioridades e os projetos de futuro de cada povo. Ou seja, há uma dinâmica cíclica em que a autodeterminação depende da garantia dos direitos indígenas tanto quanto estes últimos só alcançam seus objetivos se pautados nas quatro dimensões do exercício da autodeterminação. Isso é o que nos diz a jovem liderança Tsitsina Xavante:

No Brasil, se tem hierarquia nos processos de poder, por mais que seja uma República e o Brasil seja signatário da Convenção 169 da OIT e aceitou a Declaração da ONU para povos indígenas como fundamento para suas leis nacionais. A gente acreditava que o Brasil estava muito avançado nesse processo. Então a gente acreditava que ele iria reconhecer os povos indígenas, não só como povo mas também na sua autodeterminação. Ao reconhecer como povo, a origem é o território. Então eu penso que não adianta só reconhecer o indígena enquanto povo, *ele é xavante, ele é kayapó, ele é tupinambá*, se não reconhece de fato o direito territorial desses indígenas. Se nem o território deles está demarcado, homologado. Se não têm os seus direitos todos garantidos. A autodeterminação é isso. (TSITSINA XAVANTE. Liderança indígena jovem. Entrevista ao autor. Abril de 2015, Brasília - Brasil).

2.2.1 Consciência identitária

Identificamos como a primeira dimensão do exercício da autodeterminação o direito ao reconhecimento através da **consciência identitária**. As primeiras traduções do texto da Convenção 169 da OIT para o português trouxe a expressão “consciência de sua identidade indígena ou tribal” a qual deveria ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos quais se aplicam as disposições da C169. As traduções posteriores mudaram a expressão para “autoidentificação”⁹⁶. Na nossa avaliação, a consciência da identidade é um conceito mais amplo que não se limita ao ato de autoidentificar-se e, por isso, passamos a adotá-lo. Por outro lado, desconhecemos o motivo de tal alteração, mas reconhecemos que,

⁹⁶ Nas versões da C169 para o espanhol, o termo “consciência da identidade” foi mantido.

para a aplicação prática da C169, o termo “autoidentificação” pode ter sido adotado por ser mais claro e objetivo.

Ainda assim, conceitualmente, adotamos a consciência identitária como uma das dimensões da autodeterminação pela amplitude de seu significado. Esse princípio é fundamental para romper com práticas estatais de inclusão/exclusão de povos através da atribuição e categorização de identidades, a partir de critérios difusos, na medida em que passa a ser o ponto fundamental para o reconhecimento étnico dessas populações. Essa nova perspectiva afasta a visão anterior da condição transitória da indianidade contida na C107 na medida em que rompe com definições baseadas unicamente em conceitos ultrapassados de cultura. Assim, o foco é a identidade, a partir da consciência étnica de seus indivíduos, e não mais a configuração cultural do povo indígena, para o reconhecimento dos povos indígenas como sujeitos de direitos nos âmbitos políticos, econômicos e sociais.

O reconhecimento identitário definido pelos instrumentos internacionais passa, então, a ser feito a partir de três critérios articulados: o *critério histórico*, ou seja, a descendência de povos que pré-existem à colonização do continente e seu processo colonial; o *critério atual*, referente ao fato de conservarem total ou parcialmente as suas instituições sociais, políticas, culturais, linguísticas e de organização social; e por fim o *critério fundamental* que é o reconhecimento através da consciência desses povos em relação à sua própria identidade e à autoidentificação como pertencentes a uma coletividade com padrões culturais diferenciados (FAJARDO, 2009).

Aqui nos parece necessário fazer uma diferenciação entre a identidade e a cultura. Cardoso de Oliveira (2006) chama a atenção para o fato de as questões identitárias e culturais andarem geralmente juntas, mas sem ter uma relação causal. Para o autor, “a identidade étnica é irreduzível às formas culturais e sociais altamente variáveis” (ibid., 1976: 3). Ele fala que a identidade compreende a modalidade de organização do grupo étnico, resultante de uma ideologia, observada, no caso dos povos indígenas, como resultado da *fricção interétnica*, conceito que pressupõe uma relação de dominação e subordinação dos indígenas pelos não indígenas. Pela leitura de Cardoso de Oliveira, entendemos que as culturas podem sofrer transformações, assim como as identidades podem ser ressignificadas ao longo do tempo, sem que isso descaracterize os grupos indígenas: “uma etnia pode manter sua identidade étnica mesmo quando o processo de aculturação em que está inserida tenha alcançado graus altíssimos de mudança cultural” (ibid., 2006: 36).

Dessa forma, compreendemos que a identidade guarda uma relativa autonomia da cultura, na medida em que a mudança de uma não implica necessariamente a mudança de outra. O fato de a cultura passar por mudanças significativas a partir das relações estabelecidas entre os povos e as sociedades nacionais não significa o fim da identidade diferenciada, nem a perda de direitos específicos decorrentes da categorização como indígenas. Nas palavras de Carneiro da Cunha (2010):

Em suma, traços culturais poderão variar no tempo e no espaço, como de fato variam, sem que isso afete a identidade do grupo. Essa perspectiva está, assim, em consonância com a que percebe a cultura como algo essencialmente dinâmico e perpetuamente reelaborado. A Cultura, portanto, em vez de ser pressuposto de um grupo étnico, é de certa maneira produto deste. (CARNEIRO DA CUNHA, 2010, p. 252).

Cardoso de Oliveira (2006) afirma ainda que é nas sociedades multiculturais que a questão das identidades étnicas e de seu reconhecimento se torna mais crítica ao gerar crises individuais e coletivas alicerçadas nas diferenças, que se refletem em problemas sociais de toda ordem. Para ele, essa situação deve ser enfrentada a partir das políticas públicas de reconhecimento. Para Carneiro da Cunha (2010), dependendo dos interesses políticos e econômicos existentes em cenários de conflitos interétnicos, a identidade étnica dos grupos tende a ser negada. Nesses contextos, as políticas de reconhecimento passam a ser vistas como um privilégio e não um direito. Essa negação age na consciência étnica de cada indivíduo, que passa a também questionar a sua própria identidade. Para ela, essa negação individual não deve ser vista como algo que depõe contra um grupo étnico específico, já que “(...) pessoas podem mudar de identidade, alterando os traços culturais que demonstram e, ao fazer isso, longe de negar a pertinência da distinção entre grupos étnicos, estarão reforçando a existência de identidades distintas” (CARNEIRO DA CUNHA, 2010, p. 253).

Na nossa visão, a consciência da identidade não se restringe à autoidentificação dos indígenas, individual e/ou coletivamente, frente ao Estado e à sociedade. Na consciência identitária está escrita toda a memória coletiva, as instituições, valores e práticas de cada povo. Está também o *quip nayra*, o caminho que liga o passado, presente e futuro de cada grupo étnico e o conduz a partir de um modo de viver (QUISPE, 2007). Estão as raízes locais, a territorialidade, a consciência ambiental e seus critérios políticos organizativos que os fazem sair de uma existência atomizada para uma existência coletiva (ALMEIDA, 2008). Além disso, no pleno exercício da consciência étnica está a disposição desses povos em manter a sua identidade, continuarem a serem quem são (VILLORO, 1994). Nesse sentido, a consciência identitária permite que a história dos povos seja cotidianamente ressignificada e se transforme em base para os seus projetos de futuro (BONFIL BATALLA, 2005).

É também a partir desse direito que os grupos étnicos podem ser reconhecidos pelos demais povos, já que o reconhecimento pelos outros é posterior ao auto-reconhecimento (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2006). A partir da aceitação pelos povos já reconhecidos, diferentes grupos étnicos se vinculam à categoria ampla e supra-étnica povos indígenas, que não se assenta em características específicas e sim no contraste com o restante das populações desses países (BONFIL BATALLA, 1981). Nesse sentido, é possível afirmar que, ao externarem a sua consciência indetitária, os grupos étnicos podem fortalecer articulações com outros grupos também reconhecidos como indígenas e interagirem dentro dos indigenismos nacionais e do campo indigenista internacional. Isso faz com que a consciência identitária, como dimensão da autodeterminação, seja um meio de fortalecimento das articulações interétnicas entre os diversos povos indígenas através da indianidade.

Ser maya, aymara ou mapuche tem significados concretos diferentes, porque implica participar de comunidades distintas, com língua, cosmovisão, história e práticas sociais diversas; porém ser maya, aymara ou mapuche significa também compartilhar plenamente uma condição comum: a de índios, o que quer dizer, colonizados. Este é o fundamento do projeto histórico da indianidade. (BONFIL BATALLA, 1981, p. 21- tradução própria).

Os mecanismos internacionais têm se posicionado como favoráveis a uma conceituação de povos indígenas e tribais mais ampla, não restritiva, com a junção de critérios subjetivos e objetivos (OXFAM, 2011). Resultado dessa visão mais ampla da conceituação dos povos indígenas foi a ausência de definições de indígenas na Declaração da ONU, que se limita a afirmar o direito à autodeterminação dos povos indígenas em relação às suas identidades, individual e coletiva, e à composição dos grupos étnicos, conforme seus costumes e tradições.

No entanto, na prática, os Estados nacionais constantemente definem políticas de reconhecimento/não-reconhecimento com o objetivo de negar, através de mecanismos de inclusão/exclusão, identidades originárias e promover a invisibilização dos povos indígenas perante a sociedade nacional e internacional. Ao negar a identidade, negam-se direitos estabelecidos e tratados pré-existentes (MILLER, 2003). Assim, territórios ocupados por esses povos não fazem jus a um regime jurídico diferenciado e podem ser alvo de exploração econômica e ocupação por não indígenas, excluindo, também, a necessidade de realização de consultas de acordo com a C169. Nesse aspecto, a negação muitas vezes é acionada dentro de contextos de disputas econômicas e de projetos de desenvolvimento com o intuito de deslegitimar o grupo social enquanto sujeito coletivo de direito. A forma como Estados classificam e manejam categorias continua sendo um ponto de tensão nos diferentes contextos nacionais na medida em que tentam perpetuar-se no papel de mensuração e chancela sobre as identidades étnicas para regular direitos a partir de índices de indianidade, como, por exemplo,

a exigência do domínio de uma língua indígena, de expressões culturais “autênticas”, de sinais diacríticos etc.

No Brasil, o critério da consciência étnica trouxe mudanças significativas nos procedimentos de reconhecimento pelo Estado das identidades diferenciadas. Conforme demonstramos em um trabalho anterior (GARCIA, 2005), após a ratificação da Convenção 169, foi alterado o processo de reconhecimento oficial das comunidades ainda não reconhecidas pelo órgão indigenista estatal, a Funai. Antes do ato de ratificação, na maior parte dos casos em que havia dúvidas em relação à identidade de determinado grupo indígena, a Funai realizava laudos antropológicos para a sua identificação, subsidiando o posicionamento oficial em relação à demanda por reconhecimento. Com a nova perspectiva trazida pela Convenção, a Funai aboliu esse procedimento ao adotar a posição de que não caberia aos agentes públicos ou às agências estatais o questionamento em relação à identificação étnica dessas comunidades. Tal procedimento foi representativo para o reconhecimento dos povos “misturados” (PACHECO DE OLIVEIRA, 2004), especialmente do Nordeste do país.

Outro aspecto desse preceito da C169 é que ele permite a interpretação de que grupos étnicos não indígenas, que se organizam a partir da tradicionalidade, também são sujeitos de direito da Convenção. Isso porque o texto defende que “autoidentificação é o critério fundamental para a definição dos grupos aos quais se aplicam as disposições da Convenção” (OIT, [1989], 2011). A partir da interpretação desse artigo os quilombolas, no Brasil, reivindicaram junto ao Estado brasileiro o reconhecimento como sujeitos de direito plenos da Convenção, diante do autorreconhecimento enquanto sujeito de direito coletivo. A reivindicação deu resultado e, partir de 2009, o governo brasileiro passou a reconhecê-los como sujeitos da C169. Falaremos dessa questão no Capítulo IV, quando discutiremos as perspectivas sobre os sujeitos de direito da Convenção.

2.2.2 Autonomia

A segunda dimensão do exercício da autodeterminação diz respeito à autonomia. É um ponto que gera controvérsias e discordâncias interpretativas. Vários dos argumentos contrários decorrem de uma confusão, intencional ou não, entre autonomia e soberania. A Convenção 169 e a Declaração da ONU são claras em afirmar que os povos indígenas têm o direito de determinar livremente sua condição política e buscar seu desenvolvimento econômico, social e cultural, com autonomia e/ou autogoverno, de acordo com suas instituições.

Dessa forma, pensamos a autonomia indígena como o exercício da autodeterminação dentro das territorialidades indígenas, tanto nas terras quanto nos municípios e regiões

majoritariamente indígenas. Nessa leitura, o direito de autonomia se concretiza através do pleno usufruto e controle sobre os territórios e recursos naturais existentes, do autogoverno e aplicação da justiça comunitária para os assuntos internos, do respeito às instituições e projetos societários das comunidades pelos Estados e da garantia de políticas públicas de acordo com as realidades étnicas e anseios desses povos, em especial na área de saúde, educação e segurança alimentar.

A autonomia passa, segundo Gersem Luciano (2013), pela negociação e o diálogo para a garantia de direitos, na medida em que são necessárias algumas condições políticas que dependem da relação com os Estados e sociedades nacionais.

A possibilidade de retomar a autonomia étnica passa pela negociação e a garantia de direitos. A viabilidade de seus planos de vida depende de lutas por reconhecimento étnico, direitos políticos e direitos de cidadania. O reconhecimento da autonomia étnica, por sua vez, pauta-se numa lógica de reciprocidade entre as pedagogias indígenas e o manejo do mundo em permanente tensão e mudança. (LUCIANO, 2013, p. 177).

Diante disso, os povos indígenas têm reiterado, em diferentes espaços, que a autonomia que buscam não é, de nenhuma maneira, o direito a se separar dos seus próprios países. Para o autor (op. cit.), um aspecto central da autonomia indígena é justamente o compromisso e a garantia de não rompimento dos povos com seus Estados nacionais. Fora algum discurso mais radical, completamente isolado, não se escuta dos povos indígenas no Brasil e na Bolívia posicionamentos reivindicando o rompimento com os Estados nacionais, em busca de soberania. Busca-se, sim, autonomia para viverem de acordo com seus projetos de futuro. Os argumentos contrários seguem uma visão que não enxerga os povos indígenas enquanto cidadãos plenos de seus países, e sim partes isoladas e anacrônicas. A autonomia indígena, ainda segundo Luciano Baniwa (ibid.), não visa a negação das instituições nacionais vigentes, mas a torná-las flexíveis e abertas para a promoção de uma coexistência pacífica e solidária entre todos.

A compatibilidade entre as autonomias indígenas e a soberania dos Estados já havia sido explicitada por Villoro (1994). Para ele, as autonomias pleiteadas pelos povos indígenas não implicam em independência política e muito menos em soberania frente aos Estados dos quais fazem parte. A autonomia indígena diz respeito à capacidade de definir livremente seu modo de viver dentro da nação. Dito dessa forma, a autonomia é um direito fundamental que deve ser respeitado pelos governos. Um meio para isso são os estatutos de autonomia construídos e pactuados livremente pelos povos e que devem ser respeitados pelos Estados.

Para o indígena mexicano, o mixteco López Bárcenas (2007 e 2009), a autonomia pleiteada pelos povos indígenas se traduz no direito a serem reconhecidos como povos, a terem seus territórios respeitados, a usarem sistemas próprios de normas para a sua organização e solução de conflitos e a contarem com um autogoverno em suas comunidades. Nessa direção, as demandas por autonomia dos povos indígenas na América Latina são direcionadas à construção efetiva da pluriculturalidade e plurinacionalidade estabelecidas nos ordenamentos jurídicos nacionais. Tratam-se da luta dos indígenas por reconhecimento como sujeitos de direito coletivo e pela garantia de direitos. Querem fazer parte de um Estado realmente plurinacional, com novos modelos de relacionamento entre seus cidadãos e instituições.

Já o também mexicano, do povo mixe, Floriberto Díaz (2007) resume assim o conceito de autonomia para os povos indígenas mexicanos:

Assim, a autonomia significa o direito de preservar, desenvolver e defender a posse de nossas terras comunais, recuperando aquelas que estão nas mãos de pressupostos “pequenos proprietários” (que na verdade são latifundiários, chefes, agricultores e até altos funcionários); o direito de nos organizar, de acordo com a nossa própria decisão comunitária, tanto a nível local e regional, e para além das nossas regiões; o direito de não permitir que os partidos políticos e as religiões dos outros interferiram na vida interna das nossas comunidades; o direito a amar, escrever, ler e usar, em todos os aspectos e circunstâncias, a nossa língua materna, bem como ter a liberdade de aprender não só o castelhano, mas outras línguas; o direito de organizar o nosso *tequio*, não porque assim exija o Estado-governo, mas porque essa é nossa vontade; o direito de usufruir dos recursos naturais, renováveis e não renováveis, localizados dentro de nossos territórios e possessões comunais; o direito de alterar nossas autoridades quando assim decidirmos e colocar as pessoas que a assembleia determine. (Díaz, 2007, p. 66, tradução nossa).

No Brasil, a noção de autonomia indígena se vincula fortemente a dois aspectos. O primeiro deles é a necessidade de reconhecimento da identidade étnica dos povos indígenas por parte do Estado, que podemos perceber como uma das consequências da política indigenista tutelar – que vinculava direitos à custódia estatal – e das sucessivas tentativas de negação e assimilação das identidades étnicas no país. O segundo aspecto, relaciona-se ao atendimento pleno dos direitos sociais e políticos dos povos indígenas pelo Estado. Ou seja, a autonomia está associada tanto ao reconhecimento étnico quanto à garantia territorial, a uma educação escolar realmente diferenciada, à saúde de qualidade, à soberania alimentar e ao acesso à justiça, enfim, à superação das vulnerabilidades verificáveis na realidade da maior parte dos povos indígenas no país. Essa visão está implícita em posicionamentos da APIB, que condicionam a autonomia indígena ao cumprimento, pelo governo, de uma agenda que vise o reconhecimento e a garantia dos direitos indígenas.

O compromisso dos governantes com a implementação desta agenda constituirá um marco de superação de todas as mazelas e atrocidades cometidas até hoje, depois de 514 anos da invasão europeia, contra os nossos povos, tornando realidade o paradigma constitucional que colocou fim ao indigenismo integracionista, etnocêntrico, autoritário, paternalista, tutelar e assistencialista, para restituir a autonomia aos nossos povos, a condição de sujeitos políticos e de povos étnica e culturalmente diferenciados, em prol do fim do Estado colonial e de uma sociedade realmente democrática, justa e plural. (CARTA PÚBLICA DA APIB. Direcionada aos candidatos e candidatas à Presidência da República. 15 de outubro de 2014).

Dessa forma, podemos pensar, no Brasil, na noção de autonomia enquanto um elemento fundamental para realizar uma transição na postura estatal, indo da tutela à autodeterminação. Essa mudança só é possível através do fortalecimento das organizações sociais indígenas para promoverem o diálogo com o Estado e pela articulação com outros atores do campo político indigenista, conforme nos coloca a liderança do Rio Negro-AM, André Baniwa.

No processo de participação para construir a nossa autonomia eu acho que os povos indígenas tiveram muitos ganhos, puderam se posicionar politicamente através da FOIRN⁹⁷. Podemos dialogar, fazer debate, com o Governo Federal e outros órgãos do estado e dos municípios, influenciando políticas públicas. (...) A demarcação das terras do Rio Negro é fruto de saber negociar com vários órgãos do Governo Federal, do Exército, para conseguir garantir as terras indígenas. E, ao mesmo tempo, as iniciativas de educação escolar indígena, geração de renda, economia indígena, retomada de consciência sobre a identidade própria dos povos indígenas, na cultura. (...) Autonomia na realidade indígena é a sua organização própria, pensar seus próprios projetos de vida. Para a gente autonomia é isso: não esperar que o governo venha fazer. Se a gente quer melhoria nós que temos que tomar consciência disso para desenvolver projetos e estratégias para a gente viver autonomamente. Quando a gente faz, a gente consegue apoio. E a gente tá fazendo, ao invés de ficar só esperando. (ANDRÉ BANIWA. Liderança indígena do Rio Negro-AM. Entrevista ao autor. Maio de 2015, Brasília-DF).

Na Bolívia, o direito à autonomia se centra no autogoverno e no pluralismo jurídico e está estabelecido na Constituição Política do Estado. O texto afirma que os povos têm o direito de existir livremente, de acordo com sua identidade cultural, crenças religiosas, espiritualidades, práticas, costumes e sua própria cosmovisão. Além disso, têm o direito ao livre exercício de seus sistemas políticos, jurídicos e econômicos, cabendo ao Estado a garantia, o respeito e a proteção desses direitos⁹⁸. Para isso, o texto constitucional traz um capítulo específico⁹⁹ sobre *autonomia indígena originária campesina*, que a define como:

⁹⁷ Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro. Organização indígena fundada em 1987 cuja missão é defender os direitos dos indígenas da bacia do Rio Negro, no noroeste Amazônico. Articula dezenas de associações indígenas na região do Rio Negro.

⁹⁸ Constituição Política do Estado boliviano, artigo 30, parágrafos 1, 2, 4 e 14 (BOLÍVIA, 2009).

⁹⁹ Capítulo 7, artigos 289 a 296.

A *autonomia indígena originária campesina* consiste no autogoverno como exercício da livre determinação das nações e *povos indígena originário campesinos*, cuja população comparte território, cultura, história, línguas e organização ou instituições jurídicas, políticas, sociais e econômicas próprias;

A conformação da *autonomia indígena originária campesina* se baseia em seus territórios ancestrais, atualmente habitados por esses povos e nações, e na vontade de sua população, expressa em consulta, de acordo com a Constituição e as leis. (CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DO ESTADO - BOLÍVIA - Artigos 289 e 290, 2009, p. 82 - tradução própria).

A autonomia prevista no texto constitucional do país é territorializada e pode ser exercida em um *território indígena originário campesino*, um município ou uma região. Para a sua formalização e reconhecimento estatal, é preciso estar expressa a vontade da população a partir de procedimentos adequados de consulta, nos casos da autonomia territorial. Para autonomia municipal e regional é necessária a convocação de referendo junto à população. Uma vez expressa a vontade da população em relação ao autogoverno, o grupo precisa elaborar um estatuto de acordo com suas normas e procedimentos próprios e submetê-lo ao Tribunal Constitucional Plurinacional e à Assembleia Legislativa Plurinacional.

Essas etapas estão definidas na Constituição. No entanto, a prática tem caminhos bem mais tortuosos. A realidade boliviana nos mostrou que a reivindicação de autonomia territorial, municipal e regional a partir dos usos e costumes é algo difícil de ser viabilizado e concluído dentro das normas legais. Na medida em que a autonomia tem o potencial de provocar uma série de mudanças na organização política-administrativa local, esbarra, na prática, com limitadores impostos pelas configurações dos poderes locais e regionais constituídos, com sérias dificuldades de desvincular o processo político da dinâmica partidária e eleitoral. Isso faz com que, de onze áreas majoritariamente indígenas que reivindicam a autonomia, apenas uma delas tenha conseguido ter o seu estatuto autônomo aprovado pelo Tribunal Constitucional Plurinacional, o de Totorá Marka¹⁰⁰, após 5 anos de discussão.

Cumprindo o mandato de nossos ancestrais, avôs e pais comunitários e comunitárias exercemos plenamente nosso direito a construir uma autonomia originária que responda a um sistema de modelo de *Ayllu-Marka-Suyu*¹⁰¹, que para nós significa igualdade, inclusão, pluralidade, com princípios de autonomia, dignidade, harmonia e equilíbrio com a *Pachamama-Madre Tierra*, em seu desenvolvimento com identidade cultural, em que o Estatuto é um instrumento para a livre determinação, o autogoverno e a construção da nossa territorialidade. (ESTATUTO AUTÔNOMO ORIGINÁRIO DE TOTORA MARKA - tradução própria).

¹⁰⁰ O Estatuto Autônomo de Totorá Marka, região indígena no departamento de Oruru, foi aprovado pelo Tribunal Constitucional Plurinacional em fevereiro de 2014. O referendo de aprovação do Estatuto para conclusão do processo de autonomia está marcado para meados de 2015.

¹⁰¹ *Ayllu* significa comunidade ou conjunto de comunidades. *Marka* significa uma unidade territorial. *Suyu* significa província. A expressão refere-se à organização a partir das comunidades até a província.

Nessa direção, Francisco Ibarra Ortega afirma que, para alcançar a autonomia indígena, é preciso trabalhar no sentido de promover a “reconstituição e a restituição” dos poderes comunitários originários:

Nós queremos viver no nosso modelo. Existem duas palavras que eu quero compartilhar com você, *hermano*: a reconstituição e a restituição. Isso é muito importante e isso estamos buscando. A reconstituição dos povos indígenas originários, nossas autoridades, como nos organizávamos antes da chegada dos espanhóis. Queremos que nos sejam restituídos os mesmos cargos, as mesmas funções. Queremos ter um corpo deliberativo de um governo originário. Isso seria algo importante para nossa autonomia. (FRANCISCO IBARRA ORTEGA. Liderança indígena qhara-qhara e membro da CONAMAQ “orgânica”. Entrevista ao autor. Novembro de 2014, Cochabamba-Bolívia, tradução própria).

Eugênio Mullucundo, advogado e coordenador da “Unidade de Povos *Indígena Originário Campesinos e Afrobolivianos*” da Defensoria do Povo, da Bolívia, nos lembra que, de alguma forma, a autonomia indígena já existia, mas nunca foi reconhecida pelo Estado. O que a Constituição e os instrumentos internacionais fizeram, dessa forma, foi reconhecer algo pré-existente e que vinha sendo demandado já faz bastante tempo pelos povos indígenas. Para torná-la realidade, existe ainda muito trabalho pela frente.

É um direito fundamental dos povos indígenas e é uma demanda que vem sendo reivindicada historicamente e já vinha sendo exercida, de alguma forma. Porém, não eram reconhecidos pelo Estado e agora são reconhecidos formalmente, mas existem muitas dificuldades e barreiras para colocá-la em marcha. Estamos trabalhando nisso para que o que está estabelecido no sistema normativo exista, pois na prática não acontece nada. Penso que a autonomia é um direito fundamental como o da consulta. Pois é o exercício do poder sobre os territórios. Definir como será o desenvolvimento, quais são as autoridades, o controle social, o controle dos recursos naturais e econômicos. Os povos sempre tentaram fazê-lo, mas o Estado nem sempre quer soltar a corda de controle do poder. (EUGENIO MULLUCUNDO. Defensor público. Entrevista ao autor. Julho de 2014, La Paz-Bolívia, tradução nossa).

Vinculada à autonomia indígena, a Constituição Política da Bolívia reconhece o pluralismo jurídico a partir de jurisdições indígenas especiais e afirma que a *justiça comunitária originária campesina* goza de igual hierarquia em relação à justiça ordinária¹⁰². No entanto, essa agenda tem se mostrado de difícil aplicação no que diz respeito à falta de disponibilidade institucional de garantir igualdade hierárquica entre normas plenamente constituídas dentro do ordenamento jurídico estatal e das normas do direito consuetudinário não escritas. Além disso, parte da opinião pública boliviana vincula justiça comunitária a expressões de violência em desacordo com os direitos humanos, o que a estigmatiza. Essa

¹⁰² Artigos 178 e 179 da Constituição Política da Bolívia.

abordagem que associa violência à justiça comunitária pode ser vista cotidianamente nos jornais bolivianos. Eugenio Mullucundo reconhece o desafio de implementar essa agenda, mas acredita que o país já está avançando quanto a isso.

Em nossa Constituição está reconhecido o pluralismo jurídico e as jurisdições próprias dos povos indígenas, que se equiparam em igualdade de condições às jurisdições ordinárias do Estado. Temos um rol importante de apoio para mecanismos de cooperação e coordenação entre ambas as jurisdições, que antes não se acertavam. Havia uma subordinação tremenda das normas próprias dos indígenas frente ao Estado, que os desqualificavam. Agora reconhecemos o pluralismo e precisamos coordená-lo e conhecê-lo, em especial no respeito aos direitos humanos em ambas as jurisdições. É algo muito novo e que tem que ser trabalhado de forma muito cuidadosa. (EUGENIO MULLUCUNDO. Entrevista ao autor. Julho de 2014, La Paz-Bolívia, tradução nossa).

Na prática, como nos explicou Marco Mendoza¹⁰³, técnico da organização boliviana Fundação Construir, a aplicação e o respeito ao direito de autonomia e justiça comunitária encontram-se paralisados na Bolívia, tornando-se muito mais uma agenda fictícia do que algo que gere mudanças práticas, como em boa parte da pauta indigenista do governo Evo. Para ele, o problema é que o governo não consegue, ou não deseja, construir mecanismos que permitam a aplicação prática dos preceitos constitucionais. Isso faz com que as leis sejam muito mais simbólicas e retóricas do que possibilidades práticas. As observações de Mendoza aliada àquelas realizadas em campo mostram um processo de institucionalização e apropriação de conceitos, valores e ideias dos indígenas nos discursos e políticas estatais que não se viabilizam cotidianamente. Assim, temos um constante flerte do governo boliviano com um *tokenismo* (RAMOS, 2012) em que normativas jurídicas apontam para um caminho e as instâncias estatais insistem em ir por outro. Reforça a nossa constatação o posicionamento de Cancio Rojas, liderança do povo charkas, de Potosí, e *Arkiri Apu Mallku* (coordenador-geral) da CONAMAQ “orgânica”, que demonstra desânimo em relação à concretização do Estado Plurinacional na Bolívia:

Tínhamos que ensinar o governo que é de fato ser plurinacional. O governo se apropriou do plurinacional e não conhece, não sabe fazer acontecer, não quer fazer acontecer. O governo não consegue romper com o Estado colonial republicano, que segue ainda mais vivo, vigente ainda. Agora retomam com mais força o desenvolvimentismo estatal, o capitalismo de Estado. Então o *vivir bien* não vai acontecer. Não existem as autonomias indígenas como dizem, não tem economia plural que deveria fortalecer a economia comunitária, não há incentivo nem apoio aos povos indígenas em geral. (CANCIO ROJAS. Liderança charkas e *Arkiri Apu Mallku*

¹⁰³ Marco Mendoza é técnico da Fundação Construir, na Bolívia, que tem apoiado o governo boliviano, através do Ministério de Autonomias, nos processos de discussão das autonomias indígenas. Entrevista realizada em junho de 2014, em La Paz.

(coordenador-geral) da CONAMAQ “orgânica”. Entrevista ao autor. Novembro de 2014, Cochabamba-Bolívia, tradução nossa).

Um último aspecto para pensar a autonomia indígena, através do autogoverno, é uma percepção trazida por Taiaiake Alfred (2009), professor Kahnawake Mohawk, dos Estados Unidos. Ao analisar o contexto estadunidense, Taiaiake afirma que o autogoverno não necessariamente leva à autodeterminação. Isso porque os autogovernos podem continuar a reproduzir os sistemas políticos hegemônicos, se configurando como um processo de cooptação de lideranças indígenas e como reprodutor de padrões capitalistas e individualistas. Para a superação desse quadro, Taiaiake afirma ser necessário um processo profundo de descolonização das estruturas do Estado, para além das estruturas políticas comunitárias.

2.2.3 Participação

A terceira dimensão da autodeterminação dos povos indígenas é o direito à participação na formulação, implementação e avaliação de planos e programas de desenvolvimento nacional e regional que possam afetá-los diretamente¹⁰⁴. Nessa direção, a participação refere-se à possibilidade do exercício da autodeterminação indígena nos espaços externos às comunidades. Para Luciano Baniwa (2013) a participação social dos indígenas complementa o fortalecimento do controle sobre a vida nas aldeias e terras indígenas, quando estes passam a acessar e influenciar as esferas de poder dos “brancos”. Para tanto, os indígenas precisam dominar os códigos socioculturais, políticos e epistemológicos da sociedade nacional, fazendo-os dialogar com os seus próprios códigos comunitários.

O Comitê de Especialistas da ONU sobre direitos indígenas tem se pronunciado sobre a importância da participação social dos povos. Para o Comitê, a participação dos povos indígenas sobre todos os assuntos que os dizem respeito, com poder de influir verdadeiramente no processo decisório, é um meio de garantir o controle, pelos povos, de seu próprio destino.

Implica que as instituições de adoção de decisões devem ser concebidas de tal modo que os povos indígenas possam decidir sobre os assuntos internos e locais e participar coletivamente nos processos de decisão externos, em conformidade com as normas pertinentes de direitos humanos. (ONU, 2010, p. 31 - tradução nossa).

O direito à participação é importante para garantir aos indígenas condições de definir seu próprio desenvolvimento, controlar seus projetos de futuro e participar dos processos de

¹⁰⁴Convenção 169 da OIT: Parte I –Política Geral –Artigo 7º, Parágrafo 1º: “Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente”.

tomada de decisão nas instâncias estatais em medidas que possam afetá-los. No entanto, na nossa avaliação, a participação social prevista nos instrumentos internacionais, nos textos constitucionais e normas internas dos países, deve ser trabalhada de forma mais ampla, como direito à participação política e ao controle social que não se restringe apenas aos assuntos que dizem respeito diretamente aos povos indígenas.

Diante do fato de que esses povos são cidadãos plenos de seus países, em termos legislativos, eles devem poder participar dos assuntos da sociedade na mesma medida que os demais cidadãos, cabendo aos Estados a promoção de ações que garantam essa participação e reconhecendo as formas indígenas de fazer política. É preciso superar a visão construída historicamente de que aos “índios” cabem apenas os assuntos a eles relacionados diretamente, não devendo participar dos demais assuntos do país. Dentro de um contexto de ampliação da participação social no cenário latino-americano e das novas esferas públicas que se formaram na região, nas últimas décadas, é preciso garantir espaços de participação efetiva para além dos assuntos diretamente vinculados aos povos indígenas.

Conforme estabelecido pelo Governo Federal no Brasil, por meio de decreto presidencial¹⁰⁵, e pelo Estado boliviano, através da Constituição Política, a participação e o controle social nos assuntos do Estado são direitos de todos e devem ser promovidas ações para fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e atuação conjunta entre a administração pública e a sociedade civil, a partir das seguintes diretrizes:

I - reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia; II - complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta; III - solidariedade, cooperação e respeito à diversidade de etnia, raça, cultura, geração, origem, sexo, orientação sexual, religião e condição social, econômica ou de deficiência, para a construção de valores de cidadania e de inclusão social; IV - direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige; V - valorização da educação para a cidadania ativa; VI - autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil; e VII - ampliação dos mecanismos de controle social. (DECRETO PRESIDENCIAL 8.243, DE 23 DE MAIO DE 2014).

¹⁰⁵ O Decreto Presidencial nº8.243, de maio de 2014, criou a Política Nacional de Participação Social. A sua apresentação gerou um grande debate, em especial no Congresso Nacional, em relação à pertinência da participação social nas políticas públicas. O debate foi revelador de visões corporativistas do Congresso contrárias ao fortalecimento das instâncias de participação direta do cidadão nos assuntos do Estado. Para Dalmo Dallari (2014), o Decreto tentou organizar as formas de participação social no Brasil e foi “um passo importante, altamente positivo, no sentido de ampliar as práticas de democracia participativa na sociedade brasileira. Na realidade, essa iniciativa deverá contribuir significativamente para que se dê efetividade ao disposto no parágrafo único do artigo 1º da Constituição, segundo o qual ‘todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente’” (ibid., :01).

O povo soberano, por meio da sociedade civil organizada, participará do desenho das políticas públicas: a sociedade civil organizada exercerá o controle social sobre a gestão pública em todos os níveis do Estado, das empresas e instituições públicas, mistas e privadas que administrem recursos fiscais. (...) A participação e o controle social implica, ademais das previsões estabelecidas na Constituição e na lei: participar na formulação das políticas do Estado; apoiar o Órgão Legislativo na construção coletiva das leis; desenvolver o controle social em todos os níveis de governo e nas entidades territoriais autônomas, autárquicas e descentralizadas. (CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DO ESTADO, artigos 241 e 242).

Nessa perspectiva, Luciano (2013) afirma que um dos elementos mais importantes da fase atual das políticas indigenistas no Brasil é a crescente participação dos movimentos indígenas no acompanhamento de políticas e ações governamentais. Para ele (idem, 2012), a partir do ano 2000 aconteceram dois movimentos importantes: primeiro, a consolidação de espaços de representação do movimento indígena nas esferas públicas, através de suas organizações, e o segundo com a participação de lideranças indígenas ocupando funções políticas na esfera da administração pública, enquanto prefeitos, vereadores, gestores, funcionários de órgãos estatais. Tal situação proporcionou novas conquistas e também novos desafios, representados por conflitos internos, disputas por poder, problemas de gestão, entre outros. A partir da conquista e abertura desses espaços aos indígenas, começa a configurar-se um novo momento da relação entre o Estado e as organizações indígenas, que, para o autor, ainda precisa superar a noção de subserviência, no sentido de que as organizações indígenas tornaram-se, muitas vezes, executoras das ações do Estado, por meio de convênios. O desafio atual é de conseguir introduzir mudanças nas bases estratégicas, ideológicas e político-administrativas do Estado, a fim de que a participação possa ser qualificada com base no diálogo entre as perspectivas indígenas e estatais.

A consolidação da participação social tem impactos positivos na ampliação da participação política dos povos indígenas. Para André Baniwa, as duas formas de participação devem andar juntas para possibilitar a autodeterminação. A participação política, aqui, é entendida tanto em relação ao acesso às estruturas estatais pela via eleitoral quanto pela ocupação de cargos dentro dos órgãos públicos. Essa modalidade de participação não é tratada nos textos internacionais, que se restringem, conforme falamos, à participação social nos assuntos que impacte os povos indígenas.

A participação dos indígenas é fundamental e foi possível pois tivemos lideranças que lutaram por isso. E uma das medidas que acho que é fundamental falar sobre isso é a participação política, a presença de indígenas nas repartições públicas, no Governo Federal, na universidade,

na Secretaria de Estado dos Povos Indígenas, na Funai. Ganhamos a eleição em 2009 a 2012¹⁰⁶, não tivemos sucesso na gestão mas foi uma conquista. Eu acho que a participação indígena no Rio Negro é forte e no momento passa por um momento de reflexão para retomar a sua força. A experiência negativa da prefeitura deu um baque muito forte, mas todo mundo está dizendo que é preciso retomar a articulação para retomar a força. É preciso ter coragem para avaliar o que passou. Na minha avaliação é importante que os povos indígenas aprendam, avaliem como são as estruturas do Estado. E agora podem se juntar novamente para retomar o projeto de participação política dos índios. No que escuto do movimento, é essa a ideia. (ANDRÉ BANIWA. Liderança indígena do Rio Negro-AM. Entrevista ao autor. Maio de 2015, Brasília-DF).

Nesse quesito, a Bolívia e o Brasil apresentam quadros opostos, já que na Bolívia existe ampla participação política (ainda que centralizada entre os indígenas *campesinos* do Altiplano), desde a Presidência da República até os demais postos eletivos e cargos nos órgãos estatais, enquanto no Brasil a participação é bem mais restrita. Pelo menos dois fatores estão na raiz dessas diferenças observáveis na situação atual: os modelos de indigenismo executados nesses países e a demografia social.

É possível identificar tradições específicas de indigenismo no Brasil e na Bolívia. Em *Um Grande Cerco de Paz*, Lima (1995) descreve o indigenismo de caráter militar implementado no Brasil, a partir da criação do SPILT (e depois SPI e Funai), em 1910, voltado à incorporação de territórios e integração de populações indígenas à sociedade nacional. Teófilo da Silva (2008) avalia como resultado dessa política a classificação dos povos indígenas na atualidade enquanto “minorias étnicas” dentro da nação, que fazem jus a uma política de proteção ainda baseada, em grande medida, na tutela.

Na Bolívia, a formação do Estado nacional se constituiu a partir do que Teófilo da Silva (ibid.) chama de “Indigenismo Arqueológico”. Este está baseado na incorporação do poder estético e político do império inca como paisagem e imagem-nação para os países andinos, o que leva a uma apropriação simbólica das culturas indígenas, restrita ao passado, enquanto as populações contemporâneas são identificadas, não pelo viés étnico, mas pelo laboral, transformadas identitariamente em *campesinas*.

O modelo de colonização aliado às formas com que o Estado se organizou para lidar com a questão indígena fez com que o indigenismo boliviano se constituísse como um projeto “etnopolítico” distinto do brasileiro, com práticas estatais voltadas para o resgate e incorporação de símbolos da cultura indígena imaginada à concepção do Estado boliviano. A

¹⁰⁶ Nesse período, André Baniwa foi vice-prefeito da cidade de São Gabriel da Cachoeira, na primeira chapa integralmente indígena eleita na cidade. O prefeito eleito era Pedro Garcia, do povo tariano. A aliança política interétnica foi rompida logo depois das eleições não sendo possível reconstruí-la até o fim do mandato dos dois.

partir da Revolução de 1952, houve a utilização da imagem dos “índios” andinos para formular um novo projeto de nação – atitude que pode ser vista como uma “maquiagem” a fim de contemplar o elemento indígena no Estado – , o que contribuiu para a emergência, a partir da década de 1970, de forças políticas que se organizaram com base numa ideologia que ressignificou o indigenismo arqueológico e o meslou ao indianismo andino e ao nacionalismo de esquerda e que, décadas mais tarde, desembocou na criação do MAS e na ascensão do Governo Evo.

Além das especificidades nos indigenismos, é preciso ressaltar a importância do fator populacional para a virada dos povos indígenas na correlação de forças políticas no país. Sobre isso, Ramos (2012) aponta a existência de dois tipos de países na América Latina: aqueles caracteristicamente indígenas e os majoritariamente não indígenas. É necessário ter em mente que tais processos decorrem das diferentes formas de colonização, das condições de sobrevivência e permanência dos povos nativos e das relações estabelecidas entre Estados e as populações indígenas ao longo dos períodos históricos.

Na categorização proposta por Ramos (op. cit.), o Brasil e a Bolívia são extremos. Isso porque nos países com ampla população indígena, ainda que os indígenas possam ser minorias políticas, sempre existe o potencial, se dadas condições propícias, de reversão nesse quadro de poder, como aconteceu na Bolívia a partir de 2005. Já nos países em que os indígenas são minorias políticas e populacionais, as possibilidades de sucesso na política nacional são extremamente restritas. Nessa situação, cabe aos Estados, em diálogo com os indígenas, construir instrumentos de ampliação da participação política que supere as limitações impostas pelos seus sistemas eleitorais e pela proporcionalidade de votos.

Assim, a forma com que os Estados se organizaram para se relacionar com os indígenas e o quadro populacional atual resultaram em diferenças substanciais nas formas de participação política indígena no Brasil e na Bolívia. De fato, na Bolívia verifica-se uma ampla participação política de indígenas, o que Alvaro García Linera, vice-presidente do país, chama de indigenização da política¹⁰⁷, com avanços como a lei que garante sete vagas para deputados em circunscrições especiais indígenas, a partir de eleições pelos usos e costumes¹⁰⁸. No entanto, essa participação política se dá através de um centralismo político e intelectual de indígenas *campesinos* andinos, primordialmente aymaras e quéchuas. Além da questão populacional, esse

¹⁰⁷ Afirmação feita durante palestra proferida em novembro de 2008, no Ministério da Educação e Culturas da Bolívia, em La Paz.

¹⁰⁸ A Constituição Política da Bolívia reconheceu, nos artigos 146 e 147, *circunscrições especiais indígenas originárias campesinas* que têm o direito a eleger sete deputados para a Assembleia Plurinacional, garantindo os usos e costumes para a eleição, de acordo com a organização social dos indígenas da área.

centralismo político andino que alguns chamam de *aymaracentrismo* deve-se ao indigenismo arqueológico identificado por Teófilo da Silva (2008), em que as imagens construídas sobre os indígenas do Altiplano ocuparam lugar central no imaginário da nação, em prejuízo à presença dos povos das terras baixas e dos afrobolivianos. Essas imagens provêm de construções históricas que opunham as “altas culturas” incaicas que dominaram os Andes desde tempo imemoriais ao “vazio civilizatório” representado pelos grupos étnicos “primitivos” das terras baixas. Essa imagem tradicional que, Clastres (2012) afirma, sempre harmonizou com os interesses coloniais do Estado, é evocada ainda para justificar o centralismo político e intelectual andino e a pouca participação política das comunidades indígenas não andinas.

Além disso, o aymara David Crispin, dirigente da CONAMAQ “orgânica”, avalia que, ao contrário do que possa parecer, a participação política indígena tem diminuído desde a Constituição plurinacional de 2009. Segundo dados da CONAMAQ, a presença de indígenas diminuiu na última legislatura e nos cargos de comando nos ministérios¹⁰⁹. A isso, Crispin acrescenta dificuldades para eleger deputados “orgânicos” das comunidades indígenas, a partir de usos e costumes. Para ele, o governo tem interferido nas organizações de base e imposto candidatos ligados ao MAS dentro de uma lógica eleitoral.

O governo do Evo é intervencionista, quer o controle sobre todas as nossas organizações orgânicas. Na CONAMAQ foram seis tentativas de intervenção e nós tentamos resistir a todas. Colocaram 370 mil bolivianos [moeda local] em um grupo para tirar a gente de lá. Tem colocado dinheiro nas comunidades, interferido nos usos e costumes. Dos deputados jurisdicionais não podemos falar que a maioria é realmente representante das comunidades. O governo tem colocado dinheiro para eleger seus candidatos, *masistas* [do MAS] que não querem saber das comunidades, querem só o poder e estar bem com Evo. Estamos vivendo a volta de práticas que havíamos abandonado no nosso Estado plurinacional. (DAVID CRISPIN. Liderança aymara e dirigente da CONAMAQ “orgânica”. Entrevista ao autor. Julho de 2014, La Paz – Bolívia, tradução nossa).

Sobre a garantia legislativa de eleição de deputados através das circunscrições especiais indígenas, o também dirigente da CONAMAQ “orgânica”, Cancio Rojas, se mostra decepcionado com o não cumprimento de acordos por parte do Governo Evo Morales.

A CONAMAQ nunca integrou o governo, mas éramos apoiadores, aliados, acreditávamos nesse governo. Mas na Constituinte já nos traíram porque nós queríamos sempre a representação direta, não só por meio de instâncias como a Assembleia Plurinacional. Já tínhamos acertado com o governo, até com a direita, como queríamos a garantia da participação política desde a

¹⁰⁹ Segundo Stefanoni (2010) verifica-se menor presença de indígenas defensores de um discurso ecoindigenista no governo, o que faz que cada vez mais se opte, dentro das estruturas estatais, por um caminho em direção a um capitalismo de Estado. A exceção seria o chanceler David Choquehuanca que mantém uma postura de defesa das bandeiras indigenistas no centro do governo.

base. Assinamos um acordo para termos 32 deputados a partir dos usos e costumes, mas no final nos deram sete vagas. Está aí parte da traição. (CANCIO ROJAS. Liderança charkas e *Arkiri Apu Mallku* (coordenador-geral) da CONAMAQ “orgânica”. Entrevista ao autor. Novembro de 2014, Cochabamba-Bolívia, tradução nossa).

Ainda assim, alguns integrantes da CONAMAQ reonhecem a importância da formação do Estado Plurinacional para a garantia da participação política dos indígenas na Bolívia, como relatado por Francisco Ibarra.

Quando falamos de poder, é sempre complicado. Não adianta só pedir, se só pedirmos vamos perder. Se chegar lá e pedir para ter direito, não vamos ter nada. O mandatário, o presidente, ele tem muito poder, nós não. Por isso é que sempre quisemos o Estado plurinacional. Nós construímos o Estado plurinacional da Bolívia. Esse Estado que tanto se fala em nível mundial. Você veio para saber dele, não foi *hermano*? (FRANCISCO IBARRA ORTEGA. Liderança indígena qhara-qhara e membro da CONAMAQ “orgânica”. Entrevista ao autor. Novembro de 2014, Cochabamba-Bolívia, tradução própria).

Uma questão importante da participação social e política dos povos indígenas é o necessário reconhecimento da capacidade de organização política própria e o respeito ao protagonismo dos povos indígenas em sua atuação política, a partir de formas tradicionais de fazer política e de se relacionar com as estruturas de poder. Isto é, o Estado e a sociedade nacional reconhecerem os povos indígenas como sujeitos políticos plenos, com direito à ação política diferenciada, em uma visão de rompimento com práticas tutelares ainda presentes, o que Verdum (2006) chama de vício tutelar do Estado.

Importante lembrar que o vício tutelar não se restringe às estruturas estatais, sendo possível identificar instâncias da sociedade civil que também buscam exercer poder sobre os povos indígenas. Mais do que em outros grupos sociais, ainda é comum, no campo indigenista, a presença de múltiplas vozes que desejam falar em nome dos indígenas. Isso se deve ao longo processo de invisibilização e desempoderamento dos povos que fez com que existissem diversas construções imagéticas dos “índios” dentro dos indigenismos, que tentam determinar como os povos devem agir. Para o rompimento com essa situação, é preciso um aprendizado para que os atores do campo político indigenista possam de fato se pautar pela autodeterminação, não pela tutela.

Assim, a participação adquire uma dimensão estratégica, tanto na perspectiva de influenciar as decisões do Estado quanto na visibilidade das questões colocadas pelos representantes dos povos indígenas, e no empoderamento das vozes indígenas. Para tanto, é preciso garantir aos povos indígenas, na perspectiva de autodeterminação, o que Baremblytt (2002) chama de auto-análise e autogestão:

A auto-análise consiste em que as comunidades mesmas, como protagonistas de seus problemas, necessidades, interesses, desejos e demandas, possam enunciar, compreender, adquirir ou readquirir um pensamento e um vocabulário próprio que lhes permita saber acerca de sua vida, ou seja: não se trata de que alguém venha de fora ou de cima para dizer-lhes quem são, o que podem, o que sabem, o que devem pedir e o que podem ou não conseguir. Este processo de auto-análise das comunidades é simultâneo ao processo de auto-organização, em que a comunidade se articula, se institucionaliza, se organiza para construir os dispositivos necessários para produzir, ela mesma, ou para conseguir os recursos de que precisa para a manutenção e o melhoramento de sua vida sobre a terra. (BAREMBLITT, 2002, p. 17).

2.2.4 Consulta

A quarta dimensão da autodeterminação é a consulta livre, prévia e informada. Trata-se, com certeza, do princípio explicitado na Convenção 169 e na Declaração da ONU mais debatido nos campos indigenistas dos países latino-americanos. O dever do Estado de consultar povos indígenas tem gerado amplos debates e embates, nos quais vários sujeitos com interface na questão disputam formas de apropriação dos conceitos por trás desse direito.

Diante do debate gerado pelo tema, especialistas vinculados aos mecanismos internacionais de defesa dos direitos indígenas têm, reiteradas vezes, se pronunciado a respeito do dever estatal de realizar consultas, no sentido de definir orientações sobre como aplicá-la. James Anaya tem sido uma das principais vozes neste debate. A partir das considerações feitas por ele (2013), podemos definir que a consulta, idealmente, é um processo de diálogo baseado na boa-fé, com intercâmbio de perspectivas a partir de informações adequadas, livre de pressões externas, no qual as partes cooperam para chegar a decisões consensuadas sobre as medidas administrativas ou legislativas a serem tomadas. A consulta não deve ser vista como mera transmissão de informação e nem como processo plebiscitário, uma simples busca do “sim” ou do “não”. Além disso, a consulta deve gerar acordos, nos quais as partes devem cuidar para que sejam integralmente cumpridos, prevendo mecanismos de monitoramento e revisão periódica das medidas adotadas.

No próximo capítulo, iremos aprofundar o tema e discutir como alguns Estados latino-americanos têm se organizado para aplicar o direito de consulta, em processos de regulamentação que tentam conciliar as diferentes visões sobre o assunto. A diversidade de opiniões e perspectivas a respeito da consulta e dos temas suscitados por ela nos mostra que não se trata de um direito de simples aplicação, já que, no seu bojo, traz concepções relativamente novas e que exigem mudanças nos paradigmas das relações entre Estados nacionais e povos indígenas.

Antes, é importante reforçar que o direito à autodeterminação disponibiliza ferramentas para o rompimento das práticas coloniais resilientes que insistem em orientar as relações envolvendo os povos indígenas, e aponta para a necessidade de construção de Estados verdadeiramente pluriculturais e plurinacionais na América Latina, com novos modelos de desenvolvimento (ANAYA, 2013). Ao salvaguardar direitos e promover cidadania, a Convenção 169 e a Declaração da ONU buscam o protagonismo dos povos indígenas para reconstruir as relações com os Estados nacionais, em padrões menos assimétricos. Nesse sentido, as mudanças nos arcabouços jurídicos relativos aos povos indígenas apontam para uma cidadania pautada em direitos de forma a garantir que tais grupos possam viver de acordo com suas identidades e projetos societários. Além disso, esses instrumentos apontam para a necessidade de ressignificação do indigenismo (LUCIANO BANIWA, 2013), a partir do rompimento da ideologia de dominação e exercício de poder sobre os povos indígenas, para refundá-lo enquanto campo de diálogo e construção conjunta de políticas públicas de defesa e promoção dos direitos indígenas.

Nessa direção, é preciso pensarmos a autodeterminação prevista no direito internacional consuetudinário como um processo aberto, um caminho ainda por ser percorrido pelos diversos sujeitos que fazem parte dos campos indigenistas latino-americanos. A partir de Dagnino (1994), Anaya (2013) e da proposta de Luciano Baniwa (2013) de ressignificação do indigenismo, podemos pensar a autodeterminação como meio para a construção social de uma nova cidadania para os povos indígenas, com a garantia de que possam participar efetivamente da sociedade e construir, junto aos Estados, direitos a partir de suas prioridades. Para isso, são necessárias mudanças concretas nos modelos de sociedade, de desenvolvimento e de exercício do poder nos países latino-americanos, com a construção de novas formas de relacionamento.

É necessário evitar, com ações concretas e mobilização permanente, que os instrumentos internacionais de defesa dos direitos indígenas, as novas constituições latino-americanas e as normas internas dos Estados se tornem, conforme alerta Teófilo da Silva (2008), uma “face maquiada do ideário arcaico de imagens, representações e discursos sobre o ‘índio’ e seus territórios, que se consolidou com as sucessivas experiências de colonização nas Américas até a recente formação dos Estados latino-americanos” (ibid., p. 02).

CAPÍTULO 3

Entre o dever e o fazer: um panorama sobre a aplicação do direito de consulta pelos Estados latino-americanos

Para nós, é muito importante saber utilizar as ferramentas da autodeterminação para ampliar as nossas ações e articulações. Com ela podemos fortalecer nossos povos para superar os desafios relacionados aos povos indígenas. (TSITSINA XAVANTE. Liderança indígena jovem. Entrevista ao autor. Abril de 2015, Brasília - Brasil).

A gente sempre lutou para que ninguém, ministro, governador, nos maneje. Nunca deixamos. Continuamos não deixando agora. Livrementemente temos transitado, avançado, buscamos respeito para todos nós. (FRANCISCO IBARRA ORTEGA. Liderança indígena qhara-qhara e membro da CONAMAQ “orgânica”. Entrevista ao autor. Novembro de 2014, Cochabamba-Bolívia, tradução própria).

Nos capítulos anteriores, demonstramos como se formou o campo político indigenista internacional e, a partir dele, a construção social do direito internacional consuetudinário. Também analisamos como se deu a incorporação dos preceitos internacionais presentes nos instrumentos de direitos humanos nas novas constituições latino-americanas e apontamos para o direito à autodeterminação como alternativa capaz de promover mudanças nas relações entre povos indígenas e Estados nacionais na América Latina, a partir do que denominamos de dimensões para o seu exercício: consciência identitária, autonomia, participação e consulta.

Neste capítulo, falaremos sobre os processos de constituição de espaços nacionais de debate e embate sobre o direito de consulta que chamamos de *arenas políticas da consulta*. A partir dessa análise, buscaremos traçar um panorama sobre os processos de incorporação dos princípios da autodeterminação nos arcabouços jurídicos dos Estados latino-americanos, tendo como foco as discussões sobre a aplicação do direito de consulta em países que consideramos representativos da realidade da região. As análises feitas neste capítulo nos permitem refletir sobre as relações entre povos indígenas, Estados e sociedades nacionais, e identificar os impactos que as novas perspectivas trazidas pelos instrumentos internacionais têm sobre essas interações.

O panorama sobre os processos de discussão para a incorporação do paradigma da autodeterminação no contexto latino-americano é resultado, em maior medida, de observação participante por meio da inserção em espaços de debates sobre o tema da consulta prévia na América Latina. No período de desenvolvimento da pesquisa, participamos de reuniões anuais do Conselho de Especialistas em Consulta Prévia na América Latina, da Fundação Konrad

Adenauer¹¹⁰. Trata-se de uma mesa de diálogo formado por diferentes atores com interface no tema da consulta na América Latina — representantes indígenas, de governos e da sociedade civil — que tem como finalidade o intercâmbio de experiências e visões para a criação de subsídios e propostas metodológicas para o aprimoramento dos processos de realização de consultas prévias nos países latino-americanos. Participam do grupo representantes do Brasil, Bolívia, Chile, Peru, Colômbia, Guatemala e México, além de uma especialista canadense.

Seguimos este recorte de países para realizar o panorama proposto por considerá-lo adequado ao entendimento da situação de aplicação da consulta na América Latina. Isso porque, nesta lista, temos diferentes contextos de relações entre Estados nacionais e povos indígenas, com especificidades substanciais entre esses países, no que diz respeito às suas realidades étnicas, sociais, econômicas e políticas. Em termos populacionais, esses países mesclam situações em que há uma grande população indígena em relação à população total do país, como é o caso da Bolívia¹¹¹, Guatemala¹¹² e México¹¹³; e situações em que a população representa, proporcionalmente, uma pequena parcela do contingente populacional do país, como Brasil¹¹⁴ e Colômbia¹¹⁵.

Mesmo diante de práticas neocoloniais, observamos, em todos estes países, a emergência de indígenas como sujeitos políticos importantes e novas possibilidades de articulação internétnica, a partir da década de 1970. Um dos resultados dessa situação foi a inclusão de direitos indígenas, com novas perspectivas, nas constituições latino-americanas promulgadas nas últimas três décadas. Muito desses direitos presentes nos textos constitucionais contemporâneos vêm, justamente, da Convenção 169, ratificada por 15 países latino-americanos, e da Declaração da ONU, aprovada por todos os Estados da região, com exceção da Colômbia, que preferiu se abster durante a submissão do texto na Assembleia Geral da ONU, em 2007.

3.1 O direito de consulta em debate e disputa: a constituição das arenas políticas da consulta

¹¹⁰ Entre 2012 a 2014 participamos de três reuniões do Conselho de Especialista da Fundação KAS: abril de 2012, em Belém - PA, em agosto de 2013, em Lima - Peru, e agosto de 2014, na Cidade da Guatemala - Guatemala.

¹¹¹ Na Bolívia, a população indígena é de 6.216.026, para uma população total de 9.995.000 pessoas. Proporcionalmente, 62,2 % da população se autoidentifica como indígena (CEPAL, 2014).

¹¹² Na Guatemala, a população total é de 14.334.000, sendo que 5.981.009 são indígenas. Proporcionalmente, 41% da população é indígena (ibid.).

¹¹³ Os dados do México mostram uma população total de 112.336.538 de pessoas, sendo que 16.933.283 se declararam indígenas, ou 15,1 % da população (ibid.).

¹¹⁴ De acordo com dados do IBGE (2012), 0,4% da população brasileira se declara como indígena. São 896.917 indígenas para uma população total de 190.755.799 habitantes.

¹¹⁵ Na Colômbia a população indígena representa 3,4 % da população total. São 1.559.852 indígenas em um universo de 46.448.000 habitantes (CEPAL, 2014).

(...) os governos deverão consultar os povos interessados, por meio de procedimentos adequados e, em particular, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente. (CONVENÇÃO 169 DA OIT – Artigo 6º. OIT, [1989] 2009, p. 18).

Artigo 19 - Os Estados consultarão e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados, por meio de suas instituições representativas, a fim de obter seu consentimento livre, prévio e informado antes de adotar e aplicar medidas legislativas e administrativas que os afetem.

Artigo 32 - 2. Os Estados celebrarão consultas e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados, por meio de suas próprias instituições representativas, a fim de obter seu consentimento livre e informado antes de aprovar qualquer projeto que afete suas terras ou territórios e outros recursos, particularmente em relação ao desenvolvimento, à utilização ou à exploração de recursos minerais, hídricos ou de outro tipo. (DECLARAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE OS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS. ONU, [2007] 2009, p. 27 e 37).

Passadas mais de duas décadas da apresentação da C169 durante a septuagésima sexta reunião da Conferência Geral da OIT, em 1989, já é bastante amplo o conhecimento dos indígenas do que está escrito no texto com relação ao dever dos Estados de consultar os povos interessados sobre medidas que tenham o potencial de afetá-los. Conhecem também os artigos 19 e 32, da Declaração da ONU, que reforçam a importância da consulta ao explicitarem a questão do consentimento livre, prévio e informado. No entanto, a consciência que todos os envolvidos têm – governos, indígenas e sociedade civil – sobre o dever de consulta não necessariamente garante a sua aplicação, nem faz com que se tenha uma única perspectiva sobre esse direito. Mesmo que se verifique hoje nos governos, ao menos no plano retórico, a disposição de realizar consultas, a análise da situação da aplicação do direito de consulta nos mostra uma longa distância entre as determinações transcritas acima e as práticas estatais.

A consulta é um direito transversal dentro do ordenamento jurídico internacional e é a dimensão mais visível do conceito de autodeterminação que perpassa todo o texto da C169 e da Declaração da ONU. Essa ampla visibilidade faz com que seja também um conceito e uma prática em debate e disputa. Coabitam nos Estados e sociedades nacionais visões que buscam ampliar ou restringir o direito, na medida em que a aplicação adequada da consulta traz uma série de novas obrigações aos Estados. Para ser corretamente cumprido, é preciso construir meios para a realização de diálogos de boa-fé em países marcados por práticas coloniais e paternalistas, com políticas indigenistas baseadas na proteção institucional paliativa voltada à integração (STAVENHAGEN, 2006) e em práticas de dominação interétnica (TEÓFILO DA SILVA, 2012).

Conforme falamos anteriormente, as relações entre povos indígenas e Estados nacionais no continente são marcadas por assimetrias historicamente construídas. De maneira geral, os países se formaram a partir das tradições e instituições coloniais, que mantiveram práticas de subjugação dos povos indígenas, ainda que com novas roupagens. Entre as práticas, permanecem as tentativas de controle e exploração econômica dos territórios, através de frentes de expansão e projetos de desenvolvimento que não incluem as perspectivas dos povos indígenas. Esses processos têm em comum o fato de não dialogarem com os indígenas, os chamando ao diálogo, quando o fazem, somente após a decisão política tomada ou a ação iniciada. Os interesses dos povos indígenas ficam em segundo plano, subsumidos aos interesses nacionais definidos a partir de visões hegemônicas de desenvolvimento. É justamente essa prática que o direito da autodeterminação busca superar (STAVENHAGEN, 2006). Se o espírito inicial da OIT era contribuir com o rompimento das relações coloniais, em especial na África, os contextos de projetos de exploração econômica e desenvolvimento na América Latina nos mostram que ainda é preciso trabalhar na mesma perspectiva, de romper com ações neocoloniais desenvolvidas junto aos povos indígenas da região, que não os consideram como sujeitos coletivos de direito.

É nesse contexto que o direito de consulta, como uma das dimensões do exercício da autodeterminação, adquire importância estratégica. A partir dele é possível discutir as relações entre povos e Estados e apontar mudanças necessárias às formas como as políticas indigenistas foram organizadas pelos países latino-americanos. Se não garante, por si só, novas políticas indigenistas, o direito de consulta ao menos aponta para a importância de repensá-las diante de uma nova conjuntura e de novas perspectivas para os direitos indígenas no continente, construídas a partir da constituição do campo político indigenista internacional, do direito internacional consuetudinário, das novas constituições latino-americanas e, no caso boliviano, de processos de refundação do Estado.

No entanto, sabemos que o direito de consulta não altera, de forma isolada, as relações históricas estabelecidas entre Estados nacionais e povos indígenas. São necessárias ações estruturais e integrais para isso, com garantia dos direitos políticos, econômicos e sociais dos povos. Lilian Landeo, coordenadora do Programa Pró-169 da OIT no Peru, concorda com isso ao afirmar que:

O direito de consulta é um instrumento de garantia e ampliação dos direitos indígenas. É importante, essencial, para novos modelos de democracia na América Latina. Sem dúvida, não pode ser tratado de forma isolada. Temos que saber que a Convenção não vai resolver todos os problemas históricos dos povos indígenas. É preciso muito mais do que isso. Todos precisamos trabalhar para garantir essas mudanças. (LILIAN LANDEO. Coordenadora

Dada a importância do tema, verifica-se uma disputa para definir o que é o direito de consulta, com interpretações que, muitas vezes, se apresentam como subterfúgios para descaracterizar ou limitar esse direito, dentro das lógicas dos Estados, marcadamente coloniais. Nessa direção, os argumentos são de que, nas democracias representativas, cabe aos Estados tomarem decisões em prol da coletividade. O direito de consulta estabelecido pelos instrumentos internacionais não questiona essa atribuição dos Estados nacionais, mas afirma que, nos processos de tomadas de decisão sobre ações que possam impactar os povos indígenas, é preciso ouvir e respeitar verdadeiramente as posições e perspectivas indígenas. Trata-se de um aprimoramento do modelo de sociedade, ao propor a junção de elementos da democracia participativa e comunitária à democracia representativa, de forma a que uma qualifique e legitime a outra.

Dessa maneira, a consulta, aliada ao direito de participação, pode ser um meio de mudar, ou ao menos atenuar, práticas neocolônias dos Estados frente aos povos indígenas. Isso porque se trata de um instrumento para que os indígenas possam, de fato, se posicionar, com autonomia, sobre as medidas capazes de afetá-los e participar da política nacional, contribuindo com os processos democráticos desses países. Por meio da participação na esfera pública, os indígenas e outros grupos tradicionais excluídos do debate público, poderiam, idealmente, influenciar as definições econômicas, os modelos de desenvolvimento, e as matrizes energéticas e de transportes nestes países. A partir dessa leitura, o direito à autodeterminação é um instrumento para diminuir o déficit de participação política que decorre do modelo de democracia atual, principalmente nos países majoritariamente não-indígenas. No entanto, a realidade observável não nos mostra, nesse momento, disposição dos Estados e sociedades nacionais para, de fato, trabalharem na perspectiva da autodeterminação.

Em relação à consulta, a análise dos processos de aplicação e regulamentação desse direito na América Latina, em especial no Brasil e na Bolívia, mostra que se constituíram, nos últimos anos, espaços nacionais de debate e embate sobre o tema dentro do campo político indigenista de cada país. Tendo como referências as definições de Bourdieu (2011) sobre campos políticos, conceituamos esses espaços como *arenas políticas da consulta*¹¹⁶.

Entendemos essas arenas como campos em que múltiplos atores e instituições – estatais, indígenas, empresariais, da sociedade civil organizada e de instâncias multilaterais – interagem

¹¹⁶ O conceito de arena política é utilizado na ciência política para delimitar o campo onde se travam disputas públicas sobre determinadas decisões políticas coletivamente impositivas (REIS, 2013).

e se posicionam sobre o direito de consulta e sobre medidas estatais específicas que tenham interface com os povos indígenas, em busca de hegemonia a partir de suas posições. Essas arenas têm como alicerces as assimetrias históricas e as relações desiguais de poder entre os atores sociais que constituem os campos políticos indigenistas e refletem, em seu ambiente, discursos, disputas, tensões e correlações de força inerentes às interações entre Estados, sociedades nacionais e povos indígenas na América Latina. Nesse sentido, as arenas políticas da consulta são dimensões do campo indigenista desses países nos quais são possíveis identificar e analisar processos, relações e ações verificáveis no cenário amplo, mas que se apresentam nesses espaços de uma forma particular (BOURDIEU, 2011), o que possibilita o entendimento dos campos indigenistas a partir da etnografia desses cenários.

Essas arenas se constituem a partir dos debates, em cada país, sobre a forma ideal de aplicação do direito de consulta e são fomentadas pelos processos formais de regulamentação dos mecanismos de consulta iniciados em parte dos países latino-americanos. Além das discussões amplas, as arenas nacionais são transpostas para contextos específicos, a partir das disputas sobre ações estatais que podem impactar os povos indígenas e que, por isso, devem ser precedidas de procedimentos de consulta. Exemplo disso são os casos das disputas relacionadas com as propostas de construção de hidroelétricas na bacia do rio Tapajós, no Brasil, e de rodovia cortando o TIPINIS, na Bolívia, que serão aprofundados no Capítulo V.

O tamanho e a complexidade das arenas políticas em suas dimensões locais e regionais decorrem da escala do projeto a ser implementado pelo Estado. Assim, o número e o perfil dos atores, instituições e redes que participarão desses espaços dependerá de fatores como a importância econômica e geopolítica do projeto, a quantidade de recursos e pessoas engajadas em sua construção, a capacidade de mobilização das comunidades indígenas e das populações locais impactadas, o contexto político local, regional e nacional em que a ação está inserida e, por fim, as dimensões dos impactos socioambientais previstos.

Podemos afirmar que no Brasil e na Bolívia já existiam amplos debates sobre a consulta, a partir do momento em que esses Estados optaram por ratificar a Convenção 169. Contudo, vimos que a decisão política dos governos desses países de instituir processos formais de regulamentação ampliaram as arenas políticas nacionais da consulta. Por sua vez, esses debates se desdobram em arenas regionais estabelecidas a partir de projetos específicos, como os empreendimentos estatais planejados no Tapajós e TIPINIS, que podem ser caracterizados como projetos de infraestrutura de grande escala (PGEs) como define Lins Ribeiro (2008).

Desses casos se depreende, conforme analisaremos posteriormente, que a grande visibilidade alcançada em torno das tentativas estatais de viabilizarem esses empreendimentos deve-se à junção de fatores como a importância econômica e política dos projetos, os impactos sociais e ambientais previstos e a ampla capacidade de mobilização dos indígenas e entidades nas duas regiões.

Um primeiro aspecto das arenas políticas da consulta é que nelas ficam claras mudanças nos paradigmas indigenistas no Brasil e na Bolívia, já que as relações estatais com os povos indígenas não mais se organizam a partir de instâncias que buscavam centralizar as questões indígenas. Nesse sentido, os Estados nacionais se apresentam, atualmente, para a interação com as comunidades de forma não homogênea, a partir de instâncias dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nos três níveis federativos, com diferentes posicionamentos entre os atores estatais, ainda que os interesses econômicos tenham, em geral, mais força política nesses debates.

Nas arenas nacionais, a discussão está mais restrita a representantes das instâncias nacionais dos governos, das organizações indígenas e das entidades da sociedade civil. Assim, tende a ser uma discussão mais ampla, não contextualizada em realidades específicas, e que se centram na prospecção de formas possíveis e/ou ideais de aplicação da consulta. Já nas arenas regionais, a discussão incorpora parte dos debates nacionais mas se detêm em medidas concretas, com participação de mais atores locais e regionais. Essa discussão mais contextual é reveladora dos posicionamentos institucionais em relação ao direito de consulta, diante dos posicionamentos dos sujeitos presentes no debate. Tende-se a debater mais questões econômicas e de políticas públicas que dizem respeito à região e às comunidades impactadas, com interesses e posições contrastantes entre possíveis benefícios econômicos, acesso a políticas públicas, impactos sociais e ambientais irreversíveis e interesses relacionados à política eleitoral.

São nas arenas regionais de consulta que podemos identificar, de forma mais clara, uma atualização das bases dos sistemas interétnicos regionais identificados por Cardoso de Oliveira (1976), na década de 1970. De forma similar à situação identifica por ele, essas arenas se constituem a partir de projetos de expansão econômica e de desenvolvimento sobre os territórios e comunidades indígenas. As relações que se estabelecem são marcadas por assimetrias decorrentes do caráter antagônico das relações estabelecidas e de um equilíbrio instável entre os interesses econômicos dos Estados e dos povos indígenas, muitas vezes contraditórios. Para o autor, situações em que os indígenas buscavam bens manufaturados e os não indígenas tentavam se apossar de território e mão de obra eram comuns à época. Hoje,

temos nesse cenário a busca dos povos indígenas por direitos e políticas públicas enquanto o Estado, permeado por diferentes grupos de interesse, trabalha pelo controle territorial e a gestão dos recursos naturais existentes com vistas a garantir a sua exploração.

As discrepâncias de opiniões nesses processos, aliadas às assimetrias entre atores e disparidades de perspectivas, tornam a construção de consensos e acordos nesses espaços algo extremamente difícil de ser alcançado. Para Vilma Romero, chefe da Oficina do Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos na Bolívia, os processos de consulta na América Latina estão cada vez mais politizados, o que tem tornado o diálogo livre e transparente algo raro nessas interações. Para ela, existem muitas ações estatais e de outros atores envolvidos que têm desvirtuado a consulta e favorecido o radicalismo das partes presentes no debate.

Na minha avaliação os direitos humanos não são para ser impostos. Eles são construídos a partir do diálogo entre as partes. A consulta também, ela precisa ser construída por seus sujeitos. A consulta deve possibilitar o acordo, o consenso. Contudo, o que vemos hoje é muito radicalismo. Na Bolívia, hoje é muito fácil ser radical. Tudo em nossa sociedade está politizado, nosso cotidiano está politizado. Tudo isso se reflete nas consultas, que não conseguem fugir das nossas crises sociais. Essa impossibilidade de diálogo é evidente quando os índios falam que não querem a obra e tampouco a consulta. (VILMA ROMERO. Chefe da Oficina do Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos na Bolívia. Entrevista ao autor. Novembro de 2014, La Paz-Bolívia, tradução nossa).

A partir de Romero, podemos afirmar que a politização e os radicalismos observáveis nas arenas têm inviabilizado muitos processos de consulta e gerado resistências das comunidades em participar formalmente. Isso porque, muitas vezes, essas arenas não permitem o estabelecimento de relações de confiança entre as partes, o que é fundamental para a realização das consultas. Um caminho para a superação desse quadro seria a transformação da politização identificada por Romero em percepção de direitos e em mobilização dos sujeitos, para além das atividades formais da consulta, visto que existem outras possibilidades de ação que não são abarcadas pelas consultas.

Além de representantes das diferentes esferas estatais, a partir do novo constitucionalismo latino-americano entram em cena instâncias estatais com autonomia funcional e administrativa que têm, entre suas atribuições legais, o papel de defesa institucional dos direitos coletivos dos povos indígenas. Exemplos dessas instituições são o Ministério Público¹¹⁷, no Brasil, e a Defensoria do Povo¹¹⁸, na Bolívia. A consolidação desses espaços tem

¹¹⁷ A Constituição brasileira de 1988 estabelece entre as funções institucionais do Ministério Público a defesa judicial dos direitos e interesses das populações indígenas (artigo 129, parágrafo V). A atuação do MPF junto aos povos indígenas é organizada pela 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, que é um

sido de fundamental importância para a garantia dos direitos indígenas. Cuéllar (2006) afirma que essas instâncias, que cumprem o papel de *ombudsman*, se consolidam nos países latino-americanos como um novo e vigoroso ator dentro dos marcos dos sistemas de justiça. Para ele, essas instâncias cumprem um papel primordial para a promoção e defesa dos direitos humanos, assim como para a vigilância das ações estatais, o aprimoramento das políticas públicas e o fortalecimento dos mecanismos de representação e comunicação entre a sociedade civil e os governos. Por conta desse trabalho, essas instituições atualmente são vistas, pelos povos indígenas e seus apoiadores, como parceiros essenciais e confiáveis.

Essas instituições atuam por meio do diálogo permanente com as comunidades e influenciam a ação estatal através de recomendações, termos de ajustamento de conduta e cooperação. Além disso, são responsáveis por impetrar ações civis públicas que, se por um lado, judicializam e complexificam as relações entre Estados e povos indígenas, por outro, buscam evitar que a atuação dos órgãos estatais se realize de forma intempestiva e em desrespeito à legislação nacional e internacional. A análise de casos de ampla conflitividade social como o da Usina de Belo Monte e da tentativa de aproveitamento hídrico na bacia do Tapajós, no Brasil, e da construção da rodovia Vila Tunari-San Ignacio de Moxos, no TIPNIS, na Bolívia, nos mostra a importância dessas instituições para o cumprimento das legislações nacionais e para a incorporação dos princípios internacionais de direitos humanos nos processos de intervenção estatal.

Segundo Eugenio Mullucundo Cadena, o trabalho institucional da “Unidade de Defesa dos Direitos Humanos de Povos *Indígena Originário Campesinos* e Afrobolivianos”, da Defensoria do Povo da Bolívia, acontece pela articulação com os povos indígenas, em especial os das terras baixas, e se organiza a partir de oito frentes de trabalho. Entre as ações principais estão justamente a atuação em conflitos socioambientais gerados por tentativas estatais e empresariais de exploração econômica dos territórios indígenas e na garantia do direito de consulta para as comunidades possivelmente impactadas.

Constitucionalmente nós temos uma unidade que é para promover a defesa dos direitos humanos dos *povos indígena originário campesinos* e afrobolivianos. Esse é o nosso mandato constitucional. Estamos

setorial de coordenação, de integração e de revisão dos Procuradores da República, nos temas relativos aos povos indígenas e outros povos e comunidades tradicionais.

¹¹⁸ A Constituição Política da Bolívia afirma que a *Defensoría del Pueblo* deve velar pela vigência, promoção, difusão e cumprimento dos direitos humanos individuais e coletivos do povo boliviano, correspondendo à Defensoria a promoção e defesa jurídica dos direitos dos *povos indígena originário campesinos* e das comunidades interculturais (artigo 218, parágrafos I e II). Atualmente a Defensoria se organiza em quatro áreas: construção do Estado Plurinacional a partir dos direitos humanos; exigibilidade dos direitos humanos para todos; defesa da *Madre Tierra*, dos recursos naturais e do meio ambiente; e o programa nacional de defesa dos direitos humanos para povos indígenas.

fortalecendo nossa estrutura para trabalhar nas seguintes frentes:[1] formação de lideranças dos povos indígenas, pois consideramos que é uma forma de promover a defesa dos direitos humanos através do fortalecimento de suas capacidades, potencialidades, ferramentas, conhecimentos, intercambiando saberes e dando-lhes ferramentas para que sigam fazendo o que sempre fizeram; [2] fortalecimento do pluralismo jurídico e das jurisdições próprias dos povos indígenas; (...) [3] trabalho pela autonomia dos povos, como um direito fundamental; (...) [4] luta contra o racismo e a discriminação. É um tema que afeta toda a sociedade, mas a parte que mais sofre, a parte mais dura fica com os povos indígenas, suas mulheres e crianças e os povos afrobolivianos. Estamos trabalhando esse tema por uma política, uma lei de combate ao racismo na sociedade boliviana. Principalmente pela prevenção e pela educação; [5] garantia dos direitos dos povos altamente vulneráveis pelo fato de estarem em isolamento voluntário, que as vezes nem é tão voluntário assim; [6] proteção de terras e territórios. Existem avanços no reconhecimento dos territórios através dos TCOs¹¹⁹ e temos trabalhado a partir do conceito de terra e territórios, com a defesa dos recursos naturais dos povos indígenas, buscando evitar os conflitos que em sua maioria estão nos territórios indígenas. Esse é um tema que nos preocupa, o problema da extração mineral, dos hidrocarbonetos, dos recursos hídricos. A maior parte dos conflitos estão nos territórios dos povos indígenas; [7] além disso tem os desafios que nos impõe o Estado Plurinacional, como o tema da descolonização e da despatriarcalização, igualdade de gênero, que são conceitos interessantes, porém, não estão no cotidiano das pessoas e na linguagem dos povos indígenas. São conceitos que não são direitos reais ainda; [8] e agora estamos nos centrado no direito de consulta, para superação dos conflitos. Temos dado importância fundamental ao tema no nosso plano institucional e no nosso planejamento estratégico para os próximos anos. (EUGENIO MULLUCUNDO. Defensor público. Entrevista ao autor. Julho de 2014, La Paz-Bolívia, tradução nossa).

Da mesma maneira que os Estados se fazem representar nesses espaços a partir de sua diversidade de atores e posicionamentos, em que pesem as hegemonias internas e as relações desiguais de exercício do poder, os povos indígenas também se apresentam através de representantes que refletem diferentes posicionamentos internos das comunidades em relação ao direito de consulta ou sobre uma medida específica. Por mais que os Estados, em diversos momentos, tenham estratégias de fomento às divisões internas dos povos para avançar em relação às medidas que pretendem tomar, é preciso reconhecer, nos processos de consulta, a capacidade organizacional dos povos indígenas, as formas tradicionais de exercício de poder e representação existentes nas comunidades (CLASTRES, 2012), os modos próprios de tomada de decisão e seus recursos discursivos (ARBOLEDA, 2014¹²⁰). Sem desconsiderar a situação de vulnerabilidades vividas por comunidades locais frente aos grandes projetos de desenvolvimento (LINS RIBEIRO, 2008), é possível identificar que as divisões e

¹¹⁹ Terras Comunitárias de Origem é a categoria de reconhecimento dos territórios *indígena originário campesinos*. Segundo a Constituição Política da Bolívia (artigo 403), o TCO compreende áreas de produção, de aproveitamento e conservação dos recursos naturais e os espaços de reprodução social, espiritual e cultural.

¹²⁰ Santiago Arboleda é doutor pela Universidade Andina Simón Bolívar, do Equador. Apresentação oral feita no Seminário Internacional sobre Consulta Prévia, promovido pelo MPF em Brasília, abril de 2014.

posicionamentos dos representantes indígenas nessas discussões refletem as discussões e decisões políticas internas das comunidades e a pluralidade de opiniões comum a todos os grupos sociais.

Destacar o sentido político das ações dos povos indígenas é importante para que não se vejam esses povos apenas como possíveis vítimas do “mundo do branco” (LUCIANO, 2013). Isso porque, ao analisar os processos de diálogo das arenas é possível observar constantemente acusações de lado-a-lado: os governos, por vezes, afirmando que os indígenas agem sobre influência e controle de organizações de apoio não indígenas, e que, por isso se colocam permanentemente contra as ações estatais; e as organizações, em diversos momentos, acusando o governo de atuar para cooptar lideranças e dividir comunidades. Por mais que, em alguma medida, essas atitudes sejam verificáveis, tais afirmações tentam esvaziar os posicionamentos políticos dos povos indígenas a partir da imagem historicamente construída dos “índios” como massa de moldar pronta para ser trabalhada pelos atores dos campos indigenistas.

Pela diversidade de povos com seus meios próprios de processos deliberativos, é importante que as consultas promovam uma ampla participação comunitária, reservem tempo para a construção de consensos internos das comunidades indígenas e respeitem os modelos internos de tomadas de decisões dessas comunidades. Sobre essa questão, Winti Kisedjê, liderança indígena do Parque do Xingu, faz a seguinte reflexão:

Ouvindo as explicações sobre o que é consulta fiquei pensando sobre as nossas práticas internas. Será que nós, lideranças, estamos consultando a comunidade para levar a posição delas? Às vezes não. Vamos para a reunião sem saber o que a comunidade quer. O governo tem que fazer a consulta mas nós também temos que consultar a comunidade. Para isso, o governo tem que deixar tempo para as consultas internas. Temos que conversar sobre isso, definir como deve ser a consulta aqui no Xingu. (WINTI KISEDJÊ. Intervenção oral feita durante reunião informativa sobre o direito de consulta na Terra Indígena Parque do Xingu, em maio de 2013).

Além dos atores estatais, dos povos indígenas e das instâncias de *ombudsman* nas arenas políticas da consulta, participam também diversas organizações da sociedade civil, tanto as de defesa dos direitos indígenas quanto as que atuam na área socioambiental. A ampliação da participação nesses espaços de organizações que tradicionalmente não atuam no campo indigenista se deve ao fato de que, muitas vezes, os debates gerados nessas arenas não se restringem à questão indígena *stricto sensu*, tendo um alargamento do debate para questões ambientais e sociais mais amplas. Isso pode ser visto em arenas da consulta em casos específicos como o TIPNIS e o Tapajós, conforme trataremos no Capítulo V, em que as discussões mobilizam diversas instituições e redes dispostas a discutir, mais do que um

empreendimento específico, outras questões importantes como o modelo de desenvolvimento, de matrizes energética e de transporte e a organização política e econômica dos Estados. Em geral, são as entidades com maior força política em âmbito nacional e internacional que trabalham para reverberar as discussões das arenas, dando uma nova dimensão comunicacional para o debate.

Soma-se a esses agentes o acompanhamento e monitoramento das arenas feitos pelas organizações multilaterais, tanto as de defesa dos direitos humanos quanto as instituições de financiamento. Conforme falamos anteriormente, a partir da construção do campo indigenista internacional essas instituições têm tido um papel importante nas discussões sobre a aplicação do direito de consulta nesses países. Além de buscar orientar, subsidiar e cooperar com os Estados para o cumprimento desses direitos, instâncias como o Comitê de Peritos da OIT e o Mecanismo de Especialistas da ONU atuam no monitoramento e cumprimento dos princípios internacionais de direitos humanos. A inclusão de casos nas “listas sujas” dessas instituições tem alcançado impacto na comunidade internacional e leva, em geral, esses países a repensar ou, ao menos, dar uma nova roupagem para as suas ações junto aos povos indígenas, como antídoto a possíveis constrangimentos internacionais.

Em relação às instituições financiadoras, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, verificam-se tentativas de inclusão de salvaguardas aos direitos das comunidades locais nas condicionantes de financiamento, o que faz com que os governos busquem demonstrar, formalmente, a realização de diálogos prévios com essas comunidades para poderem acessar recursos que possibilitam os grandes projetos de desenvolvimento.

Além desses atores, o acompanhamento que fizemos dessas arenas no período de pesquisa nos fez identificar, constantemente, a presença de indivíduos que não se enquadram em nenhuma das categorias de participação listadas acima, cidadãos não vinculados a nenhuma instituição ou povo indígena. São pessoas que se interessam pelo tema e que se dispõem a participar do debate mesmo não tendo profundo conhecimento ou envolvimento com as questões em pauta. Um exemplo disso foram os posicionamentos de um participante em uma das reuniões sobre a consulta, promovida pelo governo brasileiro, em Salvador-BA. Após a quarta intervenção enfática na plenária foi questionado pelo mediador da mesa sobre, afinal, quem ele representava. Como resposta afirmou:

Eu vim aqui porque eu vejo o sofrimento desse povo, vejo o que está acontecendo. Eu leio jornal todos os dias e vejo o que o governo faz com os quilombolas, com os índios. Ninguém respeita eles, ninguém deixa eles

falarem. Aqui também eles não podem falar. Fico muito revoltado com isso e sofro como se fosse um deles. Você está perguntando quem eu represento. Eu represento todos os indignados. Eu represento os leitores do jornal, da internet que vê o que está acontecendo e fica revoltado. (...) Eu sou como se fosse um deles. (PARTICIPANTE DA PLENÁRIA. Manifestação oral na plenária da Reunião Informativa sobre Direito de Consulta promovida pelo Governo Federal. Salvador - BA, em agosto de 2013).

A partir da diversidade de atores e de temas presentes nas discussões sobre a consulta, percebe-se que as arenas são espaços cada vez mais complexos, em que interagem indígenas, representantes dos governos e dos poderes Legislativos municipais, estaduais e federal, operadores do direito, ONGs e, em diferentes medidas, toda a sociedade nacional, de forma heterogênea. Nesses espaços, são possíveis identificar disputas internas dentro de cada segmento representado nas arenas e, muitas vezes, um distanciamento entre os posicionamentos individuais revelados em espaços mais restritos e os posicionamentos públicos, externados durante as reuniões amplas. Diante disso, são necessários exercícios de aproximação de olhares para se chegar a consensos internos que possibilitem o estabelecimento de acordos entre os segmentos díspares que compõem as arenas políticas da consulta.

Um aspecto importante revelado nessas arenas é que, diante da configuração ampla do debate político, o direito de consulta não se restringe a uma opção dos governos em relação ao cumprimento ou não. Hoje, trata-se de um princípio que serve de ferramenta para todos, em especial os sujeitos de direito, para questionar ações estatais que tenham o potencial de afetá-los diretamente. Os avanços normativos possibilitam que, diante de uma recusa dos governos em relação à realização da consulta, se construam outras possibilidades de ação política, de intervenção jurídica e de mobilização social que impedem uma decisão autocrática e isolada do Estado.

Para tanto, é importante fomentar a percepção, pelos sujeitos, de seus direitos. Conforme colocou uma liderança quilombola durante a reunião sobre a consulta, ocorrida em Salvador-BA, a partir da plena consciência desse direito é possível torná-lo vivo, dinâmico, não um texto de ficção jurídica.

Eu não aprendi a ler. Nunca soube dos meus direitos. Mas eu participei de uma reunião com o Ministério Público e fiquei sabendo que a Convenção 169 é pró quilombolas também. Eu fiquei sabendo o que está escrito aqui nesse livrinho amarelo, que agora eu ando comigo. Esse livro aqui é muito bom pra gente. Tem muita coisa boa nele. Teve gente querendo fazer obra, já chegaram com trator da prefeitura falando que ia derrubar. Eu falei que nós tínhamos direito. Falei que não tinha tido consulta, que não podiam continuar. Fui lá no prefeito mostrar a Convenção pra ele. (...) Aqui eu posso dizer, esse livrinho parou o trator. (LIDERANÇA QUILOMBOLA.

Dessa forma, podemos afirmar que a constituição dessas arenas tem se mostrado benéfica para o aprofundamento das discussões sobre a consulta e para o maior conhecimento, pelos sujeitos de direito da Convenção e pelos demais atores envolvidos no tema, dos princípios da autodeterminação estabelecido pelos textos internacionais e constituições nacionais. A apropriação do direito de consulta ajuda a constituir novas relações, na medida em que, nessas arenas, a interação agora se dá entre Estados nacionais, sociedade civil e sujeitos de direito coletivos, em situações que interrelacionam ações específicas a um amplo contexto, em que atuam o sistema internacional de direitos humanos e os ordenamentos nacionais de justiça embasados pelas novas constituições latino-americanas.

Nesse cenário, a forma de tratamento dado aos indígenas não se define mais apenas pelos governos, através de instâncias centralizadas. Existem novas ferramentas e novos mecanismos de salvaguarda aos povos indígenas integrados por instâncias, especialmente, do Judiciário e organizações internacionais. Assim, avaliamos que a questão da consulta deve ser vista de forma mais ampla, não restrita à relação entre povos indígenas e governos que, em geral, se mostram propensos a assumir o papel de violador de direitos.

Apresentamos, no próximo ponto do capítulo, um panorama sobre a aplicação do direito de consulta na América Latina. Na maior parte das discussões que pudemos acompanhar durante a pesquisa, foi possível identificar um pano de fundo comum: a disputa sobre o controle dos territórios e seus recursos naturais. Tendo como referência Regalsky (2003), podemos afirmar que, no fim e ao cabo, a disputa atual entre Estados e povos indígenas, que tem nas arenas da consulta um campo de disputa permanente, é sobre quem controla os recursos naturais existentes nas terras indígenas. Nessa perspectiva, os tensionamentos atuais se devem, principalmente, às tentativas estatais de impor o monopólio de controle sobre os territórios indígenas e seus recursos, usando para isso diferentes modalidades de poder. Esse monopólio, para Regalsky (bid.), se traduz em tentativas de imposição do controle estatal sobre recursos comunais, expropriando-os e destruindo as condições de existência autônoma das comunidades.

3.2 Para aplicar é preciso regulamentar? As regulamentações do direito de consulta na América Latina

Ao analisarmos os processos de regulamentação do direito de consulta no Brasil e na Bolívia, dentro de um contexto de disputa sobre os limites desse direito em boa parte dos países latino-americanos que ratificaram a Convenção, algumas perguntas veem à tona: o quê a preocupação dos Estados nacionais em regulamentar o direito de consulta acaba nos revelando? Eles estariam em busca de ampliar a participação, garantir que os indígenas sejam ouvidos e possam influenciar processos de tomada de decisão sobre ações estatais? Ou se tratam apenas de tentativas de organizar a consulta como forma de legitimação de decisões previamente tomadas? Existem espaços para outras discussões no âmbito da aplicação da consulta, como sobre modelos de desenvolvimento, matriz energética e de transporte?

A análise das regulamentações da consulta nos dois países que optamos por pesquisar e o acompanhamento que fizemos de outros processos que consideramos representativos da realidade latino-americana, como o do México, Peru, Colômbia, Chile e Guatemala, nos mostram que aquelas não são perguntas de respostas únicas.

A primeira questão a ter em mente é a própria diversidade interna dos governos, em que convivem grupos políticos antagônicos em busca de hegemonia. Assim, é possível identificar, nesses países, atores que pensam o direito à consulta como uma ameaça à soberania do Estado e se posicionam terminantemente contrários à sua aplicação. Mas também encontramos aqueles que, de fato, acreditam que a consulta é um instrumento importante no aprimoramento das estruturas estatais e avaliam ser a participação social um método para governar. Como também existem grupos, com enorme força política e econômica sobre o Estado, que pensam a participação e a consulta como uma obrigação imposta internacionalmente que deve ser cumprida como rito burocrático sumário, como forma de não travar investimentos e obras essenciais ao desenvolvimento e ao crescimento econômico dos países.

Entre os atores que acreditam na consulta e os que fingem acreditar, foi possível observar algo que os une: a leitura comum que fazem de que é necessário, sim, regulamentar a consulta e definir normas que superem inseguranças hoje observáveis nesse campo. Seja para garantir que os indígenas tenham mecanismos de participação efetivos, como defende parte desses atores, ou para simplificar a consulta de tal forma que permita acelerar processos de desenvolvimento em curso ou futuros, posição defendida pelo outro lado. Ainda que os objetivos sejam diversos, esses dois grupos de agentes estatais acreditam que o caminho para superar os impasses é a regulamentação (claro que as motivações levam a diferentes processos de regulamentação). Esse posicionamento fica claro na fala de um funcionário do governo federal brasileiro:

Eu não acho que seja possível ter uma regra única para a consulta no país. Temos povos e regiões muito diferentes, com realidades distintas. Mas eu acho que é preciso determinar um mecanismo de obrigatoriedade da consulta, para além da Convenção 169. Esse mecanismo tem que definir parâmetros, diretrizes, resultados, critérios para representação. (...) Estamos avançando muito na infraestrutura do país. A população quer isso, que todas as regiões estejam integradas, com infraestrutura, com rodovias e segurança energética. Por isso é preciso dialogar com os povos indígenas, pois a integração vai alcançar as terras desses povos. Essa realidade faz com que a gente precise regulamentar a consulta. Para o governo, o pior cenário é a não regulamentação. (ASSESSOR DA CASA CIVIL DO GOVERNO FEDERAL. Apresentação oral feita no âmbito do Programa de Intercambistas do Ministério da Justiça e da Casa Civil, em abril de 2013. Brasília - DF).

Esse consenso dentro do governo brasileiro de que é preciso regulamentar não é encontrado, atualmente, em outros grupos que compõem as arenas da consulta. Muitos indígenas e representantes da sociedade civil que, em algum momento, já haviam apresentado posições favoráveis à regulamentação por meio da “consulta da consulta¹²¹”, como forma de garantir o cumprimento desse direito, reviram posicionamentos e, hoje, avaliam que não é um bom caminho a ser percorrido. Isso aconteceu, primordialmente, pelas dificuldades que os governos tiveram para a construção de relações de confiança que permitissem a construção de consensos para a pactuação de instrumentos orientadores sobre o tema da consulta. Muito dessa dificuldade vem do contexto atual desses países, marcados pela alta conflitividade social, disputas territoriais e pela insatisfação de grande parte dos povos indígenas em relação ao cumprimento e salvaguarda de seus direitos estabelecidos nas novas constituições nacionais e no direito internacional. Um exemplo desse posicionamento é do indígena mexicano Francisco Bárcenas:

Para o movimento indígena a regulamentação da consulta prévia não é estratégico, porque nós sabemos que não vai ser cumprido. Nós fizemos com o governo um protocolo de consulta que foi para a Suprema Corte de Justiça do México. No entanto, o governo não o respeita. Não adianta. Por isso temos que ter a iniciativa de fazer coisas distintas das que já existem. Por exemplo, analisar as causas pela qual não funcionam as consultas. Analisar casos exitosos de processos de consulta prévia, que no México não existem devido a existência de interesses diversos dos atores. (FRANCISCO LÓPEZ BÁRCENAS. Indígena mixteco. Entrevista ao autor. Agosto de 2013, em Lima-Peru).

Conforme colocado por Bárcenas, a falta de consensos em relação à regulamentação faz com que existam sérios questionamentos direcionados às leis já instituídas de consulta, como as do Peru e do Chile, e aos textos em construção, como no caso do México, Bolívia e do Brasil. Em geral, a crítica a esses instrumentos são direcionadas às limitações que os textos tentam

¹²¹ Essa expressão foi bastante usada no início do processo de regulamentação da consulta no Brasil, a partir de 2011, para reforçar o caráter participativo desejável para o processo. A afirmação era de que para regulamentar era preciso um processo amplo da consulta.

estabelecer em relação aos alcances e resultados da consulta, o que leva muitos atores das arenas a afirmarem que se tratam de tentativas estatais de simplificá-la de tal forma que a descaracterizaria em sua dimensão complexa de construção participativa de decisões. Nessa leitura, avalia-se que os Estados não têm, em suas configurações atuais, disposição real de alterar as configurações políticas e econômicas internas para superar assimetrias e promover maior participação de povos indígenas e tradicionais nos procedimentos de tomada de decisão sobre os assuntos que consideram estratégicos. Diante disso, mais do que apostar no estabelecimento de novas normas é preciso avançar na construção de uma transição nos modelos de sociedade nesses países e na forma como os Estados se relacionam com sua população, algo que não tem sido feito nos processos formais de regulamentação.

Como exemplo dessas críticas, relatamos a fala da subprocuradora-geral da República, da 6ª Câmara de Revisão, Déborah Duprat, em um seminário promovido pelo MPF sobre o direito de consulta, ocorrido em Brasília, em abril de 2014.

O que eu vou falar pode parecer utópico, um pouco subversivo. Qual é a nossa dificuldade de pensar a consulta? É porque nós estamos em um cenário de mudança de paradigma e um cenário de início de transição. Talvez nem de início ainda. Nós temos que construir essa transição. Eu acho que nesse momento temos que ser ousados. Por isso minha reflexão vai muito em direção a como eu pensei que devemos caminhar. (...) olha, nós temos que fazer uma interpretação, e o direito é a luta de interpretação, e não temos que fugir disso. Se nós temos que fazer uma interpretação, temos que fazer uma que potencialize o propósito dessa Convenção, que foi exatamente quebrar um paradigma, de instaurar uma nova sociedade, uma nova relação entre os seus pares e entre esses e o Estado. Eu acho que isso é um ponto de partida. A Convenção 169 é extremamente preocupada, como foi a Constituição Federal de 1988, e como são as constituições latino-americanas do período mais recente, em restaurar as liberdades expressivas desses segmentos que estavam, até então, invisíveis na sociedade. A C169 tem uma preocupação, portanto, de tornar essas pessoas de fato sujeitos de direito. (...) A consulta é apenas um aspecto. Mais do que consultar a respeito dos seus assuntos internos, a C169 conclama os Estados nacionais a colocar esses atores, na perspectiva da interculturalidade, de instaurar espaços públicos onde os diálogos se realizem em condições de igualdade. Então, eu acho que nós não podemos perder essa perspectiva da Convenção 169, de ruptura, de instauração de um novo paradigma de sociedade plural e intercultural. (...) Então eu acho assim, que a regulamentação jamais pode ter uma regulamentação, e isso é um princípio de direitos humanos, que diminua o propósito e o alcance da Convenção. Então eu acho que nós não temos que imaginar, querer ou desejar simplificar esse processo para o governo. Regulamentar significa tornar esse processo simples. E esse processo não é simples, porque ele não tem como ser simples. (DÉBORAH DUPRAT. Subprocuradora-Geral da República, da 6ª Câmara de Revisão. Apresentação oral feita no Seminário Internacional sobre Consulta Prévia, promovido pelo MPF em Brasília, abril de 2014).

Na fala de Duprat, além do destaque dado ao potencial da consulta como um dos instrumentos para o estabelecimento de diálogos mais simétricos entre as partes, está uma condicionante importante para as regulamentações. Como instrumento internacional de direitos humanos, a Convenção não pode ser regulamentada internamente em uma perspectiva de diminuição ou limitação do seu alcance. Ao posicionamento externado pela procuradora em relação à regulamentação, vinculam-se críticas aos argumentos utilizados por parte dos atores governamentais que afirmam ser necessário regulamentar para aplicar a consulta. Esse posicionamento não é respaldado pela jurisprudência internacional, que estabelece que os tratados internacionais são autoaplicáveis.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 reconhece a possibilidade de incorporação dos textos internacionais de direitos humanos no rol dos direitos fundamentais¹²², e a jurisprudência do STF os posiciona como infraconstitucionais e supralegais (PIOVESAN, 2008). Ou seja, esses instrumentos estão acima das leis ordinárias e abaixo apenas da Constituição, com aplicação direta a partir do ato de ratificação, sem a necessidade de leis adicionais. Na Bolívia, a Convenção 169 e os demais tratados de direitos humanos, segundo a Constituição de 2009, formam parte do ordenamento jurídico interno e têm força de lei¹²³. A Constituição boliviana afirma também que nos casos em que os tratados internacionais são mais favoráveis aos sujeitos do que as leis nacionais, os instrumentos internacionais têm preferência em sua aplicação¹²⁴. Além dessa previsão, parte dos preceitos da Convenção foram incorporados no texto constitucional, como é o caso do direito de consulta¹²⁵.

Dessa forma, na Bolívia, o direito de consulta foi internalizado em âmbito constitucional enquanto, no Brasil, foi posicionado como supralegal e infraconstitucional. Diante disso, cabe a pergunta: para aplicar a consulta é preciso regulamentar? Em termos legais não é, e a falta de regulamentação não é um argumento válido para desrespeitar esse princípio. A questão é, do ponto de vista político-institucional, é importante um texto de regulamentação para orientar os atores?

Para Aurelio Ambrosio, do povo qhara-qhara, a resposta é que as leis já estão aí para serem cumpridas, o que falta é vontade política para tirá-las do papel.

O governo está argumentando, quando decidimos que devem cumprir o direito de consulta que é preciso uma lei marco de consulta. E fizemos esse

¹²² Para Piovesan (2014), a Constituição reconhece três grupos de direitos fundamentais: os direitos expressos no texto constitucional; os direitos implícitos decorrentes do regime e dos princípios adotados pela Constituição; e os direitos expressos nos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil.

¹²³ Constituição Política do Estado boliviano, artigo 257.

¹²⁴ Constituição Política do Estado boliviano, artigo 257.

¹²⁵ Constituição Política do Estado boliviano, artigos 30 e 403.

trabalho com o governo, debatemos sobre o que é o direito à consulta livre, prévia e informada. Mas, depois, o governo não cumpriu os acordos e, ao contrário, modificou a minuta que estávamos discutindo. Falando que a decisão final é do Estado, do governo, por conta da sua soberania. Eu considero que para o governo cumprir a consulta não é preciso regulamentar, os direitos já tão aí. (AURELIO AMBROSIO. Liderança qhara-quara. Entrevista ao autor. Novembro de 2014, Cochabamba-Bolívia, tradução nossa).

Para James Anaya existem pontos do direito de consulta que precisam ser pactuados a partir da realidade de cada país. Essa pactuação não necessariamente é uma regulamentação voltada a um instrumento normativo. Pode ser feita a partir de acordos políticos justificáveis e com aplicabilidade prática.

É importante pensar o direito de consulta dentro das realidades locais. Têm questões que necessitam de pactuação para sair do papel. Como pensar a questão da representação nos processos de consulta? Como relacionar a consulta com a questão do consentimento? Como promover o diálogo para fugir do sim e do não? Em tudo isso, os povos indígenas devem ser partícipes plenos da construção e execução desses acordos, com respeito à dinâmica própria dos povos indígenas. (...) O diálogo nunca pode ser feito no sentido de tornar os acordos para aplicação da consulta algo restritivo. (JAMES ANAYA. Apresentação oral em oficina sobre a aplicação do direito de consulta no Brasil, promovida pela Funai, em setembro de 2011. À época, era relator especial da ONU para povos indígenas).

A OIT, por sua vez, tem tido uma posição favorável aos processos formais de regulamentação, desde que feito com ampla participação dos sujeitos de direito. Em que pesem algumas críticas em relação aos procedimentos de regulamentação da consulta coordenados pelos governos, a OIT tem buscado prestar apoio político, técnico e financeiro para que os governos possam aplicar corretamente esse direito. Conforme falamos anteriormente, dos vinte e dois países que ratificaram a Convenção 169 no mundo, quinze estão na América Latina. Desses, sete iniciaram processos de regulamentação o direito de consulta. Em todos eles, a OIT tem participado das tentativas de regulamentações de forma ativa.

Inclusive, alguns processos de regulamentação da consulta foram iniciados como compromissos desses países com a OIT diante de denúncias e possíveis inclusões desses países nas “listas sujas” da instituição. Esse é o caso do Brasil, que foi incluído na lista preliminar de violações do direito de consulta em 2011, diante de denúncias relacionadas à construção de Belo Monte e dos conflitos fundiários em Alcântara, Maranhão¹²⁶. Ao se comprometer a realizar a regulamentação da consulta, o país foi retirado da lista. No relatório de 2012, a

¹²⁶ Trata-se de conflito envolvendo comunidades quilombolas e a Base Espacial Brasileira. A denúncia foi feita pelo Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Alcântara em face da falta de reconhecimento fundiário, apesar da conclusão do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação do INCRA, que considera o território como quilombola.

Comissão de Especialistas em Aplicação de Convenções e Recomendações reconheceu a iniciativa e o empenho do governo brasileiro.

(...) a Comissão toma nota de que o governo informa que iniciou um diálogo tripartite sobre o estabelecimento de um mecanismo de consulta. O governo indica que diferentes entidades estatais se utilizam de mecanismos de consulta, mas não existe uniformidade em relação à forma e amplitude das consultas realizadas. Nesse sentido, como todos os setores reconheceram a necessidade de contar com o dito mecanismo, se previu a realização de seminário com a participação dos povos indígenas para a elaboração de um projeto de lei ou de decreto sobre a consulta. A Comissão pede ao governo que tome as medidas necessárias para garantir de maneira adequada que a consulta e participação dos povos indígenas no desenho deste mecanismo de consulta e que envie informação sobre todo avanço a respeito. (OIT, 2012, p. 02 - tradução nossa).

Essa disposição da OIT de apoiar as regulamentações encontra respaldo nas recomendações presentes no texto da Convenção, que apela aos governos no sentido de que “iniciem um diálogo com organizações e instituições dos povos interessados sobre os meios mais adequados para garantir a implementação da Convenção e criem mecanismos adequados de consulta que permitam aos povos indígenas e tribais expressarem seus pontos de vista sobre todos os aspectos da Convenção (OIT, [1989] 2011¹²⁷)”. Com essa posição, a OIT defende que se desenvolvam meios para, de fato, possibilitar a realização das consultas. Não afirma que é preciso necessariamente regulamentar, mas que é necessário dialogar com os sujeitos para estabelecer mecanismos adequados a fim de viabilizar o direito de consulta.

Para María Arteta, coordenadora do programa da OIT para países andinos, as regulamentações de consulta devem avançar na pactuação, entre governos e sujeitos, dos pontos mais polêmicos, que permitem diversas interpretações.

É preciso avançar em questões ainda não consensuadas. Como definir quem são os sujeitos de direitos da consulta? Aqui no Peru isso tem sido um problema, pois não necessariamente a convenção ampara a todos que têm expectativa disso. É também importante definir até onde vai a consulta. Quem se consulta? É preciso garantir a participação efetiva dos povos indígenas nessas respostas. (...) Existem diferentes visões no âmbito da consulta, mas é preciso avançar no que já tem acordo. Onde não há consenso, é necessário continuar dialogando. O convênio permite uma flexibilidade interpretativa que temos que ter cuidado. (...) Temos trabalhado desde 1996 em um programa global sobre a 169, em 20 países, para que a Convenção seja colocada em prática. Por isso, temos tentado esclarecer e homogeneizar o conteúdo sobre os alcances da consulta. (MARÍA ARTETA. Coordenadora do programa da OIT para países andinos. Entrevista ao autor. Julho de 2013, Lima-Peru, tradução nossa).

¹²⁷ Convenção 169 da OIT. Resolução referente à ação da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais.

A partir dos posicionamentos analisados, podemos afirmar que o direito de consulta é amplo e não taxativo, no sentido em que se baseia em princípios e não em procedimentos específicos. Em cada país, observa-se a disputa em relação a como aplicar esse direito. Por isso, a necessidade de interpretá-lo, a partir das diferentes perspectivas, e definir as melhores formas de aplicá-lo. Uma dificuldade observada tem sido a de construir relações de confiança e meios de aproximação de perspectivas sobre o tema, na medida em que se vê, nesses países, amplos conflitos de perspectivas que estão além do direito de consulta e que dizem respeito aos sistemas de relações entre indígenas, Estados e sociedades nacionais. Ainda assim, permanece a necessidade de contextualizar esse direito e desenvolver instrumentos institucionais de aplicação, harmonizando práticas estatais às legislações. Nesse sentido, os diálogos entre atores, que não precisam se restringir às regulamentações formais, podem ser um meio para a nacionalização do texto da Convenção, uma possibilidade de concretizar um princípio fundamental, aplicável a todos os países com presença de povos indígenas e tribais, em um direito objetivo a ser aplicado pelo Estado.

Mesmo não tendo sido possível uma ampla pactuação da consulta nesses países, é possível identificar resultados positivos nas discussões sobre a consulta realizadas nas arenas políticas nacionais, que estão para além de um texto de regulamentação publicado. O principal deles diz respeito à ampliação da percepção de direitos fomentados pelo amplo debate construído a partir das arenas políticas da consulta. Como afirma o defensor boliviano, Eugenio Mullucundo¹²⁸, ao terem maior conhecimento dos seus direitos, os povos indígenas podem construir cenários mais favoráveis para o seu cumprimento.

No próximo ponto deste capítulo, analisamos o estado da arte da consulta em países latino-americanos para, no Capítulo IV, discutirmos os consensos e dissensos construídos até agora, nas arenas políticas da consulta, com foco nos debates ocorridos no Brasil e na Bolívia. Ao colocar uma lupa nesses processos podemos observar que se tratam de momentos complexos que devem ser desenvolvidos de forma amplamente participativa, sob pena de deslegitimação pelas organizações sociais com interface no tema. Os Estados nacionais devem trabalhar em cooperação com essas organizações para construir consensos que permitam a pactuação dos procedimentos adequados de consulta.

3.2.1 A regulamentação da consulta no México

A ratificação da Convenção 169 foi realizada pelo México, em 24 de janeiro de 1991, e a reforma constitucional, ocorrida em 2001, incorporou o reconhecimento do país enquanto

¹²⁸ Entrevista ao autor, em julho de 2014. La Paz, Bolívia.

nação pluricultural, considerando as formas de organização social, política, econômica e cultural dos diversos povos indígenas que habitam o território nacional.

Bárceñas (2013) afirma que o direito de consulta está regulado pela Constituição mexicana ao estabelecer que o governo deve “consultar os povos indígenas na elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento e dos planos estaduais e municipais e, nesses casos, incorporar as recomendações e propostas que por eles realizadas”¹²⁹. No entanto, o Congresso Nacional não promulgou nenhuma lei que regulamente a forma de se exercer a consulta e de reclamar tal direito.

Segundo Carrión (2012), está em debate no Congresso um Projeto de Lei de Consulta aos Povos Indígenas, cujo conteúdo foi discutido na Comissão de Assuntos Indígenas, onde foi possível chegar a alguns acordos: a) a consideração do alcance da lei como de caráter geral e obrigatório para todos os estados e municípios da federação; b) a definição de que os atores da consulta serão os povos e comunidades, através de suas autoridades representativas, e que a definição dos sujeitos consultados ficará a cargo das próprias comunidades; c) que os temas a serem consultados ainda não estão consensuados, salvo a referência da necessidade de exceções como nos temas relacionados à segurança nacional; e d) a escolha da Comissão para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas como órgão técnico que levará a cabo o processo de consulta.

Para dar o panorama da regulamentação da C169 no México, utilizaremos a experiência relatada por Francisco López Bárceñas, pesquisador do Centro de Estudos sobre Desenvolvimento Rural Sustentável e Soberania Alimentar, da Câmara de Deputados, presente à primeira reunião do Conselho de Expertos sobre a Consulta Prévia, ocorrida em agosto de 2013, em Lima, no Peru, a qual estivemos presentes.

Bárceñas relatou que o México ainda não regulamentou a consulta prévia como instrumento de participação dos povos, a respeito de projetos e políticas estaduais que impactem sobre os territórios indígenas. No entanto, uma reforma constitucional ocorrida em 2011 provocou mudanças em matérias relativas à proteção e direitos humanos, levando o país a incorporar à sua Constituição a aplicação de medidas de proteção relacionadas a qualquer tratado internacional de direitos humanos do qual o Estado mexicano seja parte.

A partir dessa mudança constitucional, diversas comunidades indígenas apresentaram demandas de proteção aos seus direitos ante as Cortes Nacionais de Justiça. Alguns dos processos apresentados foram das comunidades de Chihuahua contra megaprojetos turísticos;

¹²⁹ Artigo 2º, apartado B, fração IX, da *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

dos povos cucapás (da Baixa Califórnia) e huichol (de Jalisco, Nayarit, Durango e Zacatecas) contra concessões minerais; e dos povos do Istmo de Tehuantepec (Oaxaca, Veracruz e Chiapas) em oposição às empresas eólicas. Ocorre que, para estas situações, não houve resolução. Para Bárcenas, o problema é que as estratégias jurídicas são parte de estratégias políticas, que envolvem o interesse de diversos atores:

Há uma desconfiança e um descrédito de que a consulta possa ser um instrumento que viabilize e solucione os problemas dos povos indígenas. Os governos olham para o direito de consulta prévia como um instrumento que venha a permitir aos indígenas participar indiretamente. Por outro lado, encontra-se o modelo de desenvolvimento econômico de caráter extrativista, que favorece o capital financeiro e promove a acumulação de recursos. (FRANCISCO LÓPEZ BÁRCENAS. Indígena mixteco. Em entrevista ao autor. Agosto de 2013, Lima-Peru).

Em 2013, estive no México, na região do Istmo de Tehuantepec, em Oaxaca, e pudemos ver a ação das empresas eólicas no sentido de provocar a desestruturação de comunidades indígenas e do meio ambiente, a invasão de terras comunais e diversos conflitos na região. Para os indígenas que se organizam em oposição aos projetos, a consulta representa um instrumento que, se aplicada, poderia reduzir a vulnerabilidade dessas comunidades diante dos impactos e da invasão desregrada e ilegal das empresas aos territórios indígenas.

Os encarregados das empresas foram nas casas dos *campesinos* um a um, firmaram contratos de arrendamento e instalação dos aerogeradores. Mas, tanto as leis mexicanas, a Constituição do país, como a Convenção 169 da OIT foram violados por parte do Estado mexicano e das empresas transnacionais. (CARLOS SANCHÉZ. Indígena zapoteco. Em entrevista ao autor. Dezembro de 2013, Juchitán-México, tradução nossa).

O reconhecimento do direito de consulta no marco normativo nacional de México ainda não se concretizou, apesar de ser uma demanda constante dos povos, comunidades e organizações indígenas, que buscam o efetivo exercício do direito à consulta prévia, livre e informada nos termos pautados pelos instrumentos internacionais.

3.2.2 A regulamentação da consulta no Peru

A Convenção 169 foi ratificada pelo Estado peruano em 5 de dezembro de 1993 e entrou em vigor em fevereiro de 1995. No Peru, os tratados internacionais adquirem força de lei a partir de sua ratificação e os tratados de direitos humanos têm a mesma hierarquia que a Constituição. Dessa forma, o Tribunal Constitucional reconheceu o caráter vinculante das normas da OIT e o status constitucional da C169.

No entanto, os governos argumentam que a C169 não está consagrada em lei específica, nem na Constituição de maneira direta e expressa, o que tem servido de justificativa para a não realização de consultas prévias. O que alguns governos fizeram, a partir da década de 2000, foi reconhecer, por meio de algumas normas, o direito à participação, porém, sem reconhecer o direito à consulta prévia.

Em 2009, ocorreu um grave conflito em Bagua, na Amazônia peruana, ocasionado pela aprovação, pelo Executivo, de uma gama de decretos que afetavam os direitos das comunidades indígenas, o que ocorreu sem consulta aos interessados, no ano de 2008. A Associação Interétnica de Desenvolvimento da Selva Peruana (AIDSESEP) iniciou uma série de protestos que culminaram com a revogação de dois desses decretos. No entanto, outros dois decretos não foram revogados, o que levou as organizações sociais a realizarem novos protestos um ano após os primeiros. Em junho de 2009, foi enviado um operativo policial para desalojar os manifestantes, que se encontravam na “Curva do Diabo”. Desse encontro, saíram 33 pessoas mortas, 83 detidas e 200 feridas.

Após esse trágico episódio, foram criados espaços para a busca de soluções e consensos, entre eles o Grupo Nacional de Coordenação para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas Amazônicos, no qual uma das mesas tinha como objetivo elaborar uma proposta de lei sobre o direito de consulta no Peru.

Em 19 de maio de 2010, o Congresso Nacional, numa tentativa de regulamentação da consulta, aprovou a *Lei sobre o Direito à Consulta Prévia aos Povos Indígenas ou Originários reconhecidos na Convenção 169 da OIT*. As organizações indígenas amazônicas organizadas pela AIDSESEP e a Confederação de Nacionalidades Amazônicas do Peru (CONAP) participaram do processo de construção de consensos sobre o conteúdo da lei.

No entanto, a aprovação da lei se deparou com o obstáculo do uso do poder político para paralisar a sanção do texto consensuado (Oxfam, 2011). Em 21 de junho de 2010, o Executivo bloqueou a promulgação da norma, realizando alterações no conteúdo consensuado. A Comissão de Povos Andinos, Amazônicos e Afroperuanos, Ambiente e Ecologia (CPAAAAE) do Congresso Nacional voltou a submeter o texto original, que não foi aceito pela Comissão de Constituição e Regulamentação, que, por sua vez, considerou a proposta do Executivo.

Após esses impasses, foi criada uma lei de consulta, aprovada em abril de 2012 (Lei nº 29785). A lei afirma que os titulares do direito de consulta são os povos indígenas originários em que os direitos coletivos podem ser afetados, de forma direta, por uma medida legislativa ou administrativa. No entanto, para fazer jus ao direito de consulta, esse grupo deve estar incluído

na Base de Dados Oficial do governo. O problema é que essa base de dados, que define quem são e onde estão os povos indígenas, é estatal e é feita a partir de critérios que, muitas vezes, excluem os povos indígenas localizados no Altiplano, que foram classificados historicamente como campesinos (GAMBOA e SONOECK, 2012). Isso porque, para serem incluídos na Base de Dados, a lei afirma que precisam atender os seguintes critérios:

1. Descendência direta das populações originárias do território nacional; 2. Estilos de vida e vínculos espirituais e históricos com o território que tradicionalmente usam e ocupam; 3 - Instituições sociais e costumes próprios; 4 - Padrões culturais e modo de vida distintos a de outros setores da população nacional; O critério subjetivo se encontra relacionado com a consciência do grupo coletivo de possuir uma identidade indígena e originária; As comunidades campesinas ou andinas e as comunidades nativas ou povos amazônicos podem ser identificados também como povos indígenas e originários, conforme os critérios estabelecidos no presente artigo. (LEI n. 29785 - artigo 7. Peru, 2013 - tradução própria).

Nota-se que a lei, além de estabelecer critérios que não necessariamente serão atendidos integralmente pelas comunidades andinas, afirma que o reconhecimento poderá acontecer de acordo com a discricionariedade do Estado, não se configurando como algo automático. Com essa construção, o regramento da consulta no país coloca obstáculos para o reconhecimento das comunidades indígenas e abre caminhos para a negação dos direitos estabelecidos pela Convenção 169 e a Declaração da ONU.

María Soledad Pérez, congressista peruana, afirma tratar-se de uma discussão que mostra, ao mesmo tempo, a visão equivocada do governo peruano em relação à consulta, a incapacidade do Estado de reconhecer outros tipos de territorialidades e o erro de insistir em procedimentos arcaicos de classificação através da diferenciação identitária dos indígenas. Para ela, historicamente o Estado peruano buscou meios para flexibilizar os direitos territoriais dos povos andinos, através da titulação familiar de territórios, sem respeitar as territorialidades dos povos do Altiplano. A questão colocada por Soledad Pérez encontra paralelos na história das relações entre povos indígenas andinos e os Estados boliviano e colombiano. Ao negarem às comunidades andinas, ao longo da história, a condição de povos indígenas titulares de direitos coletivos ao reclassificá-los como campesinos, os Estados incorreram em uma dupla negação: a identitária, através de uma classificação social arbitrária; e a territorial, ao negar possibilidades de reconhecimento de perspectivas coletivas e formas próprias de uso e ocupação dos territórios.

A dupla negação impetrada durante toda a história colonial e republicana nesses países se atualiza na discussão atual sobre aplicação da consulta. Isso porque se identificam nas arenas nacionais de consulta posicionamentos de atores governamentais e de empresas que afirmam

que os campesinos não têm direito à consulta prévia por não serem portadores de direitos territoriais coletivos. Como consequência, uma negociação direta entre empresas e núcleos familiares já seria suficiente para o estabelecimento de acordos. Nesse cenário, temos uma situação em que à negação identitária e da territorialidade se agrega um terceiro elemento, a negação da titularidade de direitos coletivos por erros cometidos por políticas coloniais.

É revelador dos motivos dessa construção legal no Peru o fato de que as áreas de exploração mineral, que é uma das bases econômicas do país, estarem localizadas primordialmente nos territórios das comunidades indígenas andinas. Essa é a principal preocupação externada por Eva Arias, da Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, quando afirma que, para o setor que representa, a Convenção 169 traz uma série de problemas e riscos. Entre os problemas, na visão dela, está a questão da identificação de quem são os sujeitos de direito.

A identificação dos povos indígenas é uma tarefa complicada. Tem muitos interesses econômicos envolvidos. Temos que fazer uma diferenciação entre os índios, os mestiços e os campesinos. Os povos originários, eles estão na selva, não estão no litoral e nem nas serras [andes]. São eles que devem ser consultados coletivamente, terem preservados seus direitos coletivos. No Altiplano as comunidades utilizam o território de forma familiar. Lá não é preciso fazer a consulta como estabelece a Convenção 169. (...) Precisamos pensar que em 70% do território do Peru não pode ser feita exploração mineral. Desses 30% que poderia ser explorado, hoje só estamos em 1,5% do território. E mesmo assim nosso setor é responsável por 10% do PIB do país. Se dificultarmos mais a exploração, estaremos colocando em risco o desenvolvimento de todo o nosso país (EVA ARIAS, entrevista ao autor, em julho de 2013. Tradução própria).

Temos, dessa forma, um exemplo claro em que o Estado desenvolve mecanismos de inclusão/exclusão para regular acesso a direitos e garantir a exploração mais célere dos recursos naturais existentes nos territórios indígenas. Isso confirma a colocação de Regalsky (2003) de que a disputa atual na América Latina é, primordialmente, sobre quem controla os recursos naturais existentes nos territórios indígenas.

Com essa posição restritiva em relação ao reconhecimento étnico de sua população, o Estado peruano perpetua práticas que buscaram invisibilizar, ao longo da história colonial e pós-colonial, as comunidades andinas formadas majoritariamente por aymaras e quéchuas. Para Ballón (2006), a política estatal peruana se organizou, e em grande medida ainda se organiza, de forma a fazer com que as populações andinas deixassem de ser o que eram: sujeitos de seu próprio direito. Fruto disso são as políticas oficiais desenvolvidas em todo o século XX e intensificadas no período de 1969 a 1974 que mudaram oficialmente a classificação dessas comunidades, de indígenas para campesinos. Com essas políticas esperava-se cumprir a

profecia de San Martín, aliado de Bolívar, que afirmou, em 1821, que “no futuro, os aborígenes não serão chamados índios ou nativos; eles são filhos e cidadãos do Peru e serão conhecidos como peruanos (apud ANDERSON, 2008)”.

Por conta disso, segundo Vittor (2010), o país vive situações em que comunidades andinas são invisibilizadas em sua condição étnica. Mesmo que o Estado afirme atualmente a existência das línguas aymara e quéchua e possibilidades de propriedade comunal de territórios, não os reconhece como povos, em um processo de “desindianização”. Dentro desse contexto, o autor identifica atualmente uma reação em que as comunidades classificadas como campesinas cada vez mais reivindicam o reconhecimento também como indígenas, de forma a se vincularem às articulações amplas dos povos indígenas no cenário global. Assim, buscam o reconhecimento de sua identidade regional e ocupação econômica junto com a identidade étnica, passando a se reconhecer como povos indígenas originários campesinos.

3.2.3 A regulamentação da consulta na Colômbia

A Colômbia ratificou a Convenção 169, em 1991, mesmo ano em que promoveu uma reforma constitucional, na qual muitos princípios da Convenção foram incorporados. A nova Constituição colombiana é considerada uma das mais progressistas da América Latina por abordar temas como os direitos territoriais indígenas, autogoverno e autonomia. Por outro lado, a Colômbia foi um dos 11 países que se abstiveram de votar a aprovação da Declaração da ONU, em 2007. Anos depois, o país retirou sua abstenção e adotou a Declaração, porém, com três salvaguardas constitucionais relativas à propriedade do Estado sobre os recursos do subsolo; à desmilitarização; e ao consentimento livre, prévio e informado, que inclui uma observação sobre a inexistência ao direito de veto.

A Constituição Política da Colômbia estabelece o direito à participação no seu artigo 40, no entanto, o direito à consulta prévia não é mencionado expressamente no texto constitucional. Como se pode ver pelo artigo 330, não há uma proteção efetiva aos direitos indígenas, mas sim uma forma de regular o domínio e a exploração estatal nas terras indígenas. Dito artigo fala que a exploração dos recursos naturais em territórios indígenas deve ser realizada sem o “definhamento” da integridade cultural, social e econômica das comunidades indígenas e que, nas decisões adotadas a respeito de tais explorações, o governo propiciará a participação dos representantes das respectivas comunidades.

Diversos decretos que versam sobre a exploração de recursos naturais falam sobre o dever de consultar as populações indígenas, no entanto, há que se observar a forma com que

abordam o tema. O Decreto 1320, de 1998, por exemplo, regula o procedimento de consulta, mas é amplamente criticado por seu teor ser incompatível com o que determina a C169, levando diversos organismos a solicitar a revisão de tal norma.

Em 2009, foi criado um Grupo de Trabalho sobre Consulta Prévia no Ministério do Interior e Justiça com o objetivo de elaborar um projeto de lei para regulamentar o processo de consulta. Aconteceu que tal projeto foi elaborado sem passar por um processo participativo e de consulta aos povos indígenas, gerando um mal-estar entre as partes, o que se agravou quando, em março de 2010, o presidente emitiu uma diretriz para regular a consulta, de forma unilateral. Ainda, a proposta não contempla a consulta enquanto um momento de autêntica negociação entre as partes interessadas (Oxfam, 2011).

Diante de tal contexto, a Corte Constitucional da Colômbia tem realizado uma atuação em favor dos povos indígenas, em vários casos, buscando corrigir violações aos seus direitos territoriais. Suas decisões compreendem diversos regramentos para a proteção dos direitos indígenas, entre eles, que se deve consultar os povos interessados antes de expedir uma licença ambiental, e que a informação sobre qualquer projeto de exploração a uma comunidade não tem valor de consulta prévia. Ainda assim, as jurisprudências fixadas pela Corte não são suficientes para levar os agentes estatais a cumprirem com os processos de consulta prévia. A busca por sua aplicação é ainda um imenso desafio para os povos indígenas e os governos, que, muitas vezes, têm utilizado o conflito armado no país como justificativa para o não cumprimento dos direitos territoriais dos povos indígenas.

Sobre o tema, conversamos com Gabriel Muyuy, Delegado Presidencial para Povos Indígenas na Colômbia, que esteve presente à reunião do Conselho de Expertos sobre a Consulta Prévia, em agosto de 2013, no Peru. Ele assinalou que, há 22 anos, a Colômbia havia incorporado o direito à consulta prévia à sua legislação, mas, no entanto, o país ainda encontra problemas na sua aplicação efetiva.

Ainda que tenham sido realizados vários esforços para garantir o direito de consulta prévia, as dificuldades foram múltiplas, dando lugar a demandas que chegaram à máxima instância judicial, tanto nacional como internacional, como a Corte Suprema de Justiça colombiana e a Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA, relacionadas especialmente com falhas de questões de tutela. Essas situações contribuíram para o desenvolvimento de uma metodologia nos processos de consulta prévia. Mas, no entanto, não foi possível pactuar a elaboração de um regramento que regule os processos de consulta na Colômbia. O que significa que, na prática, há um descumprimento da norma, o que dá lugar a uma série de conflitos entre os diferentes atores e à violação dos direitos dos povos indígenas. (GABRIEL MUYUY. Delegado Presidencial para Povos Indígenas na Colômbia. Entrevista ao autor. Agosto de 2013, Lima-Peru, tradução nossa).

3.2.4 A regulamentação da consulta na Guatemala

Guisela Mayén, da Associação de Investigação e Estudos Sociais (ASIES), relatou a experiência da Guatemala, durante a reunião do Conselho de Expertos sobre a Consulta Prévia, realizada no Peru, em 2013, o assinalando que o país é um dos mais atrasados sobre o tema da consulta prévia em comparação com os demais países da América Latina. Relatou que os indígenas se encontram em situação de desvantagem junto ao Estado e ao setor empresarial, o que leva à vulnerabilidade de seus direitos.

Sobre os instrumentos normativos de garantia dos direitos indígenas, ressaltou que o país dispõe da ratificação da Convenção 169, que ocorreu com algumas ressalvas em 1996, e da própria Constituição, de 1985, que, ainda que não reconheça o país como pluricultural, multilíngue e multiétnico, possui um capítulo denominado “Comunidades Indígenas”. Sobre este, os povos indígenas começaram a realizar reclamações porque seu artigo principal, de nº 66, menciona que “o Estado protege, promove e respeita as formas de vida, organização social, idiomas e formas culturais dos povos indígenas”. No entanto, a Lei de Energias e Minas indica que os recursos naturais pertencem ao Estado e não aos municípios e comunidades, promovendo um choque de legislações em que a parte mais vulnerável acaba sendo as comunidades indígenas.

Dessa fora, o Estado guatemalteco está praticamente vendido às empresas. Seus direitos chegam a apenas 1% dos lucros das empresas. Um exemplo é a Mina Marlin. A Corte de Constitucionalidade declarou como não vinculantes e ilegais as consultas comunitárias realizadas pelas empresas diretamente com os povos indígenas, sem a intervenção estatal como determina a normativa internacional, no entanto, na sua decisão acabou reconhecendo a legitimidade desses processos. (GUISELA MAYÉN. Representante da Guatemala no Conselho de Expertos sobre a Consulta Prévia. Entrevista ao autor. Agosto de 2013, Lima-Peru, tradução nossa).

Relatou ainda que, em âmbito local, nos municípios, são realizadas as “consultas de boa-fé”, que ocorrem diante de um tempo insuficiente para a divulgação das informações (20 dias) o que, segundo ela, “indica e falta de boa-fé e provoca conflitos entre os povos indígenas e as empresas”.

Em 2010, a Corte de Constitucionalidade da Guatemala reconheceu os direitos incluídos na Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais na Constituição do país, o que, em tese significaria a realização de consultas em casos de licenças minerárias e hidrelétricas, formulação de leis e regramentos, entre outras medidas que afetem seus territórios, o que, na prática, não vem acontecendo da forma prevista pela C169.

3.2.5 A regulamentação da consulta no Chile

No Chile, a ratificação da C169 ocorreu apenas em 2008, com vigência a partir de 15 de setembro de 2009. “Certamente que o Chile se encontra atrasado, em comparação com os países vizinhos, sobre os avanços em matéria de direitos indígenas e a aplicação da Convenção 169, que teve muitas dificuldades antes de ser ratificada e assinada”, reconheceu Francisco Huenchumilla, ex-secretário Geral da Presidência do Chile e prefeito de Temuco, presente à reunião do Conselho de Expertos, em 2003, no Peru.

Ele destacou que os mapuches, povo majoritário no país, não têm muita confiança quanto às possibilidades fáticas de aplicação da Convenção e da consulta prévia, uma vez que esta representa um obstáculo aos interesses econômicos capitalistas do Estado e empresariais privados. Destacou que os povos indígenas são “carentes” de poder político e econômico e que é preciso que se invista num processo de acumulação de poder político e conhecimento a fim de que se possa avançar com os objetivos estratégicos para os povos indígenas, ou seja, o reconhecimento constitucional de seus territórios, das formas de propriedade coletiva da terra e da autodeterminação, como forma de reparação da dívida histórica do país para com estas populações.

3.2.6 Para além da América Latina: o caso do Canadá

O Canadá, apesar de não ter ratificado, inicialmente, a Convenção 169 e também ter votado contra a Declaração da ONU sobre direitos dos Povos Indígenas¹³⁰, tem tido centenas de experiências na realização de consultas prévias com relação à exploração econômica em territórios indígenas. Essas consultas são realizadas tendo como base legal os tratados históricos estabelecidos com alguns povos indígenas, a Constituição Nacional de 1982 e decisões da Suprema Corte canadense. Uma dessas decisões afirmou, em 2004, que os governos (federal e provincial) têm que consultar os povos indígenas e acomodar seus interesses, se necessário, antes de tomar decisões que poderiam afetar negativamente seus direitos ancestrais, coletivos e de tratados (HARTILING, 2013).

Um aspecto importante na decisão da Suprema Corte e que diz respeito a uma diferença substancial entre Canadá, Brasil e Bolívia, são os tratados estabelecidos entre os povos originários canadenses e as potências coloniais que se estabeleceram no território. Esses

¹³⁰ A Declaração foi aprovada em 2007 pela ONU com 143 votos a favor, onze abstenções e quatro votos contrários (Estados Unidos, Nova Zelândia, Canadá e Austrália).

tratados se converteram no principal instrumento para a garantia dos territórios e dos recursos naturais para esses grupos étnicos na atual relação com o Estado canadense.

Importante lembrar que as experiências coloniais por que passaram esses povos exercem grande influência sobre as políticas internas e estratégias indígenas atuais. Sobre isso, Miller (2000), ao analisar a situação das comunidades indígenas da Costa Sillfish, nos estados de Washington e da Columbia Britânica, avalia que os processos coloniais desenvolvidos na região transformaram e distorceram as políticas desses povos. Essas distorções não se restringem às políticas do contato, mas incluem também suas próprias práticas de justiça. Ele demonstra como as práticas internas foram se alterando e quais as consequências para a justiça comunitária. Por outro lado, busca mostrar como esses grupos desenvolveram estratégias de resistência e acomodação frente ao colonialismo canadense, a partir de demandas de autogoverno e direitos específicos para grupos étnicos.

Culhane (1998), centra a sua análise na relação histórica que se estabeleceu entre a Coroa Britânica e as primeiras nações, no que diz respeito ao reconhecimento de seus territórios e instituições. Demonstra que se estabeleceu, no país, um sistema que nunca reconheceu plenamente os direitos e as instituições dos povos aborígenes. A partir do exemplo da Columbia Britânica, mostra que o não reconhecimento pleno se baseou em ideias de superioridade e na classificação desses grupos como primitivos. A partir disso, a Coroa impôs um sistema jurídico e de governança que sempre se marcou pela assimetria. Ainda hoje, os aborígenes necessitam comprovar a validade de tratados estabelecidos, mas o inverso não é necessário. O ato de soberania estatal é suficiente para cancelar qualquer título. Para ela, essa constatação não fala apenas dos direitos sobre territórios, trata-se também de um debate sobre visões morais, teorias sociais e estratégias políticas.

Nessa direção, Carole Blackburn (2005) mostra como se organiza, no período atual, a relação entre aborígenes e governo, a partir do exemplo do Povo Nisga'a, da Columbia Britânica. Esse grupo vem lutando para garantir a posse dos seus territórios ancestrais através da busca pelo reconhecimento de tratados estabelecidos durante sucessivos governos canadenses. Para ela, a relação entre aborígenes e governo ganhou novas dimensões e requer, hoje, novos modelos de governança. Governança aqui relacionada à soberania estatal, ao autogoverno e de direitos específicos dos povos originários. Nesse contexto, se incorporam à questão territorial elementos como a globalização dos direitos desses grupos e questões econômicas. Essa dimensão econômica decorre do aumento do interesse sobre os recursos naturais dos territórios dos grupos originários e a alegada necessidade, por parte dos governos nacionais, de garantir a segurança jurídica para os investimentos econômicos por parte da

iniciativa privada. Essa segurança demanda novos regramentos que orientem o diálogo entre os atores envolvidos.

Jay Hartiling, ex-diretora de consultas interculturais na província de Nova Escócia, Canadá¹³¹, afirma que, apesar de não haver um único regramento sobre a consulta e não ter como base legal a Convenção 169, existem diversos consensos estabelecidos com relação ao direito de consulta no país. Entre eles, destaca que: as consultas não são retroativas (não podem ser realizadas em projetos já em andamento); não há poder de veto por parte dos povos originários; é uma obrigação recíproca entre governos, empresas e povos indígenas; é necessária a definição clara dos direitos que podem ser afetados; existem diferentes graus de consulta, de acordo com as possibilidades de impacto; a consulta tem que ser séria e significativa; Estado e empresas pagam os custos da consulta; o processo de consulta deve ser realizado separado das consultas públicas; o governo pode delegar alguns aspectos administrativos da consulta à indústria privada; o objetivo da consulta é chegar a um acordo, mas não há uma obrigação para isso; e que o governo tem que buscar conciliar os interesses dos indígenas com os interesses da sociedade em geral.

A análise inicial da questão do direito de consulta nesses países demonstra que, em linhas gerais, se tem avançado na definição de mecanismos para a sua garantia legal. No entanto, ao tratarmos dessa questão dentro do contexto de projetos de desenvolvimento nacionais, como no caso do México e Guatemala, e de exploração econômica em territórios originários, como no Canadá, vemos que é quando os direitos indígenas se chocam com os projetos políticos e econômicos e quando podemos observar, de forma mais clara, quais são os posicionamentos desses governos em relação aos povos originários. Após esse panorama geral sobre a situação em países da América Latina e Canadá, nos próximos tópicos, analisaremos de forma mais detalhada as experiências do Brasil e da Bolívia para regulamentar o direito de consulta.

3.3 O cenário indigenista na construção da consulta no Brasil e na Bolívia

Antes de falarmos especificamente sobre a aplicação da consulta nos dois países, iremos contextualizar a cena indigenista dentro dos governos ditos de esquerda que ocuparam o poder no início dos anos 2000. Assim, no Brasil, investigamos o período de 2002 a 2014, durante os

¹³¹ Entrevista realizada em agosto de 2013, em Lima/Peru.

governos do presidente Lula da Silva (2002 a 2010) e o primeiro governo Dilma Rouseff (2011 a 2014); e, na Bolívia, os dois primeiros governos Evo Morales (2006 a 2014).

Ao focar nesse recorte temporal, verificamos que as tensões entre esses governos e os povos indígenas foram se intensificando com o passar do tempo. Em um primeiro momento, tanto no Brasil quanto na Bolívia, havia uma expectativa positiva em relação ao atendimento e fortalecimento das agendas indígenas. Na configuração inicial dos governos, era possível identificar uma proximidade dos movimentos sociais com as estruturas de poder, até porque os partidos que encabeçaram os projetos, PT e MAS, são também resultado das lutas desses grupos. Muitos quadros com histórico de luta na questão social e indígena chegaram junto de Evo e Lula nos palácios *Quemado*¹³² e do Planalto¹³³, o que fez com que diminuíssem as fronteiras entre as estruturas governamentais e os movimentos sociais. Como resultado dessa aproximação, tivemos alguns avanços importantes para as pautas sociais nos dois países.

No Brasil, o início do governo Lula marca o fortalecimento das políticas sociais para os segmentos historicamente excluídos da nação e a ampliação dos mecanismos de participação popular. Para a pauta indígena, entre os principais avanços estão a ratificação, em 2004, da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho¹³⁴; a construção da Política Nacional de Territórios Etnoeducacionais¹³⁵ e a criação da Secretaria Especial de Saúde Indígena – SESAI, vinculada ao Ministério da Saúde¹³⁶. No entanto, com o decorrer do mandato, as políticas indigenistas estatais passaram a sofrer críticas por sua incapacidade de atender os anseios dos povos indígenas, em especial na pauta fundiária, tendo como exceção digna de nota a homologação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, em 2005¹³⁷, após longo debate público. As indefinições e a falta de priorização do governo Lula em relação às políticas indigenistas, intensificada nos últimos anos de seu governo, contrastam com a afirmação feita por ele, na época em que disputava a sua segunda eleição presidencial, em 1993.

Primeiro eu não acredito na ideia de que não se tenha dinheiro para fazer as demarcações tanto das reservas extrativistas quanto das terras indígenas. O

¹³² Sede do Poder Executivo boliviano.

¹³³ Sede do Poder Executivo brasileiro.

¹³⁴ Decreto n. 5051/2004, de 19 de abril de 2004, que promulga a Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho- OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, e afirma que esta deverá ser "executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém".

¹³⁵ Política criada pelo Decreto n. 6861/2009, com o objetivo de articular políticas e ações a partir de áreas que buscam respeitar e contemplar as territorialidade indígenas.

¹³⁶ A SESAI foi criada em 2010, por meio do decreto 7.336/2010, com o objetivo de implementar um novo modelo de gestão e de atenção no âmbito do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS), articulado com o Sistema Único de Saúde (SUS), descentralizado, com execução de ações por meio dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIs).

¹³⁷ A Terra Indígena Raposa Serra do Sol foi homologada por meio de decreto presidencial em 2005, após décadas de debate e indecisões em relação à demarcação em área contínua ou em ilhas. Esse processo gerou longa discussão no âmbito do STF.

problema é que não há vontade política, não tem prioridade do governo de fazer, ou seja, não é o mais interessante. (...) É importante dizer que não se quer apenas a demarcação. Não adianta demarcar e deixar como Roraima ficou. Os garimpeiros entraram e fizeram o que fizeram com os yanomami. Não adianta fazer a reserva extrativista, fazer demarcação e não dar estrutura suficiente, condições para as pessoas produzirem. Então, eu acho que é muito mais que fazer demarcação é criar as condições para que os índios e seringueiros sobrevivam dentro de suas terras, para poderem produzir, poderem vender o produto de seu trabalho e poderem viver livremente. É preciso fazer com que haja um bom sistema de educação, um bom sistema de saúde, para que as coisas não se resumam apenas à doação da terra. É preciso dar terras e dar condições objetivas de sobrevivência (LUIS INÁCIO LULA DA SILVA, 1993)¹³⁸.

Sobre as expectativas depositadas em Lula e o posterior descontentamento com os rumos do governo, duas importantes lideranças indígenas, Gersem Luciano Baniwa e Chikinha Pareci, fazem as afirmações abaixo. Apesar do desânimo geral com o governo, nota-se nas falas dos dois o destaque dado ao papel do movimento indígena, através da mobilização permanente, para defesa dos direitos conquistados e para a tentativa de avançar nas políticas indigenistas.

Depois de duas décadas de intensa luta do movimento indígena brasileiro e de uma conquista política histórica do Partido dos Trabalhadores e do Lula em particular na presidência do Brasil, seria prazeroso demais poder falar de conquistas históricas no campo dos direitos dos povos indígenas no Brasil. Mas, infelizmente, não é essa a sensação que impera entre os povos indígenas quando se trata de ampliação e garantia efetiva dos seus direitos. A sensação mais presente é de decepção e de dúvida. O estado de espírito só não é pior, porque, com o avanço da capacidade de luta, de ação e reação dos povos e das organizações indígenas, deposita-se a esperança não mais em um partido ou em um estadista salvador da pátria, mas na própria força e capacidade de resistência, de mobilização e de luta dos povos indígenas e seus aliados históricos para impedir as tentativas de retrocesso que ameaçam os direitos indígenas e outros direitos sociais conquistados às duras penas nas últimas décadas pelos segmentos sociais brasileiros. (GERSEM LUCIANO, 2009, p. 1 e 2).

Assim como a população brasileira, nós povos indígenas tínhamos uma grande esperança no governo Lula. Na nossa perspectiva era um governo diferenciado, por vir de uma história de luta do próprio Partido dos Trabalhadores. Tinha como finalidade de fato consolidar os direitos desses trabalhadores, depois de um histórico de ditadura militar e de ditaduras disfarçadas em democracia. De certa forma havia uma grande esperança, principalmente daqueles que sempre foram excluídos do processo de atendimento, de melhoria da qualidade de vida. Então, assim como os camponeses, trabalhadores, sem-terra, para nós, indígenas, acendeu a chama da esperança no partido do PT. Tanto é que foi uma votação grande dos movimentos sociais e de nós indígenas para apoiar esse governo. Todas as promessas feita pelo Lula, a gente acreditou que de fato se atenderia a nossa pauta. E uma delas, a fundamentação é a questão da demarcação das terras indígenas. A gente sabia que o Brasil ia passar por uma transformação econômica, o avanço da colonização, da ocupação do campo e a gente precisava que essas terras estivessem todas demarcadas, que a gente não tivesse problema

¹³⁸ Entrevista realizada por Gatão, à época presidente do Conselho Nacional do Seringueiros, e Álvaro Tukano, com o então candidato à Presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva. Reserva Extrativista Chico Mendes. Outubro de 1993.

mais, para que pudesse vir esse desenvolvimento sem afetar os povos indígenas, as nossas terras. Para nossa surpresa houve uma quebra. Eu considero isso uma traição. Com isso começou uma onda generalizada de violações contra os direitos dos povos indígenas. (...) O Lula terminou o mandato dele e entrou a Dilma. E daí piorou a situação. Porque ela fez muitas alianças com setores da sociedade que são contrários aos direitos dos povos indígenas. São os verdadeiros protagonistas que executam essas violações. Isso é muito grave. Agora é preciso investir na formação dos quadros do movimento, continuar cobrando o governo. (CHIKINHA PARECI. Liderança indígena. Entrevista ao autor. Março de 2015, Brasília).

Como se depreende da fala de Chikinha Pareci, as críticas se intensificam, no governo Dilma, diante de um quadro de paralisia das políticas indigenistas e do fortalecimento de discursos contrários aos direitos indígenas. A pauta fundiária pouco avançou, já que, no período, a presidente homologou apenas 11 terras indígenas, que totalizam pouco mais de 2 milhões de hectares¹³⁹. As principais ações desenvolvidas pelo seu primeiro governo foram a desintrusão – em cumprimento a decisões judiciais – de duas áreas indígenas, Marãiwatsédé-MT¹⁴⁰ e Awá-Guajá-MA¹⁴¹, e a assinatura do decreto que criou a Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial Indígena (PNGATI)¹⁴².

Por outro lado, um ponto que gerou grande descontentamento do movimento indígena com o governo Dilma foi a assinatura, pelo Ministro-Chefe da Advocacia Geral da União (AGU), da portaria nº 303, em 16 de julho de 2012, que fixou “a interpretação das salvaguardas às terras indígenas, a ser uniformemente seguida pelos órgãos jurídicos da Administração Pública Federal direta e indireta, determinando que se observe o decidido pelo STF na Pet. 3.388-Roraima, na forma das condicionantes”. A publicação dessa portaria gerou uma forte reação do movimento indígena e das organizações indigenistas. A avaliação foi de que o governo se antecipou ao STF, visto que os embargos não haviam sido julgados à época, e internalizou condicionantes contrárias aos direitos constitucionais dos povos indígenas¹⁴³. Entre

¹³⁹ Uma das críticas feitas pelo movimento indígena é que o governo Dilma foi o que menos homologou terras indígenas no período pós-constituição.

¹⁴⁰ A desintrusão, ou extrusão, da Terra Indígena Maraiwatsede foi concluída em 2012 e promoveu a retirada de cerca de 700 ocupantes não indígenas de dentro da área, de cerca de 165.000 hectares.

¹⁴¹ A desintrusão da Terra Indígena Awá-Guajá foi feita em 2013, e retirou uma centena de posseiros da área, que totaliza 116.000 hectares.

¹⁴² Essa política, instituída pelo decreto n. 7747/2012, tem com o objetivo de organizar ações voltadas à gestão dos territórios e ao desenvolvimento sustentável, com ações para a proteção, recuperação, conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras indígenas. Foi construída a partir de um processo participativo com representantes indígenas.

¹⁴³ Em 23 de dezembro de 2014, o STF julgou a Ação 3388 e as 19 condicionantes. O voto do relator, ministro Luís Barroso, foi claro ao afirmar que as salvaguardas institucionais estabelecidas no caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol não são normativas e vinculantes, não tendo efeito sobre outros contextos e terras indígenas. O relator afirmou que qualquer extensão da decisão deste caso para um outro caso é mera argumentação, e que a decisão no caso em tela foi “atípica e não é um bom padrão a ser seguido. Uma outra demarcação pode levar em conta outras circunstâncias. A solução não pode ser a mesma para demarcações de áreas com outras características. As condicionantes estabelecidas para Raposa Serra do Sol valem apenas para este caso.” Os demais

os pontos mais criticados, estava a condicionante que afirmava a possibilidade de ações estatais, como obras de infraestrutura, serem realizadas sem o devido processo de consulta¹⁴⁴, e também a proibição de ampliação de terras indígenas já demarcadas¹⁴⁵. A repercussão foi maior que o escopo inicial da portaria, que buscava orientar a atuação dos procuradores federais vinculados à AGU. Transformou-se em um símbolo do distanciamento do governo Dilma da pauta indígena e dificultou, sobremaneira, o diálogo entre atores governamentais e as lideranças indígenas, principalmente no que diz respeito à regulamentação do direito de consulta, como veremos neste trabalho.

Desde então, houve pouco diálogo entre o centro de poder do governo Dilma e os representantes dos povos indígenas. No atual momento, observamos um quase rompimento do movimento indígena organizado com o Governo Federal. O quadro atual é de falta de diretrizes e orientação política para as políticas indigenistas. Sintoma disso é a indefinição em relação à direção da Funai que, de junho de 2013 a junho de 2015, não contou com presidente efetivo, sendo governada por presidentes interinos. Os indígenas têm afirmado que nunca houve uma conjuntura tão desfavorável para os povos indígenas, não só no Executivo, mas também em outros poderes da República e, em diferentes medidas, em toda a sociedade.

Por sua vez, na Bolívia identificamos, entre 2006 e 2014, três momentos na relação dos povos indígenas com o governo Evo Morales. O primeiro deles vai da eleição do presidente, o primeiro indígena a chegar ao cargo¹⁴⁶, até o referendo constitucional, em janeiro de 2009. O segundo momento inicia-se no período posterior à nova Constituição, com a tentativa de implantação de uma agenda oficial de refundação e descolonização do país, e se estende até as marchas indígenas (VIII e IX) que ocorrem em oposição à tentativa do governo boliviano de construir a rodovia cortando o TIPNIS. Por fim, observa-se, a partir de 2012, um período de afastamento entre o Governo Evo e os movimentos sociais, com a ampliação dos questionamentos de parte dos indígenas sobre as ações estatais e o enfraquecimento das agendas prioritárias para os indígenas.

ministros do Supremo seguiram o voto do relator, o que, em primeira análise, aponta pela não validade da Portaria nº 303.

¹⁴⁴ Condicionante de número 5 do voto do Ministro do STF Carlos Alberto Menezes Direito: "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".

¹⁴⁵ Condicionante 17: "É vedada a ampliação" da terra indígena já demarcada"

¹⁴⁶ Antes de Evo Morales, Victor Hugo Cárdenas, indígena aymara vinculado ao movimento Katarista, foi eleito vice-presidente na chapa de Gonzalo Sánchez de Lozada, tendo exercido o cargo de 1993 a 1997. Tivemos a oportunidade de entrevistá-lo para essa pesquisa em duas ocasiões, em Lima (2013) e La Paz (2014).

O primeiro ciclo do Governo Evo é marcado pela forte presença de indígenas e *campesinos* no governo, no parlamento e nos centros de tomada de decisão, e pela mudança simbólica na relação de poder com esses segmentos da população. Para o sociólogo Álvaro García Linera¹⁴⁷, vice-Presidente da Bolívia e um dos ideólogos do *proceso de cambio*, com o governo Evo houve uma ascensão de novos atores políticos que se afirmaram a partir de suas identidades indígenas e *campesinas*. Essa configuração promoveu a quebra de um imaginário que restringia à subalternidade os povos indígenas e acentuou as possibilidades de mobilidade social. Segundo ele, verifica-se, no período, uma etnização dos quadros políticos tanto do governo quanto da oposição¹⁴⁸.

Victor Hugo Cardenas¹⁴⁹, intelectual aymara e ex-vice-presidente da Bolívia, concorda que houve uma mudança na visão do país sobre os indígenas e *campesinos*. No entanto, discorda de Linera no sentido de que, para ele, a quebra da subalternidade não ocorreu após a eleição de Evo. Trata-se de um processo mais longo e profundo, que se intensificou nas últimas décadas, em que lideranças e intelectuais do Altiplano emergiram como atores sociais e passaram a reivindicar direitos enquanto grupos etnicamente diferenciados. Pare ele, Evo é muito mais produto de um processo que possibilitou aos indígenas pleitearem participação política através da etnização das pautas sociais, não mais organizada apenas pelo viés de classe, do que o causador do rompimento da subalternidade imposta historicamente a esse segmento da população boliviana.

Mesmo com essa ponderação, é possível afirmar que o Governo Evo trouxe alterações no campo político boliviano através da inclusão de novos sujeitos que eram considerados meros expectadores dos processos políticos e que se tornaram agentes em primeira pessoa (BOURDIEU, 2011). Para Mamani (2012), a Presidência da República da Bolívia é um espaço carregado de conteúdo político e sagrado, reservado historicamente às elites *criollas*, em uma lógica de “*blanquitud*” do poder. A chegada de Evo Morales, de certo modo, dessacralizou a cadeira de presidente e a transformou simbolicamente em lugar possível e acessível para todos, inclusive para os indígenas e *campesinos*, desde que tenham habilidade política, o que gerou efeitos positivos para toda a população indígena e *campesina* boliviana (MAMANI RAMIRÉZ, 2012).

¹⁴⁷ Álvaro García Linera foi eleito vice-presidente em 2005, na chapa de Evo Morales, tendo disputado também, na mesma posição, as eleições de 2009 e 2014. Desde então tem papel extremamente importante no governo Evo e é considerado o principal ideólogo do processo de câmbio boliviano.

¹⁴⁸ Informações coletadas em entrevista e em palestra proferida em novembro de 2008, no Ministério da Educação e Culturas da Bolívia, em La Paz.

¹⁴⁹ Entrevista realizada em julho de 2014, em La Paz.

Como efeito colateral, essas mudanças nos rostos do poder político provocaram, segundo Loayza Bueno (2011), um escancaramento do racismo boliviano, muitas vezes velado, que vinculava postos de trabalho com classe social e etnicidade. Uma história contada por ele é reveladora dessa visão: estava em um restaurante, logo após a eleição de Evo, quando viu um jornalista chegando e cumprimentando todos os garçons de modo efusivo. Ao chegar à mesa, o jornalista afirmou que agora, na Bolívia, era preciso tratar bem todos os funcionários, pois nunca se saberia quais seriam os novos ministros de Estado.

De fato, em seu início o governo, Evo Morales promoveu uma série de atos com forte simbolismo voltados às populações indígenas e *campesinas*, com especial atenção à sua base social no Altiplano. Naquele momento, o presidente se apresentou, interna e externamente, como representante máximo dos povos indígenas da Bolívia e, em certa medida, dos indígenas latino-americanos. Para tanto, ampliou a sua imagem inicial de quadro sindical vinculado aos *cocaleros* da região do Chapare ao valorizar a sua identidade aymara¹⁵⁰, através da incorporação simbólica e retórica de elementos da cultura e dos discursos dos povos originários andinos. Símbolo disso foi a adoção, após longos debates se deveria ou não usar gravatas, de uma marca visual que passa a diferenciá-lo em suas reuniões com outros líderes mundiais: ternos de vicunha com motivos étnicos desenhados e presenteados por Beatriz Canedo Patiño, famosa estilista boliviana de alta costura. Sivak (2008) relata que a indianidade de Evo foi reforçada durante o giro que fez em alguns países, após a eleição de 2005. Ao retornar, ele teria afirmado a interlocutores que “na Europa não queriam o presidente *cocalero*, na Europa queriam o presidente índio”.

Para além de uma decisão política individual, essa “reelinização” de Evo Morales e de seu grupo político próximo deve ser analisada à luz dos processos étnicos vividos pelos indígenas bolivianos e, em certa medida, pelos indígenas de toda a América Latina nas últimas décadas. Os indígenas e *campesinos* do Altiplano ressignificaram gradativamente suas identidades de forma a romper com orientação política decorrida da Revolução de 1952, de integração dos povos indígenas à sociedade nacional a partir da mestiçagem e *ciudadanización* (TINTAYA CONDORI, 2009), e agregaram a questão étnica às concepções de classe.

¹⁵⁰ Juan Evo Morales Ayma nasceu em uma comunidade aymara localizada em Orinoca (província Sud Carangas - Departamento de Oruro), em 1959. Migrou na infância com sua família para Calilegua, na Argentina. Na adolescência voltou para Oruro para continuar seus estudos. Aos 22 anos se mudou com a família para a região do Chapare, quando passaram a trabalhar no cultivo da folha de coca. Ingressou no sindicato rural em 1982, como diretor esportivo, e ascendeu até ser eleito secretário-executivo da Federação Sindical do Trópico, em 1988 (SIVAK, 2008). Por conta dessa trajetória, Evo não é fluente em língua aymara, fato que faz com que seja criticado por parte dos indígenas e *campesinos* aymaras e quechuas.

Diante da crescente importância política dos povos indígenas e *campesinos* no cenário boliviano, Evo optou por participar, um dia antes de sua posse oficial, em La Paz, de uma “posse ritual” em Tiwanaku¹⁵¹, na presença de lideranças dos povos originários bolivianos e convidados latino-americanos. Ao receber o bastão que representava a autoridade máxima dos povos indígenas do Altiplano, Evo Morales fez o discurso abaixo, uma declaração política que externou uma ideia-força (BOURDIEU, 2011) voltada à mobilização dos povos originários latino-americanos, a de que a sua chegada à presidência significava a ascensão ao poder de todos os povos historicamente excluídos no continente.

Quero pedir-lhes, com muito respeito às autoridades originárias, a nossas organizações, aos nossos *amputas*: que me controlem e, se eu não puder avançar, me empurrem, irmãos e irmãs. (...) Da resistência de quinhentos anos passamos à tomada do poder por outros quinhentos anos. (...) As lutas pela água, pela coca, pelo gás natural nos trouxeram até aqui, irmãos e irmãs. (...) Queremos governar com essa lei que nos deiraram nossos antepassados, o *ama sua, ama llulla, ama queda*, não roubar, não mentir, nem ser frouxo¹⁵². Essa é a nossa lei. (...) Por isso, irmãos e irmãs, graças ao voto de vocês, pela primera vez na história boliviana, aymaras, quechuas e *mojeños* somos presidentes. Não somente Evo é o presidente, todos somos presidentes. (...) Cumprirei com meu compromisso, como disse o sub-comandante Marcos, mandar obedecendo ao povo, mandarei em Bolívia obedecendo ao povo boliviano. Mutíssimo obrigado. (EVO MORALES. Discurso de posse em Tiwanaku, janeiro de 2006, tradução nossa).

Dessa forma, Evo agregou novas bandeiras à sua pauta histórica: a defesa ao cultivo e venda da folha de coca contra iniciativas de erradicação impetradas pelos EUA. Temas como a inclusão e o respeito aos povos originários, a promoção à diversidade étnica e cultural, a proteção dos territórios indígenas e da *pachamama* e a construção do *vivir bien*, transformaram-se em pontos centrais do discurso presidencial, tendo como efeito a ampliação da simpatia de setores progressistas internacionais. Os discursos de Evo apontaram para a construção de um socialismo do século XXI, a partir da articulação entre o nacionalismo de esquerda, o indianismo/indigenismo e as filosofias andinas do *vivir bien* (*suma qamaña*) e do *pachamamismo*¹⁵³.

A forma com que Morales emerge como liderança latino-americana e ator político global, nos permite buscar uma atualização do conceito de “índio hiperreal” cunhado por

¹⁵¹ Tiwanaku (também grafado Tiahuanaco) é um importante sítio arqueológico pré-colombiano, localizado à margem sudeste do lago Titicaca, no departamento La Paz, cerca de 72 km a oeste de La Paz. Desde a posse do presidente Evo Morales, esse local tem sido palco de importantes cerimônias políticas que reiteram a liderança do presidente sobre os povos indígenas do Altiplano. Evo Morales repetiu o gesto de participar da cerimônia em Tiwanaku antes da posse oficial nas suas duas reeleições, em 2010 e 2015.

¹⁵² Esse princípio aymara foi incorporado à Constituição boliviana de 2009, em seu artigo 8, que afirma que o Estado deve assumir e promover os princípios ético-morais indígenas para a construção de uma sociedade plural.

¹⁵³ O *pachamamismo* como princípio andino defende que a natureza não deve ser vista como recurso a ser explorado, e sim como sujeito de direito a ser respeitado, valorizado e conservado.

Alcida Rita Ramos. Para a autora, as imagens atribuídas aos indígenas os transformam em simulacros, como dependentes, sofredores, vítimas do sistema, inocentes das mazelas burguesas, íntegros em suas ações e intenções e de preferência exótico (RAMOS, 1994). A partir disso, o “índio” se torna supérfluo ao mundo dos brancos e é relegado a resíduo do desenvolvimento: de um lado, objeto de irritação por ser entrave ao progresso, de outro lado, beneficiário de posturas humanistas e gestos humanitários no mundo das organizações não governamentais (RAMOS, 1999) e, ainda, um misto de ente tutelado e alvo das políticas estatais.

Na nossa visão, a Morales é atribuída, especialmente fora da Bolívia, uma imagem atualizada de “índio hiperreal”. Ele simboliza o indígena latino-americano historicamente marginalizado, vilipendiado, vítima da colonização e do capitalismo e é, ao mesmo tempo, visto como íntegro em suas ações e intenções, defensor intransigente da natureza e dos valores comunitários. Por essas imagens atribuídas, Evo tem pontos em comum com as lideranças indígenas carismáticas que emergiram nas décadas de 1970 e 1980, em busca de visibilidade para as realidades indígenas e almejando direitos. No entanto, essas lideranças não acessavam as estruturas do poder. Evo, por sua vez, não só consegue visibilidade como acessa um local antes não permitido aos indígenas. Para ele, não é mais a busca por visibilidade, por voz, por participação social. Trata-se de participação política real. A partir do espaço que ocupa, lhe são atribuídas características, qualidades e defeitos muito além das que de fato têm, transformando-o em simulacro, em detrimento ao sujeito real que deveria ser entendido em sua complexidade a partir das suas práticas políticas. Mesmo sendo Presidente da República, persistem, na imagem pública de Evo, as construções históricas atribuídas aos indígenas. A habilidade política de Evo cunhada em décadas de atividade sindical, tal qual Lula da Silva, faz com que ele maneje essa questão.

Não estou doído, nem ressentido, nem rancoroso. Assim é a vida. Para mim o mais importante é trabalhar pelo país. Eu cheguei a conclusão de que a Bolívia tem sido a minha vida e o povo boliviano a minha família. Porém, a experiência como presidente é outra história. (MORALES AYMA, 2013, p. 369).

A ação de Evo, junto ao seu grupo político, contribui para que a “agenda indígena” na Bolívia passasse a ter uma nova roupagem. Não diz respeito apenas aos indígenas e seus apoiadores. Cada vez mais se apresenta como algo central e transversal no Estado boliviano, nos projetos políticos e de nação. Essa mudança de posicionamento da questão indígena na Bolívia tem efeito nos países vizinhos. Podemos afirmar que as discussões sobre a questão indígena se ampliaram a partir da intensificação da vinculação à pauta global ambientalista, de sustentabilidade e da possibilidade de construção de outros modelos de desenvolvimento. Por

isso, cada vez mais se vê esse debate como algo que não diz respeito só aos povos indígenas, mas a toda população.

Passado o impacto inicial da chegada de Evo Morales ao poder, temos um segundo momento do seu governo, pós-constituente, quando assume oficialmente uma agenda de refundação e descolonização do país, agora como Estado Plurinacional. Apesar do forte impacto da nova Constituição, que veio acompanhada de grande repercussão internacional, acentua-se, no período, um distanciamento entre os movimentos sociais e o governo, diante de tensões e decisões políticas identificadas como contrárias aos anseios de parte dos povos indígenas. Esse distanciamento se reflete, entre outras coisas, na diminuição da presença indígena nos primeiros escalões do governo e na representação no parlamento. Essa redução é explicada por autores como Tapia (2012) e Chávez e Chávez (2012) pela prevalência, no núcleo do poder estatal, de interesses econômicos, corporativos e classistas, o que explicam decisões voltadas ao desenvolvimento econômico, em detrimento às pautas e agendas indígenas.

No período, o momento de maior tensão entre o governo Evo e os movimentos indígenas foi a realização da VIII Marcha Indígena, em 2011, que saiu de Cochabamba em direção à La Paz. O movimento foi organizado pela Confederação dos Povos Indígenas da Bolívia - CIDOB, com o apoio do Conselho Nacional de *Ayllus*¹⁵⁴ e *Markas*¹⁵⁵ do *Qullasuyu*¹⁵⁶ - CONAMAQ. A marcha teve forte repressão estatal, principalmente em um evento na região de Chaparina¹⁵⁷, como veremos no Capítulo V, e promoveu um maior distanciamento entre o governo Evo e grande parte dos povos indígenas.

No terceiro momento do Governo Evo, pós-marcha, verifica-se uma paralisação da implantação de políticas prioritárias para os povos indígenas, como a agenda de autonomias e pluralismo jurídico, e a falta de diálogo entre atores estatais e representantes dos movimentos sociais. Por conta disso, duas das organizações *indígenas campesinas* que formavam as *trillizas*¹⁵⁸ se afastaram do governo e passaram a ter uma atitude crítica em relação ao processo de câmbio: a CONAMAQ e CIDOB. Diante desse posicionamento, houve interferências

¹⁵⁴ Termo aymara para designar as organizações indígenas.

¹⁵⁵ Termo aymara usado para definir as comunidades.

¹⁵⁶ Designação indígena para a região do Altiplano boliviano.

¹⁵⁷ O conflito ocorreu na comunidade de San Miguel de Chaparina, no departamento de Beni, localizado a cerca de 300 Km da cidade de La Paz.

¹⁵⁸ A CONAMAQ e a CIDOB eram, junto a *Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia*, a *Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia*, a *Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia* e a *Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia Bartolina Sisa*, a base social do Governo Evo Morales e tiveram papel fundamental no processo constituinte.

governamentais nas estruturas orgânicas dessas organizações, primeiro na CIDOB (2012) e depois na CONAMAQ (2014), o que culminou com a constituição de organizações paralelas pró-governo. Atualmente existem duas CONAMAQ, a “orgânica” e a “*masista*”, o que ocorre da mesma forma com a CIDOB. Essa ação governamental, através de militantes do MAS, ocorreu em outras organizações sociais e tem se transformado em uma prática do governo, classificada por Escárzaga (2012) como paralelismo sindical. Essa prática tem diminuído a capacidade de gestão democrática das organizações e de expressão de posicionamentos a partir da autonomia dos grupos sociais bolivianos.

Um ex-dirigente da CONAMAQ (e hoje dirigente da CONAMAC “orgânica”), David Crispin, destituído durante a ocupação governamental na instituição, resume os três períodos relatados acima da seguinte forma: “primeiro, ambos necessitávamos, depois começamos a brigar como irmãos e agora estamos virando inimigos¹⁵⁹”. Ou, como li em um muro na cidade de El Alto: *y el gran cambio... cambió*. Assim, cabe a pergunta: as mudanças prometidas mudaram de rumo, afastando-se dos anseios de parte dos povos indígenas? Quais são os motivos dessas mudanças?

Diante desse cenário, a imagem de Evo Morales passa por mudanças significativas no âmbito interno. Vários pessoas que entrevistamos na Bolívia, ao longo da pesquisa, abordaram a questão identitária do presidente. Nessas conversas, ficou claro que, na medida em que Evo se afasta da pauta indígena, intensifica-se o questionamento em relação à sua identidade. Falas como “na verdade ele nunca foi aymara”, “ele é *cocalero* e defende os *cocaleros*, não os indígenas”, “ele não é casado, por isso nunca poderia ser uma liderança aymara”, “ele não fala a língua aymara e não conhece a nossa cultura” são comuns e nos remetem novamente às imagens construídas a partir do imaginário do *índio hiperreal*. Tem-se uma concepção do político indígena como portador de uma reserva moral (STEFANONI, 2015), que sempre irá se posicionar a favor das demandas de seus pares. Quando não o faz, passa a ter a sua identidade questionada e, muitas vezes, negada.

Um outro viés de crítica a Evo diz respeito à personificação do poder, que hoje é centrado na figura do presidente. Segundo Román Loayza, indígena quechua e um dos fundadores do MAS, Morales converteu o processo de câmbio em sua propriedade (*apud* VILLARROEL, 2011). Essa centralização pode ser observada nas sucessivas derrotas do MAS nas eleições municipais e departamentais, apesar da ampla aprovação a Evo e de sua vitória no

¹⁵⁹ Entrevista realizada em La Paz, em 31 de julho de 2014.

último pleito presidencial. Nesse cenário, não se identificam hoje lideranças do MAS com força política para suceder Morales e capitanear o projeto político do partido após 2020.

Diante dos questionamentos internos, verifica-se um ampliação da preocupação, por parte do governo, em manter a imagem positiva da Bolívia externamente, refletida em uma frase nos muros de Santa Cruz de la Sierra: *MAS Bolívia: Ahora estamos exportando ideología*. Isso pode ser observado nos discursos internacionais de Evo. Na abertura do *Cumbre G77*¹⁶⁰, ocorrido em Santa Cruz e que contou com forte investimento estatal, Evo afirmou que a Bolívia vive uma Revolução Democrática e Cultural e resumiu assim o seu governo:

Até o ano 2005, na Bolívia se aplicava a política neoliberal que gerou concentração da riqueza, desigualdade social e pobreza, incrementando a marginalização, discriminação e exclusão social. Na Bolívia, a luta histórica dos movimentos sociais, especialmente do movimento *indígena originário campesino*, nos tem permitido iniciar pacificamente, mediante o voto e sem utilizar a violência, uma Revolução Democrática e Cultural que elimine a exclusão, a exploração, a fome, o ódio, para reconstruir o caminho do equilíbrio, da complementariedade, do consenso com identidade própria, do *Vivir Bien*. A partir do ano 2006, o Governo Boliviano aplicou uma nova política econômica e social, expressa em um novo Modelo Econômico Social Comunitário e Produtivo, cujos eixos fundamentais são: a nacionalização dos recursos naturais, a recuperação para benefício de todos os bolivianos do excedente econômico, a redistribuição da riqueza e a participação ativa do Estado na economia. (EVO MORALES. Discurso na abertura do *Cumbre G77*, 2014. tradução própria)¹⁶¹.

É diante desses cenários de inicial aproximação e posterior distanciamento entre os governos e movimentos sociais, entre eles os indígenas, no Brasil e na Bolívia, que têm início os processos para a regulamentação do direito de consulta previsto na Convenção 169, nos dois países. Veremos, nos próximos tópicos, como se deram esses procedimentos, quais obstáculos e avanços foram possíveis de ser identificados até o momento.

3.3.1 A regulamentação do direito de consulta no Brasil

A motivação dessa interação [regulamentação] é o compromisso afirmado pelo Estado brasileiro em respeitar e contemplar a alteridade, os usos, costumes e tradições, organização social e representatividade política dos sujeitos de direito, buscando harmonizar os procedimentos de consulta prévia e informada, sempre que for aplicável. Os resultados desse processo irão contribuir, sobremaneira, na garantia de direitos em nosso país, ao definir os princípios e os procedimentos que irão orientar a

¹⁶⁰ Trata-se de um grupo constituído em 1964 e que contava inicialmente com 77 países em desenvolvimento. Em janeiro de 2014, a Bolívia assumiu a presidência *pro-tempore* do grupo e promoveu, em Santa Cruz, a reunião ordinária do grupo em junho de 2014. Hoje, o grupo é formado por 134 países, tendo a China como convidada permanente.

¹⁶¹ Fonte: *Por una hermandad planetaria de los pueblos. Discurso del Presidente Evo Morales en la inauguración de la Cumbre del G77*. 27 de junho de 2014. Disponível em <http://www.presidencia.gob.bo>. 2014.

consulta livre, esclarecida, de boa-fé e democrática. (BRASIL, SG-PR, 2012).

Reafirmamos nosso posicionamento de não discutir a regulamentação da Convenção 169 da OIT enquanto o governo federal não revogar definitivamente a Portaria 303 da AGU – que atenta contra a referida convenção - e conclamamos as organizações não-governamentais, movimentos sociais e toda a sociedade civil que nos apoiem nessa decisão. (CNPI, 2012).

Sabemos que a Convenção 169 da OIT, sobre a relação dos governos com os povos indígenas, é lei no Brasil desde 2004, e que nessa lei está garantido nosso direito de ser consultados e de escolher nossas prioridades de desenvolvimento. (PROTOCOLO DE CONSULTA WAJÁPI - APINA, APIWATA E AWATAC, 2014).

A principal motivação do governo brasileiro em regulamentar os mecanismos de consulta previstos na Convenção 169 e na Declaração da ONU foram as constantes críticas dirigidas ao Executivo em relação à não aplicação do direito de consulta em suas ações com impactos sobre povos indígenas e comunidades quilombolas. Entre as críticas estavam dois informes paralelos enviados ao Comitê de Peritos da OIT em 2008, assinados pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), Coordenação Nacional de Comunidades Quilombolas (CONAQ) e diversas outras organizações da sociedade civil, que foram apresentados à OIT via Central Única dos Trabalhadores (CUT). Esses relatórios geraram a inclusão do país na lista provisória da OIT, em 2011, de possíveis violações de direitos humanos e da C169, com monitoramento especial do Comitê sobre alguns casos emblemáticos, em que foi identificada a falta de consulta, como o da usina de Belo Monte, no Pará.

A partir disso, algumas pessoas do governo passaram a buscar meios para aplicar a consulta na prática estatal e retirar o país da lista provisória da OIT. Fruto dessa discussão foi a realização de uma oficina sobre a aplicação do direito de consulta no Brasil, organizada pela Funai, com a participação do então Relator Especial da ONU para Povos Indígenas, James Anaya. Naquela ocasião, Anaya fez uma longa explanação que partiu da constatação de que os povos indígenas, em geral, passaram por experiências coloniais traumáticas de ocupação de territórios que, em grande medida, continuam presentes em suas realidades. Por conta disso, ele afirmou que era importante, no momento atual, que os Estados desenvolvessem mecanismos para a incorporação dos conceitos de autodeterminação e do direito de consulta com vistas a construir novos modelos de desenvolvimento. Diante dessa afirmação, Anaya provocou os participantes sobre como garantir a correta aplicação do direito de consulta. A resposta que deu foi de que era necessário um amplo processo de diálogo, baseado na construção de relação de

confiança entre as partes, de forma a possibilitar a pactuação dos princípios e procedimentos da consulta.

A partir desse debate, e diante de questionamentos da OIT em relação aos casos relatados acima, o Governo Federal, por meio da Secretaria-Geral da Presidência da República (SG-PR), iniciou um processo de organização interna do governo para definir como poderia aplicar o princípio da consulta em realidades concretas.

Como resultado, foi instituído, através da SG-PR e do Ministério das Relações Exteriores (MRE), um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)¹⁶², com a atribuição de estudar, avaliar e apresentar propostas de regulamentação dos mecanismos de consulta prévia da Convenção 169 da OIT. Na delimitação do trabalho, definiu-se que a regulamentação seria feita no âmbito do Executivo e se limitaria a regulamentar a consulta e a participação, itens expressos principalmente nos artigos 6 e 7 da C169 e reforçados na Declaração da ONU sobre povos indígenas de 2007. Isso porque se avaliou que os outros direitos defendidos no texto da OIT já estariam, em grande medida, expressos na legislação nacional para povos indígenas e comunidades quilombolas, e não necessitavam de nova regulamentação¹⁶³.

O GTI era composto por representantes de órgãos que trabalham diretamente com os povos indígenas e quilombolas e também os ministérios responsáveis pela infraestrutura do país, totalizando 24 ministérios e autarquias. Essa ampla composição mostrou-se interessante, pois englobou uma diversidade de atores, com diferentes visões sobre o tema da consulta, e refletiu a mudança no paradigma indigenista de rompimento do centralismo da política indigenista. O GTI concretizou-se como uma forma de organização do Governo Federal para internalizar o tema da consulta e para dialogar com a sociedade civil sobre a Convenção 169.

Logo nas primeiras reuniões, definiu-se que o grupo buscava o diálogo com a sociedade civil, povos indígenas, comunidades quilombolas e também outros povos e comunidades tradicionais e pactuaram como objetivos de trabalho: a) ampliar a discussão no âmbito do governo sobre o tema das consultas prévias e informadas e promover a cultura do diálogo e da consulta na prática estatal; b) definir, junto com os setores envolvidos, a agenda e a metodologia dos diálogos para a regulamentação da consulta; c) prover estrutura para realização das atividades necessárias à realização do processo de construção da regulamentação da consulta; d) ampliar as informações para a sociedade em geral sobre o tema da consulta; e,

¹⁶² Portaria Interministerial SG/MRE nº35, de 27 de janeiro de 2012.

¹⁶³ Informações disponibilizadas pela SG-PR.

por último, e) convalidar um texto com os preceitos e procedimentos mínimos para a realização da consulta (BRASIL - SG-PR, 2012).

O primeiro momento de diálogo com a sociedade civil, coordenado pelo GTI, foi o *Seminário Internacional Convenção 169: experiências e perspectivas*. O encontro ocorreu em março de 2012 e teve a participação de cerca de 160 pessoas, entre representantes indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, sociedade civil organizada, membros de governo, academia e convidados internacionais. Entre os palestrantes estavam James Anaya, à época relator da ONU e Birgitte Feiring, especialista da OIT-Genebra. Os debates apontaram para a importância estratégica da consulta na garantia dos direitos de povos indígenas e tribais, para a complexidade da aplicação desse direito em contextos concretos e para a importância do diálogo permanente e qualificado entre os envolvidos na questão objetivando a construção de consensos e a superação de dissensos. Um dos pontos levantados foi de que a regulamentação da consulta não deveria ser apenas um momento formal de interação, e sim ser um processo de diálogo transparente e de boa-fé, com preparação e informações adequadas, para que os sujeitos se posicionassem em relação às medidas propostas pelo Estado.

Diante dos posicionamentos externados pelos participantes, o GTI apresentou a proposta de uma metodologia organizada a partir de etapas subsequentes. Para garantir a informação, definiu-se um primeiro momento com reuniões informativas nas regiões do país, com participação de indígenas, quilombolas e sociedade civil. Após esse momento, a proposta foi de realizar reuniões consultivas, quando os sujeitos de direito poderiam, idealmente, posicionar-se em relação à regulamentação no sentido de se chegar a um texto de regulamentação. O terceiro e último momento seria o de consertação e devolutiva, quando se pactuaria um instrumento de regulamentação com os princípios e procedimentos relacionados à consulta.

No entanto, no meio do processo, a Advocacia Geral da União publicou a Portaria nº 303, que buscava normatizar as ações dos seus procuradores a partir das 19 condicionantes propostas pelo STF no caso Raposa Serra do Sol e que estavam, à época, embargadas. Entre essas condicionantes, uma delas afirmava que:

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 (Ministério da Defesa e Conselho de Defesa Nacional), serão implementados independentemente de consulta às

comunidades indígenas envolvidas ou à FUNAI. (AGU - Portaria nº 303/2012).

Essa condicionante foi um dos pontos mais criticados pelos representantes indígenas que estavam participando do processo de regulamentação, sob o argumento de que não faria sentido o mesmo governo estar, por um lado, regulamentando e buscando meios para aplicar o direito de consulta e, por outro lado, editar uma norma que trazia, em seu bojo, uma flexibilização do direito de consulta.

Em que pese a validade do argumento, vale ressaltar que o Governo Federal, em sua configuração democrática, não se apresenta como um todo hegemônico. Existem posicionamentos divergentes dentro do governo e disputas que fazem parte da prática democrática. Nessa perspectiva, os membros do GTI posicionaram-se contrários à norma proposta pela AGU e alguns dos seus membros se empenharam para a suspensão da portaria. Um dos argumentos utilizados para suspender a norma foi justamente o processo de regulamentação aberto. Essa argumentação, somada às diversas manifestações contrárias à medida, fez com que a AGU suspendesse a portaria até que fosse iniciado um processo de diálogo com os povos indígenas.

Desde aquele momento, a portaria encontra-se suspensa mas sem ser revogada em definitivo, mesmo depois de o STF ter afirmado que as condicionantes do caso Raposa Serra do Sol não são vinculantes a outros processos¹⁶⁴. No entanto, a sua publicação e os acontecimentos dela decorrentes tiveram impactos extremamente prejudiciais ao processo de diálogo em construção com os indígenas. Um dos princípios básicos da consulta é a boa-fé, caracterizada por uma relação de confiança entre as partes. Com o tensionamento gerado pela publicação da portaria, a relação de confiança que se buscava construir foi quebrada, o que impossibilitou a pactuação ampla de um processo de consulta com as organizações indígenas regionais e nacionais. Ainda que o GTI tenha realizado reuniões pontuais com os indígenas, como ocorreu em Tabatinga-AM e no Parque Indígena do Xingu-MT, a não pactuação impediu um maior engajamento das organizações indígenas no processo e a construção de consensos em torno de um texto normativo.

¹⁶⁴ Em 23 de dezembro de 2014, o STF julgou a Ação 3388 e as 19 condicionantes. O voto do relator, Luis Barroso, foi claro ao afirmar que as salvaguardas institucionais estabelecidas no caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol não são normativas e vinculantes, não tendo efeito sobre outros contextos e terras indígenas. Dessa forma, o relator afirmou que qualquer extensão da decisão deste caso para um outro caso é mera argumentação, e que a decisão no caso em tela foi “atípica e não é um bom padrão a ser seguido. (...) Uma outra demarcação pode levar em conta outras circunstâncias. A solução não pode ser a mesma para demarcações de áreas com outras características. As condicionantes estabelecidas para Raposa Serra do Sol valem apenas para este caso.”

Com os representantes quilombolas foi possível avançar em uma metodologia de trabalho a partir de pactuação com a Coordenação Nacional das Comunidades Quilombolas (CONAQ). Foram realizadas nove reuniões informativas, com a participação de cerca de 800 representantes das comunidades em todo o Brasil. Esses encontros mostraram-se importante, na medida em que possibilitaram a disseminação de informações sobre a consulta e tiveram como retorno os posicionamentos dos quilombolas sobre o tema e também sobre as suas realidades. Isso tornou possível construir uma série de consensos que são hoje subsídios para os procedimentos estatais acerca da consulta relativa aos quilombolas. Esses consensos foram sistematizados e apresentados para as organizações em forma de princípios e procedimentos a respeito da consulta. No entanto, dentro do cenário político atual, não se avançou na conclusão de um texto normativo.

Além dessa interação com os sujeitos de direito da consulta, o GTI promoveu e participou de uma série de debates com a sociedade civil e com a academia sobre o tema. Foram realizadas reuniões com confederações de trabalhadores, organizações de apoio a quilombolas e indígenas, com o Judiciário e o Legislativo. Ao analisar essa experiência, podemos afirmar que o GTI contribuiu com a constituição de um espaço público de debate sobre a questão e para a ampliação da agenda nacional sobre a consulta.

Os debates gerados demonstraram que a indefinição em relação aos procedimentos mínimos necessários para a realização da consulta gera problemas para ambos os lados, provocando inseguranças, tensões, conflitos e judicialização de processos em curso no país. É necessário evitar que a consulta seja eternamente um campo de indefinição e de conflito. Para tanto, mais do que se publicar um texto de regulamentação, é preciso sensibilizar os atores e definir estratégias para harmonizar procedimentos de Estado para a correta aplicação desse direito. Ou seja, regulamentar é também preparar o Estado para lidar com o tema e promover um espaço público de debate de múltiplos atores, em todos os âmbitos, tanto no Executivo, Legislativo e Judiciário, sujeitos de direito, trabalhadores e empregadores e toda a sociedade civil.

3.3.2 A regulamentação do direito de consulta na Bolívia

Tacitamente, a lei da Convenção 169 é uma lei internacional que foi incorporada aqui na Bolívia. Ela fala que devemos ser respeitados pelo governo. Realmente, temos que fazer a nossa ação e interpretar essa Convenção, o que realmente ela diz. (FRANCISCO IBARRA ORTEGA. Liderança indígena qhara-qhara e membro da CONAMAQ “orgânica”. Entrevista ao autor. Novembro de 2014, Cochabamba-Bolívia, tradução própria).

Na Bolívia, a primeira regulamentação da consulta foi feita a partir do Decreto Supremo 29033, de maio de 2009. No entanto, esta regulamentação estava centrada na questão da exploração de hidrocarbonetos em áreas com presença de povos originários, o que gerou diversos questionamentos com relação ao respeito do governo Evo Morales à Convenção 169 da OIT em contextos concretos. Mais recentemente, em agosto de 2013, o governo da Bolívia, liderado pelo ministro da Casa Civil, Carlos Romero, apresentou um *Anteproyecto de Lei de Consulta Prévia, Livre e Informada*. Esse documento foi debatido pelos dirigentes de cinco organizações indígenas¹⁶⁵ e, Ivan Lanegra, consultor da OIT na Bolívia¹⁶⁶, está quase todo acordado, restando alguns pontos para aprovação do Presidente Evo Morales.

O anteprojeto representa um avanço significativo para a garantia do direito de consulta para os grupos étnicos bolivianos. Primeiro porque reconhece como sujeitos de direito da Convenção, além dos *povos indígena originário campesinos*, comunidades interculturais e afrobolivianos. Além disso, afirma que a consulta é um direito coletivo fundamental e tem o caráter obrigatório para todas as ações do Estado capazes de impactar esses grupos, não se restringindo às ações de exploração econômica. Por fim, o texto traz os princípios e procedimentos para a realização da consulta. Algo que chama a atenção é a afirmação do texto de que a consulta é um mecanismo importante para a autodeterminação dos povos e para o aprofundamento da democracia direta, participativa e comunitária.

O direito à consulta prévia, livre e informada é um direito coletivo e fundamental das nações e *povos indígena originário campesinos*, comunidades interculturais e povos afrobolivianos e tem caráter obrigatório quando o Estado prevê a adoção de medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetar diretamente seus direitos coletivos. É um mecanismo democrático para o exercício dos direitos coletivos e, em particular, a livre determinação assim como para aprofundar a democracia direta, participativa e comunitária. (ANTEPROJETO DE LEI DE CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA – Governo da Bolívia, tradução nossa).

No entanto, em que pesem os avanços trazidos e o fato do documento ter sido discutido com as organizações sociais bolivianas, ainda não é possível avaliar se realmente esses preceitos serão incorporados às práticas estatais junto aos grupos étnicos no país. A avaliação é de que, até o momento, a garantia dos direitos indígenas tem sido muito mais efetiva nos discursos do que na prática cotidiana do Estado nacional boliviano.

¹⁶⁵ Participaram do debate as organizações: *Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (Csutcb)*, *Confederación de Comunidades Interculturales de Bolivia*, *Federación de Mujeres Bartolina Sisa*, *Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano (Cidob)* e o *Consejo Nacional de Ayllus y Marcas del Qollasuyo (Conamaq)*.

¹⁶⁶ Em conversa por skype em abril de 2015.

Terrazas e Rodríguez (2012) corroboram com essa visão ao afirmarem que a Bolívia tem avançado na estruturação de sua normativa jurídica em diálogo com os postulados internacionais, mas isso, nem sempre, tem se refletido em situações concretas quando se relacionam atores governamentais, empresariais e povos originários. Para eles, avanços legislativos e pronunciamentos oficiais não são suficientes para que o direito de consulta seja garantido de acordo com os preceitos da Convenção 169.

O aymara Victor Hugo Cárdenas afirma que a aplicação da consulta na Bolívia tem três problemas:

Na Bolívia temos um desajuste entre a formulação de princípios e direitos na Constituição Política do Estado, somado ao interesse deliberado de não aplicá-lo. (...) A contradição entre o discurso e a ação do governo a respeito da temática indígena é gritante. Além disso, o desraizamento do presidente Evo Morales com a cultura aymara influi em seu entendimento com respeito à consulta prévia. O governo segue um modelo com estreita relação com o setor empresarial, como por exemplo a Petrobrás, que tem aproximadamente 60% do controle da exploração do gás, seguindo um modelo de desenvolvimento econômico extrativista e exportador de materiais primas. 83% das exportações bolivianas são de minerais e gás, recursos não renováveis, no qual dá lugar à necessidade de exploração em novos territórios, como os dos povos indígenas. Um exemplo é a zona do TIPNIS que tem a maior reserva natural de gás da Bolívia. (VICTOR HUGO CÁRDENAS. Indígena aymara e ex-vice-presidente da Bolívia de 1993 a 1997. Apresentação feita durante reunião do Conselho de Especialistas da Fundação Konrad Adenaur. Agosto de 2013, Lima-Peru, tradução nossa) .

Para Rafael Quispe, liderança aymara, ex-dirigente da CONAMAQ e atualmente deputado de oposição ao MAS, a consulta é um instrumento que precisa ser apropriado pela população.

Para que os direitos indígenas sejam respeitados tem que ter a consulta. Ela é um elemento chave que coaduna os outros direitos. O povo indígena tem que conhecer em profundidade seus direitos e mecanismos. Tomando em conta que muitos indígenas não têm o hábito de ler, é necessário a difusão da informação mediante material audiovisual, didaticamente elaborado. (RAFAEL QUISPE, em entrevista ao autor. julho de 2014, em La Paz- Bolívia, tradução nossa).

A partir desse debate foi possível traçar a formulação de alguns processos sobre o direito de consulta em países da América Latina e, especialmente, abordar os contextos políticos mais amplos no Brasil e na Bolívia, em que as discussões e elaborações sobre a consulta aconteceram. No próximo capítulo, faremos uma análise centrada nas principais questões levantadas pela regulamentação: quem são os sujeitos de direito da C169 no Brasil e na Bolívia? Quais os consensos e dissensos para a sua aplicação? O que deve ser consultado? Quais são os procedimentos para a realização da consulta? E quais são os objetivos e resultados da consulta até agora?

CAPÍTULO IV

“O que a gente quer e o que vocês querem com a consulta?”: perspectivas dos atores políticos sobre o direito de consulta na Bolívia e no Brasil

Eu pergunto: o que a equipe do governo quer com a consulta? Todos aqui se perguntam: o que a gente quer e o que vocês querem com a consulta? (...) O que eu sei é que tudo que chega pra gente vem lá de cima. E o que a gente fala

ninguém ouve, fica só pra gente. Nossa lei ninguém conhece. Todo mundo só conhece a lei de vocês. (HANS KABA, liderança do povo munduruku. Apresentação oral durante reunião com o governo brasileiro sobre a consulta na região do Tapajós, setembro de 2014 – Itaituba-PA).

Vivemos primeiro um amor à consulta prévia, em que estávamos enamorados pela consulta, pelos direitos ambientais, o *vivir bien*, a *Madre Tierra*. Foi nesse espírito que construímos o texto da Constituição Política do Estado. Nesta etapa de amor, o governo, os indígenas, a oposição, todos adoravam a consulta prévia, todos estavam unidos pela consulta. (VÍCTOR HUGO CÁRDENAS, ex-presidente da Bolívia. Entrevista ao autor. Julho de 2014. La Paz - tradução própria).

Nos capítulos anteriores, analisamos a importância do exercício das formas próprias de autodeterminação indígena nas quatro dimensões estabelecidas pelos instrumentos internacionais de direitos indígenas – consciência identitária, autonomia, participação e consulta – e identificamos como esses conceitos vêm sendo incorporados nos ordenamentos jurídicos nacionais e apropriados pelos atores políticos inseridos nos campos indigenistas latino-americanos. A partir das tentativas de incorporação e apropriação desses conceitos identificamos processos de constituição de espaços nacionais de debates e embates centrados no direito de consulta que chamamos de arenas políticas da consulta.

Nessas arenas se desenvolvem tanto discussões sobre cada um dos temas correlatos ao direito de consulta quanto debates mais amplos relacionados às políticas indigenistas e aos modelos econômicos e de desenvolvimento nos países da região. Por conta disso, através dos posicionamentos dos diversos atores políticos envolvidos nesses debates é possível refletir sobre os potenciais e limites da consulta e, de forma mais ampla, sobre as relações atuais entre povos indígenas, Estados e sociedades nacionais. Além disso, a análise desses posicionamentos nos permite identificar caminhos possíveis e necessários para a efetivação da autodeterminação como meio de superação do colonialismo interno ainda presente nos países latino-americanos.

O foco deste capítulo são as posições sobre a consulta dos atores políticos do Brasil e na Bolívia. No entanto, trazemos também, em alguns momentos, posicionamentos dos atores em outros países da região. Isso porque avaliamos que, na medida em que se tratam de direitos constituídos dentro do campo indigenista internacional, os debates da consulta no Brasil e na Bolívia são alimentados também pelas discussões realizadas em países que passam por processos similares em relação ao tema.

Conforme falamos no capítulo anterior, a Convenção 169 da OIT e a Declaração da ONU para povos indígenas estabelecem que o direito de consulta diz respeito ao dever dos Estados de consultar, por meio de procedimentos adequados e de forma livre, prévia e informada, os povos indígenas e tribais sobre todas as medidas legislativas e administrativas

suscetíveis de afetá-los diretamente, no sentido de que um acordo e/ou o consentimento seja alcançado. Trata-se de um princípio amplo, possível de ser aplicado em todos os países que possuem, em sua composição populacional, coletividades cujas condições sociais, culturais, políticas e econômicas os distinguem dos segmentos hegemônicos da sociedade nacional.

Como outros instrumentos internacionais de direitos humanos, a C169 e a Declaração da ONU não trazem fórmulas prontas sobre como aplicar corretamente princípios amplos nas práticas estatais, até porque um detalhamento maior poderia engessar os textos e tornar mais difícil a adesão voluntária dos países a esses acordos. Nesse espírito, a C169 afirma que “a natureza e alcance das medidas a serem adotadas para dar cumprimento à presente Convenção deverão ser definidos com flexibilidade, levando em consideração as condições características de cada país” (OIT, [1989] 2011, p. 40). A Declaração, por sua vez, afirma que “os Estados, em consulta e cooperação com os povos indígenas, adotarão as medidas apropriadas, incluídas medidas legislativas, para alcançar os fins da presente Declaração” (ONU, [2007] 2009, p. 41).

Os dois trechos evidenciam que tanto a Convenção quanto a Declaração apostam no diálogo permanente e de boa-fé entre Estados e os povos interessados como caminho para a sua correta aplicação, de forma contextualizada às realidades de cada país. Os textos não tentam impor procedimentos rígidos e sim apontam caminhos para as necessárias mudanças nas relações estabelecidas entre Estados, povos indígenas e sociedades nacionais.

Como consequência dessa flexibilidade, os princípios presentes nos artigos que tratam do direito de consulta nos dois instrumentos permitem interpretações e promovem amplas disputas de sentido. Ao colocar uma lupa em cada um deles, é possível identificar uma série de compreensões construídas a partir dos atores presentes nos terrenos de disputas políticas da consulta. Por exemplo, a Convenção fala que a consulta deve ser feita por meio de procedimentos adequados. Sobre isso, é possível identificar uma grande quantidade de opiniões. Um procedimento considerado adequado para determinado povo indígena não o é, necessariamente, para o governo do seu país ou mesmo para outros povos. Da mesma forma ocorre com outros pontos dos textos como a questão da representação, a definição de afetação direta, as possibilidades de acordo e a necessidade de consentimento. Cada um desses termos guarda uma abertura para discussões que oscilam entre o alargamento e a limitação conceitual e refletem as posições políticas desses atores e de suas instituições dentro das arenas da consulta.

As disparidades de visões, nesse sentido, refletem diferentes anseios sobre o direito de consulta. De um lado estão posições que defendem que a consulta limita-se ao direito dos indígenas de serem ouvidos dentro de um processo de tomada de decisão estatal. Do outro,

estão os que pensam a consulta como uma possibilidade efetiva de exercício da autodeterminação dentro dos Estados, devendo ser tratada como instrumento de aprimoramento da democracia e do modelo de sociedade. Para Anaya (2009), o direito de consulta, como mecanismo da autodeterminação, aponta para o rompimento do “governo por imposição”, de forma a reorganizá-lo como “governo por consentimento”. Nessa perspectiva,

(...) o dever dos Estados de celebrar consultas com os povos indígenas nos processos de decisões que os afetem tem por objetivo pôr fim ao modelo histórico de exclusão do processo de adoção de decisões com o objetivo de que no futuro as decisões importantes não sejam impostas aos povos indígenas e que eles possam prosperar como comunidades distintas nas terras em que, por sua cultura, estão arraigados (ibid., p.16 - tradução própria).

As discussões desta tese mostram que o direito de consulta é a dimensão de exercício da autodeterminação que não pode ser tratada de forma isolada, e sim articulada com os demais direitos assegurados pelos textos internacionais e pelos arcabouços jurídicos nacionais. Assim, concordamos com o Conselho Nacional de *Ayllus e Markas* do *Qullasuyu* - CONAMAQ, a Confederação dos Povos Indígenas da Bolívia (Oriente, Chaco e Amazonia) - CIDOB e a Assembleia do Povo Guarani - APG quando afirmam ser a consulta uma garantia para o cumprimento do direito à autodeterminação.

O governo [boliviano] pretende mostrar o direito de consulta como um direito fundamental, quando o mesmo - na realidade - é uma garantia para o exercício e cumprimento do direito à autodeterminação dos povos e nações (esse sim, um direito fundamental). Com esta forma de atuar, o governo enfraquece os princípios dos tratados e convenções internacionais sobre essa matéria (CONAMAQ, CIDOB e APG, 2013, p. 01 - tradução própria).

O direito de consulta prévia, livre e informada deve ser implementada de maneira integrada ao cumprimento de outros importantes direitos humanos dos povos indígenas reconhecidos nos instrumentos internacionais, como são o direito à autodeterminação, o direito à propriedade dos territórios, o direito de autogoverno e o direito ao consentimento (CONAMAQ, 2011, p. 5).

Pelo fato de não haver uma única visão e nem uma única maneira aplicável a todos os países e em todas as circunstâncias de cumprir o direito de consulta (ANAYA, 2009), é preciso o estabelecimento de diálogos entre Estados e povos indígenas no sentido de construir consensos internos sobre os diferentes aspectos da consulta. No entanto, como estabelecer diálogos reais que consigam superar as desconfianças históricas presentes nas relações entre Estados e povos indígenas? Como construir consensos diante de bases políticas e sociais marcadas por assimetrias, situações de colonialismo interno e disparidades extremas de concepções?

Conforme vimos no Capítulo III, nos últimos anos se acreditou que a melhor resposta para isso eram as regulamentações da consulta promovidas pelos governos nacionais. Quando

iniciamos essa pesquisa, em 2011, tanto no Brasil quanto na Bolívia era possível identificar que boa parte dos atores políticos da consulta defendia que, diante de um processo participativo de “consulta da consulta”, seria possível consensuar princípios e procedimentos para a correta aplicação desse direito.

No entanto, os processos de regulamentação impetrados no Brasil e na Bolívia bem como em outros países da América Latina não conseguiram construir pactuações amplas sobre a consulta na medida em que falharam em uma questão fundamental: não conseguiram estabelecer uma relação de confiança através da demonstração aos indígenas e à sociedade civil nacional de uma disposição real de fortalecer o direito de consulta como dimensão da autodeterminação e aplicá-lo de forma apropriada nas práticas estatais.

Essa impossibilidade é resultado, além de problemas na condução das regulamentações propriamente ditas, da falta de sinais concretos em relação às mudanças nas formas com que os Estados se relacionam com os povos e implementam seus projetos de desenvolvimento. Assim, em que pese a identificação de órgãos e integrantes dos governos com disposição de construir processos participativos de regulamentação, com apoio da OIT, não foi possível visualizar ações nas instâncias centrais de governo que apontassem para mudanças positivas nas relações entre Estados e povos indígenas. Além disso, a conjuntura política da questão indígena nesses países contribuiu para o quadro de desconfiança generalizada em relação às intenções estatais de regulamentação do direito de consulta, conforme discutimos no capítulo anterior.

Um posicionamento que resume bem o sentimento de desconfiança de parte expressiva dos povos indígenas latino-americanos em relação aos processos de aplicação e regulamentação dos mecanismos de consulta é o de Victor Hugo Cárdenas, intelectual aymara e ex-vice-presidente da Bolívia. Para ele, os problemas em relação ao cumprimento do direito de consulta no país são reflexos das mudanças ocorridas na política indigenista do governo Evo. Cárdenas coloca que existem três fases da consulta no país, no período de 2006 a 2014. Para ele, as mudanças em relação à consulta refletem mudanças na ideologia política por parte do governo Evo e seus apoiadores. Dessa forma, depois de uma primeira etapa que descreve como de amor à consulta prévia, se iniciam duas etapas marcadas pela desconfiança e desaprovação dos indígenas em relação à forma como o governo Evo vem tratando o tema.

A segunda etapa foi de ódio à consulta prévia. Mudamos para o espírito de rechaçar a consulta, marcados que estávamos pela VIII Marcha pela dignidade dos territórios¹⁶⁷ e pelos conflitos no TIPNIS; A terceira etapa é a do desrespeito aos povos indígenas, em que o governo promove de maneira

¹⁶⁷ A VIII Marcha indígena ocorreu entre agosto a outubro de 2011. Falaremos desse momento no Capítulo V.

suspeita um debate de um anteprojeto sobre consulta prévia, que foi habilmente elaborado por uma equipe altamente eficaz, com muitíssimos recursos. O governo manejou para aprovar a proposta, mas existem nos textos graves problemas e armadilhas (VÍCTOR HUGO CÁRDENAS, ex-presidente da Bolívia. Entrevista ao autor. Julho de 2014 - La Paz).

Ocorre, assim, uma situação em que os Estados, em níveis discursivos, reconhecem o direito de consulta e afirmam a disponibilidade em aplicar, de forma regulada, esse direito. Contudo, não demonstram disposição para garantir os recursos necessários a fim de tornar esses direitos reais (HALE, 2005), nem abertura para negociar pontos caros aos povos indígenas, em especial os relacionados aos resultados legais e políticos dos processos de consulta.

Para Rodríguez Garavito (2012), os processos de regulamentação da consulta produziram pontos de convergência, mas não conseguiram superar tensões crônicas próprias das relações entre Estados e povos indígenas. As discussões, nessa situação, giraram em torno do debate sobre a “legalidade da governança”, no qual a consulta seria uma expressão da liberdade contratual entre partes supostamente iguais e que dialogam no sentido de construir acordos; e a “legalidade dos direitos indígenas”, em que a importância da consulta se dá em função dos resultados, da possibilidade de os povos indígenas rechaçarem projetos dentro do exercício de sua autodeterminação.

Diante da impossibilidade de construção de um processo participativo de consulta e do estabelecimento de um diálogo aberto entre concepções distintas, as regulamentações passaram por transformações substanciais durante o período em que desenvolvemos esta pesquisa. Se em um primeiro momento, até 2012, foram vistas como possibilidades de avançar na aplicação do direito de consulta e fortalecer a C169 e a Declaração da ONU sobre povos indígenas, depois, com a ampliação dos tensionamentos entre governos, indígenas e sociedade civil, esses processos foram vistos cada vez mais com desconfiança e, de certa forma, abandonados pelas organizações indígenas regionais e nacionais latino-americanas. Com esse abandono, os processos de regulamentação foram se resumindo a uma agenda governamental de burocratização da consulta e da autodeterminação por meio da limitação do seu alcance através de novos instrumentos legais.

Nesse novo contexto, os processos formais de regulamentação não podem ser vistos, hoje, como a única possibilidade de construção de consensos entre indígenas, Estados nacionais e demais atores sobre o tema. Por mais que as regulamentações tenham tido um papel importante de fomento aos debates, as arenas políticas da consulta não se limitam a esses processos e têm sido alimentadas por acúmulos gerados pelos debates em instâncias

internacionais como o Comitê de Peritos da OIT e o Mecanismo de Especialistas em Direitos Indígenas da ONU, além de jurisprudências e posicionamentos políticos dos atores sobre o que é a consulta e quais são as obrigações dos Estados para a correta aplicação dos seus preceitos.

Em todo caso, fica claro que é necessário um processo de construção de relações de confiança que permita diálogos permanentes, de forma mais simétrica, para aproximações de perspectivas necessárias ao cumprimento desse direito. Na medida em que a consulta é um instrumento de direito coletivo e de diálogo intercultural, não faz sentido ser pensada de forma unilateral, sob pena de se tornar um instrumento inócuo, improdutivo e de ampliação de conflitos. É preciso desenvolver meios para que de fato a consulta seja um instrumento da democracia participativa e que permita novas possibilidades de exercício das formas próprias de autodeterminação indígena.

Nessa direção, é importante lembrar a colocação da liderança do povo munduruku que transcrevemos no início desse capítulo. Tal qual foi questionado por ele, é preciso, na análise dos posicionamentos sobre o tema, perguntar o que cada sujeito político e cada instituição quer com a consulta. Essa pergunta é importante para que se tenha em mente que as diferentes visões sobre esse direito decorrem das expectativas e das posições dos atores e suas instituições dentro das arenas da consulta e dos campos indigenistas, com seus interesses políticos e econômicos. Além disso, um outro ponto importante trazido pelo professor indígena é que nesse debate as posições dos indígenas, enquanto sujeitos de direito, devem ser, de fato, ouvidas e respeitadas. Isso para evitar que o direito de consulta seja visto pelos indígenas como uma “lei de vocês”, dos “não índios”, e possa ser consolidado como uma dimensão importante para o exercício do direito fundamental dos povos indígenas à autodeterminação.

Independentemente dos processos formais de regulamentação da consulta, avaliamos que é preciso continuar produzindo subsídios e jurisprudência sobre a consulta, de forma a estabelecer procedimentos mínimos para a sua correta aplicação. A reflexão sobre boas e más práticas e o intercâmbio de experiências entre os atores políticos no contexto latino-americano podem contribuir para o estabelecimento de procedimentos para além dos processos formais de regulamentação da consulta capitaneados por governos. Para Gisela Mayén¹⁶⁸, antropóloga vinculada à *Asociación de Investigación y Estudios Sociales* da Guatemala, os impasses atuais na América Latina sobre a aplicação da consulta podem ser superados por diálogos multidisciplinares e interétnicos voltados à elaboração de propostas de protocolos conjuntos de consulta prévia, com conteúdos básicos e adaptáveis aos diferentes países e circunstâncias.

¹⁶⁸ Posicionamento oral realizado durante reunião do Conselho de Especialistas em Consulta Prévia da Fundação Konrad Adenauer, em Lima - Peru. Em agosto de 2013. Traduzido do espanhol.

Um outro aspecto sobre a consulta diz respeito à importância da disponibilidade de informações sobre o tema. Em muitas situações, verifica-se que os próprios atores da consulta — indígenas, representantes de governos, empresas e da sociedade civil — não têm acúmulo nas discussões sobre princípios e procedimentos. Assim, no diálogo entre atores é necessário construir estratégias de disseminar informações sobre boas práticas de consulta, de forma a subsidiar as ações dos atores dentro do campo indigenista. Para María Isabel Urrutia¹⁶⁹, representante da *Alianza Social Afrocolombiana* e defensora da aplicabilidade do direito de consulta para as comunidades negras no país, é importante sensibilizar a população sobre a importância do direito de consulta. Entre as ações sugeridas por ela, está a elaboração de guias de interpretação normativos para a aplicação prática da consulta. Para ela, é preciso indagar “(...) qual o significado prático de temas como a boa-fé, do diálogo intercultural? Temos que trabalhar para interpretar esses termos dentro dos contextos políticos de cada país em que se inserem, de forma positiva para o sujeitos de consulta”.

Ao concordar com os posicionamentos de Mayén e Urrutia, avaliamos que, através do diálogo amplo entre atores e da definição de estratégias para a disseminação de informações e boas práticas sobre a consulta para toda a população, não restritos a processos estatais formais, é possível que os princípios orientadores dos textos internacionais possam se tornar reais, não se mantendo como um horizonte distante nunca alcançável. A partir desses diálogos e da ampla informação, é possível produzir subsídios para o enfrentamento das disputas de sentido sobre os temas de consulta, de forma a torná-la um instrumento de fortalecimento dos direitos indígenas e mobilização social.

Corroboram com nossa posição as falas de Eduardo Nayap, do povo awajún e primeiro indígena a ser eleito deputado no Peru, em 2011, e de Eva Arias, diretora da Sociedade Nacional de Mineração, Petróleo e Energia do Peru. Mesmo que em perspectivas diferentes, uma de defesa dos direitos indígenas e outra de expectativa em relação à exploração econômica dos territórios, os dois concordam com a necessidade de ampliar o debate e disseminar informações sobre o tema da consulta entre os atores políticos da consulta e em toda a sociedade.

O Estado [peruano] não é suficientemente maduro para aplicar corretamente a consulta. Não sabe ainda quais são os potenciais da consulta. Além disso, a consulta não é corretamente compreendida pela sociedade. É um tema novo, que tem que ser amplamente debatido. Devemos pensar como incluir a consulta em todas as nossas leis. (...) A sociedade tem que entender que nós, indígenas, não nos opomos ao investimento, ao desenvolvimento, nós nos

¹⁶⁹ Posicionamento oral realizado durante reunião do Conselho de Especialistas em Consulta Prévia da Fundação Konrad Adenauer, em Lima - Perú. Em agosto de 2013. Traduzido do espanhol.

opomos a que contaminem nossas terras, os mares. Por isso temos que ser ouvidos, falar nossas posições. (EDUARDO NAYAP, em entrevista ao autor. Julho de 2013. Tradução própria).

Eu penso que a Convenção 169 da OIT pode trazer problemas para o desenvolvimento do Peru. Sei que temos que preservar os direitos coletivos, mas precisamos criar as condições para que essa legislação seja útil. Temos que evitar o uso político da questão da consulta. Todos temos interesse econômico sobre isso, então temos que dialogar com os povos indígenas. Quando as empresas chegam, geram muitas expectativas nas comunidades. Por isso tem que ter uma preparação antes. Vejo muito desconhecimento das populações sobre o processo de consulta. Dos índios, do governo e das empresas. Acredito que para superar isso é preciso ter um processo de amplo debate, difusão de informações sobre a consulta (...) Eu acredito que é preciso melhorar o relacionamento das empresas com os povos indígenas. O que eu penso é que nenhum de nós está preparado para realizar a consulta. (EVA ARIAS, em entrevista ao autor. Julho de 2013. Tradução própria).

Nesse diapasão, no decorrer do capítulo pretendemos contribuir com o debate sobre a consulta a partir da análise comparada sobre as diferentes posições presentes nas arenas da consulta no Brasil e na Bolívia. Como veremos, nessas discussões estão questões com reflexos de curto, médio e longo prazo sobre as populações e os territórios indígenas. Por conta disso, mais do que discussões teóricas, temos nesses debates posicionamentos eminentemente políticos carregados de intenções e expectativas. A partir deles, podemos refletir sobre os potenciais e limites do direito de consulta e da autodeterminação no atual cenário brasileiro e boliviano e, em grande medida, sobre as formas de relacionamento entre povos indígenas, Estados e sociedades nacionais no contexto latino-americano.

4.1 Consensos e dissensos: as posições dos atores e instituições nas arenas políticas da consulta

O tema do direito de consulta segue sendo uma luta para nós, os povos indígenas da Bolívia. (MARIA ROSARIO SARAVIA, indígena tacana, coordenadora da CNAMIB - Coordenação Nacional de Mulheres Indígenas da Bolívia e dirigente da CIDOB, em entrevista ao autor. Novembro de 2014. Cochabamba-Bolívia).

O papel não fala. Nós temos que fazer o papel falar. Os índios têm que fazer o papel falar. O Ministério Público tem que fazer o papel falar. Nossos aliados no governo precisam trabalhar para que o papel fale. Nós sabemos que temos direito. Nossa lei tem que ser respeitada. (VALDELICE VERÓN, indígena Guarani-Kaiowá. Maio de 2015. Intervenção oral na reunião da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados realizada na aldeia Takara, município de Caarapó, MS, Brasil).

Os debates sobre o direito de consulta se organizam a partir de dois polos. De um lado as instituições e atores que afirmam que os textos da C169 e da Declaração da ONU sobre

povos indígenas já são mais do que suficientes para que os Estados cumpram plenamente esse direito, tendo em vista que no texto já está claro que a consulta deve ser livre, prévia e informada. Nessa leitura, esses princípios já seriam suficientes para orientar a sua correta aplicação. Por outro lado, temos atores acreditando que as artigos são genéricos e que precisam ser detalhados, escarafunchados de forma a possibilitar o estabelecimento de normas concretas que orientem a ação estatal diante do tema.

A nossa avaliação, a partir da análise desses debates, é de que é necessária a construção de consensos e pontos de convergências que permitam, conforme a afirmação de Valdelice Verón, fazer o papel falar, fazer a C169 e a Declaração saírem do papel. Agora, ao falar, é necessário que esses textos expressem de forma clara direitos que atendam, na maior medida possível, os anseios dos povos indígenas em relação ao direito de consulta e à autodeterminação. Não podemos incorrer no erro de interpretar a norma de forma a torná-la restritiva e descaracterizá-la em suas intenções. Além disso, é preciso identificar o que é interpretação da norma e o que é subterfúgio para não cumprí-la. Os textos trazem espaço para debater seus principais pontos, de forma a contextualizá-los às realidades dos países, mas não é flexível em relação ao cumprimento. O dever do Estado de realizar consultas não está em discussão, o que se discute é como realizar a consulta de acordo com os anseios dos povos indígenas.

Nessa direção, Rodríguez Garavito (2012) alerta para o risco de que as desigualdades de poder e recursos dos atores envolvidos nos debates sobre a consulta acabem por definir normas que reforcem ou legitimem relações de dominação. Para evitar essa situação, bem como evitar o não cumprimento da norma, é preciso que os debates sejam espaços que ampliem a mobilização política dos sujeitos de direito da consulta e de seus apoiadores.

Para tanto, é indispensável construir um acúmulo e gerar jurisprudência sobre a consulta que determine, a partir dos resultados das discussões nas arenas, como deve ser cumprido o dever estatal de realizar procedimentos adequados no tema. Quando falamos de jurisprudência sobre a consulta, é importante destacar que, além dos posicionamentos das instâncias internacionais de direitos humanos, os posicionamentos jurídicos de cada país tem repercussões dentro do contexto internacional da consulta. Isso porque o direito constitucional comparado pode ser uma boa fonte de fortalecimento mútuo de direitos. Assim, decisões de cortes constitucionais dos países podem servir de referência positiva para outras cortes, gerando uma jurisprudência internacional de salvaguarda e positividade do direito de consulta.

Para Anaya (2009), todos os envolvidos na questão da consulta necessitam de orientação, na medida em que fazer a consulta de forma equivocada pode ser tão ruim quanto não realizá-la, e pode levar à situações conflituosas que, em alguns casos, fomentam atos de violência. Por conta disso, devem ser incluídos na equação sobre a aplicação desse direito os custos sociais e políticos de não realizar ou de realizar de forma equivocada a consulta.

Os posicionamentos em relação à necessidade de regulamentar ou não a consulta muitas vezes fazem com que as discussões sobre esse direito gastem mais tempo com discussões de forma do que conteúdo. Isto é, discute-se mais a necessidade ou não de regulamentar do que os pontos da consulta. Isso não impede, felizmente, que exista hoje um acúmulo maior, nas arenas da consulta, em relação aos pontos principais do tema do que identificávamos quando começamos esta pesquisa, em 2011. Percebe-se uma ampliação de documentos técnicos, em especial os produzidos pelos mecanismos internacionais de direitos humanos, e posicionamentos políticos que não se limitam ao debate sobre as regulamentações e nem ao simples apontamento das violações dos Estados em relação ao tema. Esses documentos e posicionamentos têm encarado o desafio de pensar o direito de consulta, em seus potenciais e limites, e os temas fomentados por ele.

São esses debates que buscamos trazer para esta tese. Propomos, assim, analisar o direito de consulta no Brasil e a na Bolívia a partir de quatro questões norteadoras a serem respondidas pelos atores da consulta através de seus posicionamentos públicos: (1) quem são os sujeitos de direito da consulta; (2) o que deve ser consultado; (3) quando realizar a consulta e (4) como a consulta deve ser realizada. Optamos por discutir um último aspecto, relacionado aos objetivos e resultados da consulta, no Capítulo V, diante da importância desse tema para os contextos concretos de consulta analisados. Nos casos do Tapajós e TIPNIS, as discussões sobre os resultados se vinculam fortemente com a questão do direito ao consentimento, à discordância e ao veto.

Além dos posicionamentos públicos acerca da consulta, analisamos aqui as propostas governamentais de regulamentação da consulta no Brasil e na Bolívia. No caso do Brasil, são documentos produzidos pelo Grupo de Trabalho de regulamentação da consulta e que foram disponibilizados aos atores que participaram do processo de regulamentação. Na Bolívia, analisamos o anteprojeto de lei de consulta, que o governo alega ter sido pactuado com seis organizações indígenas, conforme tratamos no capítulo anterior. Nos dois casos, são documentos em construção, ainda não aprovados em definitivo e sem a formatação final como instrumento jurídico. Na medida em que houve uma série de críticas aos textos e não foi possível a pactuação entre as partes, consideramos esses textos hoje como reflexos dos

posicionamentos governamentais, apesar de ter tido também, de uma forma ou de outra, a participação de outros atores políticos. Entendemos que os pontos presentes nos textos refletem o que os representantes governamentais avaliaram como viáveis de serem aprovados, mas não necessariamente resumem a posição de todo o governo nem mesmo o compromisso de sua aplicação integral, diante da enorme distância que temos entre leis e práticas na América Latina e do tokenismo brasileiro e boliviano.

Um aspecto importante a se levar em conta quando analisamos as posições externadas nas arenas políticas da consulta é que os atores guardam, em diferentes medidas, certo grau de independência em relação às instituições que representam. Isso quer dizer que muitas vezes a posição de determinado sujeito sobre um ponto não necessariamente reflete integralmente a posição da instituição que representa. Ao ter isso em conta, é possível identificar nuances entre o que é dito nesses espaços e o que é defendido pelas instituições nas discussões sobre as consultas.

4.2 “*Não me importa se vocês nos reconhecem. A gente já se reconhece como sujeito de direito*”: os sujeitos da consulta

Durante todo o debate feito com os representantes de governo sobre o tema da Convenção, nós vemos que sim, somos sujeitos da 169. Já nos auto-identificamos como sujeitos. Cabe agora ao Estado nos reconhecer e aplicar o direito de consulta em nossas comunidades. Por isso eu digo: não me importa se vocês nos reconhecem. A gente já se reconhece como sujeito de direito. (CLAUDIA DE PINHO, liderança das comunidades pantaneiras do Mato Grosso do Sul. Intervenção Oral, dezembro de 2012¹⁷⁰).

Quem é o sujeito? É quem escreve ou é quem faz a história? Nós é que somos sujeitos dessa história. Não contamos história para os livros. Somos sujeitos, não somos adjetivos. (ZÉ DE MARLI, liderança das comunidades geraizeiras. Intervenção oral, outubro de 2014¹⁷¹).

O primeiro ponto de debate presente nas arenas políticas da consulta e discutido amplamente nos processos de regulamentação diz respeito à aplicabilidade da Convenção 169 da OIT. Nessa discussão, ficam claras as preocupações dos atores e instituições em relação a quais grupos têm o direito a serem consultados sobre os assuntos que os dizem respeito.

Conforme analisamos no Capítulo I desta tese, no processo de revisão da C107 que levou à apresentação da C169, a OIT rompeu com o paradigma evolucionista e trouxe novos

¹⁷⁰ Os pantaneiros são comunidades tradicionais da região do pantanal do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, reconhecidas pelo Decreto nº 6040/2007. Intervenção oral realizada na 20ª Reunião Ordinária da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), em Curitiba, dezembro de 2012.

¹⁷¹ Os geraizeiros são comunidades que se localizam à margem direita do Rio São Francisco, no Alto Rio Pardo, no norte de Minas Gerais. Foram reconhecidos pelo Decreto nº 6040/2007 como comunidades tradicionais e, mais recentemente, tiveram o seu território tradicional reconhecido como Reserva de Desenvolvimento Sustentável. Declaração feita em reunião da Secretaria-Geral da Presidência da República, em 08 de outubro de 2014.

critérios para a identificação de povos indígenas e tribais. Se na C107 o reconhecimento de populações como tribais ou indígenas era decorrente da presença anterior à colonização e da manutenção de “condições sociais e econômicas que correspondiam a estágios menos adiantados em relação a outros setores da sociedade nacional” (OIT, 1957), na Convenção 169 temos critérios mais fluídos e que reconhecem outras possibilidades de exercício da indianidade, tradicionalidade ou originalidade.

Para Carneiro da Cunha (2014), não se pode caracterizar populações indígenas e tradicionais apenas por um lista de características objetivas, como se fez durante muito tempo. Por conta disso, é preciso pensar a indianidade e a tradicionalidade sobre novas perspectivas. Nesse propósito, tendo como referência Grunewald (1999) e Carneiro da Cunha (2014), podemos definir a indianidade, a tradicionalidade e a originalidade como as formas com que grupos étnicos e sociais organizam um modo de ser e de viver que se percebe distinto da sociedade majoritária, com o compartilhamento coletivo de valores, normas e modelos de uso dos territórios e dos recursos naturais, acumulados durante gerações e atualizados no exercício das atividades costumeiras e na dinâmica de relações com o Estado e a sociedade hegemônica. Esse modo de ser e viver decorre de suas realidades e também de decisões tomadas em diálogo com as dinâmicas políticas e jurídicas dos Estados, a partir de uma identidade coletiva. Nesse compartilhamento identitário, através do exercício da indianidade, tradicionalidade e originalidade os grupos desenvolvem mecanismos próprios de inclusão/rejeição de novos membros.

Apesar de podermos defini-los como conceitos similares, há uma diferença substancial entre a indianidade e tradicionalidade. Enquanto indianidade se baseia em uma presunção de ancestralidade que vincula esses grupos, histórica e politicamente, com populações existentes antes da conquista e colonização, o exercício da tradicionalidade não exige uma existência prévia desses grupos à nação, podendo basear-se em outros critérios. Nesse sentido, a tradicionalidade não pressupõe, necessariamente, continuidades históricas.

Segundo Paul Little (2002), a polissemia da palavra *tradicional* permite uma leitura que a associa indevidamente com concepções de imobilidade histórica e atraso econômico, o que faz com que seja necessária uma ressemantização do termo de forma a demonstrar sua atual dimensão social e política. Nesse sentido, Carneiro da Cunha (2014), afirma que a tradição não pode ser vista como um rol de costumes e crenças que permanecem iguais ao longo do tempo, devendo ser encarada como uma forma dos grupos étnicos e sociais se organizarem, dentro de sua identidade e cultura, para lidarem com novas circunstâncias que se apresentam cotidianamente.

A tradição, no entanto, e num aparente paradoxo, é outra coisa: ela é um modo *sui generis*, regulado pelo passado, de mudar. Tradicional é aquilo que mudou dentro da dinâmica específica de uma cultura. É o modo de transformar o global no local, de digerir o que vem de fora e as novas circunstâncias dentro da lógica própria a cada cultura. No dizer do célebre antropólogo Marshall Sahlins, tradicional é a indigeneização da modernidade e da globalização. (ibid., p. 5).

Com essa perspectiva, a Convenção 169 acompanha o alargamento do conceito de povos indígenas e tribais que ocorre a partir da organização do campo indigenista internacional e do fortalecimento das articulações entre grupos étnicos que se relacionam a partir de uma história comum de opressão (NIEZEN, 2003). Assim, mais do que critérios objetivos relacionados à existência anterior à formação do Estado e à mensuração de elementos de comprovação da indianidade/tradicionalidade, o foco do reconhecimento étnico dos instrumentos internacionais passa a ser uma soma de critérios amplos e flexíveis, em que o fundamental é a consciência étnica.

Um outro critério importante implícito na Convenção é a questão da noção de pertencimento à nação, aqui entendida a partir da definição de Anderson (2008), como “uma comunidade política imaginada — e imaginada como sendo intrinsecamente limitada e, ao mesmo tempo, soberana” (ibid., p. 32). Sobre pertencimento, podemos afirmar, tendo como referência Ronald Niezen (2003), que existem diferenças fundamentais entre os grupos indígenas e tribais reconhecidos pela C169 e a Declaração da ONU e os grupos étnicos organizados em torno de uma visão de nacionalismo linguístico, político e cultural. No primeiro caso, são grupos que se reconhecem como pertencentes à nação em que vivem a partir do compartilhamento de histórias comuns de dominação, opressão e exclusão decorrentes de processos coloniais e pós-coloniais, e que lutam por reconhecimento de direitos e pelo exercício da autodeterminação dentro de seus países, de acordo com a sua consciência étnica e condição nacional. No segundo caso, estão grupos que buscam uma autonomia política e territorial em relação à suas nações, com demandas e estratégias para o desencadeamento de processos de secessão. São populações que, mesmo estando localizadas em nações aparentemente consolidadas, expressam um sub-nacionalismo que almeja, em algum momento, se livrar do “sub” e poder existir plenamente (ANDERSON, 2008).

Tendo em vista que a Convenção 169 e a Declaração da ONU são essencialmente instrumentos voltados à promoção e defesa dos direitos indígenas e tribais e para a melhoria das relações com os seus Estados, não faz sentido aplicá-las para o estabelecimento de direitos de minorias étnicas nacionalistas que, em uma instância, demandam a separação política e a autonomia total dos países em que vivem.

Nesse sentido, tendo como referência Niezen (2003), Anderson (2008), Carneiro da Cunha (2014) e a conceituação presente na Convenção 169 da OIT¹⁷², podemos definir como sujeitos de direito desses instrumentos os povos e comunidades cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros segmentos hegemônicos da sociedade nacional e que, independente da existência anterior à formação da nação, compartilham histórias e modos de ser e viver resultados de processos coloniais e estatais de dominação, opressão e exclusão, e que expressam noções de pertencimento à nação em que vivem.

Diante dessas questões, perguntamos a Lilian Landeo, coordenadora do Programa Pró-169 da OIT para América Latina, sobre quem são os sujeitos de direito da consulta na região, e tivemos a seguinte resposta:

Essa questão não é simples de responder. Aqui no Peru isso é um problema. O que posso dizer é que não necessariamente a Convenção ampara a todos que têm expectativa disso. Na nossa avaliação os Estados têm que definir critérios sobre a quem se aplica a Convenção. Não importa como são chamados, se de indígenas, *campesinos*, comunidades afro, o mais importante é definir critérios de reconhecimento desses povos, independente das categorias sociais estabelecidas nesses países. Independente dessas categorias, basta que o Estado afirme que são indígenas para que sejam sujeitos da Convenção. A decisão é de cada Estado nacional. (LILIAN LANDEO. Coordenadora do Programa Pró-169 da OIT, escritório de Lima/Peru. Entrevista ao autor em julho de 2013, em Lima/Peru - tradução própria).

Assim, se depreende que para a OIT são os Estados que devem definir critérios para, a partir da conceituação dada pela Convenção 169, reconhecer os grupos étnicos que são sujeitos plenos de direito desse instrumento internacional. No entanto, na nossa visão, a definição pelo Estado de quem são os sujeitos não se limita a uma decisão unilateral dos governos. É uma discussão que deve ser realizada nas arenas políticas da consulta, com a garantia de espaços para que os próprios sujeitos, tanto os já reconhecidos como os que demandam reconhecimento, possam se expressar e se posicionar em relação à titularidade da Convenção aos grupos étnicos-sociais existentes nesses países.

Em relação à Declaração da ONU para povos indígenas, esse instrumento não traz, como falamos anteriormente, critérios sobre quem são os povos indígenas, deixando essa questão em aberto. Contudo, ela pode ser vista como mais restritiva na medida em que no seu escopo refere-se apenas a povos indígenas e não incorpora a categoria de povos tribais entre seus sujeitos. Ainda assim, percebe-se hoje que mesmo povos não abarcados formalmente pelo

¹⁷² Artigo 1º da Convenção 169 da OIT.

texto, na medida em que não se reconhecem como indígenas, fazem uso dele. O que se vê é que a Convenção e a Declaração cada vez mais andam juntas, uma complementando a outra.

Conforme discutimos no Capítulo III, a consciência étnica é uma das dimensões do exercício da autodeterminação pelos povos abarcados pela Convenção 169 e pela Declaração da ONU sobre povos indígenas. Ao estabelecer o direito a autodeterminar sua identidade e composição, conforme seus costumes e tradições, os textos apontam para o dever do Estado em reconhecer e respeitar as formas próprias como esses povos se identificam. Nessa direção, o exercício da autoidentificação como explicitação da consciência étnica só é pleno se o Estado reconhecer as formas próprias desses grupos se posicionarem dentro da nação. Para Bourdieu (2007), na lógica simbólica da distinção, existir não é somente se afirmar como diferente mas também ser reconhecido legitimamente por isso. Ou seja, a existência de identidades coletivas diferenciadas se concretiza na medida em que provoca uma possibilidade, jurídica e politicamente garantida, de serem oficialmente reconhecidas. O não reconhecimento gera uma situação de dominação e negação através de uma identidade mais ampla, a nacional, sobre outra vista como hierarquicamente inferior e digna de assimilação, a identidade baseada em critérios de indianidade e/ou tradicionalidade.

É justamente no reconhecimento das características distintivas dos modos de ser e viver desses grupos expressos em suas identidades que se baseia o dever estatal de realizar a consulta prévia. Para Anaya (2009), os povos indígenas e tribais apresentam, em geral, condições desfavoráveis de participação. Por conta disso, os processos democráticos representativos não são suficientes para atender suas preocupações particulares, o que obriga os Estados a promoverem mecanismos diferenciados e medidas especiais de escuta, participação e consulta destinados a esses grupos.

Feitas essas considerações, podemos perguntar: como os Estados dialogam com a flexibilização e o alargamento conceitual da Convenção 169 e da Declaração da ONU dentro dos seus procedimentos de reconhecimento/exclusão de grupos étnicos e tradicionais? Quem são hoje os sujeitos de direito da consulta para o Estado brasileiro? E quem são os sujeitos de direito do Estado plurinacional boliviano, ou, de forma mais ampla, quem são os sujeitos de direito do processo de plurinacionalização vivenciado pela Bolívia?

Como vimos no Capítulo I, essas categorias classificatórias se consolidaram como forma de exercício de poder, legitimação de políticas e de arbitragem de direitos (PACHECO DE OLIVEIRA, 2012), em processos de regulação da etnicidade (RODRÍGUEZ GARAVITO, 2012). No contexto atual, essas construções históricas de categorização e reconhecimento

permanecem sendo acionadas como forma de controle estatal sobre essas populações. Por conta disso, povos e comunidades precisam tomar decisões políticas sobre qual local querem ocupar dentro da grade classificatória da nação, de forma a poder acessar direitos e interagir com o Estado. Dentro do tema da nossa pesquisa, as práticas estatais classificatórias se configuram como mecanismos de regulação do acesso, para povos e comunidades, do direito de serem consultados e de exercerem sua autodeterminação.

Na medida em que a aplicação da consulta é hoje um dos meios de salvaguardar os direitos territoriais dos povos e comunidades, tendo em vista que a consulta complexifica, coletiviza e, muitas vezes, judicializa o diálogo dos governos e empresas com as comunidades em relação às medidas que possam impactá-las, os governos latino-americanos tem desenvolvido instrumentos para incluir/excluir grupos étnicos e flexibilizar esse direito. Com esses mecanismos, tentam evitar o reconhecimento desses povos como sujeitos de direito coletivos como meio de desobrigá-los de promover procedimentos específicos de consulta que, em geral, dificultam a exploração econômica dos territórios. Como nos colocou Cancio Rojas, dirigente nacional da CONAMAQ:

O governo sempre vai nos ver como obstáculos porque a consulta é vista como uma espécie de freio ao desenvolvimento. Por isso, não querem a consulta, querem nos ver apoiando o desenvolvimento a qualquer custo. (CÁNCIO ROJAS, em entrevista ao autor. Novembro de 2014, Cochabamba-Bolívia).

Nesse contexto, é preciso fazer como Baquero Diaz (2014), perguntar quais interesses dos Estados pesam mais na definição de quais grupos são sujeitos da consulta: o desejo de cumprir o direito internacional ou o ímpeto de explorar os recursos naturais existentes nesses territórios?

No Brasil e na Bolívia, conforme discutimos no primeiro capítulo desta tese, os Estados construíram historicamente categorias para identificação e controle de suas populações. Essas classificações foram atualizadas e, em grande medida, apropriadas pelos grupos nelas incluídos, mas continuam baseadas em um antagonismo assimétrico entre os grupos étnicos e o restante da população.

4.2.1 Quilombolas, indígenas e outros povos e comunidades tradicionais: os sujeitos da consulta no Brasil

No Brasil, além da categoria de *povos indígenas*, a Constituição Federal de 1988 reconheceu entre os outros da nação os *quilombolas*¹⁷³ e abriu a possibilidade para a validação legal de uma terceira categorização ampla, a de *povos e comunidades tradicionais - PCTs*¹⁷⁴ que, em teoria, englobaria as outras duas. No entanto, tanto indígenas quanto quilombolas se vêm primordialmente dentro das categorias estabelecidas constitucionalmente e interagem de forma limitada nos espaços de participação destinados especificamente aos povos e comunidades tradicionais¹⁷⁵.

Assim, temos no país três categorias étnico-sociais baseadas na ancestralidade e/ou tradicionalidade, que podem ser definidas, a partir da legislação nacional, da seguinte forma: *povos indígenas* — coletividades de origem pré-colombiana que se distinguem no conjunto da sociedade e entre si e que assim se autoidentificam¹⁷⁶ (SG-PR, 2012); *quilombolas* — “comunidades remanescentes de quilombos segundo critérios de auto identificação, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida¹⁷⁷” (SEPPPIR, 2012); e *povos e comunidades tradicionais* — “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição¹⁷⁸” (DECRETO 6040/2007).

¹⁷³ O artigo nº 68, do ACDT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, reconhece legalmente a existência dos quilombolas e afirma que: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”.

¹⁷⁴ A Constituição Federal afirma em seu artigo nº 216 que “Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver”. Essa abertura possibilitou a publicação, em 2007, do Decreto 6040, que reconheceu oficialmente a categoria de Povos e Comunidades Tradicionais.

¹⁷⁵ O governo brasileiro criou, em julho de 2006, a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, que se consolidou como principal instância de participação social de PCTs no governo. Apesar de indígenas e quilombolas terem vaga nesse colegiado, o acompanhamento que fizemos desses espaços nos permite afirmar que não é um espaço visto como estratégico pelos movimentos indígenas e quilombolas, como é para outros povos e comunidades tradicionais.

¹⁷⁶ De acordo com o Censo Nacional do IBGE de 2010, existem no Brasil 896.917 indígenas, sendo que 517.383 vivem em terras indígenas enquanto 379.534 estão fora das áreas indígenas. São 305 povos e 270 línguas (IBGE, 2012).

¹⁷⁷ A população quilombola no Brasil é estimada em 1.500.000 pessoas, em 2.300 comunidades (FCP, 2014). Esses dados não são exatos pois no Censo de 2010, último censo geral da população, não havia a opção no questionário de para a população se identificar como pertencente a alguma comunidade quilombola.

¹⁷⁸ Com a criação legal da categoria povos e comunidades tradicionais se reconheceu um enorme mosaico de diversidade que representa a riqueza étnica e cultural do país. Entre os grupos englobados por essa categoria estão extrativistas, pescadores artesanais, seringueiros, castanheiros, quebradeiras de coco-de-babaçu, fundo e fecho de pasto, povos de terreiro, ciganos, faxinalenses, ribeirinhos, caiçaras, raizeiros, pomeranos, pantaneiros, geraizeiros, catadores de mangaba, apanhadores de flor, entre outros. Não existem dados concretos em relação à população total dessa população, já que o censo nacional de 2010 não incluiu esses segmentos nos questionários.

No processo de incorporação na legislação nacional do texto da Convenção 169, o reconhecimento dos povos indígenas do país se deu de forma automática, sem diferenciações baseadas em critérios objetivos e subjetivos. Assim, são formalmente sujeitos de direito todos os 305 povos identificados pelo Censo Nacional de 2010. Além disso, com a ratificação da Convenção 169 da OIT, o governo brasileiro reviu procedimentos adotados anteriormente em relação ao reconhecimento oficial dos povos indígenas, passando a basear-se na autoidentificação como critério fundamental, conforme analisamos em um trabalho anterior (GARCIA, 2005). Ao adotar essa postura, o Estado brasileiro evitou debates sobre o estabelecimento de restrições para reconhecimento dos indígenas enquanto sujeitos de direito, prevenindo, legalmente, a exclusão de povos indígenas baseados em critérios anacrônicos de indianidade e tradicionalidade.

Os quilombolas, por sua vez, não foram reconhecidos de imediato como sujeitos de direito da C169. Isso porque se trata de uma categoria nacional, não nominada nos textos internacionais, o que exigiu um debate interno em relação à aplicabilidade. Nos 11 anos que o texto da Convenção 169 tramitou no Congresso Nacional antes da aprovação de um decreto legislativo que autorizou a ratificação do texto¹⁷⁹, as discussões giraram em torno da conveniência de ratificação do instrumento pelo país ante o risco, segundo parte dos congressistas, de flexibilização da soberania nacional diante conceito de autodeterminação. Nessas discussões não se falou sobre a possibilidade de aplicação do texto também aos quilombolas, restringindo o alcance do texto aos povos indígenas. Na mesma direção, o decreto 5.051/2004, que promulgou a Convenção no Brasil, não trouxe nenhum posicionamento sobre a aplicabilidade do texto a outros grupos étnicos além dos povos indígenas. Pelo contrário, o decreto foi publicado no dia 19 de abril, em uma referência ao “Dia do Índio”, o que mostra que naquele momento não havia a intenção do governo em relação a estender a abrangência do texto a outros grupos.

No entanto, à medida em que as comunidades quilombolas se organizaram e passaram a reivindicar direitos específicos enquanto grupos diferenciados, inicia-se um processo de luta, por parte dos quilombolas e de entidades de apoio, pelo reconhecimento enquanto sujeitos de direito da Convenção. A partir desse movimento, os quilombolas fizeram uma leitura do texto que os permitiu autoidentificar-se como sujeitos coletivos de direito. Como suas identidades e organizações sociais não se baseiam na descendência de populações que viviam no país antes da conquista e da colonização, e sim de povos forçadamente trasladados e escravizados

¹⁷⁹ A Convenção 169 da OIT foi submetida ao Congresso Nacional em 1991, para avaliação em relação à pertinência de sua ratificação pelo Executivo. Tramitou por diversas comissões até a autorização para a ratificação pelo Brasil por meio do decreto Legislativo no 143, de 20 de junho de 2002.

durante o período de formação da nação brasileira, os quilombolas se reconheceram como povos tribais, dentro do conceito de tradicionalidade.

Diante desse posicionamento, o Governo Federal, através da Advocacia-Geral da União, convoca a primeira consulta junto aos quilombolas, para debater uma minuta de ato normativo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), destinado a disciplinar os procedimentos de titulação de terras quilombolas. A consulta convocada pela AGU, apesar das críticas das organizações quilombolas e entidades de apoio que culminam em denúncia junto à OIT sobre violações aos preceitos da consulta no processo (ANDRADE, 2008), pode ser considerado como o primeiro ato formal de reconhecimento dos quilombolas como sujeitos coletivos de direito da Convenção 169 da OIT.

A decisão política dos quilombolas de se posicionarem como titulares de direitos possibilitou, assim, o reconhecimento dessas comunidades dentro da Convenção a partir da leitura de que as suas realidades sociais, culturais e econômicas os distinguem do restante da sociedade nacional, tornando possível a categorização dos quilombolas como povos tribais. A partir desse posicionamento, são reconhecidos como sujeitos de direito, até o momento, as 2.300 comunidades quilombolas certificadas pela Fundação Cultural Palmares (FCP, 2014).

Ao serem reconhecidas, essas comunidades passam a se conectar a um novo espaço de articulação e salvaguarda de direitos, antes restrito aos indígenas, o que os fortalece como sujeitos coletivos a partir da conexão com categorias globais detentoras de titularidade de direitos (NIEZEN, 2003). Por conta disso, vivenciam processos de empoderamento que aumentam a sua capacidade de agência (ORTNER, 2006) diante do Estado brasileiro e do sistema internacional de direitos humanos, de acordo com sua organização política e seus projetos de futuro. Podem, entre outras questões, dialogar e denunciar violações dos seus direitos diretamente às instâncias internacionais de direitos humanos. Assim, ainda em 2008, a Coordenação Nacional de Comunidades Quilombolas - CONAQ, com o apoio da CUT, encaminhou denúncia à OIT sobre situações de violações impetradas pelo Estado brasileiro. Logo no primeiro parágrafo, o documento enviado reforçou a autoidentificação quilombola como povo tribal.

As comunidades quilombolas são grupos sociais cuja identidade étnica os distinguem do restante da sociedade. Na definição da Associação Brasileira de Antropologia, as comunidades quilombolas “consistem em grupos que desenvolveram práticas de resistência na manutenção e reprodução de seus modos de vida característicos num determinado lugar¹⁸⁰”. Ao considerarmos os

¹⁸⁰ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA - ABA, Documento do Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais, Rio de Janeiro, 17/18 de outubro de 1994.

elementos expressos na definição do artigo 1.1.a. da Convenção 169 da OIT, percebemos que as comunidades quilombolas podem ser consideradas um “povo tribal” e, portanto, sujeito dos direitos estabelecidos na Convenção. Destacamos que decisões da Justiça Brasileira referendam o entendimento de que as comunidades quilombolas são grupos específicos sobre os quais a Convenção 169 da OIT se aplica. O governo brasileiro também compartilha desse entendimento como ficou demonstrado na decisão de convocar a consulta prévia aos quilombolas em atendimento à Convenção 169 da OIT em abril de 2008. (CONAQ et al, 2008, p. 01).

O reconhecimento dos quilombolas como sujeitos da Convenção foi reiterado pelo Estado brasileiro em 2011, em relatório enviado à OIT. Como resposta a esse relatório, o Comitê de Peritos saudou a decisão do Estado de ampliar o escopo do texto da Convenção:

O reconhecimento da aplicação da Convenção 169 às comunidades quilombolas partiu do próprio texto da norma: um dos pontos centrais contidos na Convenção 169 é o direito à autodeterminação. A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção (artigo 1º). Utilizando-se este critério, a norma tem sido considerada auto-aplicável no Brasil, uma vez que reconhece a consciência da identidade das comunidades quilombolas, de acordo com suas especificidades sócio-culturais, históricas e geográficas, baseadas na trajetória comum do grupo. (BRASIL, 2011, p. 04).

O Comitê toma nota com alegria de que o governo brasileiro reconhece que a Convenção se aplica plenamente às comunidades quilombolas e que envia abundante e detalhadas informações sobre os programas e políticas dedicadas à garantia da integridade cultural, social e econômica desses povos. (OIT, 2012).

Temos um quadro no Brasil em que os povos indígenas e as comunidades quilombolas são plenamente reconhecidos como sujeitos de direito. Já a terceira categoria ampla, a de Povos e Comunidades Tradicionais, ainda não conseguiu alcançar esse status legal.

Em um documento inicial, o Grupo de Trabalho Interministerial - GTI instituído para coordenar o processo de regulamentação da consulta, explicitou que até aquele momento, junho de 2012, o entendimento do grupo era de que povos indígenas e quilombolas eram sujeitos plenos, enquanto a aplicabilidade para outros povos e comunidades tradicionais estava em discussão.

Os sujeitos titulares da consulta prévia, reconhecidos pelo governo brasileiro junto à OIT, são os povos indígenas e os quilombolas. Sobre outros povos e comunidades tradicionais, ao passo que tenham reconhecida correlação com o processo de consulta, ensejado pela convenção 169, tem entendimento ainda em construção sobre sua titularidade como sujeitos da mencionada Convenção. Os denominados Povos e Comunidades Tradicionais serão, todavia, também informados, no âmbito do processo de consulta da consulta Prévia, para que a regulamentação da Convenção não os exclua de seu alcance, quando da eventual resolução sobre a sua titularidade. (BRASIL (GTI) - 2012a, p. 08).

Nessa direção, acompanhamos, no período da pesquisa, uma série de discussões sobre a aplicabilidade da Convenção a essas populações. Algumas dessas discussões abriram oportunidade de debate sobre o tema enquanto outras se restringiram a informar os PCTs sobre o processo formal de regulamentação. Em uma das discussões, representantes do GTI debateram com a Comissão Nacional para o Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais - CNPCT¹⁸¹, a possibilidade de estender o reconhecimento da C169 para os PCTs. Em sua fala, a representante governamental do GTI colocou que existia sim a possibilidade de reconhecê-los, mas que isso não era consenso dentro do governo. Ela apoiava, pessoalmente, o pleito, mas era um debate que deveria ser travado entre a CNPCT e as instâncias centrais de governo. A essa colocação, os membros da CNPCT reagiram com a afirmação de que já se reconheciam como sujeitos de direito do texto e isso deveria ser respeitado pelo governo como critério fundamental de aplicação. Uma fala que simbolizou bem essa posição dos membros do colegiado foi feita por Claudia de Pinho, que transcrevemos anteriormente, quando afirmou que todos ali já se reconheciam como sujeitos, cabendo ao governo apenas aceitar essa condição.

A leitura das atas do GTI nos mostra que esse foi um ponto permanente de tensão ao longo do trabalho, em discussões que refletiram a diversidade de opiniões presentes no grupo. Os posicionamentos se equilibravam, assim, entre a ampliação e a limitação dos sujeitos de direito da C169. Dentro dessa polarização, alguns representantes governamentais avaliavam que os PCTs apresentam realidades que os colocam entre os titulares de direito da C169, o que fica claro na leitura do Decreto 6040/2007. Por outro lado, havia representantes que se mostravam preocupados com o impacto que um posicionamento mais abrangente teria em relação à ampliação das consultas diferenciadas para um grande contingente populacional. Para eles, os critérios de reconhecimento dos PCTs estabelecidos legalmente são muito fluídos, o que, em tese, permite que qualquer comunidade se reconheça dentro das definições presentes no decreto. Assim, havia a preocupação de ocorrer uma diluição do princípio de direito de consulta que poderia descaracterizá-la enquanto instrumento de diálogo coletivo e interétnico.

Diante dessas posições, aliadas às indefinições das instâncias centrais de governo, não se chegou a um consenso em relação à aplicabilidade aos PCTs. Como resultado, o GTI centrou esforços para a regulamentação da consulta apenas para os povos indígenas e comunidades quilombolas e esvaziou politicamente o diálogo com outros povos e comunidades tradicionais.

¹⁸¹ Reunião ocorrida em Curitiba, entre 04 a 06 de dezembro de 2012.

Com a indefinição inicial e do recuo governamental posterior, no período de 2013 e 2014 os PCTs apresentaram uma série de documentos nos quais exigem o reconhecimento estatal em relação à titularidade dos direitos previstos na C169. Entre esses documentos está a Carta Aberta dos PCTs construída durante um encontro em Belém, em junho de 2014. No documento, os grupos cobram o imediato reconhecimento deles como sujeitos, denunciam situações de violência e assédio aos seus territórios e exigem a aplicação imediata do direito de consulta sobre ações que possam impactar as comunidades, de acordo com seu auto-reconhecimento em relação à titularidade de direitos previstos no texto da C169.

Nós, POVOS INDÍGENAS, QUILOMBOLAS, POVOS CIGANOS, FAXINALENSES, POMERANOS, POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS DE TERREIROS, PESCADORAS E PESCADORES ARTESANAIS, SERINGUEIROS, EXTRATIVISTAS, QUEBRADEIRAS DE COCO BABAÇU, RIBEIRINHOS, GERAZEIROS, FUNDO DE PASTO, RETIREIROS DO ARAGUAIA, PANTANEIROS, RAIZEIRAS, ANDIROBEIRAS reunidos no Encontro Regional de Povos e Comunidades Tradicionais na cidade de Belém, Estado do Pará entre os dias 02 e 05 de junho de 2014; (...) Destacamos aqui a violência física e moral que vem sofrendo os povos indígenas, que, além de terem seus territórios invadidos e com inúmeros empreendimentos sendo construídos e a criminalização de suas lideranças, não tem tido a oportunidade de dialogar de forma respeitosa com o governo federal. (...) Em que pese a Convenção 169 da OIT, o Estado brasileiro sequer dignou-se a reconhecer todos os povos e comunidades tradicionais que compõem a sociedade brasileira como sujeitos de direitos perante a OIT. Atualmente o governo brasileiro reconhece apenas os quilombolas e os povos indígenas como sujeitos de direitos da Convenção 169, renegando os demais. No que se refere ao direito de consulta normatizado pela Convenção 169, enfatizamos o entendimento que o mesmo já existe e deve ser aplicado pelo Estado e acionado em qualquer tempo pelos povos interessados. A regulamentação do artigo 6º da referida convenção dever ser visto como mais um instrumento assegurador dos direitos territoriais destes povos e comunidades. Dito isto, AFIRMAMOS ao Estado brasileiro que nós, Povos e Comunidades Tradicionais reunidos neste Encontro, cujas condições sociais, econômicas e culturais nos diferenciam dos demais segmentos da sociedade brasileira e por esta razão em cumprimento ao princípio da autodefinição presente na referida convenção, **REQUEREMOS O IMEDIATO reconhecimento do Estado brasileiro perante a OIT de todos os povos e comunidades tradicionais como sujeitos de direitos da Convenção 169 porque assim já nos consideramos.** EXIGIMOS do Estado brasileiro o devido respeito ao direito de consulta normatizado pela Convenção 169, art.6º, todas as vezes que forem previstas medidas legislativas e administrativas que dizem respeito aos povos e comunidades tradicionais, assim como, diante de quaisquer empreendimentos executados em nossos territórios, sejam estes contínuos ou descontínuos. (CARTA ABERTA DO ENCONTRO REGIONAL DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS. Junho de 2014 - ênfases no original).

Além das posições externadas pelos próprios PCTs, com o intuito de reverter a posição governamental excludente de parte da diversidade étnico-cultural do país, especialistas aportaram subsídios técnicos ao debate com argumentos para a inclusão desses grupos no rol de

sujeitos de direito da consulta. Entre esses, destacam-se as contribuições de Manuela Carneiro da Cunha (2014) e de Alfredo Wagner Berno de Almeida (2012) que ofertaram definições atualizadas sobre o que são os povos tradicionais, com reflexões sobre a importância do respeito à diversidade sociocultural, a necessidade de garantir direitos a essas populações e, por fim, os motivos pelos quais esses grupo devem ser reconhecidos plenamente como sujeitos de direito da Convenção 169 e da consulta.

Os povos e comunidades tradicionais são aqueles formados com base em uma identidade compartilhada, expressa em traços culturais e organização social próprios que ocupam e usam territórios e recursos naturais para sua reprodução social valendo-se de conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (CARNEIRO DA CUNHA, 2014, p. 04).

A intensificação das discussões tem possibilitado uma compreensão mais abrangente da diversidade de formas organizativas hoje no País e da relevância da Convenção 169 no seu reconhecimento político e das terras que tradicionalmente ocupam. Da articulação entre as duas Convenções, a 169 e a CDB, constata-se que a noção de “comunidades locais”, que antes denotava principalmente um tributo ao lugar geográfico e a um suposto “isolamento cultural”, tornou-se relacional e adstrita ao sentido de “tradicional”, enquanto reivindicação atual de grupos sociais e povos face ao poder do estado e enquanto direito manifesto através de uma diversidade de formas de autodefinição coletiva. No momento atual, passados 10 anos da ratificação da Convenção 169 pelo Brasil, quando se discute a “RIO+20”, impõe-se como questão da ordem do dia dos centros de poder: a regulamentação da referida Convenção. Além disto, tem-se uma discussão aprofundada de como deve ser executada uma consulta, capaz de assegurar a observância de princípios democráticos em situações sociais em que a vida de povos e comunidades tradicionais é profundamente marcada pela implantação das denominadas “grandes obras de infraestrutura”. (...) A mobilização dos povos e comunidades tradicionais, sob este prisma, mostra-se fundamental porquanto eles constituem os principais agentes sociais com os quais a Convenção 169 estabelece uma interlocução profunda. (ALMEIDA, MARIN e NAKAZONO, 2012, p. 01).

Além desses posicionamentos, uma instituição que se posicionou, ao longo do período da pesquisa, de forma enfática em favor da inclusão de PCTs na titularidade de direitos da Convenção foi o Ministério Público Federal. O procurador da República, Felício Pontes, em um seminário no qual participamos, em abril de 2012, se mostrou refratário à regulamentação estatal porque, para ele, havia riscos de ocorrer uma restrição de direitos a partir do estabelecimento de uma normativa interna. Um desses riscos era justamente uma leitura restritiva em relação à aplicabilidade do texto para outros grupos étnico-sociais para além dos povos indígenas e quilombolas:

Há o risco de que haja uma restrição ao direito dos povos tradicionais e indígenas durante o processo de regulamentação da consulta e é preciso que toda a sociedade esteja atenta. A consulta prévia, ampla e informada está garantida na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o que faz com que a regulamentação não seja essencial ao cumprimento da

Convenção. Ela gera certo risco de se concretizar como um espaço de restrição de direitos a povos e comunidades tradicionais que não seriam abarcados na norma de regulamentação. Por isso, as normas de consulta devem ser amplas, flexíveis e sensíveis de modo que as diferentes culturas tenham garantidas suas formas de expressão. (FELICIO PONTES. Comunicação oral feita no seminário Mudanças Climáticas, Meio Ambiente e Povos Indígenas: o direito à consulta previa. Belém, abril de 2012).

A procuradora da República Débora Duprat, por sua vez, chama a atenção para dois aspectos do texto da C169 em relação à sua aplicabilidade. O primeiro é a definição bastante aberta das duas categorias amplas: povos indígenas e tribais. O segundo é a questão da autoidentificação como elemento definidor central das definições em relação à titularidade de direitos. Para ela,

(...) à vista do vetor de que se vale a Convenção 169 – organização social, cultural, econômica e política que os distinga, total ou parcialmente, de outros setores da sociedade envolvente – os grupos, e apenas eles, não de dizer se se compreendem sob as grandes rubricas “povos indígenas” e “povos tribais”. De modo que a Convenção 169, no Brasil, aplica-se a todos esses grupos e a tantos outros quantos se apresentem sob o único vetor que normativamente os aproxima: organização social, política e cultural distinta da sociedade de grande formato. (...) São muitos, sim. O direito apenas os invisibilizou por longo tempo. Chegou a hora de conhecê-los e reconhecê-los como sujeitos de direitos. E, por isso, é preciso convidá-los a falar. Talvez seja esse o último espaço a ser de fato conquistado. (DUPRAT, 2014, p. 61 e 62).

Os posicionamentos do MPF favoráveis à aplicabilidade da consulta para PCTs são fundamentais para garantir que esses grupos sejam consultados. Tanto porque geram aportes técnicos e jurisprudência, como porque as ações judiciais acabam por instar os governos a cumprirem esse direito, o que evita que a decisão de consultar ou não se restrinja a uma posição governamental isolada. Isso fica claro, por exemplo, na questão do Tapajós, em que a Procuradoria Federal em Santarém tem reiteradas vezes buscado garantir, por via judicial, a consulta às comunidades tradicionais possivelmente impactadas pela obra, conforme analisaremos no próximo capítulo. Como coloca Francisco López¹⁸², intelectual indígena mexicano, na América Latina hoje as estratégias jurídicas andam juntas com as estratégias políticas, em que muitas vezes a demanda por direitos diferenciados só consegue ser atendida por meio da judicialização das reivindicações étnicas.

A partir dos posicionamentos públicos dos atores políticos da consulta e do acompanhamento que fizemos das interações desses grupos com o Estado durante o período de realização desta pesquisa, avaliamos que é necessário avançar no debate de forma a garantir a aplicabilidade da Convenção para outros grupos que se reconhecem e são reconhecidos pelo Estado como Povos e Comunidades Tradicionais.

¹⁸² Em entrevista ao autor. Em agosto de 2013, em Lima. Tradução própria.

Em termos legais, é possível traçar um paralelo entre as definições da C169 sobre povos indígenas e tribais e a conceituação de PCTs estabelecida no Decreto no 6.040, na medida em que o texto legal brasileiro baseou-se integralmente na norma internacional. Assim, pode-se observar que tanto os critérios objetivos propostos pela Convenção 169 para o reconhecimento de povos a partir de suas formas próprias de organização cultural, social e econômica, quanto o fato de eles serem regidos por legislação específica (o próprio Decreto no 6.040) são cumpridos. Além disso, o critério fundamental, a autoidentificação enquanto sujeito, é atendido plenamente a partir da decisão política consensuada no movimento dos PCTs em relação à importância da Convenção 169 e do direito de consulta na promoção e defesa dos direitos desses grupos.

Outro aspecto que reforça a condição de titularidade de direitos pelos PCTs diz respeito ao apoio dado por outros sujeitos de direito. No atual momento, tanto os povos indígenas quanto os quilombolas brasileiros têm apoiado os povos e comunidades em sua luta por reconhecimento. A posição favorável vem sendo construída ao longo dos últimos anos, a partir do fortalecimento das articulações entre os grupos étnicos brasileiros frente a um contexto desfavorável em relação ao cumprimento dos seus direitos. Assim, percebe-se um momento de superação das hierarquias étnicas existentes no Brasil, decorrente do fato de os indígenas terem direitos mais consolidados no arcabouço jurídico do país. A posição política dos indígenas pode ser vista, por exemplo, nos documentos da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil.

Reafirmamos finalmente a nossa determinação de fortalecer as nossas alianças, solidariedade e lutas conjuntas com outros segmentos e movimentos do campo cujos territórios também estão sendo visados pelos donos do capital: quilombolas, pescadores artesanais, camponeses e comunidades tradicionais. (CARTA ABERTA DA APIB PARA OS CANDIDATOS E CANDIDATAS À PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Outubro de 2014).

Em nossa avaliação, o que falta para um posicionamento do Estado favorável ao pleito dessas comunidades é uma decisão política das instâncias centrais do governo brasileiro. E é aí que reside o problema, já que nessas instâncias de poder a prevalência de interesses econômicos sobre direitos sociais é muito grande, tornando-se uma luta desigual entre expectativas de direitos e projetos políticos e econômicos. Por conta disso, é necessária a mobilização permanente de povos e comunidades tradicionais para, mesmo com uma recusa estatal, construir meios para que a C169 seja corretamente aplicada.

Nessa perspectiva, o direito de consulta, como um instrumento de participação coletiva, baseado na diferenciação identitária, na territorialidade e em formas de organização comunitária, é um dos meios para garantir que esses grupos tenham voz e possam se posicionar

sempre que sejam previstas medidas que possam impactá-los. Pode contribuir para a construção, por esses povos e comunidades, de novas possibilidades e perspectivas de exercício da autodeterminação a partir da tradicionalidade. O reconhecimento enquanto sujeitos plenos de direito também pode ajudar com o rompimento da longa invisibilização e exclusão que esses grupos tiveram durante a formação do país.

4.2.2 *Indígena originário campesinos, afrobolivianos e interculturais: os sujeitos da consulta na Bolívia*

Na Bolívia, a chegada de Evo Morales ao poder central, em 2006, contribuiu com o estabelecimento de uma articulação ampla entre as cinco principais organizações sociais do país em torno de um processo de refundação política do país. Essa articulação ficou conhecida como Pacto de Unidade¹⁸³, em que diferentes atores e projetos políticos se uniram para a construção participativa de uma nova Constituição Política para o Estado boliviano, como instrumento de reorganização do Estado em padrões plurinacionais (TAPIA, 2012). Diante desse objetivo, uma das principais discussões ocorridas na constituinte, foi a recategorização identitária e social da população boliviana.

Essa recategorização é considerada, por Schavelzon (2009), como elemento-chave da nova Constituição, na medida em que buscou romper com as divisões populacionais instituídas no período colonial e que perduraram, com diferentes roupagens, no período republicano. Segundo Silvia Rivera Cusicanqui (1993), socióloga e historiadora aymara, as divisões coloniais e republicanas pensavam a sociedade boliviana através do tripé “índio”, *cholo* (mestiço) e o *q'ara* (branco), em que estavam reservados aos “índios” os extratos mais baixos da hierarquia social no país.

Ao priorizar essas discussões, segundo Luis Tapia (2008b), o processo constituinte definiu como um dos meios para a construção do Estado Plurinacional o rompimento dos padrões coloniais de classificação e a construção de sujeitos a partir da subordinação, da hierarquia e da subalternidade. Schavelzon (2010 e 2014) mostra que a construção de consensos em torno das novas categorias demandaram longas negociações entre os atores políticos bolivianos. Isso porque as novas categorias precisavam reconhecer as distintas formas

¹⁸³ O pacto de Unidade reuniu as cinco principais organizações sociais regionais e nacionais da Bolívia para dar sustentação social ao processo constituinte. Foi constituída a partir de duas organizações indígenas: CONAMAQ e CIDOB e três organizações *campesinas* interculturais: CSUTCD - Confederação Sindical Única dos Trabalhadores *Campesinos* da Bolívia, a Confederação Sindical dos Colonizadores da Bolívia - CSCB e a Central de Mulheres *Campesinas* da Bolívia Bartolina Sisa (SCHAVELSON, 2009). Além disso, apoiaram o pacto organizações sociais menores como a Assembleia do Povo Guarani - APG, Confederação de Povos Étnicos de Santa Cruz (CPESC), Movimento Sem Terra da Bolívia (MST), a Associação Nacional de Regentes e o Movimento Cultural de Afrodescendentes.

de identificação dos grupos étnicos do país e as suas perspectivas políticas, que podiam ser divididas entre duas grandes linhas: a étnica, comunitária e cultural; e a de classe, sindical e social.

A complexidade vista nas negociações para a construção da Constituição deve-se ao fato de que, segundo Stefanoni (2011), qualquer projeto estatal na Bolívia, após a guerra da água¹⁸⁴ nos anos 2000, precisa ser capaz de articular uma série de identidades étnicas, regionais e sociais que vão “desde as alturas do norte de Potosí (onde sobrevivem estruturas produtivas “ancestrais”) até as planícies e a Amazônia” (idid., p. 11). Como efeito, os diálogos amplos entre os diferentes atores que formam a sociedade boliviana refletiram o rompimento gradual com o lema impetrado ao longo da história boliviana de que “somos todos mestiços”, que ignorava o racismo estrutural, as assimetrias de poder e as violências simbólicas persistentes por trás da miscigenação étnica, e apontam para a necessidade de ações voltadas para a descolonização (LOYAZA BUENO, 2012).

Outra variante na negociação em torno das categorias constitucionais foi que, ao mesmo tempo, se buscava explicitar o novo momento político da Bolívia, de rompimento da subalternidade imposta aos povos indígenas e das hierarquias étnicas regionais, sem, contudo, legislar contra a unicidade plurinacional proposta pela Assembleia (SCHAVELZON, 2009). No debate estava a preocupação em relação a um suposto *efeito gangorra*, em que se invertem posições mas se mantêm as assimetrias de direitos e desigualdades sociais e regionais.

Por conta disso, não foi fácil chegar a uma redação final para o artigo da Constituição que traz a definição do povo boliviano. As definições e as posições no texto das categorias sociais demandaram longas discussões para se chegar a um acordo. No texto, houve, por um lado, a tentativa de evitar, em níveis discursivos e legais, a explicitação das hierarquias sociais, étnicas, de gênero e geracionais presentes na realidade social do país. Por outro lado, era importante destacar os novos sujeitos políticos que, em grande medida, eram os principais atores daquele processo: os indígenas e *campesinos*. Esse destaque, contudo, foi feito de forma a evitar acusações de que os indígenas teriam mais direitos do que os demais cidadãos, o que enfraqueceria a ideia de um Estado Plurinacional igualitário (SCHAVELZON, 2009). Resultado desse malabarismo, foi aprovado um artigo com a seguinte redação:

¹⁸⁴ A guerra da água da Bolívia, foi um movimento popular que ocorreu em Cochabamba, entre janeiro e abril de 2000, contra a privatização do sistema municipal de gestão da água e um aumento de 100% nas tarifas cobradas pela empresa Aguas del Tunari, controlada pela empresa estadunidense Bechtel Enterprise Holdings. Kruse (2005) afirmam que a Guerra da Água antecipou a crise do estado neoliberal na Bolívia e fortaleceu as articulações entre os movimentos sociais indígenas e sindicais em todo o país, o que mais tarde acabou por constituir a base política do MAS. Tapia (2008) afirma que com a guerra da água se inicia um ciclo de rebeliões que chega até o processo constituinte.

A nação boliviana está conformada pela totalidade das bolivianas e bolivianos, as nações e povos *indígena originário campesinos*, e as comunidades interculturais e afrobolivianas que em conjunto constituem o povo boliviano. (CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DO ESTADO, BOLÍVIA, 2009, artigo 2º, p. 07 - tradução própria).

Dessa forma, como resultado do consenso alcançado entre os diversos atores que participaram do processo constituinte, a Constituição Política do Estado traz três categorias amplas de grupos étnico-sociais na Bolívia: povos *indígena originário campesinos*¹⁸⁵, *comunidades afrobolivianas*¹⁸⁶ e *comunidades interculturais*¹⁸⁷.

Para Garcia Linera (*apud* STEFANONI, 2011), a forma com que se construiu as definições dos grupos étnicos na Constituição, revelam um rompimento nas hierarquias pré-existentes e a redefinição da base do Estado Plurinacional, em que “(...) aymaras, quechuas, yuracarés e mestiços são iguais e têm os mesmos direitos. Isso é o Estado Plurinacional” (*ibid.*, p. 168). Nessa base, a categoria ampla de *indígena originário campesinos* é a que engloba os “sujeitos-chave” do processo de câmbio, e inclui em um mesmo escaninho os povos do “campo, da montanha e da selva; e os descendentes dos indígenas do campo e da cidade” (SCHAVELZON, 2009, p. 37), ou seja, os excluídos da antiga ordem institucional estatal.

Nessa conceituação, pela primeira vez no país, uma mesma categoria, escrita sem vírgulas para dar a ideia de unicidade e simetria, passou a contemplar três dimensões inter-relacionadas da identidade indígena. O primeiro aspecto, o *originário*, é vinculado à condição de ancestralidade que conecta os grupos étnicos atuais aos povos existentes antes da conquista e do processo colonial do país, com especial valorização das construções históricas sobre o passado incaico da região andina em detrimento das histórias de pré-contato dos povos das terras baixas. É a partir do originário que se constrói a discursividade sobre as formas de

¹⁸⁵ A Constituição Política do Estado reconhece 36 povos *indígena originário campesinos*, a partir de suas línguas indígenas: aymara, araona, baure, bésiro, canichana, cavineño, cayubaba, chácobo, chimán, ese ejja, guaraní, guarasu'we, guarayu, itonama, leco, machajuyai-kallawayá, machineri, maropa, mojeño-trinitario, mojeño-ignaciano, moré, mosetén, movima, pacawara, puquina, quechua, sirionó, tacana, tapiete, toromona, uru-chipaya, weenhayek, yaminawa, yuki, yuracaré y zamuco. Além dos povos reconhecidos na Constituição, verifica-se hoje alguns novos etnônimos de reconhecimento de povos indígenas decorrente de divisões em relação aos aymara e quechua, como é o caso dos indígenas Qhara-Qhara. O censo boliviano identifica a população pelo seu pertencimento étnico apenas após os 15 de idades. Nesse recorte, 2.806.592 pessoas se identificaram como pertencentes à categoria *indígena originário campesinos*, de uma população total de 6.916.732 pessoas. Ou seja, identificou uma população total de *indígena originário campesinos* de 40% da população (INE, 2012).

¹⁸⁶ De acordo com o censo nacional de 2012, existem na Bolívia 16.329 pessoas (INE, 2012) que se identificam como afrobolivianos. Estima-se que 23% da população vivem em comunidades rurais em Yungas e Inquisivi, no departamento de La Paz, enquanto os 77% restante vivem em centros urbanos, principalmente em Santa Cruz, Cochabamba e La Paz.

¹⁸⁷ O censo populacional boliviano de 2012 não identificou as comunidades reconhecidas como interculturais. No questionário, era possível se identificar somente pelo povo de origem. Assim, não existem dados oficiais sobre a população total de comunidades interculturais. A organização representativa dessa população, a Confederação Sindical de Comunidades Interculturais de Bolívia, afirma que existem 2.265 comunidades interculturais na Bolívia, que totalizam 1.191.421 pessoas.

organização tradicional a partir dos *ayllus*¹⁸⁸ e *mallkus*¹⁸⁹, a filosofia andina, o pluralismo jurídico, os modelos ideais de ser e viver dos grupos étnicos do altiplano; o indígena reflete a condição étnica a partir do compartilhamento de uma história comum de opressão, dominação e exclusão fruto do processo colonial e republicano vivido pela Bolívia, em que o arquétipos são os “índios da selva” e “do campo” vivendo em um socialismo comunitário; e o *campesino*, como classe étnica, social e laboral inicialmente imposta como meio de aplanar a diversidade andina, mas que foi apropriada politicamente como identidade social, mobilizadora e sindical, e que faz referência à presença indígena no Altiplano e a sua história social e política dentro da nação. Trata-se de uma categoria vinculada às formas próprias do trabalho e do uso da terra na zona rural, mas que também se define pelos processos migratórios dos indígenas para as cidades e pela organização do movimento sindical e indianista urbano.

As duas primeiras dimensões da categoria *indígena originário campesinos* são responsáveis pela conexão desses povos ao campo indigenista internacional e ao direito internacional consuetudinário, que descrevemos nos capítulos anteriores. Ao se afirmarem como povos originários e indígenas, os grupos acessam um repertório de direitos e mecanismos internacionais de proteção. Nessa perspectiva, se tem o estabelecimento de um escaninho amplo que permite a inclusão da diversidade de situações vividas pelos povos indígenas em uma única categoria supra-étnica, que os conecta ao campo internacional de direitos humanos para povos indígenas.

Em relação às outras duas categorias étnicas e sociais abertas com a Constituição, afrobolivianos e comunidades interculturais, a análise da Assembleia Constituinte nos mostra que também foram definidas a partir de amplos debates entre os atores políticos, com questionamentos permanentes em relação a como reconhecê-los no texto constitucional.

As comunidades de matriz africana reconhecidas constitucionalmente como afrobolivianas são uma minoria altamente invisibilizada no país, com força política limitada e, de acordo com Lisocka-Jaegarmann (2010), ainda com pouca produção acadêmica sobre eles. Segundo Martínez Mita (2008), ao longo da história da Bolívia essas comunidades se converteram em “subalternos dos subalternos”, tendo as suas demandas étnicas e sociais invisibilizadas sistematicamente diante das mobilizações indígenas, *campesinas* e sindicais na região em que vivem. Com as discussões iniciadas em 2006 para a convocação de uma assembleia constituinte, lideranças dessas comunidades iniciaram tentativas de construir alianças com outros movimentos sociais de forma a garantir a sua participação no processo.

¹⁸⁸ Forma tradicional andina de organização e integração entre comunidades.

¹⁸⁹ Lideranças tradicionais andinas.

Nessa articulação, dialogaram com a Confederação Sindical Única de Trabalhadores Campesinos da Bolívia - CSUTCD, com a Confederação Sindical de Colonizadores da Bolívia - CSCB e com o Conselho Nacional de *Ayllus* e *Markas* do *Qullasuyu* - CONAMAQ, e conseguiram espaço, mesmo que limitado, nas discussões para a construção do texto constitucional.

Como principal proposta apresentada na constituinte, os afrobolivianos demandaram o direito à autodeterminação, com respeito à identidade cultural, crenças religiosas, reconhecimento de sua cosmovisão e sua livre determinação territorial. Além disso, se posicionaram a favor do direito de serem consultados e participarem politicamente do Estado. Esse momento foi, segundo Martínez Mita (ibid.), um rompimento da invisibilização histórica dessas comunidades, o que as fez serem partícipes pela primeira vez de um processo formal de diálogo com as estruturas do Estado. Para Walsh (2009), a presença dos povos afro na história recente boliviana contribuiu para politizar as diferenças étnico-culturais, situando-os como uma questão a ser debatida por toda a sociedade nacional, não apenas pelos povos indígenas e *campesinos*.

Em relação ao debate da inclusão dos afrobolivianos entre os portadores de direitos coletivos na Constituição do Estado, Schavelzon (2010) afirma que os afrobolivianos conseguiram, a despeito de sua pouca força política no processo, percorrer todas as comissões da constituinte e garantir, inicialmente, que fossem incluídos como sujeitos de direito nos artigos que mencionavam *campesinos* e indígenas. Contudo, a incorporação dessas comunidades no mesmo nível hierárquico dos *indígena originário campesinos* não agradou a todos. Alguns atores questionaram o status que seria dado no texto a um grupo relativamente pequeno. Nesse argumento, se afirmou que caso se optasse por nomear grupos étnicos em cada artigo, seria necessário listar todos os 36 povos indígenas bolivianos. Por fim, a opção de consenso foi a inclusão de um artigo no texto que reconhece aos afrobolivianos todos os direitos econômicos, sociais, políticos e culturais reconhecidos para os povos *indígena originário campesinos*¹⁹⁰.

A terceira categoria estabelecida pelo texto constitucional de 2009 são as *comunidades interculturais*. Tratam-se de comunidades inicialmente chamadas de *colonizadoras*, estabelecidas nas terras baixas, em especial no departamento de Cochabamba, a partir de fluxos migratórios de indígenas aymaras e quéchuas, além de uma pequena população guarani. Parte desses traslados foi incentivado pelo Estado boliviano, a partir da revolução de 1952 e

¹⁹⁰ Artigo nº 32, da Constituição Política do Estado da Bolívia.

ampliado na década de 60, em um programa chamado de “Aliança para o Progresso”. Esse programa tinha entre os objetivos frear a migração indígena para os centros urbanos e integrar territórios considerados como vazios populacionais, a partir de assentamentos rurais nas zonas tropicais do país (TAPIA, 2012 e CISCIB, 2014).

Entre as décadas de 70 e 80 se intensificam os fluxos migratórios de grupos colonizadores aymara, chamados de *collas*¹⁹¹ e organizados a partir de uma cultura *chola*, que migram para a região do Chapare (departamento de Cochabamba) com o intuito de promover a expansão agrícola a partir do plantio da folha de coca. Com o tempo, essas comunidades passam a ocupar áreas de preservação ambiental e territórios indígenas no TIPNIS, à época conhecido como PNIS¹⁹². Nessa colonização, o Chapare e o TIPNIS passam a ser vistos como território a ser conquistado e controlado, diante do clima ameno, o acesso a recursos naturais, a centralização geográfica e as boas condições para o cultivo da folha de coca (ALBÓ, 2014).

Segundo Vargas Villazón (2014), a presença de indígenas e *campesinos* das terras altas na região se fortalece pelo estabelecimento de sindicatos organizados a partir de associações de produtores *campesinos*. Em um contexto de ações para a erradicação do cultivo da folha de coca a fim de coibir a produção de cocaína impetrado por agências governamentais estadunidenses¹⁹³, ao longo da década de 90 e início dos anos 2000, os sindicatos passaram a ter como principal pauta a defesa da venda e do uso tradicional da folha. Com essa bandeira, os sindicatos se vincularam às lutas camponesas anti-imperiais e antineoliberais na Bolívia e na América Latina, e alcançaram uma maior coesão política regional. Nesse processo, *campesinos*, migrantes e colonos passaram a se organizar a partir de uma nova identidade intercultural colonizadora — a de *cocaleros* — em que a folha de coca se tornou o grande referencial simbólico das comunidades.

A identidade *cocalera colonizadora*, tendo como referência Vargas Villazón (2014), passa a se definir a partir da década de 90 pela junção de três vertentes: a *cultural*, a partir das identidades indígenas e *campesinas*, que se reorganizam em torno da folha de coca; a *territorial*, pelo direito de ocuparem os territórios das terras baixas e imporem novos padrões ambientais e agrários; e a *política*, pela luta anti-imperialista e anti-neoliberal, e por um novo

¹⁹¹ *Collas* provêm de *Qullasuyo*, parte aymara do Império Inca, e historicamente tem uma conotação estigmatizada. No entanto, desde 1997, com a criação da CONAMAQ que incorporou o termo em seu nome, o termo vem sendo ressignificado de forma a valorizar a presença aymara no período pré-conquista e colonial.

¹⁹² O Parque Nacional Isiboro-Secure foi reconhecido em 1965. Só em 1990 foi declarado também como terra indígena, diante das mobilizações dos povos indígenas da região, passando a ser chamado de Território Indígena Parque Nacional Isiboro-Secure.

¹⁹³ Rivera Cusicanqui (2008) destaca como as tentativas de proibição do plantio da coca pelos Estados Unidos como meio de combater o consumo de cocaína nos países ricos seguiu uma lógica colonial desrespeitosa em relação ao uso da folha na Bolívia.

status político dos grupos dentro da nação. Dessa forma, do sindicalismo inicial, os *cocaleros* passam a se organizar como movimento social e como movimento político, em que buscam ao mesmo tempo atender demandas locais dos afiliados e fortalecer a influência política dessas comunidades dentro da nação.

Rivera Cusicanqui (2008) afirma que as lutas dos *cocaleros* pelo direito a cultivar a folha de coca e pelo livre mercado interno para o produto promoveram a construção de um projeto político com força cultural hegemônica, que converteu as demandas setoriais e particulares das comunidades *cocaleras* em um eixo central do projeto de refundação do país e de descolonização da sociedade, que assumem como válido para todo o conjunto da população boliviana. Com esse projeto, se tem a consolidação da Central Sindical Única de Trabalhadores Campesinos da Bolívia - CSUTCB, da Confederação de Colonizadores da Bolívia - CCB, a organização do Movimento ao Socialismo - MAS e a chegada ao poder executivo central do seu maior líder, Evo Morales Ayma.

As práticas do Estado boliviano de incentivo aos deslocamentos de populações como instrumentos de colonização encontram paralelos entre diversos países latino-americanos ao longo da história colonial e republicana. Em comum, os Estados justificaram essas práticas sob o argumento de que era necessária a exploração econômica desses territórios para a integração nacional. Como os habitantes dessas áreas, em grande parte indígenas, alegadamente não faziam muito mais do que “arranhar a terra” (CARNEIRO DA CUNHA, 2014), era preciso promover a incorporação desses territórios às lógicas econômicas dos Estados por meio de novos ocupantes e novas territorialidades. Darcy Ribeiro (1979) traz uma série de situações em que o Estado brasileiro incentivou o avanço da fronteira econômica e “civilizatória” sobre os territórios indígenas por meio de colonos vindos de outras regiões do país. Siqueira Jr. (1993) mostra que, em alguns casos, o próprio órgão indigenista incentivou o assentamento de grupos indígenas considerados mais “integrados e aptos à agricultura” para incentivar os habitantes dessas áreas a adotarem novas práticas. O diferencial do processo boliviano de colonização interna é que, pela composição populacional do país, na maioria dos casos a ocupação dos territórios indígenas alcançados por projetos de assentamento tinha como atores colonizadores outros grupos indígenas, majoritariamente aymaras e quéchuas.

De volta à assembleia constituinte, as discussões sobre os grupos até aquele momento chamados de colonizadores giraram em torno dos debates sobre a construção da categoria única *indígena originário campesino*. Segundo Schavelzon (2010), alguns constituintes do MAS não aceitavam a categorização única na medida em que se consideravam *campesinos*, mas não se identificavam como indígenas e nem se vinculavam a um passado pré-conquista. Para eles, a

categoria indígena era baseada em um certo folclore que buscava retomar artificialmente uma suposta identidade e cultura originária.

No centro da distinção entre indígenas e *campesinos* estava a diferenciação cultural, econômica e política entre os grupos rurais e urbanos organizados em torno do movimento sindical, mobilizados pela CSUTCB, e os grupos rurais de comunários, representados pela CONAMAQ, que se organizam a partir dos *ayllus*. Apesar da mesma matriz étnica, esses grupos, desde a década de 70, passam por processos de distanciamento cultural e político por conta de diferenças em relação às perspectivas econômicas e modelos de organização social, o que fez com que *campesinos* urbanos muitas vezes se identificassem como mestiços a partir de variações culturais em torno de uma identidade *chola*¹⁹⁴ (ALBÓ, SANDÓVAL e GREAVES, 1982). Por conta disso, a CONAMAQ se afastou em alguns momentos da CSUTCB por acreditar que essa organização privilegiava a condição de classe em detrimento à identidade étnica indígena (ALBÓ, 2009).

Para Garcia Linera (2008), os grupos rurais comunários têm uma base comunitária organizada em núcleos familiares, trabalham em propriedades coletivas e não tem como objetivo principal a mercantilização da produção para a obtenção de lucros. Já os *campesinos* sindicalizados têm na ascensão social e econômica um objetivo a ser alcançado.

Diante das tensões entre grupos étnicos, uma das organizações da base do MAS e do Pacto de Unidade, a Confederação de Colonizadores da Bolívia, afirmou durante a constituinte que seus membros não se reconheciam nem como indígenas e nem como *campesinos*. Além disso, rechaçavam o termo *colonizadores*, que historicamente os agrupava. Isso porque uma das bandeiras da refundação do Estado era justamente a descolonização. Assim, não fazia sentido ter um grupo social nomeado como algo a ser desconstruído e combatido. Diante dessas discussões, passaram a se reconhecer como *comunidades interculturais do campo* e mudaram o nome de organização para Confederação Sindical de Comunidades Interculturais da Bolívia - CISC¹⁹⁵, ressignificando a categoria imposta anteriormente a eles.

Por conta desses posicionamentos, a Constituição os identificou como grupos étnicos diferenciados constitutivos do povo boliviano sem, contudo, os reconhecer explicitamente como titulares de direitos específicos, como fez no caso das comunidades afrobolivianas. Para Ruiz Collantes (2014), o texto constitucional aprovado coloca essas comunidades, que se

¹⁹⁴ A expressão é utilizada comumente, muitas vezes de forma pejorativa, para designar mulheres e homens indígenas aymara que trabalham nos centros urbanos, e remetem à imagem clássica da cidade de La Paz, com mulheres trabalhando nas ruas da cidade com vestimentas e traços da cultura material aymara.

¹⁹⁵ Recentemente a organização mudou de nome novamente, passando a se designar como Confederação Sindical de Comunidades Interculturais Originárias da Bolívia - CSCIOB.

caracterizam pela heterogeneidade étnica, cultural e social, em uma posição hierárquica inferior em relação às outras duas categorias constitucionais na medida que os reconhece como simples e imprecisas comunidades, não como povos.

Em que pese a manutenção de tensões dentro e entre as categorias, para Fernando Mayorga (2011), com a Constituição o Estado reconhece novos sujeitos portadores de direitos coletivos que expressam sua identidade étnica e social e que, a partir dela, buscam influenciar o Estado e acessar espaços de poder antes refratários a eles. Tratam-se, assim, de categorias que trazem elementos identitários que ocupam o centro da discursividade política boliviana. Esse novo sujeito provoca mudanças que possibilitam a presença nos espaços de poder de novos atores políticos e criam condições para a renovação das elites políticas e intelectuais do país, apesar de não alterar profundamente o perfil das elites econômicas. Sem esquecer os problemas e contradições, é possível afirmar que as novas categorias apontam para um processo de renovação das elites e dos discursos da classe política, com possibilidades reais de aprimoramento da democracia do país.

Uma primeira análise do processo constituinte nos permitiria afirmar que os indígenas *campesinos* do Altiplano, em especial os de identidade aymara, foram os atores com maior visibilidade e força política no processo constituinte, o que faz Mayorga (2011) os considerar como os “sujeitos plurinacionais em essência”. No entanto, tanto Luis Tapia (2012) quanto Salvador Schavelzon (2012) demonstram que os povos indígenas das terras baixas tiveram amplo protagonismo em todo o processo. Isso porque entre os principais fatores que possibilitaram o fortalecimento das demandas indígenas frente a sociedade boliviana e que, anos mais tarde, contribuíram com a eleição de Evo Morales e a convocação da constituinte, estão as marchas indígenas por território e dignidade, a partir de 1990. Para Xavier Albó (2014), essas marchas tiveram o duplo papel: mostrar à sociedade e ao Estado que na Bolívia existiam outras formas de organização indígena e de uso dos territórios para além do padrão altiplânico e reivindicar a garantia dos territórios comunais como forma de evitar processos de colonização interna e usurpação territorial incentivados pelo Estado.

Maria Rosário Saravia, membro da CNAMIB e dirigente da CIDOB, afirma que o movimento indígena das terras baixas teve papel fundamental em todo a construção do processo de câmbio. Segundo ela, foram os indígenas do oriente boliviano que primeiro lutaram por mudanças estruturais no Estado. Os *campesinos* só entraram nessa luta depois, quando assumiram a proposta de nova Constituição como bandeira política. Na fala dela, fica explícito uma outra questão: a diferenciação entre povos indígenas, como sendo os grupos

étnicos das terras altas e baixas que demandam direitos originários, e os *campesinos*, como os grupos de sustentação política e social ao governo Evo.

Eu quero deixar bem claro que o tema de ter uma nova Constituição Política na Bolívia e a mudança do nome do país para Estado plurinacional não se deve a Evo Morales. É graças ao movimento indígena do Oriente, do Chaco e da Amazônia. É por causa dos povos indígenas. Pois nós marchamos em 1990, quando fizemos a marcha-mãe por dignidade e território. Nós marchamos no ano de 2002 para que se chamasse um referendo para uma nova constituinte. E Evo Morales nesse tempo era presidente das organizações *cocaleras* e ele não acreditava nisso, não queria mudanças, uma constituinte. O grupo dele falava que a gente estava louco, por pedir uma nova constituição. Já imaginou? Em 2002 já queríamos a nova Constituição. Foi só em 2003 que Evo começou a fazer campanhas políticas e alguém teve que assessorá-lo para que ele parasse de falar contra quem defendia uma nova constituição. Ele mudou a visão dele. Foi aí que a bandeira política dele passou a ser chamar um referendo para uma nova constituição, para uma assembleia constituinte. Quem primeiro pediu por isso não foram os *campesinos*, foram os povos indígenas (MARIA ROSÁRIO SARAVIA, membro da CNAMIB e dirigente da CIDOB, em entrevista ao autor. Novembro de 2014 - Cochabamba - tradução própria).

Nessa perspectiva, Luis Tapia (2012) afirma que a ampla participação de indígenas das terras baixas no processo constituinte foi possível pela unificação dos indígenas em torno de um projeto de país, com menos assimetrias étnicas, sociais e regionais. A unificação, ainda segundo Tapia (ibid.), ocorreu através de um tripé em que se articularam associações comunitárias e organizações entre povos que habitam a mesma região, que passaram a se representar através de uma confederação única, a CIDOB. Diante dessa unificação, os povos chegaram ao processo constituinte de forma articulada e com um projeto de rompimento com construções históricas que não respeitavam as formas de ser e viver desses povos, suas identidades e suas territorialidades. Foi a partir desse fortalecimento político que os povos do oriente boliviano ingressaram no horizonte plurinacional e estabeleceram alianças dentro do Pacto de Unidade para a construção conjunta de um projeto de país.

Nessa articulação, um dos objetivos dos povos indígenas das terras baixas era romper com categorias coloniais que os classificavam dentro de uma hierarquia étnica, social e regional, em que eram alvos de uma dupla colonialidade de poder (QUIJANO, 2005): o colonialismo a partir do Estado e o colonialismo exercido pelos *campesinos*. Essas modalidades de exercício de poder se reproduziram ao longo da história a partir de relações de hierarquia entre as instituições culturais, econômicas e políticas do Estado, dos indígenas das terras altas e das terras baixas, em que cabia aos últimos as posições de maior subalternidade.

O colonialismo interno estatal e *campesino* era voltado especialmente para a incorporação territorial, a partir da visão das terras baixas como espaços vazios a serem ocupados (TAPIA, 2012). Nessa situação, o Estado e grupos indígenas *campesinos*

compartilhavam uma mesma visão, a partir de construções ideológicas baseadas no indigenismo arqueológico (TEÓFILO DA SILVA, 2008), com o não reconhecimento das coletividades, povos e culturas que historicamente viveram na região. Como justificativa dessa postura, estava o argumento de que os povos do oriente não tinham o mesmo “nível civilizatório” do altiplano, não fazendo jus ao reconhecimento da autodeterminação sobre suas vidas e territórios (op. cit.).

Foi justamente esse colonialismo interno que se buscou superar com o Pacto pela Unidade. Nessa perspectiva, as novas categorias geradas pelos diálogos amplos entre as organizações, no âmbito da Constituinte, apontaram para a construção legal e política de uma transição entre *sujeitos colonizados*, que são alvos de políticas de controle e dominação, para *sujeitos plurinacionais*, que passam a ser vistos como titulares de direitos específicos e de uma cidadania diferenciada e participativa. Os territórios desses sujeitos, em termos legais e discursivos, também passaram por uma transição classificatória: de *territórios coloniais* a serem explorados e incorporados às lógicas econômicas do Estado para *territórios de exercício da autodeterminação dos povos*.

No entanto, as práticas sempre guardam diferenças em relação aos discursos. Apesar dos avanços ocorridos e das tentativas de rompimento com hierarquizações coloniais baseadas em assimetrias históricas, persistem tensões, disputas e contradições em torno das categorias criadas pela nova Constituição Política. Isso porque, independente dos discursos e objetivos, as categorizações são, em essência, arbitrárias e simplificadoras.

A inclusão de diversos grupos étnicos em categorias amplas apresenta um problema central: as diferenças de perspectiva entre os grupos nelas incluídos. Por conta disso, mesmo que por um lado seja um avanço o reconhecimento dos novos sujeitos políticos do país, esses processos demonstram uma incapacidade do Estado, seja o colonial, nacional ou plurinacional, de pensar formas de relacionar-se com os grupos étnicos sem categorizar. Como afirma Stefanoni (2011), é muito difícil superar tensões interétnicas e dialogar com as fronteiras móveis e difusas da indianidade e, acrescentamos, da tradicionalidade, que variam de acordo com o momento histórico. Os Estados, em geral, exigem dos grupos étnicos posicionamentos claros em relação às suas identidades para interagirem em torno de políticas diferenciadas.

No contexto atual, a categoria-chave da “Bolívia refundada” — povos *indígena originário campesinos* — engloba uma diversidade de perspectivas, o que provoca tensões e contradições no âmbito das relações entre Estado e povos indígenas. Ao incluir grupos significativamente diferentes no mesmo rol de direitos, muitas vezes o Estado não consegue

visualizar as especificidades e pensar políticas e ações pautadas por elas e pelas formas próprias de autodeterminação. Assim, sobre um mesmo guarda-chuva étnico social temos contextos étnicos, sociais e políticos extremamente diversos, que podemos considerar, tendo como referência Zavaleta Mercado (2009), como de uma *indianidade abigarrada*¹⁹⁶. Ou seja, uma indianidade ampla em que coexistem e se sobrepõem os diferentes modos de ser, de viver, de se organizar e de utilização dos territórios e recursos naturais dos povos *indígena originário campesinos*, e em que as diferenças muitas vezes não são visualizadas, reconhecidas e respeitadas pelo Estado.

Um exemplo da situação de *indianidade abigarrada* são as realidades das populações indígenas que vivem nos centros urbanos. O censo de 2001 e o de 2012 (INE, 2001 e 2012) mostram uma tendência de desruralização da Bolívia e dos grupos étnicos, em que a maior parte das pessoas que se identificam como indígenas estão na zona urbana. Diante desse cenário, Barragán e Solaz (2009) afirmam que a interpretação da questão indígena hoje na Bolívia deve considerar como categorias de análise os processos migratórios e de constituição de “espaços urbanos pós-comunitários”, em que o comunitarismo rural é atualizado e resignificado, a partir de novas heterogeneidades internas, mecanismos de diferenciação e construção de prestígios.

Diante desse quadro, como pensar políticas voltadas a uma população extremamente heterogênea, atualmente majoritariamente urbana, que se define a partir de uma etnicidade *indígena originária campesina*? Como reconhecer como titulares de direitos específicos grupos que representam a maior parte da população no marco do direito internacional consuetudinário? Essas questões nos parecem um desafio para o Estado boliviano e algo a ser explorado como forma de refletir sobre as políticas indigenistas no atual cenário latino-americano. Isso porque, em geral, tanto as políticas indigenistas dos Estados nacionais quanto os direitos humanos internacionais para povos indígenas se desenvolvem com foco nos povos indígenas enquanto minorias étnicas territorializadas, o que não se aplica integralmente aos indígenas bolivianos. Por conta disso, a realidade social do país é *sui generis* e nos leva a rever a imagem padrão do indígena no contexto latino-americano.

¹⁹⁶ Conforme colocamos no Capítulo I, Zavaleta Mercado (2009) considera que a heterogeneidade social da Bolívia constituiu uma sociedade *abigarrada*, em que convivem em um mesmo território e momento histórico diferentes culturas e modos de vida, de produção, de economia, de relações sociais e de sistemas políticos e jurídicos. Modos, esses, forjados em diferentes níveis pela dominação colonial e republicana e pelo modelo de desenvolvimento capitalista extrativo boliviano. Para o autor, essas heterogeneidades são geradoras de um sujeito coletivo atuante e com potencial político de modificação da sociedade boliviana. Consideramos que esse conceito pode ser aplicado para entendimento dos padrões de indianidade e tradicionalidade do país, na medida em que existe uma enorme diversidade étnica, cultural, social e política entre os povos indígenas e tradicionais, o que resultou na constituição de diferentes sujeitos políticos na Bolívia.

É nessa direção que Stefanoni (2011) questiona sobre o que teria em comum um *campesino* quéchua do norte de Potosí, que vive e produz no marco de uma *economia étnica*, com um aymara urbano de El Alto, proprietário de uma frota de ônibus urbano e convertido em evangélico pentecostal (STEFANONI, 2011). A essa questão, podemos agregar outras. O que tem em comum o indígena quéchua do norte de Potosí e o aymara de El Alto com o professor Chiquitano da fronteira Brasil-Bolívia ou com um rezador Guarani do Mato Grosso do Sul? A resposta possível é que todos compartilham uma mesma experiência estrutural de terem sido colonizados e subalternizados dentro da dinâmica dos Estados coloniais e republicanos.

No entanto, no atual cenário boliviano e, acrescentamos, do Brasil, o compartilhamento de realidades históricas não é suficiente para o entendimento das múltiplas possibilidades de exercício da indianidade e, tampouco, para pensar as perspectivas indígenas em relação aos projetos de futuro. Como afirma Sarela Paz (2013), apesar de histórias comuns, os indígenas não necessariamente possuem a mesma visão de desenvolvimento e do que seria o *buen vivir*, nem são invariavelmente contrários a modelos primários de exploração do território.

Por conta disso, é preciso problematizar as categorias que colocam os grupos étnicos sobre uma mesma matriz, de forma a visualizar as realidades em que vivem e construir políticas a partir dos seus projetos de futuro e das suas perspectivas de autodeterminação. Os instrumentos internacionais de direitos humanos podem contribuir com essa questão. Conforme demonstramos nos capítulos anteriores, tanto a Convenção 169 quanto a Declaração da ONU para Povos Indígenas estabelecem princípios, mas são flexíveis em relação às formas de aplicação dos direitos. Essa flexibilidade está centrada na questão da autodeterminação, em que os povos indígenas e tribais, através da consulta e da participação, têm o direito de construir, junto com os Estados, políticas embasadas em suas próprias prioridades e projetos de futuro. Ou seja, além de terem “direito a ter direitos” os povos devem participar ativamente das definições de como esses direitos devem ser organizados e aplicados.

Dessa forma, um caminho para os Estados lidarem com a heterogeneidade das populações indígenas é garantir que as formas próprias de autodeterminação dos povos, a partir de suas realidades, sejam definidoras das políticas a que têm direito. Nessa leitura, a visão de autodeterminação de uma comunidade aymara localizada em um bairro de El Alto será, em princípio, diferente do que uma comunidade Guarani acampada na beira de uma rodovia no Mato Grosso do Sul, à espera de acessar seu *tekohá* (território). Ao Estado, cabe promover a participação, a consulta e o diálogo com esses povos como forma de construir políticas que respeitem as diferenças e sejam pautadas pelos projetos societários desses povos. O contexto atual mostra que o Estado boliviano, no entanto, não tem se organizado nessa direção.

A Bolívia vive, atualmente, uma situação sem paralelos no contexto latino-americano. Isso porque ocorreu um processo amplamente participativo, com articulações nacionais entre diferentes organizações sociais que se uniram em torno de um interesse comum: refundar o país dentro de padrões de plurinacionalidade. Nesse caminho, foi construído um texto constitucional inovador, com a incorporação de “princípios ético-morais andinos¹⁹⁷” e a explicitação de direitos transversais para os grupos étnicos da Bolívia. Além disso, abriram-se novas categorias que buscaram organizar a indianidade e originalidade desses grupos, em termos discursivos e legais, de forma simétrica e sem hierarquias.

No entanto, mesmo com avanços importantes, o país vive um momento de aumento da tensão entre os grupos étnicos, com acusações de parte a parte, e com o rompimento das bases sociais que viabilizaram o Pacto de Unidade. Nesse rompimento, a CONAMAQ e a CIDOB, como representantes dos indígenas originários, se afastaram das organizações sociais vinculadas às questões de classe e sindical. Com esse afastamento, se tem atualmente uma divisão política, econômica e social nas categorias abertas pela Constituição. De um lado estão majoritariamente os indígenas originários das terras baixas e altas, defensores de uma agenda baseada nas autonomias, pluralismo jurídico e participação política a partir de usos e costumes. A essas organizações, se aliam os afrobolivianos, em sua luta por reconhecimento e direitos específicos. Do outro lado, estão os indígenas *campesinos* (urbanos e rurais) e interculturais, que se organizam a partir de demandas prioritariamente econômicas, que vêm no capitalismo de Estado e no desenvolvimentismo possibilidades concretas de ascensão social e melhoria da qualidade de vida da população.

Durante as etapas do trabalho de campo realizadas na Bolívia, conversamos com atores e com as organizações indígenas regionais e nacionais sobre essas divisões. Muitos desses atores afirmavam que o governo gradativamente havia se afastado dos povos indígenas e abandonado a agenda indígena. Um exemplo dessa avaliação vem de Cancio Rojas, dirigente nacional da CONAMAQ. Para ele, os indígenas originários estão perdendo as disputas no centro de poder em relação ao modelo de sociedade e de desenvolvimento. Isso porque cada vez mais o governo opta por uma política baseada na exploração primária dos recursos naturais e trata as perspectivas indígenas originárias como recursos discursivos para exportar uma imagem positiva e plurinacional do Estado. Diante dessa situação, Rojas afirma que é preciso denunciar as violações feitas pelo governo Evo e não permitir que os direitos indígenas sejam apenas discursos desvinculados de ações concretas.

¹⁹⁷ Artigo 8º da Constituição Política do Estado boliviano.

Está bem claro que o governo tem seus interesses em aplicar sua política extrativista, exportador de matérias-primas sem fazer consulta aos povos indígenas. Essa política vai contra os interesses dos povos indígenas, mas, para fora, fazem propaganda de que são defensores dos povos indígenas e da *Madre Tierra* e, aqui dentro, fazem tudo ao contrário. No fundo, estão ligados com os interculturais, com a extrema direita, com os neoliberais, os posseiros, o agronegócio, as empresas de mineração internacionais. É uma política extrativista de matérias-primas que afeta os povos indígenas porque o grande capital tem interesse nos territórios e nos recursos naturais e isso vai vulnerabilizar profundamente os direitos dos povos indígenas. Não queremos só ser uma imagem, queremos o que temos direito. (CANCIO ROJAS, dirigente da CONAMAQ, em entrevista ao autor. Novembro de 2014. Cochabamba - Bolívia. tradução própria).

A leitura da realidade boliviana nos leva a concordar com Cancio Rojas em relação ao abandono gradual de boa parte da agenda dos povos indígenas originários pelo governo Evo, ao mesmo tempo em que desenvolvem práticas de flexibilização de direitos como forma de garantir a exploração de territórios indígenas e unidades de conservação ambiental. No entanto, o governo Evo não rompeu com todos os grupos titulares de direitos estabelecidos pela Constituição. Na medida em que existem, conforme falamos acima, diferentes perspectivas sobre desenvolvimento e direitos, em nossa avaliação o que ocorre no centro do governo é a opção por uma corrente em detrimento das outras. Por conta disso, o governo prioriza a parte da agenda indígena *campesina* intercultural vinculada ao desenvolvimento econômico e à exploração de recursos naturais, enquanto esvazia as pautas relacionadas aos direitos originários e à reestruturação do Estado em padrões plurinacionais. É por isso que a CIDOB e a CONAMAQ romperam politicamente com o governo, enquanto se mantêm na base de sustentação governamental as organizações eminentemente sindicais e *campesinas*, a CSUTCB¹⁹⁸, a CSCIOB¹⁹⁹ e a Confederação Nacional de Mulheres Campesinas da Bolívia Bartolina Sisa - CNMCIQB-BS²⁰⁰.

Nesse contexto, a CIDOB e a CONAMAQ assumem o desafio de questionar ações de um governo alegadamente indígena, que por um lado reconhece e legisla para assegurar direitos e por outro exerce práticas coloniais voltadas à exploração econômica dos territórios. A essas práticas, se somam as tentativas de controle das organizações como meio de tentar consolidar a hegemonia política do MAS, conforme demonstramos no Capítulo III, ao relatar a ocupação feita por simpatizantes do MAS nos escritórios das duas organizações, em 2014. Diante desse cenário, como se opor a um governo que constantemente se vale de discursos e práticas que têm o efeito de desmobilizar as organizações sociais no país?

¹⁹⁸ Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos da Bolivia.

¹⁹⁹ Confederação Sindical de Comunidades Interculturais de Bolívia.

²⁰⁰ Confederação Nacional de Mulheres Campesinas da Bolívia Bartolina Sisa

Em nossa avaliação, a arena nacional de consulta é um campo político importante para que a CIDOB e a CONAMAQ se posicionem em relação ao governo Evo e denunciem práticas que identificam como violações dos direitos humanos dos povos indígenas. Por sua vez, as discussões sobre a consulta no TIPNIS, que analisaremos no próximo capítulo, reverberaram sobremaneira os questionamentos dessas organizações em relação às práticas estatais de violação dos direitos coletivos dos povos indígenas. No TIPNIS, como coloca Tapia (2012), se desnudou o caráter colonizador e contraditório do governo Evo e se consolidou o processo de dissolução das alianças entre indígenas e *campesinos* que possibilitaram a nova Constituição Política e o início do processo de câmbio no país. Na atual realidade boliviana, as arenas da consulta — nacional e regionais — são os locais em que se visualizam, de forma mais clara, as posições do governo Evo e as contradições entre seus discursos e suas práticas. Por conta disso, as questões, tensões e disputas das perspectivas de desenvolvimento entre os grupos étnicos, o Estado e a sociedade nacional têm nas discussões sobre o direito de consulta um campo importante de análise.

O primeiro ponto de tensão e de descontentamento explícito da CIDOB e CONAMAQ em relação à maneira em que o governo conduz o processo de regulamentação e aplicação do direito de consulta reside nas discussões sobre quem são os sujeitos da consulta. A centralidade desse tema no debate mostra como as construções das categorias étnicas na Bolívia são eminentemente políticas e estratégicas em relação às disputas por poder, hegemonia e recursos.

Nesse sentido, o impasse gerado no debate sobre a titularidade da consulta foi um dos motivos da decisão da CIDOB e CONAMAQ, além da APG, de se retirarem das discussões sobre a regulamentação dos mecanismos de consulta previstos na Convenção 169 e na Declaração da ONU sobre povos indígenas. O motivo do descontentamento foi a decisão do governo de incluir no rol de sujeitos da consulta, os indígenas *campesinos*, os afrobolivianos e as comunidades interculturais, em igualdade de condições.

O direito de consulta prévia, livre e informada é um direito coletivo e fundamental das nações e povos *indígena originário campesinos*, comunidades interculturais e povo afroboliviano, e tem caráter obrigatório quando o Estado prevê a adoção de medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetar diretamente seus direitos coletivos (BOLÍVIA, 2013, p. 2 - tradução própria).

O texto se mostra, nesse sentido, amplo em relação à titularidade do direito de consulta a todos os sujeitos coletivos plurinacionais, o que, por si só, nós parece algo positivo. No entanto, no cenário de questionamentos e tensionamentos entre as categorias, a decisão foi duramente criticada pelas organizações indígenas originárias e por seus apoiadores. Essas

críticas decorrem principalmente das disputas travadas nas discussões sobre consulta relacionadas à questão do TIPNIS.

Nesse contexto, a CONAMAQ e a CIDOB, junto com a Assembleia do Povo Guarani - APG, têm se posicionado de forma contrária à extensão dos direitos de consulta à parte dos *campesinos* e às comunidades interculturais que se apresentam hoje como vetores do desenvolvimentismo governamental. Esse posicionamento vem de uma preocupação em relação à descaracterização da consulta como instrumento intercultural de diálogo entre comunidades indígenas e o Estado. Na leitura das organizações, ao estender esse direito a todos os sujeitos, independente da forma com que se organizam e de suas prioridades de desenvolvimento, o governo confunde a consulta da Convenção 169 com a consulta pública, em que todos têm o direito de se posicionar mas que é o governo quem decide sobre a questão.

Os três posicionamentos abaixo, de Cancio Rojas, dirigente nacional da CONAMAQ e a nota pública sobre o direito de consulta da CONAMAQ, CIDOB e APG, exemplificam essas preocupações. Nas falas, fica latente a avaliação que fazem em relação ao risco de descaracterização da consulta prévia, livre e informada diante da inclusão de todos os grupos étnicos sociais bolivianos como sujeitos. Para eles, a consulta, se realizada dessa forma, não garante aos povos indígenas a autodeterminação sobre seus territórios.

Existe uma proposta de elaboração de um projeto de proposta de consulta. Nós da CONAMAQ tivemos quatro ou cinco reuniões com o governo, mas depois nos retiramos. Havia 11 pontos que discordávamos. Eles desconsideravam os parâmetros internacionais do que deve ser a consulta, de acordo com a Convenção 169 e a ONU. Então ficamos muito angustiados com essa proposta. (...) Na proposta do governo todos os grupos devem participar e aí tem os interesses dos *campesinos*, dos interculturais, das empresas, do governo e o nosso será só mais um. Do jeito que está é uma consulta pública, não é a consulta que queremos. Ela diminui a capacidade de autogoverno e livre determinação dos povos e tem o espírito de assimilação dos povos indígenas, então estamos retrocedendo com essa proposta de lei (CANCIO ROJAS, dirigente da CONAMAQ, em entrevista ao autor. Novembro de 2014. Cochabamba - Bolívia. tradução própria).

A Consulta Prévia se aplica somente ao sujeito povo indígena originário como titular deste direito, sobre tudo que afeta seu território ancestral ou seus interesses coletivos por medidas legislativas ou administrativas. Mesclar em uma só proposta a Consulta Prévia com a Consulta Pública serve para estabelecer uma figura difusa do sujeito de direito. É uma manobra (CONAMAQ, CIDOB e APG, março de 2013 - tradução própria).

Sobre a titularidade de direitos da Convenção 169, Eugenio Mullucundo Cadena, da Defensoria do Povo da Bolívia, afirma que mesmo se tratando de um categoria ambígua, as comunidades interculturais também são portadoras de direitos específicos, a partir de suas realidades, visto que muitas vezes foram deslocadas à revelia ou em decorrência de situações

de vulnerabilidades sociais e violência. No entanto, na opinião do defensor público, os direitos dessas comunidades não se confundem com os direitos de povos indígenas originários e devem ser tratados de forma diferenciada.

A categoria de comunidades interculturais é um pouco ambígua. Eram os colonizadores, mas agora, por uma diplomacia do nosso Estado plurinacional se chamam interculturais. O conceito, como tal, é interessante, porque são grupos que foram deslocados da região andina para as terras baixas e fizeram assentamentos, ocupações de terras. É uma situação complexa porque é uma identidade um pouco confusa, com formas de ver o mundo, a terra, de um jeito mais comercial. Sem embargo, eles continuam tendo direitos, mas direitos específicos, para eles. O Estado tem que assegurar esses direitos. (...) Na prática a defensoria não trabalha com as comunidades interculturais nem com os *campesinos*. (EUGENIO MULLUCUNDO CADENA, Defensoria do Povo da Bolívia. Em entrevista ao autor, julho de 2014. La Paz - Bolívia - tradução própria).

As posições acima revelam, mais do que uma visão restritiva sobre o direito de consulta, a preocupação em relação às possibilidades concretas de que em um processo de consulta existam grupos antagônicos, com territorialidades em conflito, com o mesmo poder de decisão. Em situações assim, os interesses das comunidades indígenas que ocupam tradicionalmente esses territórios, de acordo com usos e costumes, estariam diluídos junto aos posicionamentos dos demais ocupantes das áreas, que migraram para região justamente para explorar os seus recursos naturais e para utilizar os territórios por meio da imposição de novas culturas agrícolas. Ao promover a consulta sem a diferenciação dos atores, o governo estaria utilizando os princípios da Convenção 169 e a Declaração da ONU para enfraquecer os direitos coletivos das comunidades em relação aos seus territórios originários.

Nas falas descritas percebemos também uma leitura de que o governo tem privilegiado os interesses econômicos de parte dos *campesinos* em detrimento aos demais grupos, o que faz com que a consulta se configure como um instrumento de garantia dos interesses governamentais e de seus apoiadores sobre os territórios tradicionais indígenas. Outro aspecto é a preocupação de que ao ampliar a consulta a *campesinos* e interculturais, os mecanismos de consulta percam o caráter de salvaguarda de direitos coletivos e de dimensão de exercício da autodeterminação, transformando-se em simples consulta pública.

Diante desses posicionamentos e dos conflitos políticos entre as categorias reconhecidas pela Constituição, verificamos, no decorrer da pesquisa, uma *reindianização* dos discursos de lideranças *campesinas* e interculturais como forma de superação de questionamentos em relação aos seus direitos, e também como meio de aproximação ideológica com os “conceitos originários” do Estado Plurinacional. Se no período constitucional algumas lideranças interculturais rejeitaram a identificação como indígenas originários, atualmente é possível

visualizar tentativas por parte das comunidades de se vincularem às construções discursivas relacionadas à originalidade.

O novo posicionamento político vem, inicialmente, do enfraquecimento da visão positiva que essas comunidades tinham na sociedade boliviana e latino-americana na medida em que se apresentavam como comunidades sob ataque de “forças imperialistas estadunidenses” (VARGAS VILLAZÓN, 2014). Um dos motivos dessa mudança é que o discurso anti-imperialista e antineoliberal perde força na Bolívia e na América Latina frente à ampliação da visibilidade das lutas dos povos indígenas pelos seus territórios e em defesa do meio ambiente. De certa forma, temos um deslocamento das disputas entre centro-periferia a partir da geopolítica mundial, para disputas dentro dos países, entre concepções de desenvolvimento. Esse novo momento levou o próprio presidente Evo Morales a buscar um afastamento simbólico da pauta da defesa da folha de coca, que o fazia ter uma imagem de “presidente *cocalero*”, para se posicionar, internacionalmente, como defensor da *Madre Tierra* e dos povos indígenas. Isso o fez afirmar que “defender os povos indígenas é defender toda a humanidade. Somos a reserva moral da humanidade.²⁰¹”, ao mesmo tempo que proclamou que a defesa da folha de coca estaria “fora de moda”.

Talvez seja melhor que vocês decidam plantar abacaxi, plantar laranja ou plantar palmito. Creio que estamos equivocados gritando *causachum coca* (viva a folha de coca, na língua quechua). Creio que isso saiu de moda. (EVO MORALES, em um ato com *cocaleros* da região do Chapare. outubro de 2013 - tradução própria²⁰²).

Além disso, segundo Stefanoni (2011), a indianização dos grupos interculturais mostra como a etnicidade é utilizada de forma tática e estratégica, de acordo com o contexto político. Nesse sentido, a análise da questão nos mostra que, na medida em que têm direitos questionados, as comunidades desenvolvem estratégias para manter ou acessar novos direitos. Para isso, passam a reconstruir a identidade por meio do fortalecimento de elementos que os vinculam à indianidade e tradicionalidade. As comunidades interculturais dão novos sentidos às suas identidades a partir de um denominador comum constituído pela indianidade, que os faz abandonarem a imagem de colonizadores para se reorganizarem como povo originário diversificado do ponto de vista étnico, linguístico e cultural (VARGAS VILLAZÓN, 2014).

Nesse percurso, passam a apresentar politicamente uma identidade *reterritorializada* e *reindianizada*, em “padrões originários”, que mescla elementos tradicionais da região de origem com características adotadas a partir de suas novas realidades regionais. A condição

²⁰¹ Discurso de Evo Morales na abertura da Conferência Mundial dos Povos Indígenas da ONU, em setembro de 2014.

²⁰² Disponível em: http://evomoralesa.blogspot.com.br/2013_10_01_archive.html.

originária é, assim, um meio para garantir a consolidação e ampliação da ocupação territorial nas áreas em disputa. Segundo Belinda Fontana e Nató (2010), “originalidade ≠ colonizadores”. Ou seja, ser originário contribui com uma necessária descolonização das comunidades interculturais, os reposicionando dentro do campo político indigenista na Bolívia, com novas possibilidades de acessar direitos que vêm sendo negados a essa categoria étnica social por conta de suas características colonizadoras.

As comunidades interculturais, dessa forma, adotam discursos vinculados à agenda originária indígena. Uma das ações nesse sentido foi a incorporação de *originário* ao nome da confederação representativa das comunidades interculturais, que passou a se chamar Confederação Sindical das Comunidades Interculturais Originárias da Bolívia - CSCIOB. Com esse novo status, declaram que são titulares da Convenção 169 da OIT e da Declaração da ONU, tendo o direito a serem devidamente consultados sobre ações que podem impactá-las e de exercerem a formas próprias de autodeterminação.

A Confederação Sindical das Comunidades Interculturais Originárias da Bolívia - CSCIOB é a organização matriz dos reconstituídos Povos Originários, que luta pela autodeterminação das Nações e Povos *Indígena Originário Campesinos*, que por vontade própria decidiram ocupar os diferentes pisos ecológicos do território da Bolívia, como faziam nossos povos ancestrais em busca de melhores oportunidades, melhor vida e para fugir da fome, miséria, opressão do trabalho, desastres naturais, secas e a política anti indigenista originária dos governos. A CSCIOB é vanguarda revolucionária do Processo de Câmbio liderado por nosso irmão Juan Evo Morales Ayma, Presidente do Estado Plurinacional da Bolívia, que promove grandes transformações sociais, econômicas, políticas e culturais em benefício das bolivianas e bolivianos. (...) Temos os nossos direitos e garantias reconhecidas pela Constituição Política do Estado Plurinacional, a Convenção 169 da OIT e a Declaração das Nações Unidas para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas. (...) Ratificamos a decisão sobre nosso direito à consulta prévia, livre e informada a nossas Comunidades Originárias Interculturais, de maneira consensuada, de acordo com o anteprojeto de lei marco da Consulta. (CSCIOB. Resolução do 1º Encontro Nacional de terras e territórios, meio ambiente e produção. Outubro de 2013 - tradução própria).

Diante desse cenário, a situação da Bolívia traz novas questões para o direito de consulta. Conforme buscamos demonstrar a partir da análise do histórico da construção da consulta através das discussões sobre autodeterminação, trata-se de um direito voltado primordialmente aos grupos étnicos minoritários e territorializados, com déficit de participação política, com forma de serem respeitados e ouvidos pelos Estados nacionais. Na Bolívia, os grupos étnicos representam uma grande parcela da população e participam, em diferentes níveis, das estruturas do Estado. Além disso, boa parte da população reconhecida como sujeito de direito vive em contextos urbanos. Uma última questão a ser colocada nesse cenário é que existem, entre os grupos, perspectivas díspares em relação ao uso dos territórios e recursos

naturais que, em alguns casos, vão contra inclusive os princípios previstos nos textos internacionais. Diante dessa configuração, como garantir que a população seja consultada, por meio de procedimentos diferenciados e adequados, sobre todas as ações estatais que lhes dizem respeito?

Sobre isso, é importante destacar que, por mais que o foco da Convenção 169 e da Declaração da ONU esteja nos grupos étnicos minoritários dentro dos Estados nacionais, os textos não trazem diferenciações de aplicação por conta da proporcionalidade populacional dos grupos. Assim, a aplicação de direitos independem da configuração populacional. Um segundo aspecto é que, segundo James Anaya (2009), a realização da consulta independe do contexto em que vivem esses grupos e da situação fundiária dos seus territórios. Por conta disso, ao serem identificadas medidas que possam impactar populações em contexto urbano, o Estado tem a obrigação de realizar a consulta, por meio de procedimentos diferenciados e através das organizações representativas. Em relação às disparidades de perspectivas entre os grupos, a jurisprudência da consulta afirma que todos os sujeitos de direito devem ser consultados, independente de suas perspectivas econômicas.

A Comissão de Especialistas em Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT - CEACR/OIT tem se manifestado de forma favorável à uma visão ampla em relação aos sujeitos de direito da consulta. Sobre a Bolívia, a CEACR/OIT (2010) elogia a decisão de definir um espectro amplo para a consulta em relação à titularidade (povos indígenas, originário e *campesinos*), aos locais de aplicação (terras comunitárias de origem, propriedades comunitárias, terras de ocupação e acesso tradicional) e aos níveis da consulta (nacional, departamental, regional e local).

Dessa forma, a jurisprudência da OIT não deixa dúvidas em relação à titularidade de direitos. No entanto, como construir mecanismos para que os processos de consulta e as decisões tomadas levem a resultados que tenham harmonia com os preceitos internacionais de direitos humanos e as perspectivas de uso sustentável e garantia territorial?

As discussões colocadas aqui mostram que são válidas as preocupações em relação à descaracterização da consulta como instrumento de diálogo intercultural. No entanto, em nossa avaliação, é possível chegar a acordos e procedimentos que garantam os direitos coletivos dos povos indígenas sem, contudo, negar o direito de *campesinos* e interculturais a processos de consulta prévia, livre e informada. Tal qual afirmamos em relação à aplicabilidade da consulta para os povos e comunidades tradicionais no Brasil, o critério fundamental em relação à titularidade do direito de consulta é a autoidentificação enquanto sujeito, o que os *campesinos* e

interculturais têm externado. Os outros critérios estabelecidos nos documentos internacionais em relação ao reconhecimento também são atendidos por essas comunidades, na medida em que suas condições sociais, culturais e econômicas os distinguem dos segmentos hegemônicos da sociedade nacional.

Assim, o caso boliviano exige que se pense novos procedimentos para garantir a consulta prévia, livre e informada para todos os sujeitos coletivos de direito, ao mesmo tempo em que não a descaracterize enquanto instrumento de autodeterminação dos povos indígenas. Um caminho para isso é pensar de forma contextualizada cada processo de consulta, de acordo com sua escala. Quando se tratar de uma questão que impacte somente um dos grupos étnico-sociais a consulta deverá ser direcionada àquele grupo, com procedimentos adequados. Agora, quando a consulta se relacionar a mais de um grupo dentro de um território específico, em que se apresente territorialidades em conflito, é preciso pensar estratégias de mensuração dos posicionamentos e modulação das expectativas de forma a garantir que as perspectivas das comunidades indígenas que tradicionalmente ocupam o território sejam respeitadas, garantidas e priorizadas dentro de um processo de tomada de decisão.

A Convenção 169 da OIT e a Declaração da ONU não preveem a realização de consultas apenas para os grupos que fazem uso sustentável dos territórios e dos recursos naturais. No entanto, parte do princípio de que os territórios têm importância especial para esses povos, o que faz com que os Estados tenham que desenvolver mecanismos especiais de proteção. Diante disso, mais do que a negação de direitos, acreditamos que é possível definir estratégias nos processos de diálogo promovidos pelos Estados que reconheçam e incentivem as formas sustentáveis de exploração dos recursos naturais. Por conta da importância estratégica da conservação dos recursos naturais no contexto atual, é preciso pensar, conforme proposta feita por Carneiro da Cunha (2014), em um novo pacto entre as comunidades indígenas, tradicionais e originárias e o Estado, em que

[as comunidades] comprometem a prosseguir num modo de vida conservacionista e em contrapartida o Estado se compromete a propiciar as condições necessárias para a viabilidade desse modo de vida. Isso porque deixar de garantir a populações tradicionais as condições para conservarem seu modo de vida seria negar-lhes o direito à sua identidade. (CARNEIRO DA CUNHA, 2014, p. 5).

Assim, dentro do espírito colocado por Carneiro da Cunha em relação à importância estratégica dos povos indígenas e tradicionais na conservação dos recursos naturais, os Estados, aqui incluído o Brasil, devem garantir em seus processos de consulta que as perspectivas das

comunidades em relação à conservação dos recursos naturais dos territórios tenham maior importância em relação às outras perspectivas dentro de um processo de tomada de decisão.

Teríamos então, a partir do direito de autodeterminação, o desenvolvimento de novas equações para a mensuração de perspectivas diferenciadas sobre o desenvolvimento e uso dos recursos naturais disponíveis nos territórios indígenas, em que se dá um peso maior para iniciativas que visem garantir esses recursos para as próximas gerações. Da mesma maneira que Evo Morales afirma que defender os povos indígenas é defender toda a humanidade, defender os seus territórios é defender o futuro de todos, garantir o viver e conviver bem para toda a população.

Nas novas equações possibilitadas pela consulta, além de ouvir de forma diferenciada todos os grupos étnicos sociais, é preciso ouvir mais um sujeito de direito coletivo: a *Madre Tierra*.

4.2.3 “Nós não queremos dominar a Madre Tierra. Sabemos que ela tem direitos também”.

O meio ambiente como sujeito da consulta?

Este é o meu pensamento. Baseado nesse pensamento, de desenvolvimento do conhecimento, desenvolvimento de saberes. Sem dúvida, o mundo ocidental não pensa na *Madre Tierra*, pensa sim em como dominar a *Madre Tierra*. Nós não queremos dominar a *Madre Tierra*. É a grande diferença de pensamento indígena. Entre o mercado e o respeito à natureza, nós optamos por respeitar a natureza. Nós indígenas pensamos de outra maneira. (MARIA QUISPE RODRIGUES, indígena jacha carangas, representante das mama t'allas da CONAMAQ, em entrevista ao autor. Novembro de 2014).

Uma última questão que se relaciona aos titulares de direito de consulta, diz respeito a novas possibilidades para as definições dos sujeitos da consulta trazidas pela legislação nacional na Bolívia e, de forma semelhante, no Equador. A partir dos processos de câmbio nesses países e as discussões relacionadas ao conceito de *vivir bien*, se desenvolve uma construção legal e discursiva que compreende o meio ambiente como um todo orgânico e inter-relacionado com a população. Essa construção possibilita o estabelecimento de novos modelos socioambientais, com uma maior articulação entre a natureza, as comunidades locais e o restante da população.

Para Moraes (2014), as constituições do Equador e da Bolívia trazem avanços ao institucionalizar o conceito de *vivir bien*, assumindo a vanguarda em um giro ecocêntrico de superação do antropocentrismo em qual se sustentam os atuais sistemas jurídicos nacionais e internacional. Nessa nova situação, o meio ambiente se configura como sujeito de direito de

interesse coletivo que deve ter direitos respeitados nos processos de definição das formas de utilização dos territórios e exploração dos recursos naturais.

Como forma de fortalecer em âmbitos discursivos e políticos essas perspectivas, em outubro de 2012 o Estado boliviano publicou a Lei nº 300, sobre o desenvolvimento integral da *Madre Tierra* para o *vivir bien*. O texto tem como objetivo definir princípios e fundamentos para o desenvolvimento integral, em harmonia e equilíbrio, como forma de garantir a continuidade e a capacidade de regeneração dos componentes e sistemas de vida da *Madre Tierra*. Para tanto, a lei defende a recuperação e o fortalecimento dos saberes locais e conhecimentos ancestrais, no marco da complementariedade de direitos e obrigações de deveres.

A Lei da *Madre Tierra*, como é conhecida, foi resultado das posições das organizações indígenas que, desde a nova constituição, cobraram a criação de um marco de respeito aos direitos do meio ambiente contra impactos de indústrias extrativas e megaprojetos. Nessa direção, a CONAMAQ, durante encontro nacional de *ayllus* sobre consulta prévia²⁰³, em 2010, aprovou uma resolução a qual vincula os direitos da *Madre Tierra* ao direito de consulta e cobra do governo a criação de um

projeto de lei marco sobre o direito de consulta, que reflita o exercício desse direito para a concentração e aplicação vinculante na Bolívia dos direitos da *Madre Tierra*, como eixo central que oriente a elaboração de leis setoriais como mineração, hidrocarbonetos e outros, assumindo desse modo o exercício de poder pela *Madre Tierra*. (CONAMAQ, resoluções da Primera Cumbre Nacional sobre Consulta Prévia, 2010).

Em termos práticos, a lei pretende definir as bases para o planejamento, gestão pública e investimentos em um marco institucional estratégico. Com isso, tem o papel de nortear, através da perspectiva de respeito integral ao meio ambiente, as leis específicas, políticas, normas, estratégias, planos, programas e projetos em todos os setores do nível central do Estado Plurinacional da Bolívia e das entidades territoriais autônomas. Todas as ações e relações econômicas, sociais, ecológicas e espirituais que impactem o sistema ambiental, nesse sentido, estão limitadas por lei pela capacidade de regeneração e pelo bem estar da *Madre Tierra*.

A lei afirma que existe uma compatibilidade e complementariedade de direitos, obrigações e deveres entre os sujeitos de direito boliviano, em que o direito de cada grupo não pode materializar-se sem o outro, o que implica na interdependência e o apoio mutuo entre quatro dimensões de sujeitos: “direito da *Madre Tierra* como sujeito coletivo de interesse

²⁰³ *Primeira Cumbre Nacional de Ayllus, comunidades indígenas originárias y campesinas sobre el derecho de consulta prévia e impactos de industrias extractivas y megaproyectos*. La Paz, 26 e 27 de julho de 2010.

público; direito coletivo e individuais das nações e povos *indígena originário campesinos*, comunidades interculturais e afrobolivianas; direitos fundamentais do povo boliviano para o *vivir bien* através do desenvolvimento integral; e o direito da população urbana e rural de viver em uma sociedade justa, equitativa e solidária²⁰⁴”.

Para a aplicação e monitoramento dos princípios estabelecidos, a lei criou o Conselho Plurinacional para o *vivir bien* em harmonia e equilíbrio, como instância de consulta e participação na elaboração de políticas, planos, programas e projetos voltados ao cumprimento da lei. Participam do conselho representantes governamentais e dos povos indígenas, além da Defensoria do Povo.

Eugenio Mullucundo Cadena, da Defensoria do Povo, afirma que a lei traz novas atribuições legais para todas as instituições bolivianas, já que a defesa do meio ambiente passa a ser tão importante como a defesa dos povos, na medida em que a população e a *Madre Tierra* são partes complementares indissociáveis.

Temos trabalhado na defensoria de forma integral, na defesa das terras e territórios, com a defesa dos recursos naturais dos povos indígenas, buscando evitar os conflitos que em sua maioria estão nos territórios indígenas, e a defesa da *Madre Tierra* como sistema vivo. Esse é um tema que nos preocupa, o problema da extração mineral, de hidrocarbonetos, dos recursos hídricos. A proteção institucional da *Madre Tierra* é dos povos indígenas são indissociáveis. (EUGENIO MULLUCUNDO CADENA, Defensoria do Povo da Bolívia. Em entrevista ao autor, julho de 2014. La Paz - Bolívia - tradução própria).

Nessa perspectiva, o texto proposto pelo governo boliviano para a regulamentação da consulta afirma que o respeito à *Madre Tierra* é um dos princípios para o correto exercício do direito de consulta, na medida em que

A consulta, assim como os acordos alcançados deverão respeitar a visão das nações e povos *indígena originário campesinos*, comunidades interculturais e povo afroboliviano de viver em harmonia com a *Madre Tierra*. (BOLÍVIA, anteprojeto de lei de consulta prévia, livre e informada. Agosto de 2013 - tradução própria).

A análise da Constituição Política do Estado e da Lei da *Madre Tierra*, à luz dos debates trazidos aqui sobre a titularidade de direitos da Convenção 169 da OIT em relação à consulta, nos permite afirmar que no contexto atual da Bolívia é possível considerar a *Madre Tierra* também como um sujeito coletivo de direito que deve ser adequadamente “ouvido” nos processos de consulta, como forma de ter suas perspectivas contempladas. O espaço de escuta, em questões nacionais, é o Conselho Plurinacional, que contempla a participação dos atores

²⁰⁴ Lei nº 300/ Bolívia, capítulo II, artigo 4º. Tradução própria.

políticos com interface com as questões socioambientais. Nas questões regionais e locais é preciso ouvir os povos originários, que mostram possuir formas sustentáveis de utilização dos recursos naturais e gestão dos territórios, como meio de dar voz à *Madre Tierra*.

Acreditamos ser necessário uma leitura ampla da titularidade do direito de consulta na América Latina como forma de garantir nos processos de consulta a inclusão das diferentes perspectivas dos povos tradicionais e da *Madre Tierra* sobre todas as ações que os interessem e possam impactá-los. Ao reconhecer esses sujeitos e garantir processos amplos de escuta e respeito aos diferentes posicionamentos, com a mensuração adequada dessas visões, é possível pensar a consulta não como uma oposição entre partes, e sim em sua dimensão de complementariedade e harmonia social. Como coloca Xavier Albó (2014), é preciso adotar o princípio do *vivir bien* como forma de *convivir bien*, nas relações entre os povos, os Estados, as sociedades nacionais e o meio ambiente nos países latino-americanos.

4.3 “O direito de consulta não é simplesmente decidir sobre os recursos naturais e vai mais pra frente. É o caminho para a autodeterminação”: o que deve ser consultado?

Então para nós o direito de consulta não é simplesmente decidir sobre os recursos naturais e vai mais para frente. É o caminho para a autodeterminação, para que possamos exercer livremente nosso modelo de desenvolvimento. Podemos decidir livremente nosso sistema de educação, nosso sistema de saúde. Estamos lutando para que os governos de fato respeitem que através da consulta os povos indígenas tomem decisões e tenham participação política e direito à democracia comunitária. Queremos outras formas de democracia. Isso é o que eu quero dizer para você, hermano. (CATARINA MOLINA, indígena aymara, representante das *mama t'allas* da CONAMAQ, em entrevista ao autor. Novembro de 2014).

A segunda questão levantada pelo processo de regulamentação da consulta diz respeito ao que deve ser consultado. Sobre isso, a Convenção 169 afirma que as consultas devem ser realizadas todas as vezes que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetar os povos diretamente²⁰⁵. Além disso, afirma que os sujeitos da consulta têm o direito de definir suas próprias prioridades nos processos de desenvolvimento a eles relacionados²⁰⁶; e que devem participar da utilização, administração e conservação dos recursos existentes em suas terras, devendo ser consultados em relação à utilização desses recursos²⁰⁷. A Declaração da ONU, por sua vez, acrescenta que os povos indígenas têm o direito de participar da tomada de decisões sobre questões que afetem seus direitos, assim como manter e desenvolver suas

²⁰⁵ Convenção 169 da OIT, artigo 6º.

²⁰⁶ Convenção 169 da OIT, artigo 7º.

²⁰⁷ Convenção 169 da OIT, artigos 15º e 17º.

próprias instituições de tomada de decisões²⁰⁸; e que têm direito de participar ativamente da elaboração de políticas que os afetem, administrando na medida do possível, a execução das políticas²⁰⁹. Como coloca Roberto Quispe, indígena guarani de Tarija - Bolívia, integrante da CIDOB,

A consulta tem que ser feita sobre qualquer tipo de projeto que vá afetar, direta ou indiretamente, as formas de vida, de identidade, a vida política, econômica e social própria dos povos indígenas. Ela é sobre todos os aspectos da nossa vida. Não pode valer para algumas questões e outras não (ROBERTO QUISPE, indígena do povo guarani, em entrevista ao autor, julho de 2014 - tradução própria).

Em geral, quando se fala em consulta prévia a primeira questão que vem à cabeça diz respeito a grandes projetos de desenvolvimento. Isso porque são nos grandes projetos que as consultas ganham maior visibilidade e em que se estabelecem arenas regionais de consulta mais estruturadas, com participação ativa de diversos atores políticos. No entanto, é preciso pensar a consulta em suas diversas possibilidades. A partir da leitura dos artigos da Convenção, da Declaração e o acompanhamento que fizemos dos processos de consulta na América Latina, é possível identificar uma tipologia das consultas na região, dividindo-as em três grandes blocos: consultas sobre políticas, programas e legislação nacional; consultas sobre projetos de exploração econômica dentro dos territórios indígenas, originários e tradicionais; consultas sobre projetos de desenvolvimento e integração nacional, como geração de energia elétrica, transporte e rodovias, que impactam direta ou indiretamente os territórios indígenas.

À tipologia proposta agregamos duas variações que devem ser utilizadas para definir quem deve ser consultado e como deve ser a consulta: as questões da afetação direta e a escala da consulta, previstas nos textos internacionais. Existem várias formas de impacto e afetação sobre os povos indígenas, de acordo com a medida a ser implementada. Essas formas podem ser classificadas em três grupos.

O primeiro engloba as medidas que afetam diretamente comunidades e povos dentro dos seus territórios. Nesse caso, a consulta está direcionada diretamente às comunidades e povos possivelmente impactados. Para James Anaya (2009), essas situações requerem processos de consulta que garantam a participação ativa dos grupos particularmente afetados, com especial atenção aos seus interesses e direitos. A segunda possibilidade são as medidas que afetam os direitos dos povos indígenas, como legislações e políticas nacionais específicas. Nesse caso, a consulta deve ser feita por meio das organizações regionais e nacionais de

²⁰⁸ Declaração da ONU sobre povos indígenas, artigo 18°.

²⁰⁹ Declaração da ONU sobre povos indígenas, artigo 23°.

representação dos povos indígenas, através de mecanismos representativos apropriados (ibid.). A consulta, nesses casos, se articula com os processos de participação social. Já a terceira possibilidade de impacto se dá nas ações estatais difusas, não direcionadas aos povos indígenas, mas que podem afetá-los, como mudanças administrativas ou legislativas amplas. Segundo Anaya (ibid.), algumas medidas podem afetar os povos indígenas em modos não percebidos pelo restante da sociedade. Nesses casos, é mais difícil caracterizar a necessidade de consulta diferenciada, e a participação indígena adquire uma característica mais próxima de participação política.

Nos últimos anos, têm sido registrado acúmulos em relação à jurisprudência internacional sobre as discussões referentes às medidas que devem ser consultadas. Entre as decisões das cortes nacionais e internacionais sobre o tema, destaca-se o posicionamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre as relações entre o povo saramaka e o Estado do Suriname²¹⁰. Na sentença proferida, a corte estabelece ao menos seis assuntos sobre o qual o Estado do Suriname deve obrigatoriamente realizar a consulta. Como se vê no texto, a CIDH fez um leitura ampla sobre o que é afetação direta e estabeleceu que todas as ações desenvolvidas no âmbito do território deve ser precedida de consulta, inclusive o reconhecimento oficial do povo como titular de direitos e a delimitação de seus territórios.

Diante das discussões em relação ao tema, as organizações indígenas do Brasil e da Bolívia têm se posicionado pela garantia de consulta sobre todas as ações que podem impactar os povos indígenas, tanto em relação ao executivo quanto ao legislativo.

[exigimos a] Aplicação da Convenção 169 em todos os assuntos de interesse dos povos indígenas, tanto no âmbito do Executivo como no Legislativo, assegurando o direito ao consentimento livre, prévio e informado, baseado nos princípios da boa fé e do caráter vinculante do tratado, para superar práticas autoritárias que tem minimizado este direito ao equiparar a consulta a reuniões informais, oitivas ou eventos de informação. (APIB, carta aos candidatos à Presidência da República, outubro de 2014).

Qualquer projeto, plano ou medida que afete a nossa existência deve ser consultado e nada pode ser excluído. (CONAMAQ e CIDOB, 2013 - tradução própria).

Os governos boliviano e brasileiro, por sua vez, definem, nas minutas de regulamentação da consulta, quais ações devem ser precedidas de consulta. No regramento do

²¹⁰ A sentença da CIDH foi originada pela denúncia nº 12.338, da Associação de Autoridades Saramaka – AAS, contra o Estado do Suriname por conta de violações de direitos humanos. A CIDH acolheu a denúncia em 2006 e proferiu sentença em 2007, com recomendações ao Suriname frente a falta de reconhecimento de direitos para as comunidades negras e indígenas no país. O povo saramaka compõe um dos seis grupos negros maroons que habitam o Suriname e a Guiana Francesa, com uma população de aproximadamente 55.000 indivíduos, sendo que 10 mil vivem na Guiana Francesa e 45 mil no Suriname (REBELO, 2011).

governo da Bolívia, além das ações, estão explicitadas as possibilidades de afetação aos direitos dos povos *indígena originário campesinos*, afrobolivianos e interculturais: impacto sobre os direitos territoriais, direitos culturais e à autodeterminação.

[deverão ser consultados] I - Atos normativos e políticas nacionais de caráter geral que produzam consequências aos direitos coletivos das comunidades; II - Projetos de Intervenções nos territórios que visem assegurar direitos a essas comunidades, nas áreas da educação, saúde e saneamento básico; III - Projetos de produção, gestão territorial e desenvolvimento sustentável desenvolvidos nos territórios; IV - Projetos de intervenção no território relacionados à geração e transmissão de energia, transportes, portos e aeroportos, criação de unidades de conservação, projetos de assentamento de reforma agrária e demais intervenções físicas, abarcando aproveitamentos, extração e uso de recursos naturais, com potencial de produzir consequências diretas sobre os territórios. (BRASIL, Grupo de Trabalho Interministerial para regulamentação da consulta, 2014).

O Estado deve consultar as nações e povos *indígena originário campesinos*, comunidades interculturais e povo afroboliviano quando: I - A nível nacional ou subnacional, se preveja implementar medidas legislativas, suscetíveis de afetar diretamente seus direitos coletivos. A consulta se realizará sobre a totalidade da medida legislativa ou àqueles artigos, parágrafos e incisos que os digam respeito; II A nível nacional ou subnacional, se preveja implementar medidas administrativas como planos, programas, projetos, obras ou atividades de desenvolvimento que podem afetar diretamente seus direitos coletivos. (...) A afetação dos direitos coletivos são efeitos, positivos ou negativos, gerados pela implementação de uma medida legislativa ou administrativas, pelas quais se podem modificar as formas de vida e a situação jurídica, suas instituições próprias, transformação na integridade territorial, riscos ou ameaças à existência física do sujeito e alterações nas condições que permitem seu desenvolvimento cultural, social e econômico. (BOLÍVIA, anteprojeto de lei de consulta prévia, livre e informada, artigos 9 e 20. agosto de 2013 - tradução própria).

Os trechos acima revelam um posicionamento oficial amplo em relação à consulta. No entanto, no caso boliviano, a mesma minuta que estabelece o que deve ser consultado, traz também excessões em que o Estado se desobrigada a realizar a consulta. No artigo 11º do texto, o governo afirma que “as medidas legislativas ou administrativas relacionadas à seguridade e defesa do Estado não são objeto de consulta” (ibid.). Por conta dessa posição, existe receio por parte dos indígenas de que se use essa cláusula para flexibilizar o direito de consulta em casos em que se alegue que está em jogo a segurança do Estado e o interesse nacional. Segundo Victor Hugo Cárdenas,

Com esse artigo o governo poderá interpretar tudo como perigo para a segurança do Estado. Com esse artigo no regramento da consulta, para o governo não serão objeto de consulta prévia assuntos da defesa, forças armadas, polícia, seguridade social, construção e administração de aeroportos. Outro ponto que não se aplicaria o direito são as terras e territórios que são importantes para o interesse nacional. Temas da diversidade e do meio ambiente, política econômica e planos nacionais. Todo isso seria competência privativa do Estado central, sem consulta e participação para os povos

indígenas. (VICTOR HUGO CÁRDENAS, ex vice-presidente da Bolívia, indígena aymara, em entrevista ao autor. julho de 2014. La Paz - Bolívia).

A questão dos usos do conceito de interesse e segurança nacional também é uma preocupação em relação à aplicação do direito de consulta no Brasil. Da mesma forma que Victor Hugo Cárdenas identifica possibilidades de mal uso desse instrumento na Bolívia, é possível visualizar no país iniciativas que interpretam prerrogativas de segurança e interesse nacional como forma de flexibilizar direitos dos povos indígenas. Sobre isso, Manuela Carneiro da Cunha, em artigo publicado no *Jornal Folha de São Paulo*²¹¹, questiona o uso do “conceito de interesse nacional” ao afirmar que diversas ações estatais buscam ampliar e tornar genérico esse conceito de forma a permitir que tudo seja por ele enquadrado. Essa visão permite que se evoque o “interesse nacional” para iniciativas díspares, como construção de equipamentos públicos, assentamentos rurais e obras de infraestrutura.

O próprio Supremo Tribunal Federal se pronunciou em relação à questão. Em um voto sobre os embargos de declaração relacionados ao processo de homologação da terra indígena Raposa Serra do Sol²¹², o Ministro Relator Luis Roberto Barroso tece algumas considerações sobre o direito de consulta. Ele afirma que a consulta é elemento central da Convenção 169 e deve ser respeitada pelo Estado brasileiro. No entanto, como todo direito, não é absoluto, o que permite que certos interesses da Constituição possam limitá-lo. Entre as possibilidades está justamente a questão da defesa e do interesse nacional. Em que pese serem questões válidas, o Ministro afirma que esses conceitos não podem ser evocados de forma indiscriminada para qualquer fim, como subterfúgio para flexibilizar o direito de consulta e limitar a participação dos indígenas.

A consulta aos indígenas é um elemento central da Convenção no 169, da Organização Internacional do Trabalho. Essa convenção integra o Direito brasileiro, tendo sido internalizada pelo Decreto Legislativo no 143/2002 e pelo Decreto Presidencial no 5.051/2004, e foi considerada em diversas passagens do acórdão embargado. Mas esse direito de participação não é absoluto – como, de resto, nenhum outro. Sendo assim, certos interesses também protegidos pela Constituição podem excepcionar ou limitar, sob certas condições, o procedimento de consulta prévia. A defesa nacional é um exemplo acadêmico do que se acaba de dizer. Se questões estratégicas

²¹¹ *Jornal Folha de São Paulo – Opinião – 03 de outubro de 2013.*

²¹² No julgamento da Petição 3388, o STF decidiu pela validação da homologação da terra indígena Raposa Serra do Sol em área contínua e fixou 19 ressalvas, ou condicionantes, em relação à questão indígena. Uma delas fazia referência à consulta, ao afirmar que "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" (PET 3388). Em seu voto, que foi acompanhado pelos outros membros da corte, o Ministro Barroso negou o caráter vinculante dessas condicionantes, considerando que “as condicionantes estabelecidas para Raposa Serra do Sol valem apenas para este caso” (BARROSO, 2013).

justificam até a aplicação de sigilo a informações de interesse público (CF/88, art. 5o, XXXIII), é natural que possam prescindir de prévia comunicação a quem quer que seja – aqui incluídas as comunidades indígenas. Dessa forma, o acórdão não infirma os termos da Convenção no 169/OIT, mas apenas destaca que, em linha de princípio, o direito de prévia consulta deve ceder diante de questões estratégicas relacionadas à defesa nacional. Naturalmente, o acórdão embargado não sugere – nem poderia sugerir – que a expressão “defesa nacional” possa ser usada como rótulo para qualquer tipo de fim, apenas como subterfúgio para afastar a participação dos indígenas. Via de regra, o planejamento das operações militares não envolverá a necessidade de prévia consulta. Situação inversa ocorrerá, por exemplo, em relação à construção de uma estrada, ainda que ela seja estrategicamente relevante para o País. Caberá às autoridades competentes e, conforme o caso, ao Poder Judiciário, fazer valer as disposições da Convenção, ponderando os interesses em jogo à luz do princípio da razoabilidade-proporcionalidade. (BARROSO, 2013, p. 28 e 29).

Um outro aspecto importante no tema em pauta é que, por mais que os Estados nacionais do Brasil e da Bolívia apresentem dificuldades e posicionamentos contrários ao cumprimento adequado do direito de consulta, verifica-se uma disposição maior dos executivos na aplicação desse direito do que dos legislativos. O que se percebe é que o legislativo tem sido o poder do Estado mais refratário em relação à incorporação dos preceitos dos instrumentos internacionais de direitos humanos e ao cumprimento do direito de consulta. Até porque trata-se do espaço que se beneficia da manutenção de um modelo de democracia majoritariamente representativa, o que os fazem negar os modelos de democracia participativa e comunitária presentes nos textos internacionais.

O exemplo do Brasil mostra bem isso. Apesar de a Convenção 169 da OIT ser vinculante também ao legislativo nacional, nota-se uma resistência em realizar procedimentos de consulta junto aos povos indígenas e quilombolas sobre matérias que os dizem respeito. Isso fica claro ao analisar três textos de iniciativa do legislativo federal: o Projeto de Lei nº 1610/1996²¹³, de mineração em terras indígenas; a Proposta de Emenda à Constituição 215²¹⁴, que propõe mudanças nos processos de reconhecimento fundiário; e a proposta de regulamentação do parágrafo 3º do artigo 231 da Constituição Federal²¹⁵. Nos três casos, o legislativo não tem demonstrado disposição para construir um diálogo aberto e de boa-fé com

²¹³ O PL 1610/96, de autoria do Senador Romero Jucá (PMDB/RR) dispõe sobre a exploração e o aproveitamento de recursos minerais em terras indígenas, de que tratam os Arts. 176, § 1º e 231, § 3º da Constituição Federal.

²¹⁴ O Projeto de Emenda Constitucional 215 tramita na Câmara dos Deputados desde 2000, e tem como proposta principal retirar do Executivo a prerrogativa de homologação de terras tradicionalmente ocupadas por povos indígenas, definindo essa atividade como de competência exclusiva do Congresso Nacional. Nessa PEC estão apensadas propostas que buscam restringir a prerrogativa do executivo em definir outros territórios tradicionais, como terras quilombolas e unidades de conservação.

²¹⁵ O parágrafo terceiro da CF1988 afirma que “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”. Com a regulamentação, o Congresso procura garantir a exploração dos recursos naturais dos territórios indígenas.

os povos indígenas para a construção de um procedimento adequado de consulta. Essa falta de disposição tem gerado uma série de protestos por parte dos povos indígenas que têm afirmado que o Congresso Nacional está em uma cruzada para a flexibilização dos direitos indígenas.

O então presidente da Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos Indígenas (até dezembro de 2014), Deputado Padre Ton (PT-RO), solicitou à Consultoria Legislativa um parecer acerca da aplicabilidade da Convenção no âmbito do legislativo e se existia necessidade de revisar o regimento interno da Câmara visando a incorporação dos preceitos da Convenção. Em um parecer de cinco páginas, a consultora Katia de Carvalho (2013) externa uma visão extremamente estreita e equivocada do texto da C169, afirmando tratar-se de norma não auto-aplicável que carece de regulamentação. Para ela, a Constituição Federal de 1988 não prevê consultas coletivas adequadas às realidades dos povos indígenas e comunidades quilombolas, já que só existem dois tipos de consulta: os plebiscitos e os referendos. Diante disso, não se fazem necessárias mudanças nos ritos legislativos e no regimento interno da Câmara. No máximo, caso as comissões permanentes e especiais assim desejarem, podem ser realizadas audiências públicas convidando indígenas e a Funai. Como conclusão do seu texto, a consultora afirma categoricamente, baseada no Estatuto do Índio (Lei 6.001/1973) e na lei de criação da Funai (n. 5.317/1967) que:

No Brasil, diferentemente de outros países, nem todos os indígenas brasileiros estão em condições de participar ativamente das decisões políticas governamentais. (...) Assim, em qualquer caso, para efeito de regulamentação da Convenção 169, há que se reconhecer que, no Brasil, grande parcela indígena não poderá ser consultada diretamente, deverá sê-lo por meio de seu representante legal, a Fundação Nacional do Índio – Funai. (CARVALHO, 2013, p. 03 e 04).

Na mesma direção de negação de direitos, o Deputado Paulo César Quartiero, reconhecido ator político contrário aos direitos indígenas, afirma que ao incorporar a Convenção 169 da OIT o Brasil assume riscos em relação à sua soberania e passa a se submeter a mecanismos de controle internacional sobre ações estratégicas.

Agora veja bem, qual o resultado prático da consulta? A OIT taí agora condenando e pedindo explicação para o governo brasileiro das obras que são essenciais para o país. Por exemplo, Belo Monte, a base de Alcântara, a transposição do rio São Francisco. Se isso não é ingerência internacional sobre os assuntos do Brasil, o que seria então? (PAULO CÉSAR QUARTIERO. Deputado federal pelo DEM-RR à época e atual vice-governador de Roraima. Entrevista para o programa Mercado e Cia, em 02 de junho de 2014).

Nessa conjuntura, fica clara a necessidade de se avançar no debate junto ao legislativo para se garantir que o direito de consulta e participação seja respeitado e aplicado pelo Congresso Nacional sempre que sejam previstas medidas que possam impactar os povos

indígenas e quilombolas. É preciso que ocorra uma maior articulação entre a democracia representativa simbolizada pelo Congresso Nacional, a democracia participativa em construção no país e, também, a democracia comunitária, fortalecida pela aplicação do direito de consulta e pelo exercício das formas próprias de autodeterminação dos povos indígenas.

Diante dos posicionamentos aqui externados seria irreal afirmar que o direito de consulta é um direito absoluto, que está acima dos textos constitucionais, e que a autodeterminação indígena se sobrepõe às prerrogativas próprias dos Estados nacionais. No entanto, fica clara a importância dos Estados de fato cumprirem com o dever de consultar os povos indígenas em todas as ações que possam impactá-los. Além disso, é importante promover a participação social e política indígena sobre os assuntos que dizem respeito à sociedade nacional como um todo. Fica claro também que os conceitos de segurança e interesse nacional não podem ser usados de forma indiscriminada como subterfúgio de flexibilização de direitos e imposição de projetos sobre as terras indígenas.

Em relação ao interesse nacional, ressaltamos que esta pesquisa faz uma comparação entre um país estritamente nacional com outro declaradamente plurinacional. Essa diferença não deveria se limitar a quatro letras que precedem um nome. Ao se declarar um Estado Unitário de Direito Plurinacional comunitário, democrático, intercultural, descentralizado e com autonomias, era de se esperar que o interesse nacional boliviano passasse a ser um interesse (pluri)nacional. No entanto, não é isso que se pode ver, por exemplo, na situação do TIPNIS. Por conta disso, voltaremos a essa questão no Capítulo V, quando analisamos dois empreendimentos pensados sob o argumento do interesse nacional: as tentativas de construção de uma rodovia no TIPNIS e de hidrelétricas no Tapajós.

4.4 “Se o meu direito é anterior ao Estado, eu deveria saber antes sobre qualquer iniciativa do Estado que vai impactar as terras indígenas”: o prévio e os tempos da consulta.

Uma das coisas que eu identifico, que eu refleti com conversas com algumas pessoas, é sobre como deveria funcionar a consulta. Se o meu direito é anterior ao Estado, eu deveria saber antes sobre qualquer iniciativa do Estado que vai impactar as terras indígenas. Qualquer coisa que vai afetar a vida da população indígena daquela região. Mas não é isso que acontece. O governo, ou sei lá de onde tá partindo, as empresas é que conversam primeiro entre eles para depois ir lá levar o projeto pra gente. Então, eu acho que para mim não tem como fazer a consulta desse jeito. Acho que pode existir vantagens e desvantagens, mas agora a consulta, eu interpreto assim, chegam lá e falam: então, quais são os problemas de vocês? Como vocês querem resolver? Aceita aqui que a gente resolve (...) Então eu acho que não pode chegar com a decisão já tomada. Não cabe mais isso, é uma questão bem simples. (ANDRÉ BANIWA, liderança indígena do Rio Negro, em entrevista ao autor. maio de 2015. Brasília - Brasil).

O governo tem que entender que nossos territórios são as nossas casas. Ninguém chega na casa do outro sem pedir licença, mudando os móveis de lugar, abrindo os armários e vendo o que tem dentro. Nós somos os donos da casa, temos que decidir. Eu sei o que fala a Convenção 169 e o que está escrito na Constituição do nosso Estado, que afirmam que a consulta tem que ser livre, prévia e informada. Porém, na prática não se vê isso e nós estamos de desacordo. (EDUARDA CRUZ NIÑA, indígena quechua do norte de Potosí. Representante das Mama Talla da CONAMAQ, em entrevista ao autor. Novembro de 2014 - Cochabamba - Bolívia - tradução própria).

Em geral, as tentativas de consulta realizadas até o momento na América Latina apresentam um problema inicial que dificulta, sobremaneira, todo o processo: o fato de não serem prévias. Ao buscarem realizar a consulta somente após a decisão política tomada, os governos desrespeitam vários princípios presentes nos textos da Convenção 169 e da Declaração da ONU para povos indígenas, como a boa-fé, transparência e informação adequada, e ao mesmo tempo diminuem as possibilidades reais dos indígenas de participarem do processo de tomada de decisão.

A C169 e a Declaração são taxativas em relação à necessidade de que as consultas sejam realizadas de forma prévia. A C169 afirma que a consulta deve ser realizada nos estágios iniciais de formulação e definição da ação²¹⁶, enquanto a Declaração reforça que o consentimento dos indígenas deve ser prévio, antes de adotar e aplicar medidas que os afetem²¹⁷. Para James Anaya (2009), as consultas precisam ser realizadas nas primeiras etapas da elaboração e planejamento da medida proposto de forma a garantir que os povos possam verdadeiramente participar e influenciar os processos de tomada de decisão.

Para que a consulta seja de fato uma oportunidade de diálogo intercultural entre povos indígenas e Estados nacionais para a construção de acordos e obtenção de consentimento é preciso que a participação indígena se concretize desde o planejamento da consulta. Até porque é por meio de um processo participativo, desde as primeiras etapas do projeto, que poderão ser incorporadas as perspectivas indígenas em relação à medida. Dessa forma, a participação prévia é uma oportunidade de aprimoramento dos projetos, na medida em que os povos locais podem se tornar atores do processo e não apenas hospedeiros de iniciativas estatais construídas e pensadas nos centros de poder. É preciso, assim, diminuir distâncias e assimetrias entre os Estados e povos indígenas no que diz respeito às decisões.

Ao buscarem realizar a consulta apenas após a decisão política tomada, fica demonstrada a intenção estatal de resumir a consulta a apenas uma formalidade, um rito

²¹⁶Convenção 169 da OIT, artigos 6 e 7.

²¹⁷Declaração da ONU para povos indígenas, artigo 19.

burocrático a ser devidamente cumprido como forma de não travar investimentos e atrasar obras. Esse é o tipo de consulta que os indígenas têm rechaçado de forma enfática.

Para a CONAMAQ e CIDOB (2011 e 2014), a obrigação do Estado é realizar a consulta antes de empreender ou autorizar qualquer iniciativa dentro dos territórios indígenas ou de adotar medidas legislativas e administrativas que afetem os direitos dos povos indígenas. Os atos que não respeitarem isso “não serão reconhecidos pelos povos indígenas e serão vistas como violações ao direito à autodeterminação dos povos indígenas” (idem, 2014).

É importante também, como está explicitado em documento assinado por diversas organizações indígenas do Brasil integrantes da Rede de Cooperação Alternativa²¹⁸ (RCA, 2011), que os povos indígenas tenham poder de petição sobre as consultas. O que quer dizer que nos casos em que o Estado não iniciar por iniciativa própria, os povos interessados devem ter mecanismos para que solicitem a realização da consulta, na medida em que identificam ações que os dizem respeito.

As propostas governamentais de regulamentação da consulta da Bolívia e do Brasil explicitam a questão do prévio como princípio a ser adotado em todos os processos de consulta.

[a consulta deve] se desenvolver antes da adoção da decisão final para a implementação ou execução de medidas legislativas ou administrativas e contempla um procedimento em que as partes participam sem pressão alguma e acessam informações verdadeiras e oportunas. (BOLÍVIA, anteprojeto de lei de consulta prévia, livre e informada, artigos 9 e 20. agosto de 2013 - tradução própria).

Os procedimentos de consulta prévia serão realizados em momento no qual seja possível incorporar demandas e recomendações das comunidades consultadas nos atos, projetos ou políticas propostos pelos órgãos da Administração Pública Federal. (BRASIL, Grupo de Trabalho Interministerial para regulamentação da consulta, 2014).

Assim, pode-se dizer que atualmente existe relativo consenso em relação ao princípio de que a consulta deve ser prévia. No entanto, existem discussões sobre o que de fato é o prévio. Nos casos de grandes obras de infraestrutura essa discussão fica ainda mais complexa. Por exemplo, como caracterizar o prévio em um projeto de construção de hidrelétrica?

²¹⁸ A Rede de Cooperação Alternativa é uma articulação entre organizações indígenas e indigenistas que atuam na Amazônia brasileira, voltada a promover a cooperação, a troca e o intercâmbio de conhecimentos, saberes, experiências e capacidades, para fortalecer a autonomia e ampliar a sustentabilidade dos Povos Indígenas no Brasil. Participam DA RCA 6 organizações indígenas e 4 organizações de apoio: ATIX – Associação Terra Indígena Xingu; APINA – Conselho das Aldeias Wajãpi; FOIRN – Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro; HAY – Associação Yanomami; OPIAC – Organização dos Professores Indígenas do Acre; Wyty-Catë – Associação Wyty-Catë dos Povos Indígenas Timbira do Maranhão e Tocantins; CTI – Centro de Trabalho Indigenista; CPI-AC – Comissão Pró-Índio do Acre; ISA – Instituto Socioambiental; e Iepé – Instituto de Pesquisa e Formação Indígena. A RCA tem se destacado nos últimos anos nas discussões sobre o direito de consulta e na produção de materiais de referência.

No Brasil, para a construção de uma obra desse porte, que envolve imensos impactos socioambientais e aportes substanciais de recursos públicos, existem diversas etapas e um longo debate. Em linhas gerais, o primeiro momento é o mapeamento preliminar das características e potenciais da bacia hidrográfica em relação aos aspectos topográficos, hidrológicos, geológicos, ambientais e de capacidade de geração de energia. A partir desses estudos preliminares é que se aprofunda a identificação do potencial hidrelétrico e identificação das quedas naturais a serem exploradas, a partir dos estudos de inventário da bacia. Após o inventário se realiza o estudo de viabilidade, para definição das relações de custo e benefício que vão embasar uma decisão política do Estado. O estudo de viabilidade é complementado pelos estudos socioambientais para, por fim, promover o leilão, garantir a licença de instalação e a licença de operação²¹⁹ (FACURI, 2004).

Nesse longo percurso, qual seria o momento ideal para iniciar um processo de consulta e participação com as comunidades locais sobre o empreendimento? A partir dos posicionamentos dos indígenas e a jurisprudência que se tem construído sobre a consulta, o momento inicial seria justamente no momento de mapeamento das características e potenciais da bacia hidrográfica. Se, naquele momento, se faz uma equação para subsidiar a decisão estatal em que entram questões relacionais aos aspectos topográficos, geológicos e ambientais, é preciso também incluir nessa soma as perspectivas e interesses das populações locais em relação às possibilidades de exploração dos recursos naturais da região. Conhecer a realidade dessas comunidades e suas visões sobre a bacia hidrográfica é tão ou mais importante do que conhecer a topografia e a hidrologia da região.

Isso não quer dizer, no entanto, que a consulta se encerraria naquele momento. É preciso pensar procedimentos e mecanismos que garantam a participação das populações locais em todo o percurso necessário para se realizar um projeto desse porte. A cada nova etapa, novas informações são agregadas o que necessitaria de procedimentos contínuos de diálogo intercultural e de construção de acordos. Além disso, em todo o processo, é preciso construir mecanismos de monitoramento que promovam o acompanhamento do andamento do projeto e o cumprimento dos acordos, e, quando for o caso, a revisão das medidas. Por conta disso, a consulta tem que ser prévia e, também, permanente, já que com o tempo podem existir novos fatores que provoquem mudanças substanciais e exijam novos procedimentos e acordos. Para James Anaya (2009), a consulta deve ser realizada, da melhor forma possível, em todas as etapas do processo de adoção de decisões. Como coloca Déborah Duprat (2014),

²¹⁹ O processo de licenciamento ambiental para instalação e operação de empreendimentos hídricos é coordenado, no Brasil, pelo IBAMA. Existem três etapas distintas de licenciamento: Licenciamento Prévio, Licenciamento de Instalação e Licenciamento de Operação.

O princípio da consulta de ser prévia e informada se interpelam de tal forma que elas vão evidenciar que a consulta é necessariamente um processo que passa por ouvir antes de qualquer tomada de decisão e sempre que tiver um acúmulo de informação. Então toda vez que vai se passar para uma fase que se tem um aumento de informação, tem que voltar à consultar, porque com esse acúmulo de informação você vai tomar uma decisão e aí você precisa ouvir novamente. Então esse é um processo que se desenvolve nas várias etapas do que se quer se fazer. Principalmente nesses processos de obras e atividades que passam por processos amplos de licenciamento. (DÉBORAH DUPRAT, Subprocuradora-Geral da República, da 6ª Câmara de Revisão. Apresentação oral feita no Seminário Internacional sobre Consulta Prévia, promovido pelo MPF em Brasília, abril de 2014).

Sobre isso, a decisão da Corte Constitucional colombiana contribui sobremaneira na jurisprudência da consulta. Na sentença T-129/2011, que trata da proteção constitucional da diversidade étnica e cultural, multiculturalidade do país e do direito fundamental à consulta prévia de comunidades indígenas e grupos étnicos, a Corte afirma que é preciso respeitar as especificidades de cada processo de consulta e definir, a partir disso, possibilidades de revisar decisões a curto, médio e longo prazo.

As comunidades afetadas podem fazer uso da possibilidade de revisar e expressar seus pontos de vista sobre a intervenção, não só de forma prévia como também durante e depois da implementação da obra ou do plano de desenvolvimento. Para isso, conforme as especificidades e exigências próprias de cada caso, no momento da consulta inicial deverão ser fixados os tempos de revisão a curto, médio e longo prazo. Não é plausível pensar no estabelecimento de um tempo único para a materialização da consulta prévia e a busca de consentimento, já que homogeneizar este tipo de processo desconsideraria o respeito pelas diferenças e circunstâncias das distintas comunidades étnicas. (CORTE CONSTITUCIONAL DA COLÔMBIA, sentença T-129, 2011, p. 74 - tradução nossa).

Um último aspecto em relação aos tempos da consulta diz respeito à retroatividade do direito de consulta, e vem sendo proposta pela CONAMAQ e CIDOB (2014). Para eles, nos casos em que houve situações de violação de direitos humanos e esbulhos de terras, em que o Estado agiu de forma contrária aos princípios internacionais, é preciso pensar mecanismos de reparação de direitos. Eles baseiam essa posição no artigo 28 da Declaração da ONU para povos indígenas.

Os povos indígenas têm direito à reparação, por meios que podem incluir a restituição ou, quando isso não for possível, uma indenização justa, imparcial e equitativa, pelas terras, territórios e recursos que possuíam tradicionalmente ou de outra forma ocupavam ou utilizavam, e que tenham sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados ou danificados sem seu consentimento livre, prévio e informado. (ONU, Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas. [2007] 2009, p. 33).

Assim, por mais que a consulta não possa retroagir e deva servir como referência apenas para o momento atual e para o futuro, como nos colocou Lilian Landeo da OIT²²⁰, a legislação internacional prevê processos de reparação justa para os povos indígenas diante de situações de violência impetradas pelos Estados nacionais contra essas populações. A inclusão desse artigo no texto da Declaração vem do reconhecimento de que os povos indígenas, originários e tradicionais passaram por processos violentos de negação de direitos, o que exige dos Estados nacionais políticas de reparação e restituição, com mecanismos de correção das condições atuais de assimetria e vulnerabilidades. Mesmo que a consulta não possa ser pensada como um direito retroativo, o diálogo e a participação indígena no Estado podem contribuir para a construção de políticas reparadoras calcadas na perspectiva de direito à história e à autodeterminação para o presente e para o futuro.

O artigo da Declaração evocado pelos indígenas da CONAMAQ e CIDOB tem especial importância no momento político atual do Brasil em que o STF tem construído argumentações para estabelecer um marco temporal em relação ao reconhecimento territorial dos povos indígenas baseado na data de promulgação da Constituição de 1988²²¹. Por essa argumentação, os povos que não estavam em suas terras tradicionais em 1988 não fariam jus ao reconhecimento da área como de posse permanente dos povos indígenas. Essa posição desconsidera o histórico de violações enfrentado pelos povos indígenas e tradicionais em toda a América Latina, através da definição de uma janela temporal de mensuração de direitos.

Uma última questão em relação aos tempos da consulta é que, além da consulta ser prévia, deve ser flexível de acordo com as realidades dos povos consultados, de forma a permitir o tempo necessário para que os atores consultados possam se apropriar das informações disponíveis e construir consensos internos para o diálogo com o Estado. Esse aspecto se relaciona diretamente ao próximo ponto que abordaremos: os procedimentos para a realização da consulta.

²²⁰ Coordenadora do Programa Pró-169 da OIT, escritório de Lima/Peru. Entrevista ao autor em julho de 2013, em Lima/Peru. Traduzida do espanhol.

²²¹ Em decisão de setembro de 2014 referente ao Mandado de Segurança 29087, sobre a validade de títulos sobre a Terra Indígena Guyaroká, do povo Guarani-Kaiowá, a Segunda Turma do STF estabeleceu que a data da promulgação da Constituição Federal de 1988 é o marco temporal para análise de casos envolvendo disputas relacionadas às terras indígenas. Nessa leitura, o fato dos indígenas não estarem na área nessa data é uma forte evidência de que aquele território não pode ser considerado como de ocupação tradicional indígena. Segundo o Ministro Celso de Mello: "A proteção constitucional estende-se às terras ocupadas pelos índios considerando-se, para efeitos dessa ocupação, a data em que foi promulgada a vigente Constituição. Vale dizer, terras por eles já ocupadas há algum tempo, desde que existente a posse indígena" (disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=275291>).

4.5 “A consulta deve ser livre, prévia e informada, com direito à autodeterminação. Isso é o que queremos”: procedimentos para a realização da consulta

Existe por parte do governo um projeto, um anteprojeto de lei, que não reflete o que diz o C169 e a Declaração da ONU. Essa lei do governo segue nos tornando vulneráveis. A consulta deve ser livre, prévia e informada, com direito à autodeterminação. Isso é o que queremos, o que devemos ter dentro das nossas comunidades. Não precisa discutir mais. Precisa respeitar esse direito. (MARIA ROSÁRIO SARAIVIA, coordenadora da CONAMIB, em entrevista ao autor. Novembro de 2014. Cochabamba, Bolívia).

Como colocamos anteriormente, não se têm dúvidas em relação ao dever do Estado em realizar as consultas. Em níveis legais e discursivos a maior parte dos países latino-americanos atualmente se posiciona favorável a aplicar o direito de consulta nas iniciativas estatais que possam impactar os povos indígenas. Por conta disso, os debates nas arenas nacionais não discutem mais se o Estado deve ou não realizar a consulta, e sim como tirar esse direito do papel e incorporá-lo nas práticas estatais. Um dos pontos que se debate é justamente a questão dos procedimentos. Como fazer processos de consulta que respeitem os preceitos da Convenção e da Declaração da ONU, e contemplem as perspectivas dos Estados e dos povos indígenas?

Nesse tema, é possível identificar uma série de boas práticas e consensos entre os atores políticos da consulta, o que nos permite definir procedimentos mínimos para a consulta. Como está explícito na Convenção 169 e da Declaração da ONU, a consulta deve ser conduzida de boa-fé, sem pressões externas, de maneira adequada às circunstâncias, com informações qualificadas e transparência, para que um acordo ou consentimento seja alcançado²²².

A partir desses princípios, se tem concordância entre os atores da consulta em relação à necessidade desse direito ser concretizado através de um processo de diálogo participativo, com regras estabelecidas previamente por meio da interação entre as partes. Os atores hoje rechaçam a consulta como um evento único, intempestivo e sem preparação. Assim, uma consulta adequada não pode ser resumida em reuniões informativas ou audiências públicas. Segundo Ameller Terrazas e Chávez Rodríguez (2012), as consultas de acordo com os textos internacionais têm um ciclo básico em que se pode observar três etapas nítidas: a preparação, o desenvolvimento da consulta propriamente dita e a pós-consulta, com possíveis acordos e divergências.

Nos textos de regulamentação da consulta no Brasil e na Bolívia, bem como as regulamentações de outros países como Chile, Peru e Colômbia, estão propostos, basicamente,

²²² Convenção 169 da OIT, artigo 6º, e Declaração da ONU para povos indígenas, artigo 19º.

cinco etapas para a consulta: a preparação da consulta; a etapa informativa; o momento do diálogo e construção de consensos; a garantia de prazo para que as comunidades construam consensos internos; a comunicação dos resultados.

Diante dessas etapas, o primeiro aspecto em relação a um processo adequado de consulta é de que é preciso realizar um procedimento que respeite a diversidade étnico-cultural e linguística do grupo que será consultado. Para isso, deve-se construir, de forma participativa, uma metodologia de trabalho, com um plano de consulta com as diretrizes para todo o processo. Esse plano precisa ser devidamente pactuado entre as partes e, caso sejam necessárias alterações no decorrer do processo, deve ocorrer nova pactuação. Como coloca James Anaya (2009), o próprio procedimento de consulta tem que ser devidamente consensuado, a partir do diálogo de boa-fé entre as partes envolvidas na consulta. Se for construída sem a participação efetiva dos principais interessados, a consulta perde a sua validade e legitimidade.

Um outro aspecto trazido por Anaya (ibid.) é que para se realizar a consulta é necessário construir uma relação de confiança e respeito mútuo que promova o diálogo entre os atores participantes da consulta. Para ser possível, a consulta tem que se antecipar às situações de conflitos, já que é bastante difícil a construção de um clima de confiança em situações de enfrentamento, violência e a desconfiança. Por isso, quanto mais demorado o início do diálogo para a consulta, mas difícil são as chances de realizar um procedimento adequado.

Para a realização da consulta é extremamente importante ter uma preparação adequada. Nessa fase o Estado deve promover, segundo Anaya (ibid.), ações para a superação do desequilíbrio e assimetrias de poder, como garantir assistência financeira e técnica para os povos interessados.

Sobre essas considerações, a CONAMAQ e a CIDOB se posicionam afirmando que as definições relativas a procedimentos de consulta devem partir das organizações indígenas.

Temos o direito que nossas próprias instituições sejam respeitadas para garantir a consulta. Ou seja, somos nós que definimos quem e como seremos representados nos processos de consulta, assim como o Estado deve indicar quem participa do processo, com poder de decisão. O Estado deve garantir recursos para o desenvolvimento da consulta. O Estado deve respeitar as nossas estruturas orgânicas no marco da democracia comunitária e garantir recursos para todas as etapas da consulta. (CONAMAQ e CIDOB, 2014).

As propostas governamentais de regulamentação da consulta no Brasil e da Bolívia incorporaram a necessidade de uma etapa anterior à consulta para construção conjunta de um plano de consulta. No Brasil, a proposta prevê um planejamento participativo e a pactuação da

consulta. Na Bolívia, o texto não explicita a participação indígena, mas afirma que é necessário uma etapa preparatória.

A etapa de planejamento consistirá na definição da metodologia a ser empregada, mediante a apresentação e pactuação da proposta do plano de consulta para representantes dos povos indígenas ou comunidades quilombolas a serem consultados. Este plano deverá conter a descrição do objeto de consulta, incluindo a fundamentação da sua necessidade, assim como a identificação preliminar dos sujeitos participantes da consulta. São partes componentes do plano, também, o detalhamento das etapas, das ações e atividades previstas, o cronograma preliminar de execução do processo de consulta, com indicação de prazos e a previsão orçamentária para sua execução. (BRASIL, Grupo de Trabalho Interministerial para regulamentação da consulta, 2014).

Na preparatória, a entidade responsável pela consulta irá desenvolver minimamente as seguintes atividades: identificação da medida legislativa ou administrativa; identificação do sujeito da consulta e determinação do âmbito territorial; determinação do grau de afetação direta dos direitos coletivos; constatação do exercício de direito coletivo. (BOLÍVIA, anteprojeto de lei de consulta prévia, livre e informada. agosto de 2013 - tradução própria).

Ainda nesse momento, é preciso explicitar quem faz a consulta. A jurisprudência internacional e as normas nacionais concordam que a realização da consulta é uma prerrogativa do Estado. Mesmo quando se trata de projeto de exploração econômica de uma empresa sobre os territórios, é preciso que o Estado, por meio das instâncias estatais competentes, realize o processo de consulta. James Anaya (2009) afirma que observou várias situações em que os Estados transferem a obrigação de consulta para empresas privadas. Para ele, a transferência para a iniciativa privada de matéria de direitos humanos é problemática e indevida, já que os interesses dessas empresas são fundamentalmente financeiros e, portanto, não estão em consonância com o interesse público e com os anseios dos povos indígenas. Assim, ao transferir para empresas prerrogativas estatais, rompe-se como a necessária boa-fé dos processos de consulta e se intensifica o assédio econômico sobre os povos indígenas e seus territórios.

Nas propostas de ordenamento interno da consulta, o governo brasileiro e boliviano reforçam o dever estatal de realizar a consulta.

O órgão ou entidade da Administração Pública Federal encarregado da implementação do projeto de infraestrutura, ou seja, o responsável pela intervenção que poderá produzir consequências diretas sobre os direitos coletivos dos povos indígenas e comunidades quilombolas, será encarregado de iniciar os procedimentos de consulta, provocando a constituição de uma comissão de consulta prévia. (BRASIL, Grupo de Trabalho Interministerial para regulamentação da consulta, 2014).

É obrigação do Estado, através de suas entidades de nível nacional ou entidades territoriais autônomas, promover e implementar processos de consulta prévia, livre e informada às nações e povos *indígena originário campesinos*, comunidades interculturais e povos afrobolivianos. (BOLÍVIA, anteprojeto de lei de consulta prévia, livre e informada. 2013 - tradução própria).

O problema é que nesses países muitas vezes o próprio Estado é, direta ou indiretamente, o maior interessado na medida. Nessas situações se observa uma ação indissociada entre Estado e empresas, o que torna ainda mais preciso construir mecanismos de salvaguarda dos povos indígenas, com a inclusão dos órgãos responsáveis pela observação dos direitos indígenas, como o Ministério Público Federal (Brasil) e a Defensoria do Povo (Bolívia). Essa é a posição, por exemplo, da RCA no Brasil, que recomenda a participação do Ministério Público Federal em todos os processos de consulta (RCA, 2011).

Ainda em relação às etapas iniciais da consulta, é importante destacar que a consulta é uma obrigação do Estado, mas não é uma imposição para os povos indígenas. Eles, em sua autodeterminação, têm o direito de avaliar que, em alguns casos, não é pertinente a participação nos processos formais. Para James Anaya (2013), a recusa de participação dos povos indígenas em processos formais de consulta vem, em geral, da desconfiança em relação às intenções dos governos, em especial nos casos relacionados à exploração econômica dos territórios e aos grandes projetos de desenvolvimento. Para ele, os povos indígenas têm o direito de se oporem, de forma pacífica, aos projetos que impactem seus territórios. Como exercício desse direito, a recusa de participar da consulta é também a recusa em outorgar consentimento, e deve ser plenamente respeitado pelos Estados. Nesses casos, os Estados mantêm a obrigação de esgotar alternativas que possibilitem a revisão da medida e promover a ampla divulgação de informações sobre as medidas para as comunidades. Além disso, os Estados devem assegurar todos os direitos decorrentes da legislação vigente, inclusive com medidas de mitigação e repartição de benefícios.

Sobre isso, a CONAMAQ e a CIDOB reforçam que a recusa de participação decorre do exercício da autodeterminação dos povos e da visualização que fazem da má-fé do Estado em relação a alguns procedimentos de consulta.

O Estado deve respeitar nossa auto-determinação quando não queremos participar de algum processo de consulta que esteja sendo executado com má-fé e não cumpre com o estipulado nos tratados internacionais. (CONAMAQ, CIDOB, 2014).

As minutas de regulamentação da consulta no Brasil e na Bolívia trazem a previsão do direito dos povos indígenas de não serem consultados. No caso da Bolívia, na situação de

negação, o Estado deverá tecer esforços, ao longo de 60 dias, para reverter a decisão. Caso não consiga, o Estado avaliará a pertinência de continuidade da medida²²³. No caso do Brasil, o texto afirma que deverão ser esgotadas as tentativas de realizar a consulta. No caso de mesmo assim não ser possível, a instância de consulta deverá apresentar relatório detalhado apresentando as razões apresentadas pelos sujeitos para a recusa.

Em havendo a recusa por parte dos povos indígenas e comunidades quilombolas em participar do processo de consulta, o Relatório Final da Comissão deverá apresentar, detalhadamente, as tentativas de consulta, as razões apresentadas pelos sujeitos para a recusa, a necessidade de se implementar o projeto ou medida administrativa ou a conveniência de não levá-los adiante e as ações necessárias para garantir os direitos coletivos dos povos consultados. Caso não se alcance acordo com os povos e comunidades consultados e se a decisão for empreender o projeto de infraestrutura, essa deverá ser precedida de todas as medidas possíveis para promover os direitos coletivos e a melhoria da qualidade de vida, considerando seus aspectos socioculturais. (BRASIL, Grupo de Trabalho Interministerial para regulamentação da consulta, 2014).

²²³ Anteprojeto de lei de consulta prévia, livre e informada, artigo 28º, agosto de 2013.

CAPÍTULO V

Cada vez mais iremos destrinchar estes direitos. É nosso dever, temos que fazê-lo. A consulta, não vamos perder, de jeito nenhum: as arenas políticas da consulta em contextos locais

O Governo desbarata, se arvora, para que nós não entrarmos com exigências, para não entrarmos na luta. Não poderemos exercer o nosso direito à livre consulta, à livre determinação, a uma vida econômica, cultural e política autônoma. Tudo isso está na Constituição e nos instrumentos internacionais, e temos que conhecer cada vez mais isso. O governo se põe a dividir, vem com favoritismo, oferece vantagens para nos dividir. Cada vez mais identificamos isso. Sabemos disso e que temos o direito a consulta, livre, prévia e informada, para valer. Sabemos que temos que avançar, na unidade, garantir avanços sociais, a nível municipal, departamental, regional e das organizações. Olhar para trás mostra que de vez em quando estamos avançando. Cada vez mais iremos destrinchar estes direitos. É nosso dever, temos que fazê-lo. A consulta, não vamos perder, de jeito nenhum. (FRANCISCO IBARRA ORTEGA. Liderança indígena qhara-qhara e membro da CONAMAQ “orgânica”. Entrevista ao autor. Novembro de 2014, Cochabamba-Bolívia, tradução nossa).

Nos capítulos anteriores buscamos analisar as relações entre povos indígenas, Estados e sociedades nacionais a partir dos processos de incorporação nos ordenamentos normativos do Brasil e da Bolívia de direitos pautados pela perspectiva de autodeterminação dos povos indígenas. Buscamos demonstrar que no contexto atual o direito de consulta, como dimensão do exercício da autodeterminação, tem ocupado espaço central nas agendas estatais e indígenas na medida em que sua aplicação encontra-se em disputa, entre visões restritivas ou de ampliação da consulta, de acordo com os interesses dos atores políticos. Nos debates relacionados a incorporação desses direitos foi possível visualizar as colocações feitas por Teófilo da Silva (2012), de que o poder exercido sobre os índios pelos Estados nacionais na América Latina continua sendo uma dimensão estruturante do campo indigenista, dos regimes de indianidade e dos sistemas interétnicos nos dois países, o que demonstra o caráter colonial das políticas indigenistas. Essa afirmação se revela de forma mais clara quando os direitos indígenas e as ações dos movimentos indígenas se chocam com os projetos de desenvolvimento capitaneados pelo poder público brasileiro e boliviano.

Nas tensões geradas nos debates sobre grandes projetos de desenvolvimento podemos ver de forma mais clara quais são os posicionamentos desses governos em relação aos povos indígenas. Os casos que abordamos aqui, do Tapajós e Tipnis, são exemplos paradigmáticos desses tensionamentos. Buscaremos mostrar como os debates nacionais sobre princípios e procedimentos para a consulta se desdobram em arenas regionais estabelecidas a partir de projetos específicos, como os empreendimentos estatais planejados no Tapajós e TIPNIS, que podem ser caracterizados como projetos de infra-estrutura de grande escala - PGEs (LINS RIBEIRO, 2008). Desses casos se depreende que a grande visibilidade alcançada em torno das tentativas estatais de viabilizarem esses empreendimentos deve-se à junção de fatores como a importância econômica e política dos projetos, os impactos sociais e ambientais previstos e a ampla capacidade de mobilização dos indígenas e entidades nas duas regiões.

Na medida em que os dois Estados nacionais, guardadas suas especificidades, encontram-se em um momento de avanço da fronteira do desenvolvimento através da expansão econômica, de processos de integração nacional e de projetos de desenvolvimento, principalmente nas áreas de energia e de transporte (LINS RIBEIRO, 2008), as terras destinadas aos povos indígenas e seu entorno passam a ser vistas como estratégicas para o desenvolvimento econômico e integração nacional. Essa mudança de patamar provoca um assédio cada vez maior aos territórios dos povos indígenas, tanto no que diz respeito ao uso de recursos (exploração de recursos hídricos, mineração, recursos naturais) e ao acesso ao território (instalação de linhas de transmissão, abertura e pavimentação de rodovias, instalação de ferrovias e hidrovias, transposições). Nessa perspectiva, as normas de salvaguarda dos direitos indígenas passam por tentativas de flexibilização (ALMEIDA, 2012)²²⁴, de forma a garantir a sua incorporação nos projetos econômicos de desenvolvimento engendrados pelos estados nacionais.

Aqui utilizamos o conceito de desenvolvimento de Lins Ribeiro (2008), que o define como um campo de poder formado por muitas redes e instituições, e como uma ideologia e utopia atravessadas por categorias culturais vinculadas à expansão econômica capitalista; de Escobar (2010), que pensa o desenvolvimento como projeto econômico (capitalista e imperial) e cultural, na medida em que baseia-se unicamente em uma experiência particular: a modernidade europeia, e opera para subordinar as demais culturas e conhecimentos para transforma-los a partir de princípios ocidentais; e de Gersem Luciano (2013) que aponta uma continuidade histórica entre os conceitos de civilização, progresso e desenvolvimento, na

²²⁴ Segundo o professor Alfredo Wagner, a flexibilização não diz respeito apenas aos direitos e aos territórios indígenas, mas também envolve as comunidades quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais (ALMEIDA, 2012).

medida em que esses conceitos baseiam-se na constituição de um modelo ideal e universal e na pretensão de impor tais modelos a outros povos.

De acordo com as definições de Escobar, Lins Ribeiro e Baniwa, os modelos atuais de desenvolvimento voltam-se à incorporação de regiões e territórios dentro de sua lógica, subordinando-os a um modelo único e central de desenvolvimento. Isso fica claro quando pensamos na Amazônia sul-americana, por exemplo. Dentro dessa realidade, a participação das populações locais nos projetos estatais se concretiza de forma enviesada, com espaço limitado para deliberações, tendo como resultado relações dicotômicas e assimétricas entre estados nacionais desenvolvimentistas e povos indígenas. Nessa realidade, os povos indígenas são transformados, a partir de estratégias discursivas dos Estados nacionais, em obstáculos aos projetos de desenvolvimento do país. Passam de sujeitos de direito para empecilhos e obstáculos à concretização dos anseios nacionais.

Por um lado, há os objetivos e racionalidades dos planejadores; por outro lado, o destino e a cultura das comunidades. Antes da existência de um projeto de desenvolvimento, populações locais dificilmente poderiam conceber que seu destino era suscetível de ser seqüestrado por um grupo organizado de pessoas. Na realidade, planejamento — isto é, a determinação antecipada de como uma certa realidade será — implica a apropriação, por parte de *outsiders*, do poder das populações locais de serem sujeito dos seus próprios destinos. De sujeito de suas próprias vidas, essas populações se tornam sujeitas a elites técnicas prescientes (LINS RIBEIRO, 2008, p. 122).

As atuais políticas governamentais de desenvolvimento não passam, para Verdum (2007), de uma reprodução de idéias e práticas recauchutadas de velhos modelos de desenvolvimento. São antigas receitas em um contexto aparentemente diferente. Teófilo da Silva e Baines (2007) concordam com Verdum e apontam mudanças de retórica, na medida em que políticas construídas em diálogo com o desenvolvimentismo, a partir dos processos de redemocratização do continente latinoamericano, tem o seu foco deslocado dos processos de conquista e ordenamento territorial para trabalhar pela expansão de modelos de gestão econômica que visam a garantia da reprodução ampliada do capital. Para os dois autores, o desenvolvimento transformou-se em um programa amplo compartilhado por diferentes governos, com múltiplas orientações políticas, sejam de “esquerda” ou de “direita”, o que fica evidente ao analisar os discursos políticos dos governos Lula/Dilma e Evo Morales.

Ramos (2010) compartilha da mesma visão. Ao analisar sob perspectiva histórica os grandes projetos de desenvolvimento com impacto sobre os povos indígenas impetrados pelo governo brasileiro nos últimos 150 anos, como a instalação das linhas telegráficas na virada do século XX, a construção da ferrovia Madeira-Mamoré no início do século passado e a abertura

do complexo rodoviário da Transamazônica, afirma que essas ações que prometiam riqueza, integração e segurança nacional não passaram de grandes desperdícios de recursos públicos, de vidas humanas e de recursos ambientais. Para ela, o Programa de Aceleração do Crescimento, vitrine política dos governos Lula e Dilma, é a demonstração de como as lições da história são esquecidas ou descartadas, já que o programa incorre nos mesmos erros que deixaram cicatrizes profundas na economia e na consciência do país. Em 2010, quando escreveu o texto, Ramos já antevia que a construção da Usina de Belo Monte era um desastre anunciado, principalmente no que concerne ao respeito dos direitos dos povos indígenas. O que vemos hoje, à véspera do prazo para conclusão da obra e para a emissão da Licença de Operação pelo IBAMA²²⁵, é que de fato os prognósticos negativos se confirmaram. Como mostra o Instituto Socioambiental – ISA, em um dossiê publicado recentemente (2015), não existem condições para a expedição da licença de operação, na medida em que boa parte das condicionantes da obra contidas nos Planos Básicos Ambientais não foram cumpridas.

Em suma, como outros tantos fiascos no passado, Belo Monte brota como mais uma vergonhosa crônica de um desastre anunciado. Mais uma vez, as lições da história brasileira caem em ouvidos que, convenientemente, se fazem de moucos (RAMOS, 2010, p. 13).

Um exemplo paradigmático do uso de instrumentos de dominação a partir de argumentos relacionados à necessidade de proteção tutelar e controle territorial é trazido por Stephen Baines (1990), no livro “É a Funai que sabe”. Ao estudar os waimiri-atroaris e sua relação com uma Frente de Atração da Fundação Nacional do Índio, Baines mostra como, após uma longa história de contato, o Estado brasileiro buscou, em meados da década de 60, a “atração” e “pacificação” dos indígenas através do estabelecimento de uma instância de administração e controle sobre suas vidas e território, com características de instituição total. Para legitimar sua atuação, o Estado brasileiro lançou mão ao mesmo tempo do discurso da necessidade de proteção tutelar aos índios diante das ameaças provenientes da “sociedade maior”, e da importância da pacificação étnica e controle territorial como forma de viabilizar projetos de desenvolvimento econômico e de integração nacional na região. A junção das imagens dos índios como vítimas e como empecilho ao desenvolvimento resultou em práticas violentas de dominação, em que os funcionários da Funai atuaram na remodelação da sociedade waimiri-atroari de acordo com os interesses da política governamental. Ao lançarem mão de estratégias e de uma “linguagem de dominação”, os funcionários estatais buscaram estabelecer relações de dependência, subjulgando os indígenas às suas ordens e interesses

²²⁵ O cronograma da obra previa o início da operação da Usina, com enchimento do lago principal, em setembro de 2015.

através da afirmação de que sabiam o que era melhor para eles. O caso analisado por Baines mostra como o Estado buscou através de seus aparatos controlar os destinos dos povos indígenas, de forma a fazê-los cumprir um fluxo que os levaria, de forma inexorável, à incorporação à nação através do seu desaparecimento étnico-cultural. A incorporação dos povos indígenas, nesse cenário, viria acompanhada da incorporação dos territórios às lógicas econômicas e políticas hegemônicas dos Estados nacionais.

O que chama atenção no caso estudado por Baines é que aquela frente de atração, imposta aos indígenas em um contexto de ditadura militar, passou por atualizações de forma a se reconfigurar como o Programa Waimiri-Atroari- PWA²²⁶. Trata-se de uma política financiada primordialmente pela Eletronorte, como compensação ambiental pela hidrelétrica de Balbina, e que se coloca como um exemplo do sucesso do indigenismo empresarial na proteção e no desenvolvimento sustentável dos povos indígenas. De fato o programa alcançou êxito na garantia da sobrevivência física e cultural do grupo indígena, o que pode ser constatado pela população atual²²⁷. No entanto, o programa se baseia em perspectivas de proteção tutelar total, o que é revelado, por exemplo, na ausência de indígenas waimiri-atroaris em instâncias de participação social e no movimento indígena. Para Baines (2000), ainda que o Programa ofereça subprogramas de educação e saúde de qualidade, isso não ameniza o fato de que o controle e a vigilância exercidos pela administração empresarial sobre os índios criem uma situação de grande violência contra a sociedade waimiri-atroari.

Outro aspecto colocado por Baines (ibid.) é que o PWA utiliza sua contribuição para a sobrevivência física e cultural dos indígenas como política de marketing para a empresa, construindo um discurso de convencimento à opinião pública, à instâncias internacionais de financiamento e a outros povos indígenas de que existem possibilidades concretas de convivência harmônica entre grandes projetos de aproveitamento hídrico e povos indígenas.

As imagens dos líderes Waimiri-Atroari divulgadas pela Eletronorte através da mídia mascaram as relações sociais assimétricas estabelecidas por uma administração indigenista que subordina os índios aos processos decisórios de planejamento, execução e avaliação, e os incorpora na sua política

²²⁶ O Programa Waimiri-Atroari foi instituído em 1988, através de um convênio entre a Funai e a Eletronorte. Segundo disponibilizadas no site mantido pelo programa, o objetivo das ações coordenadas por eles é oferecer aos waimiri-atroari "condições de melhor enfrentar as dificuldades do relacionamento com a sociedade brasileira e atenuar os impactos dos empreendimentos econômicos que atingem o seu território tradicional. Coube à Eletronorte propor esta ação indigenista, como forma de atenuar os impactos provocados pela interferência do reservatório da UHE Balbina nas terras dos Waimiri Atroari, e que objetiva mitigar grande parte dos problemas provocados pela ação do Estado e de empresas privadas na vida dos Waimiri Atroari" (disponível em: <http://www.waimiriatroari.org.br>).

²²⁷ Na década de oitenta os waimiri-atroaris chegaram a ter uma população de menos de 300 pessoas. Segundo dados do Programa (2013), a população hoje é de 1.633 pessoas, com crescimento vegetativo de 4,8% ao ano. (informações disponíveis em: <http://www.waimiriatroari.org.br>)

publicitária. A empresa vem construindo imagens de um programa modelo de indigenismo, com a mensagem implícita ao público que os efeitos nocivos de grandes usinas hidrelétricas em áreas indígenas podem não apenas ser contornados (Baines, 1994: 27-35), mas revertidos em benefícios para os índios por meio de programas indigenistas assistencialistas. Dessa maneira, a empresa alinha a ação compensatória do PWA com a política energética para a expansão de usinas hidrelétricas (BAINES, 2000, p. 162).

Ainda assim, Valter Cardeal, Diretor de Gestão de Energia da Eletrobrás, durante reunião ocorrida com indígenas mundurukus para falar sobre a proposta do Governo Federal de construção de aproveitamento hídrico na bacia do Tapajós, em fevereiro de 2012, afirmou que trata-se do melhor exemplo de convivência pacífica e benéfica entre povos indígenas e empreendimentos hidrelétricos no país.

Eu acredito que para o desenvolvimento do país é possível construirmos hidrelétricas na Amazônia respeitando as comunidades locais. Convido vocês [os mundurukus] para conhecerem o Programa Waimiri-Atroari, que fizemos para superar os impactos da hidrelétrica de Balbina. O programa garante uma qualidade de vida aos índios que não se vê em nenhum outro lugar do Brasil. Não é por outro motivo que os índios que quase desapareceram por conflitos existentes na Amazônia hoje são mais de mil, vivendo harmonicamente (VALTER CARDEAL, durante reunião ocorrida no Ministério de Minas Energia com lideranças mundurukus, no dia 22 de fevereiro de 2012. Brasília-DF).

Os discursos são lindos. Vocês se dizem nossos amigos e que nada de ruim vai acontecer, mas a realidade é sempre diferente. Estive em Altamira (PA), na região da UHE Belo Monte. É prostituição, índios bêbados pela rua, sem hospital e os parentes brigando entre si por conta do dinheiro que vocês distribuem. Não viemos aqui para tratar de usina, mas do massacre da Polícia Federal contra o nosso povo. o Munduruku vai lutar para proteger suas terras sagradas e a natureza (Valdeni Munduruku, em resposta).

O caso analisado por Baines não deve ser visto como algo isolado na longa história do contato e das relações interétnicas na região.

(...) do ponto de vista dos governos militares e também de uma parcela do empresariado brasileiro, os índios estavam explicitamente excluídos tanto da condição de cidadãos brasileiros que deveriam ser levados em conta nos projetos governamentais, em sua diferença, quanto de eventuais benefícios que o “desenvolvimento do país” poderia trazer às suas populações (BRASIL/CNV, 2014, p. 245).

Autores como Gudynas (2011) criticam o conceito de desenvolvimento e seu vínculo ao crescimento econômico e à homogeneização cultural ao ressaltar a incapacidade desse modelo em resolver os problemas das vulnerabilidades sociais e dos impactos ambientais causados por grandes projetos. Para eles, trata-se de uma ideologia do progresso, com cunho fortemente colonial e com implicações antropocêntricas.

Essa situação foi amplamente debatida durante a Conferência Mundial dos Povos sobre a Mudança Climática e os Direitos da *Madre Tierra* que ocorreu em Tiquipaya, Bolívia²²⁸. O documento final afirma que o modelo social, econômico e cultural de produção capitalista é a causa principal das mudanças climáticas e tem ameaçado as comunidades locais em todo o mundo.

O agronegócio, através do seu modelo social, econômico e cultural de produção capitalista global e sua lógica de produção de alimentos para o mercado e não para cumprir o direito à alimentação, é uma das principais causas da mudança climática. Suas ferramentas tecnológicas, comerciais e políticas aprofundam a crise climática e o aumento da fome no mundo. (...) Ao mesmo tempo, é necessário denunciar como este modelo capitalista impõe megaprojetos de infraestrutura, invade territórios com projetos extrativistas, privatiza a água, mercantiliza e militariza territórios, expulsando os povos indígenas e agricultores de suas terras, o que impede a soberania alimentar e aprofunda a crise sócioambiental mundial. (DECLARAÇÃO DE TIQUIPAYA, 2009 – tradução nossa).

Com a ascensão do Governo Evo Morales, surgem conceituações que em níveis retóricos fazem frente ao conceito de desenvolvimento ocidental. A principal delas é o *bien vivir*, que transformou-se em um conceito chave no discurso político boliviano, em uma “ideologia oficial”, com rebatimento para outros países latino-americanos. O *bien vivir*, para Huanacuni (2010), é um antídoto à lógica individualista e capitalista do ocidente, o *vivir mejor*. Para Gudynas (2011), a aplicação desse princípio implica em

(...) mudanças profundas nas concepções de desenvolvimento, que vão além de meras correções ou ajustes. Não é suficiente buscar “desenvolvimentos alternativos”, uma vez que estes se mantêm dentro da mesma lógica para compreender o progresso, o uso da Natureza e as relações entre os seres humanos. O alternativo sem dúvida tem sua importância, mas são necessárias mudanças mais profundas. Em vez de insistir em “desenvolvimentos alternativos” se deveria construir “alternativas ao desenvolvimento” (seguindo as palavras do antropólogo colombiano Arturo Escobar). O Bem-Viver é hoje a mais importante corrente de reflexão que surgiu na América Latina nos últimos anos. (GUDYNAS, 2011, p. 03).

No entanto, apesar de avanços discursivos, podemos perguntar até que ponto a ascensão dos governos desenvolvimentistas de esquerda no Brasil e na Bolívia influenciam positivamente a relação entre povos indígenas e os estados nacionais. A partir dos casos estudados, não nos parece possível afirmar que a mudança de projeto político possibilitou mudanças reais nos modelos ou alternativas ao desenvolvimento (ESCOBAR, 2010) que

²²⁸ Diante do fracasso das negociações ocorridas na Conferência do Clima de Copenhague, ocorrida em 2009, o governo de Evo, embalado em uma recente vitória eleitoral, resolveu convocar uma Conferência Mundial dos Povos sobre mudanças climáticas. O evento foi organizado pelo governo junto com organizações indígenas e com o apoio de Cuba e Venezuela. O objetivo do encontro foi denunciar acordos prejudiciais ao meio ambiente mundial e formular alternativas de desenvolvimento a partir da consciência indígena de respeito à *Madre Tierra* (MAZALTO, 2010).

tornem viável uma relação que, nas palavras de Teófilo da Silva (2012), integre “(...) efetivamente a diversidade cultural em um arranjo simétrico, representativo e justo que esteja à altura dos modos de vida dos povos indígenas” (TEÓFILO DA SILVA, 2012, p. 32).

Ao analisar os debates atuais acerca dos projetos de desenvolvimento, vimos que discursos de respeito e valorização dos povos indígenas e da *Madre Tierra* não se sustentam quando confrontados com os projetos de desenvolvimento considerados prioritários para os governos. Mais do que nos arcabouços jurídicos ou nos discursos proferidos em instâncias internacionais, são nas situações em que os direitos indígenas “ameaçam” ou “travam” ações estratégicas estatais que se pode identificar quais são os posicionamentos governamentais e as visões da sociedade sobre os povos indígenas. Esses momentos tornam possível identificar de forma cristalina o padrão histórico de poder e as assimetrias em que se assentam essas relações.

Nessa perspectiva, o desenvolvimentismo hoje na América Latina contribui para a reciclagem de discursos que tentam impor aos povos indígenas uma imagem que os coloca como obstáculos ao desenvolvimento da região, irascíveis em suas posições. Nesses discursos, os povos indígenas emergem como “estraves ao desenvolvimento”, como alguns julgam terem sido em diferentes momentos da história do continente. Para essa linha de pensamento, não parece razoável a destinação de grandes extensões de terras aos povos indígenas na medida em que, ao serem reconhecidas como tradicionais, tais áreas passam a estar fora da lógica econômica hegemônica.

De acordo com essas visões, os Estados não poderiam prescindir destas terras, sob o risco de ter o almejado crescimento econômico impedido por populações locais. Os indígenas, nessa concepção, não são vistos como sujeitos de direito e sim como empecilhos e obstáculos à concretização dos anseios nacionais. Diante disso, o reconhecimento de direitos é invertido de forma a não mais representar avanços sociais, mas a simbolizar um anacronismo que bloqueia os grandes potenciais dos projetos de desenvolvimento e do mercado (TELLES, 2001).

Um exemplo que ilustra bem a imagem dos povos indígenas construída por pensamentos desenvolvimentistas nos é dado pelo ex-ministro de Minas e Energia no Brasil, Edison Lobão²²⁹. Ao se queixar das dificuldades para a construção da Usina de Belo Monte, ele fez uma declaração em que afirmou que a resistência dos povos indígenas na região às formas de atuação do governo para viabilizar a obra representaria uma “força demoníaca”.

²²⁹ Edison Lobão, do PMDB, foi Ministro de Minas e Energia entre o fim do 2º governo Lula e o 1º Governo Dilma, (2008 a 2014).

Às vezes tenho a sensação de que existem forças demoníacas puxando para baixo o país e não deixando que avance, não deixando que tenhamos a segurança energética de que tanto precisamos. (...) nós vamos vencer, ou ficaremos derrotados no meio do caminho e partiremos para as usinas térmicas, que poluem mais. (EDISON LOBÃO, em entrevista para o jornal O Globo, em 29 de setembro de 2009).

A fala foi contestada por lideranças indígenas do Xingu, em carta endereçada ao então presidente Lula e pela liderança indígena Sônia Guajajara, cerca de um ano depois, durante a Conferência Mundial dos Povos sobre a Mudança Climática e os Direitos da *Madre Tierra*, ocorrido na Bolívia. Nas duas respostas, fica claro que os indígenas não se colocam contra o desenvolvimento e, sim, contra o modelo adotado pelo governo, sem diálogo real com as populações locais:

Nós nunca impedimos o desenvolvimento sustentável do homem branco, mas não aceitamos que o governo tome uma decisão de tamanha irresponsabilidade e que trará consequências irreversíveis para essa região e nossos povos, desrespeitando profundamente os habitantes ancestrais deste rio e o modelo de desenvolvimento que defendemos. (CARTA DAS LIDERANÇAS INDÍGENAS DO XINGU PARA O PRESIDENTE LULA, 01 de novembro de 2009).

Não somos contra o desenvolvimento como disse o Ministro Edison Lobão, que vê em nós, forças demoníacas que impedem o crescimento do país, mas somos contra esse modelo de desenvolvimento, que destrói a biodiversidade, seca as águas, inunda as vidas e mata culturas. (SÔNIA GUAJAJARA, na abertura da Conferência Mundial dos Povos sobre a Mudança Climática e os Direitos da *Madre Tierra*. Tiquipaya, Bolívia. 19 de Abril de 2010).

A visão externada pelo ex-ministro traz um outro componente, que é a naturalização da resistência indígena. Trata-se de um discurso baseado na ideia que ao indígena só cabe um papel, construído pela história das relações entre indígenas e Estados, em um discurso de oposição e antagonismo: a resistência natural a toda e qualquer iniciativa estatal, pela simples “contrariedade do índio ao mundo dos brancos”. Para Gersem Luciano (2013), o que não se consegue (ou não se quer) ver é que as estratégias de resistência indígena são resultados de posicionamentos políticos tomados a partir de processos decisórios internos. Diante da constatação do uso indevido do conceito de resistência indígena, o autor afirma que é necessário desconstruir noções colonizadoras para possibilitar a definição de novos horizontes de análise de situações interétnicas.

Não se trata de indígenas heróis, puros, ingênuos, passivos, vítimas ou vilões, como também não se trata de um “índio genérico” ou de “índio hiper-real”. Trata-se sim de povos com enorme capacidade de adaptações positivas e criativas a novos contextos, por mais intensas e trágicas que elas sejam. Não advogo aqui em favor da irrelevância da história da resistência indígena, apenas qualifico o seu sentido político dado pelos povos indígenas do Alto Rio Negro. Discordo é do desvio dado a essa noção, quando ela é endereçada

a uma resistência cultural pela qual se justifiquem ideias e práticas tutoras e protetoras dos não índios, afastando a verdadeira resistência indígena, que é política e não cultural. Os indígenas não resistem ao acesso e à apropriação de bens materiais e culturais do mundo moderno; resistem sim a toda forma de dominação, exploração e espoliação de seus modos de vidas, de seus territórios e de seus recursos naturais. Desviar o foco da resistência indígena para a resistência cultural, incluindo o papel da escola, enfraquece a luta indígena por seus direitos, que está pautada na resistência política. (LUCIANO, 2013, p. 147).

Diante do que colocamos até aqui, constatamos a existência de uma situação no Brasil e na Bolívia em que se contrapõem, por um lado, processos importantes de aprofundamento da democracia através da ampliação da participação social e política que possibilitou a formulação de textos constitucionais avançados, com a explicitação de direitos específicos para os povos indígenas; e, por outro, a intensificação de discursos e práticas desenvolvimentistas, que têm em modelos econômicos baseados na exploração de recursos naturais o caminho prioritário para o crescimento econômico dos países. Essa contradição é percebida pela liderança do povo quara-quara, Aurelio Ambrosio, da seguinte forma:

Na Bolívia, os nossos direitos estão amparados na Constituição. A Convenção [169] e a Declaração [da ONU para Povos Indígenas] têm força de lei e caráter coercitivo, estão ratificadas por uma lei, devendo ser coercitiva, com cumprimento obrigatório. Porém, há falta de vontade política, há forças políticas contra os indígenas. Isso faz com que, na Bolívia, não se cumpram os instrumentos legais, que tanto brigamos para conseguir. O governo está contrário aos interesses dos povos indígenas. Portanto, não há vontade política, não querem cumprir a lei, estão interferindo em nossas organizações. Estão mais preocupados em explorar nossos territórios. Não há vontade política para implementar as leis dos povos indígenas na Bolívia. (AURELIO AMBROSIO. Liderança qhara-quara. Entrevista ao autor. Novembro de 2014, Cochabamba-Bolívia, tradução nossa).

Sobre essa contraposição, Dagnino (2004) avalia que a junção de dois projetos antagônicos em seus princípios e prioridades – constituições avançadas e políticas econômicas desenvolvimentistas – sugere a existência de uma “confluência perversa”, em um fenômeno cujas consequências contrariam a aparência. Ou seja, tal comportamento leva os Estados a divulgarem a adoção de medidas progressistas em relação aos direitos indígenas, quando, na verdade, suas práticas contradizem, muitas vezes, os discursos proferidos por seus atores.

Nessa confluência perversa de posições que apontam em direções opostas, é preciso compreender que nem o Estado, nem o movimento indígena compõem-se de todo homogêneo. Nos Estados e seus governos existem pensamentos hegemônicos de setores com mais força política do que outros, mas, ainda assim, existem tensões a serem exploradas de forma a possibilitar mudanças em suas políticas e práticas. Na imagem de Bourdieu (1998), em um mesmo governo relacionam-se, de forma desigual, a mão esquerda que compreende o conjunto

dos agentes dos ministérios sociais e é visto, pelo autor, como resultado dos vestígios das lutas sociais do passado no seio do Estado; e a mão direita composta pelos burocratas da gestão econômica e administrativa, representativos do pensamento econômico hegemônico e integrantes da “grande nobreza do Estado” (ibid.,p. 7).

Nesse jogo, a mão direita dispõe de mais recursos e, por isso, controla a maior parte do Estado, enquanto a mão esquerda trava disputas políticas internas ao próprio Estado e governos, entre elas as referentes à garantia dos direitos indígenas. Observa-se que existem momentos de oscilação, em que a mão esquerda, por algum motivo ganha força – como no período de reformas constitucionais progressistas na América Latina. Contudo, atualmente, tanto no Brasil, como na Bolívia, percebe-se certa fragilidade destas áreas de governo, o que reflete nas tentativas de retrocessos em relação ao cumprimento dos direitos indígenas. Tal situação requer maior atenção e capacidade de percepção das correlações de força pelo movimento indígena e seus apoiadores, para que este compreenda quais setores compõem a mão esquerda do Estado com quem possa se aliar e a ajudar a fortalecer para enfrentar as disputas internas, ao mesmo tempo em que demanda maior mobilização para impedir retrocessos. Na mesma direção, as outras instâncias estatais como os poderes Legislativo e Judiciário também apresentam diferentes permeabilidades que possibilitam alterações positivas em favor da defesa de direitos de cidadania.

Essas correlações de forças dentro dos Estados são identificadas por lideranças indígenas, como é possível perceber a partir dos dois exemplos abaixo:

Nem todo mundo do governo é inimigo. Temos parceiros no governo, tem a Funai, tem outras pessoas que ajudam. Eu sei que governo é que nem feijão, só funciona na pressão. Temos que saber como conseguir o que a gente quer dentro do governo, com nossos amigos, fazendo sempre pressão, amolecer o governo. (...) Tem também um lado ruim [no governo], a parte que quer construir em nossa terra. Querem tirar a gente daqui. [mas] sei que não é tudo igual. (LIDERANÇA MUNDURUKU. Fala feita na Assembleia Geral do Povo Munduruku. Janeiro de 2013, aldeia Sai-Cinza, município de Jacareacanga - PA).

No governo agora [da Bolívia] temos dois diferentes [atores]. Tem o Evo, que ainda é nosso irmão, ele sabe o que é ser pobre, passar frio com [apenas] a folha para se alimentar. Ele viveu como nós vivemos, foi pastor. O outro não sabe como é não. Ele [Álvaro García Linera, vice-presidente da Bolívia] é mais boliviano, ele acha que dirige uma grande potência, quer ficar rico, quer um país rico. Quer o desenvolvimento. Não sabe que em um planeta destruído ninguém vai viver bem. (ROSARIO SARAVIA. Liderança indígena aymara da CNAMIB e CIDOB²³⁰. Entrevista ao autor. Novembro de 2014, Cochabamba-Bolívia. Tradução nossa).

²³⁰ CNAMIB - *Confederación Nacional de Mujeres Indígenas de Bolivia* e CIDOB - *Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia*.

Por outro lado, o movimento indígena também não é um campo homogêneo e estanque. Coabitam nas organizações indígenas diferentes visões e posicionamentos, que contradizem a imagem de que estes povos conformariam uma categoria única, coesa e uniforme. Ao contrário, há uma enorme variedade de povos, com suas distinções de pensamento, posturas e perspectivas políticas, que interagem no movimento indígena e que, em alguns momentos, conseguem construir consensos ou posições acordadas sobre determinadas situações (especialmente àquelas que prejudicam os povos indígenas em geral, como, por exemplo, a PEC 215²³¹, no Legislativo brasileiro, ou em temas de interesse geral, como ocorreu na Bolívia, em 2009, mediante a ampla articulação entre organizações indígenas e *campesinas* para a elaboração da Constituição Política do país).

O que é preciso compreender é que nem sempre os povos e organizações indígenas agirão da forma que, muitas vezes, se espera que eles ajam, pois eles têm seus próprios posicionamentos. E, aos agentes estatais, cabe adquirir sensibilidade para perceber que esse universo é complexo e diverso. No caso do direito de consulta não é possível afirmar que exista um posicionamento único dos movimentos indígenas no Brasil e na Bolívia. O desafio, neste cenário, é diminuir assimetrias, garantindo que, a partir de vários pontos de vista, seja possível construir consensos que possibilitem novas relações entre os sujeitos de direito e os Estados (pluri) nacionais.

Nos casos estudados é possível identificar uma continuidade colonial nos modos como os Estados buscam explorar os territórios indígenas. Assim, temos a manutenção de uma visão colonial que vê os territórios indígenas não como área territorializada pelos povos, mas sim como passivo a ser explorado e incorporado dentro de uma lógica de apropriação capitalista de desenvolvimento. Nos processos de consulta que acompanhamos, as comunidades indígenas têm reagido justamente a essa visão. As comunidades estão dizendo que esses territórios não são passíveis de exploração da forma que eram. Existem hoje legislações que fornecem instrumentos de empoderamento das comunidades para as relações com os Estados nacionais, e contribuem na redução das assimetrias históricas nos cenários interétnicos boliviano e brasileiro. Os povos indígenas têm lutado para romper com as relações coloniais e serem reconhecidos como sujeitos titulares de direito. Nesse contexto, o direito consuetudinário

²³¹ O Projeto de Emenda Constitucional 215 tramita na Câmara dos Deputados desde 2000, e tem como proposta principal retirar do Executivo a prerrogativa de homologação de terras tradicionalmente ocupadas por povos indígenas, definindo essa atividade como de competência exclusiva do Congresso Nacional. Nessa PEC estão pensadas propostas que buscam restringir a prerrogativa do executivo em definir outros territórios tradicionais, como terras quilombolas e unidades de conservação.

internacional se estabelece como instrumento de defesa e promoção de direitos indígenas e como meio para o rompimento com as lógicas colonial do estado.

Nos próximos pontos deste capítulo mostraremos como as comunidades indígenas buscam se apropriar das discussões relacionadas ao direito de consulta, como mecanismo de reação a projetos considerados estratégicos pelos Estados (pluri) nacionais. Pela análise dos processos, podemos concluir que as comunidades indígenas não aceitam o papel de comunidades hospedeiras de projetos nacionais e tampouco arcar sozinhas com as consequências de ações pensadas sob o argumento de que o desenvolvimento é necessário, a qualquer custo. As comunidades querem, em última análise, o direito de autodeterminação sobre os seus territórios e recursos naturais, enquanto sujeitos de direito coletivo.

5.1 Para que fazer consulta? Vocês já sabem que a gente é contra: consentimento, direito de veto e direito de discordância

Eu acho, fico muito preocupado, a grande preocupação é essa palavrinha: vinculante. O que é resultado da consulta, se é vinculante ou não. Isso que dá medo em todo mundo, no governo, nos índios e nas empresas. (ANDRÉ BANIWA. Liderança indígena do Rio Negro-AM. Entrevista ao autor. Maio de 2015, Brasília-DF).

Eles dizem que a consulta deve ser feita assim. Mas não definem um sim e um não. Então entre essas duas coisas quem toma a decisão é o Estado. Então não estão respeitando a autodeterminação que os indígenas tem direito em respeito à consulta prévia. (ROSARIO SARAVIA. Liderança indígena aymara da CNAMIB e CIDOB. Entrevista ao autor. Novembro de 2014, Cochabamba-Bolívia. Tradução nossa).

Entre os temas de debate e disputa dentro das arenas políticas da consulta o ponto que gera maior polêmica e muitas vezes acaba por impedir a realização de diálogos profícuos tem sido a questão do direito de consentimento e veto. Existe consenso em relação ao efeito vinculante dos acordos construídos no âmbito das consultas. No entanto, quando não se chega a esse acordo o que deve ser feito? Nos casos do Tapajós e TIPNIS, a impossibilidade de construir consensos sobre o direito de consentimento e veto pode ser considerado um dos motivos para a não realização da consulta. Isso porque o que acontece em casos de projetos de infra-estrutura de grande escala – PGEs, é que o início do processo de diálogo é posterior à tomada de decisão por parte das instâncias centrais de governo. Com isso, as comunidades tem o poder reduzido de influência sobre decisões estatais. É para a superação dessa situação que cada vez mais os povos indígenas condicionam a participação em processos formais de consulta ao estabelecimento do direito ao consentimento sobre as iniciativas estatais, com influência real sobre os processos de tomada de decisão.

Como coloca Pedro Loreto, liderança quechua do Peru, a consulta deve prever o consentimento em alguns casos, e ser vinculante em relação aos acordos alcançados.

Se a consulta não for pra valer, não for vinculante não nos interessa. Queremos ser parte do desenvolvimento. Queremos uma nova relação com o estado, temos que superar a desconfiança, novas formas de participação, representação, em nossas distintas racionalidades. Se não tivermos a consulta vinculante como garantir isso? Hoje, quais são as formas dos povos indígenas de impedir e mudar as decisões do Estado que afetam nossas comunidades? O Estado precisa, em alguns casos, chegar ao consentimento sim ou se não para que participar (PEDRO LORETO, liderança indígena do povo quechua, do Peru. Entrevista realizada em Lima/Peru, em julho de 2013. Tradução nossa)?

Ao demandarem esse direito, os povos indígenas buscam evitar estarem na situação da galinha, na alegoria criada por Eduardo Galeano (2004). A consulta não pode ser apenas a “escolha do molho”. Deve garantir participar real nos processos de tomada de decisão, de forma a terem seus interesses incluídos e mensurados nas equações que subsidiam decisões relacionadas às grandes obras.

(...) outro dia escutei um cozinheiro que reuniu as aves: as galinhas, os gansos, os pavões, os faisões e os patos. E eu escutei um pouco o que o cozinheiro dizia para elas. Achei interessante e gostaria de lhes contar o que escutei. O cozinheiro perguntava com que molho elas queriam ser comidas. Uma das aves, uma humilde galinha disse: "Nós não queremos ser comidas de maneira nenhuma." O cozinheiro esclareceu: "Isso está fora de questão." (...) O mundo está organizado de uma forma tal que temos o direito apenas de escolher o molho com que seremos comidos. (GALEANO, 2004).

Assim, percebe-se nas arenas da consulta a demanda cada vez maior pelo fortalecimento da questão do consentimento explicitado na Declaração da ONU sobre os direitos dos povos indígenas. De acordo com o texto, as consultas realizadas de acordo com os marcos internacionais devem garantir a obtenção do consentimento dos povos interessados. No entanto, o texto deixa margem para duas interpretações: a de que o consentimento é desejável, um objetivo a ser alcançado. Caso não seja possível, a decisão permanece com o Estado. A segunda visão é de que o consentimento é obrigatório, devendo ao Estado alcançá-lo ou rever a medida. Nessa segunda visão, os indígenas teriam direito de vetar uma medida que avaliam como prejudicial às suas comunidades.

É possível identificar a intensificação de discursos que consideram a consulta como mero processo participativo e o consentimento, este sim, como possibilidade real de decidir sobre projetos e ações estatais. Nessa leitura, o consentimento estabelece a possibilidade do exercício do direito de veto nos processos de consulta em que não é possível construir acordos. Discordamos dessa diferenciação entre consulta e consentimento. Na nossa visão, consulta é o

processo amplo de diálogo entre Estados e povos indígenas, enquanto consentimento é um possível resultado dessa interação. A diferenciação está nas leituras possíveis em relação ao alcance da questão do consentimento dentro da consulta. Em uma abordagem mais restritiva, o consentimento seria apenas algo desejável, uma meta a ser alcançada mas não obrigatória para a continuidade da medida alvo da consulta. Em uma leitura mais ampla, o consentimento seria algo obrigatório. No caso de não ser possível, a medida não deve ser realizada.

Exemplo da leitura de parte da sociedade civil sobre as regulamentações e a importância dada ao consentimento está explícita em uma nota pública assinada por 12 organizações indígenas e indigenistas latino-americanas²³², em março de 2015, em que afirmam a não adequação das legislações nacionais ao direito de consulta. Nota-se no texto, que o direito de consulta passa a vir acompanhado do direito ao consentimento, passando a ser nominado como CCPLI - Direito à Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado.

Os Estados não adequaram suas legislações aos princípios internacionais sobre o direito à Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado - CCPLI. Nos países que realizaram regulamentações, estas compartilham uma mesma característica: seus conteúdos reduzem a proteção do direito à CCPLI aos povos (Aidesep *et al*, 2015, p. 01).

James Anaya (2013) defende que o consentimento é o horizonte a que deve chegar a consulta. Caso não seja possível, é preciso mensurar uma série de questões como a escala, os impactos previstos e necessidade da medida, dentro de interesses estatais válidos, de tal forma que justifique uma ação sem o consentimento das comunidades indígenas impactadas. No entanto, para ele, existem uma série de situações que fazem com que o consentimento seja obrigatório e condição *sine qua non* para a realização da medida. Esse é o caso de medidas que provoquem o traslado de comunidades, o depósito de materiais perigosos e ações que gerem impactos irreversíveis. O Mecanismo de Especialista em Direitos Indígenas da ONU (2014) vai na mesma direção, ao afirmar que projetos de desenvolvimento e exploração que causem impactos de larga escala só podem ser realizados com o consentimento dos povos indígenas.

Além desses posicionamentos, várias decisões judiciais tem formado uma jurisprudência internacional sobre o direito de consulta. Entre esses casos, o mais emblemático é o do povo Saramaka *versus* governo do Suriname. A Corte Inter-americana de Direitos

²³² Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana – Aidesep; Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE); Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia); Consejo de Pueblos Mayas de Guatemala (CPO); Cooperación – Acción Solidaria para el Desarrollo; Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR); Fundación para el Debido Proceso (DPLF); Human Rights Research and Education Centre de la Universidad de Ottawa (CDP- HRC); Instituto de Defensa Legal (IDL); Instituto de Estudios Sociales y Culturales (PENSAR); Observatorio Ciudadano; Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC); OXFAM e Rede de Cooperação Amazônica (RCA).

Humanos decidiu, nesse caso, que diante das graves ameaças ao direito de usufruto e propriedade do seu território, a consulta deve ter, como requerimento adicional, a obrigação de obter o consentimento livre, prévio e informado.

(...) a salvaguarda de participação efetiva requerida quando se trate de grandes projetos de desenvolvimento ou investimento que possam ter um impacto profundo nos direitos à propriedade dos membros do povo Saramaka sobre grande parte do seu território, deve ser entendido como o requerimento adicional da obrigação de obter o consentimento livre, prévio e informado do povo Saramaka, segundo seus costumes e tradições (CIDH, 2007, p. 43).

Essa preocupação em relação à escala da medida a ser tomada vem da perspectiva da consulta como salvaguarda aos demais direitos consuetudinários internacionais. Isso porque, por um lado, a consulta e o consentimento funcionam para identificar e mensurar os impactos que as medidas podem ter sobre os direitos dos povos indígenas, permitindo que os povos avaliem de forma informada as consequências da medida (ANAYA, 2013) e, por outro, permite que os indígenas dialoguem com os Estados para desenvolver políticas de forma participativa e de acordo com os seus projetos de futuro. Dessa forma, a não realização da consulta coloca em risco os direitos dos povos indígenas. Isso fica claro, por exemplo, nas situações do TIPNIS e Tapajós. A falta de diálogo tem gerado consequências graves às comunidades e ameaçam o usufruto dos territórios e recursos naturais estabelecidos de forma constitucional para essas populações.

A questão da obrigatoriedade do consentimento já havia aparecido no texto da C169, mas estava restrita à questão do deslocamento e reassentamento excepcional dos povos²³³. Já na Declaração, cinco artigos do texto afirmam a importância do consentimento: artigo 10, sobre a vedação da remoção à força dos indígenas de suas terras e territórios, e que o traslado de indígenas só pode ser realizado com consentimento; artigo 11, sobre a reparação pelo Estado de bens culturais que os indígenas tenham sido privados sem consentimento; o artigo 19, sobre o dever do estado de consultar para obter o consentimento; o artigo 29, sobre a proibição de armazenamento ou eliminação de materiais perigosos nos territórios indígenas sem consentimento; e o artigo 32, que afirma o direito dos povos indígenas de determinar e elaborar as suas prioridades e estratégias de desenvolvimento ou utilização de suas terras e recursos.

Nessa perspectiva, o Mecanismo de Especialista em Direitos Indígenas da ONU (2010) afirma que o consentimento livre, prévio e informado é um elemento fundamental do direito à autodeterminação. É um dos meios para que os povos indígenas não apenas sejam informados e ouvidos sobre a medida, e sim para que possam efetivamente tomar decisões sobre os assuntos

²³³ Convenção 169, artigo 16, parágrafo 2.

que os dizem respeito. No entanto, o mecanismo defende uma mediação entre consentimento e veto.

Diante da importância da mediação entre consentimento e veto, alguns atores das arenas das consultas têm defendido que seja assegurado aos povos indígenas o direito ao desacordo. Ou seja, caso não seja possível se chegar a um acordo em relação à medida a ser tomada, os povos indígenas têm o direito de se posicionarem contrários à medida, cabendo aos Estados a reformulação de seus projetos para a obtenção do consentimento. Nessa perspectiva, a consulta tem o potencial de aprimoramento da ação do estado

É importante lembrar que os processos de consulta têm importância para além dos resultados finais. Ao serem realizados de acordo com os princípios externados nas normativas nacionais, de forma livre, prévia e informada, as consultas têm um caráter formativo, na medida que permitem o amplo debate. Além disso, processos de consulta ampliam as possibilidades de mobilização das comunidades para além do processo de consulta. O que se percebe na prática da consulta é que nesses contextos existe uma ausência do estado, acompanhado de déficit de participação social e política, com pouco espaço para a sociedade discutir prioridades de desenvolvimento. Isso faz com que o debate público transborde o processo formal de consulta.

Processos de consulta tem o potencial de promover o fortalecimento das democracias nesses países, na medida em que podem contribuir nos processos de tomada de decisão estatal sem perder a dimensão de diálogo permanente com a sociedade na construção conjunta de prioridades. Na democracia, o governo é eleito para tomar decisões. isso não quer dizer que essas decisões não devem ser dialogas com os distintos segmentos da sociedade, com total observância à legislação.

Mesmo que a consulta não preveja o direito de veto, existem outras formas de mobilização que possibilitam o exercício do poder de veto.

Como coloca Cancio Rojas,

O governo divide para impor seu projeto de lei. Agora ele tem seu projeto de lei ainda que tenha incluído a consulta pública segue com o interesse das empresas, do governo. Essa lei de consulta, na realidade, diminui a capacidade de autogoverno e livre determinação dos povos e tem o espírito de assimilação dos povos indígenas, então estamos retrocedendo com essa proposta de lei que o governo vai aprovar na próxima gestão para assimilar, retrocedendo uns trinta anos ou mais, porque a Convenção 107 dizia que tinha que assimilar os povos indígenas e agora o governo retoma esse critério assimilacionista. Esse projeto de lei atenta contra o autogoverno e a livre determinação, portanto, está contra a Constituição política do Estado. Sou eu que te pergunto: como

exercer a auto-determinação sem o direito de ter a palavra principal sobre situações que possam ocupar os nossos territórios? (CANCIO ROJAS. Liderança charkas e Arkiri Apu Mallku (coordenador-geral) da CONAMAQ “orgânica”. Entrevista ao autor. Novembro de 2014, Cochabamba-Bolívia, tradução nossa).

5.2 A transposição das arenas políticas nacionais para contextos locais

Os índios são beneficiários das áreas mais férteis e ricas, especialmente em recursos minerais. O que explica de forma cristalina o movimento ocorrido até então para garantir aos povos indígenas determinadas glebas, sem que as autoridades tivessem atentado para o documento da OIT? (PAULO CÉSAR QUARTIERO. ex- Deputado Federal pelo DEM-RR e atual vice-governador. Entrevista para o programa Mercado e Cia, em 02 de junho de 2014).

Queremos resposta. Tem que levar os povos indígenas mais a sério. É inaceitável a construção de hidrelétricas, vai afetar diretamente a nossa vida. Entendem isso? (ELINELSON KRIXI MUNDURUKU).

Para visualizarmos como esses debates se concretizam na prática estatal, trouxemos para esse trabalho uma análise de duas situações em que as arenas políticas nacionais, com seus consensos e dissensos sobre a consulta, foram transpostos para processos específicos. No Brasil, realizamos pesquisa sobre a tentativa de realização de consulta junto ao Povo Munduruku em relação a possíveis aproveitamentos hídricos na bacia do Rio Tapajós, no oeste do Pará. Na Bolívia, o caso que trouxemos diz respeito aos debates sobre a consulta em relação à construção da rodovia Vila Tunari e San Ignacio de Moxos, que no trajeto definido pelo Governo corta o Território Indígena Parque Nacional Isiboro Secure (Tipnis). Penso esses dois casos como paradigmáticos para o entendimento dos potenciais e limites do direito de consulta, diante da importância estratégica dos projetos e da ampla visibilidade que tiveram nos últimos anos.

Esses empreendimentos são substancialmente diferentes. No Tapajós, o Governo Federal brasileiro busca construir um complexo hidrelétrico na bacia do rio, em uma região em que existem duas terras indígenas homologadas, TI Sai Cinza²³⁴ e TI Munduruku²³⁵, no Alto Tapajós, e duas reservas, Praia do Mangue²³⁶ e Praia do Índio²³⁷, no médio Tapajós. Há ainda

²³⁴ A Terra Indígena Sai Cinza foi homologada em 1991, com extensão de 125.552 hectares. Está em posse plena dos indígenas.

²³⁵ A Terra Indígena Munduruku foi homologada em 2004, com extensão de 2.381.800 hectares. Está em posse dos indígenas mas identifica-se na região várias invasões para exploração do potencial mineração da região.

²³⁶ A área foi demarcada pelo INCRA em 1986, no âmbito do Projeto Fundiário Cachimbo, com 28 hectares, na área urbana de Itaituba/Pará.

²³⁷ A área foi demarcada pelo INCRA em 1986, no âmbito do Projeto Fundiário Cachimbo, com 30 hectares, na área urbana de Itaituba/Pará.

uma área em estudo – Sawré Moybu²³⁸ – que está justamente na área de impacto direto de uma das barragens previstas, a de São Luiz do Tapajós. Já no TIPNIS²³⁹ há a iniciativa do Governo Plurinacional boliviano de construir uma rodovia com trajeto que atravessa 177 quilômetros de área de preservação ambiental²⁴⁰. Nessa região, vivem os povos indígenas yuracare e moxeno trinitaria, além de comunidades reconhecidas recentemente como interculturais²⁴¹: populações de maioria quechua e aymara que migraram para a região para trabalhar no cultivo da folha de coca.

Em que pesem as diferenças dos dois casos, alguns pontos em comum nos levaram à decisão de analisar essas situações em perspectiva comparada. A primeira similitude diz respeito ao fato de serem projetos centrais para os governos brasileiro e boliviano. No caso do TIPNIS, é um projeto de integração nacional e de desenvolvimento que defende a expansão da fronteira agrícola na região, o escoamento da produção e a melhoria na qualidade de vida das comunidades *cocaleras*, que são a base política e social do governo Evo. No Tapajós, o projeto objetiva a ampliação da capacidade de geração de energia do país através do uso do potencial da última grande bacia hídrica ainda não explorada no país e que, segundo o setor elétrico, é a maior reserva de energia hídrica atualmente disponível no Brasil.

Um segundo aspecto é que os dois projetos fazem parte de grandes programas de desenvolvimento, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)²⁴² e a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)²⁴³, e contam com forte aporte financeiro do governo brasileiro, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). No caso do TIPNIS, chama atenção a participação ativa do presidente Lula no acordo que viabilizou o início da construção da rodovia. Antes de qualquer procedimento de

²³⁸ A área está em estudo pela Funai. O relatório do Grupo de Trabalho de identificação da área já foi concluído mas ainda não foi aprovado pela Presidência da Funai, dentro de um contexto que abordaremos no capítulo 4 desta tese. O estudo identificou 178 mil hectares como sendo de ocupação tradicional Munduruku, na região do médio Tapajós.

²³⁹ A área foi reconhecida como Parque Nacional em 1965 e como Terra Indígena em 1990, totalizando 1.236.296 hectares. Está localizado entre as províncias de Moxos (Departamento de Beni) e Chapare (Departamento de Cochabamba). Em 2011, o governo Evo promulgou a Lei *Corta* 180, declarando que trata-se de uma área intangível.

²⁴⁰ A rodovia Villa Tunari-San Ignacio está dividida em três partes. A parte I, ao sul, vai de Vila Funari a Isinuta e tem 47 quilômetros. A segunda parte corta o TIPNIS e possui 177 quilômetros. A parte III, ao norte, tem 82 quilômetros e impacta o Território Comunitário de Origen (TCO) Multiétnico Monte Grande del Apere.

²⁴¹ A Constituição boliviana de 2009 reconhece a categoria de *comunidades interculturais* como sujeitos de direitos específicos, como os *povos indígena originário campesinos*. Antes da nova Constituição, eram chamadas de comunidades colonizadoras.

²⁴² Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), o PAC foi criado em 2007, no segundo mandato do presidente Lula, com o objetivo de promover a execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética no Brasil.

²⁴³ Programa conjunto dos governos dos 12 países da América do Sul que visa promover a integração sul-americana através da integração física e logística desses países, com a modernização da infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações.

consulta e diálogo com as comunidades indígenas da região, os dois presidentes participaram de uma cerimônia festiva na presença de 5 mil pessoas em um estádio de futebol em Villa Tunari²⁴⁴, em agosto de 2009. Nesse evento, anunciaram, conjuntamente, o acordo no qual o BNDES faria um aporte de 332 milhões de dólares e o governo boliviano disponibilizaria uma contrapartida de 80 milhões de dólares para viabilizar a rodovia. O financiamento foi condicionado à contratação de uma empreiteira brasileira para execução da obra, a OAS. A justificativa da participação e do interesse brasileiro na obra, no âmbito da política externa do governo Lula de fortalecimento da integração latino-americana, foi um acordo assinado em dezembro de 2007, entre Lula, Morales e a presidente do Chile, Michelle Bachelet, para a construção de um corredor interoceânico, com previsão de ligação rodoviária entre os portos de Santos (Brasil) e Iquique (Chile), passando pela Bolívia.

Outro aspecto de comparação é que os dois empreendimentos são, política e simbolicamente, retornos dos presidentes Evo e Dilma para as suas bases. No caso de Evo, a construção visa atender antigos anseios das comunidades interculturais *cocaleras* do Chapare, sua base política e social. Já em relação à Dilma, a construção de mais um complexo hidrelétrico na Amazônia visa acolher as expectativas dos setores elétrico e desenvolvimentista, campo de enorme poder dentro de seu governo e também sua base profissional²⁴⁵, além de contribuir com a expansão internacional da atuação de grandes empreiteiras nacionais, política iniciada por seu antecessor, Lula da Silva.

O quarto ponto, central para o entendimento das possíveis diferenças entre um Estado que se reconhece como nacional e o outro, como plurinacional, é que os dois empreendimentos foram planejados sobre o argumento do interesse nacional. Sob essa compreensão, são projetos que afirmam trazer benefícios à toda a população nacional, seja facilitando o transporte e escoamento de produtos agrícolas, ou ampliando a capacidade de geração de energia dentro do Sistema Elétrico Interligado Nacional. Não necessariamente, e o histórico de grandes projetos mostra isso, essas ações trazem benefícios diretos e imediatos às comunidades que vivem nas regiões impactadas. Pelo contrário, são acompanhadas de diversos problemas, com sérios impactos socioambientais. Além disso, não preveem participação nos lucros e benefícios, na medida em que as ações governamentais atuais são voltadas apenas para a mitigação de impactos. Nesse ponto, o estudo comparado nos permitiu a reflexão sobre o interesse nacional e o plurinacional.

²⁴⁴ Província de Chapare, Departamento de Cochabamba.

²⁴⁵ Antes de assumir a presidência da república, Dilma Rouseff foi Secretária de Energia e Minas do Governo Estadual do Rio Grande do Sul de 1993 a 1994 e entre 1998 a 2001. No governo Lula foi Ministra de Minas e Energia de 2003 a 2005, quando assumiu a chefia da Casa Civil, local em que coordenou as ações do PAC até as eleições de 2009.

Os dois casos nos levam a questionar se existem diferenças substanciais no que seria o interesse (pluri)nacional na prática. Nesse sentido, questionamos se é possível redefinir o conceito para contemplar também os posicionamentos dos indígenas que vivem na região. É viável que seja contemplado, na mensuração do que é benefício para todos, além dos interesses econômicos e políticos, as visões e os posicionamentos das populações locais sobre grandes projetos de desenvolvimento?

O último ponto de comparação, é o fato que os dois empreendimentos foram projetados sem diálogo e sem consulta aos povos indígenas e comunidades locais possivelmente impactados. As interações entre os governos e povos indígenas tiveram início depois da decisão política e das tratativas econômicas tomadas em favor dos empreendimentos. Esse fato tumultua e dificultada, sobremaneira, as iniciativas de realização de consultas de acordo com os preceitos da Convenção 169 da OIT e a Declaração da ONU para povos indígenas, em especial o princípio de que a consulta deve ser prévia às medidas legislativas e administrativas que possam impactar os povos.

A análise dos dois casos e o acompanhamento que fizemos de outros procedimentos de consulta no Brasil e na Bolívia nos permite afirmar que é a partir dos projetos estratégicos de desenvolvimento que se estabelecem as grandes arenas políticas sobre a consulta. Uma gama de ações estatais se concretiza sem o devido processo de diálogo, participação e consulta e não ganha a repercussão e a dimensão adquirida nos casos que trouxemos aqui.

No Tapajós, podemos identificar algo que amplifica as discussões e os conflitos: o espólio da Usina de Belo Monte. Isso porque, diante da impossibilidade de interrupção da obra no rio Xingu, parte da rede de atores sociais contrários à usina migraram para o Tapajós, que se configurou, nessa situação, como nova trincheira de resistência ao desenvolvimentismo do governo Dilma e à exploração dos recursos hídricos amazônicos sem o devido diálogo com as populações locais. Soma-se a isso o fato de que se trata do primeiro projeto em execução, após compromissos firmados pelo governo brasileiro junto à OIT, de regulamentar e aplicar o direito de consulta de acordo com a Convenção 169, tendo o próprio governo afirmado, em diferentes momentos, que a consulta no Tapajós seria um processo piloto de aplicação de novos procedimentos para a sua replicação em outros contextos.

Já no TIPNIS, apontamos como motivos para a grande visibilidade do debate o fato de ser a primeira grande obra do governo boliviano, após a promulgação da nova Constituição, que incorporou integralmente no ordenamento jurídico nacional os preceitos da Convenção 169 e da Declaração da ONU para povos indígenas. Nesse contexto, a reação dos indígenas e

apoiadores à forma como o governo tentou iniciar as obras tem uma dupla dimensão de descontentamento: pela obra em si, que traz grandes impactos e que não foi precedida de um processo adequado de consulta e diálogo; e pela contradição entre os discursos governamentais de respeito aos povos indígenas e à *patchamama* e as ações realizadas no caso, como a forte repressão à VIII marcha indígena, a falta de estudos socioambientais para a obra e as tentativas de cooptação de lideranças para apoiarem a construção da rodovia. Para autores como Paz (2012) e Chávez e Chávez (2012), poucos casos são mais paradigmáticos para entender as forças, posições e contradições reais do processo político boliviano atual do que o caso TIPNIS, e o seu desenrolar gera profundas consequências no processo de câmbio capitaneado por Evo Morales e o MAS.

Dessa forma, podemos afirmar que os dois casos são reveladores da relação que se estabelece entre povos indígenas e Estados nacionais, dos projetos políticos e de poder atuais dos dois países, das contradições entre discursos e práticas estatais junto a essas populações e dos limites e problemas relacionados ao direito de consulta previsto na Convenção 169 da OIT.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Têm coisas que para o branco não são nada. Para gente é tudo. O que o branco chama de progresso pode não ser para a gente. Pode desenvolver, mas não pode ser apenas em cima da gente. (...) Tem que ver que o que é ruim pro índio é ruim pro branco. Nós sabemos das leis, têm muitas leis nesse país. Agora mesmo tive que tirar uma nova identidade [RG] porque a minha carteira de índio não vale mais nada. Tinha encontro dos guaranis na Argentina e não pude entrar, pois disseram que eu não tinha identidade. Tem muita lei, mas ninguém quer cumprir. (...) Às vezes eu fico cansado e todo esse povo também fica cansado. O que eu digo é se cansarmos de esperar vamos ter que rasgar esse papel e temos que dar o jeito a gente mesmo. Se o papel não for feito com a gente, se for feito só por branco, nós não queremos. (...) Tem que ser também do nosso jeito. (ELPÍDIO GUARANI-KAIOWÁ, em intervenção oral durante Aty-Guassu na aldeia Arroio Korá, município de Paranhos - MS, julho de 2015).

Na última etapa de escrita desta tese fui convidado pelo Conselho Guarani-Kaiowá para participar do Aty-Guassu — Grande Assembleia Guarani — que ocorreria na aldeia Arroio Korá, no município de Paranhos, em Mato Grosso do Sul, em uma área bem próxima à fronteira com o Paraguai. O convite foi feito para que participasse de uma das mesas, sobre registro civil em região de fronteira, já que dois meses antes ajudei na organização de um seminário internacional sobre o tema, pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Ao passar dois dias na aldeia, acompanhando o diálogo sobre os vários temas que preocupam e afetam os indígenas, foi possível traçar um paralelo entre as falas e as discussões realizadas na tese. Envolvido que estava com os temas analisados aqui, não pude deixar de ver a situação guarani como resultado direto da política indigenista do Estado brasileiro e das relações interétnicas estabelecidas ao longo da formação do país, com similitudes em outros contextos interétnicos na América Latina.

Nas falas que se sucederam durante a assembleia, ficou claro como os indígenas tiveram que utilizar, ao longo do tempo, um repertório de ações para resistirem às estratégias do Estado voltadas ao exercício de poder e controle sobre eles, principalmente no que diz respeito ao usufruto dos territórios tradicionais. Ao promover o esbulho de forma reiterada e estrutural das terras indígenas como forma de possibilitar a ocupação e exploração econômica da região, o Estado buscou retirar dos indígenas a sua capacidade de exercer suas formas próprias de autodeterminação. A aposta, ou meta, foi a de que gradativamente os indígenas iriam integrar-se e ingressar na base da estrutura social brasileira, como cidadãos empobrecidos e sem direitos.

A história dos guaranis mostra que caso tivessem se contentado com o papel de permanente vítima de processos de dominação no palco interétnico, eles teriam, de fato, desaparecido enquanto povo etnicamente diferenciado. É com essa perspectiva que nas últimas

décadas os indígenas têm se organizado politicamente e intensificado ações para retornar aos seus territórios, em processos de retomadas que se mostram como um importante instrumento de pressão para que o Estado promova a reparação e reconheça que na região houveram inúmeras violações de direitos humanos.

Além da questão fundiária, fica evidente nas falas e no acompanhamento que faço já há alguns anos da situação da região que o Estado nunca se apresentou no chão das aldeias guaranis em sua configuração ideal, como promotor de direitos de cidadania. Ali, o Estado não passou de uma caricatura, com seus aparatos e atores orientados muito mais para violar direitos do que em defendê-los. Nas poucas áreas destinadas pelo Estado aos guaranis, as super populosas reservas indígenas, o que se vê é a mesma situação de exclusão social identificada no contexto geral do Brasil por Alcida Ramos (1999).

Se, por um lado, o sistema de reservas tem garantido um mínimo de segurança territorial às sociedades indígenas, por outro lado, elas passaram a ser o protótipo da exclusão onde educação formal, direitos cidadãos e outros recursos de acesso à nação são reduzidos à caricatura. É como se o Estado tivesse passado um cordão de isolamento em volta das áreas indígenas, agora que ele não mais precisa de braços índios para os seus exercícios de crescimento (ibid., p. 12).

Por outro lado, mesmo em situações de vulnerabilidades sociais extremas os indígenas guaranis demonstram determinação e disposição de buscarem viver de acordo com suas perspectivas e projetos de futuro. Naquele cenário é possível ver de forma muito concreta a capacidade de resiliência dos povos indígenas. Tal qual identificado por Gersem Luciano (2013) no contexto interétnico do Alto Rio Negro, os guaranis, após séculos de violência física e cultural impetrados pelos aparatos estatais e do racismo cotidiano imposto pela sociedade nacional, buscam cada vez mais superar situações de vulnerabilidades para poderem definir e construir coletivamente ações que os permitam viver da forma que almejam. Junto à resiliência que os caracteriza, é possível ver também a sua capacidade de resistência. Não uma resistência naturalizada contra tudo que vem do “mundo dos brancos”. O que vemos lá é a decisão política coletiva e planejada de resistir à violência estatal e ao racismo social e institucional, persistente, que insiste em colocar os indígenas em guetos culturais e sociais. A resistência política reafirmada cotidianamente pelas comunidades é voltada à afirmação de que são brasileiros e, como tal, querem ter os seus direitos enquanto cidadãos respeitados e garantidos, de acordo com o que estabelece a Constituição Federal do país e o arcabouço jurídico internacional.

Entre as dezenas de falas que escutei a que mais chamou atenção e me levou diretamente às discussões realizadas aqui foi a da liderança indígena Elpídio Kaiowá, que

transcrevemos em parte no início destas considerações finais. Trata-se de uma liderança que em seus mais de cinquenta anos de vida testemunhou muito das violências impetradas por aparatos estatais e frentes econômicas contra os indígenas, conforme descrição contida no relatório da Comissão Nacional da Verdade (Brasil - CNV, 2014). Ao afirmar que existem outras perspectivas de “progresso” possíveis e que não é contra o desenvolvimento, Elpídio mostra que os povos indígenas não são opositores naturais de todos os projetos estatais, só não aceitam que sejam planejados e executados em desrespeito aos seus direitos, com o uso enviesado do discurso de interesse nacional. O que os povos indígenas cobram, e isso pode ser depreendido das discussões feitas aqui, é que qualquer ação que possa impactar seus territórios e suas vidas seja adequada e previamente dialogada, e que se respeitem as decisões coletivas dos povos indígenas.

Na fala de Elpídio estão também questões relacionadas à cidadania. Os povos indígenas têm se posicionado de forma a afirmar o pertencimento aos seus países e, assim, exigem que sejam considerados cidadãos plenos, dentro de princípios multiculturais e plurinacionais. Trata-se de uma cidadania qualificada, com os direitos decorrentes da sua condição nacional somados aos direitos específicos enquanto indígenas. É com essa perspectiva que Elpídio aborda a questão da participação social. Fala que as normas devem ser dialogadas e construídas de forma participativa, para que de fato reflitam os interesses e anseios dos povos indígenas. Por fim, Elpídio reforça a importância de termos consciência de que o que é ruim para os povos indígenas é ruim para a sociedade como um todo. É diante dessa constatação que se faz necessário pensar estratégias para garantir que os anseios e projetos dos povos indígenas, bem como de outros povos e comunidades tradicionais, sejam fatores importantes na mensuração do que é o interesse nacional. Ao respeitar outras perspectivas de desenvolvimento e exploração de recursos naturais, seria possível aos Estados nacionais tomar decisões a partir de interesses plurinacionais.

Se colocarmos uma lupa sobre outros contextos interétnicos no Brasil e na Bolívia veremos que os povos indígenas nos dois países vivem situações similares aos guaranis. Talvez em tons menos dramáticos do que no Mato Grosso do Sul, que tem se mostrado como uma região em que violações graves de direitos humanos são praticadas cotidianamente e à luz do dia, mas ainda assim com situações de vulnerabilidades que resultam diretamente dos modelos de colonização, da administração estatal sobre os povos indígenas e dos projetos de desenvolvimento e integração nacional impetrados pelos Estados.

Diante das colocações dos indígenas guaranis é que busco tecer as considerações finais desta tese. Como vimos, a história das relações interétnicas na América Latina é marcada pelas

tentativas coloniais e estatais de rompimentos com a capacidade de autodeterminação dos povos indígenas, com políticas voltadas à integração e conseqüente desaparecimento da diversidade étnica e cultural da região. São inúmeros os casos de violência decorrentes das tentativas de imposição de relações de poder pelo Estado, com práticas de rotinização da administração tutelar, categorizações arbitrárias e mensurações limitadoras dos territórios tradicionais dos povos indígenas.

Como afirma o sociólogo canadense Jean-Jacques Simard (2003) a partir da análise das relações coloniais no Quebec, as políticas para os povos nativos foram voltadas, historicamente, para a redução constante do “lugar do índio” no “novo” mundo forjado pelas experiências coloniais. Ou seja, os povos nativos viveram processos históricos de tentativas de redução de suas dimensões políticas, sociais, econômicas, culturais e territoriais, o que fez com que as fronteiras dos “mundos indígenas” fossem gradativa e constantemente encolhidas. Com isso, os povos nativos foram envolvidos em um labirinto de poderes burocráticos, tratados pelos Estados como problemas sociais e não como povos portadores de direitos. Ao serem “reduzidos” em sua complexidade, ainda segundo Simard (ibid.), os povos categorizados como indígenas passaram a ver seu futuro a partir do olhar do “mundo do branco”, como se não tivessem mais possibilidades reais de continuarem existindo como grupos étnicos diferenciados. Seus territórios, nesse contexto, passaram por reclassificações. Se antes eram terras ancestrais, transformaram-se, pela ação ou omissão estatal, em supostos vazios populacionais e civilizatórios passíveis de ocupação e exploração por terceiros. Além disso, nos processos coloniais, os povos nativos passaram a serem vistos como populações esvaziadas em sua identidade e cultura, prontas para serem incorporadas às lógicas econômicas e sociais hegemônicas.

As experiências coloniais obrigaram os povos indígenas a construírem um repertório de estratégias políticas para reverter a alienação dos seus territórios e de seus projetos de futuro. Mas é apenas nas últimas décadas que, através da ampla capacidade de resiliência, das estratégias de resistência e das articulações entre os povos, ocorre o que Carlos Frederico Marés (1998) chama de despertar dos povos indígenas para o direito. Após séculos de relações interétnicas em que os Estados buscaram legislar para os povos indígenas sem respeitar seus interesses, como se fossem populações sem organização social, sem lei e sem perspectivas futuras, os povos indígenas passaram a ver que nas discussões internacionais sobre direitos humanos e nos processos de incorporação desses princípios nas legislações nacionais estão arenas políticas fundamentais para a promoção de mudanças nas suas relações com os Estados e as sociedades nacionais. Despertar para o direito foi uma forma de os povos indígenas

reivindicarem mudanças nos processos de construções normativas. Se historicamente as normas eram impostas desde os níveis centrais de governo até chegar aos povos indígenas, inicia-se uma transição em que as legislações, mais do que uma imposição, passam a ser o reconhecimento das expectativas de direitos dos povos indígenas. Com essa mudança, as legislações voltam-se à afirmação da validade legal da indianidade, em que as identidades indígenas deixam de ser classificadas legalmente como uma condição transitória, um resquício da história a ser apagado dentro dos projetos de nação.

Nesse contexto, os povos indígenas iniciaram processos de construção social de um *corpus* jurídico internacional, chamado por Anaya (2006) de “direito consuetudinário internacional”. Com o novo campo de atuação, formado pelas interações entre diversos sujeitos políticos, os Estados nacionais não mais conseguiram atuar como aplanadores da diversidade e isolar o “problema do índio” em suas fronteiras. Os povos indígenas passaram a acessar novos palcos, dialogar com novos atores e construir novos roteiros, como na analogia feita por Alcida Ramos (1999).

Ao conquistarem o protagonismo das discussões sobre os seus direitos, os povos indígenas contribuíram para romper, em termos normativos, com perspectivas integracionistas historicamente presentes nas legislações dos países latino-americanos e no principal instrumento de direitos para povos indígenas em âmbito internacional até a década de 80, a Convenção 107 da OIT. Como afirma Francisco Bárcenas²⁴⁶, com o acesso a novos espaços de articulação e interlocução os povos indígenas puderam ir mais fundo nas discussões sobre os seus direitos e viram que as políticas indigenistas sempre foram, em essência, políticas coloniais disfarçadas.

As novas perspectivas de direitos construídas nos debates e nas construções de consensos no campo indigenista internacional têm como princípio fundamental um conceito amplo, que permite formas diversas de apropriação e entendimento, e que se baseia em algo sempre almejado pelos grupos étnicos — o direito de exercer o controle sobre suas vidas, projetos societários e territórios — o que se convencionou chamar de direito à autodeterminação. Como afirma James Anaya (2004), o *leitmotiv*, o motivo condutor da luta dos direitos dos povos indígenas nas últimas décadas, é a reivindicação do direito à autodeterminação.

Assim, foi a partir do campo indigenista internacional que se iniciou um processo de consolidação, em termos legais e discursivos, de direitos pautados pela autodeterminação.

²⁴⁶ Em entrevista ao autor. Lima - Peru, agosto de 2013.

Como principais resultados do debate temos a apresentação, em 1989, da Convenção 169 da OIT, e a aprovação, em 2007, da Declaração da ONU sobre os direitos dos povos indígenas. O texto da Convenção não foi explícito em estabelecer o direito à autodeterminação, ainda que os direitos previstos no texto sejam pautados por esse princípio. Já a declaração da ONU foi um marco importante para os povos indígenas ao explicitar esse direito.

A partir dos dois textos, pode-se afirmar a autodeterminação é o direito dos povos indígenas de determinar livremente sua condição política e a condução de seus processos econômicos, culturais e sociais, com especial salvaguarda sobre seus territórios. Trata-se, assim, de um direito voltado à restituição das formas próprias dos povos indígenas de autogoverno sobre seus territórios e projetos societários, em harmonia com os sistemas legais dos seus países. A autodeterminação não é voltada para a formação de nações dentro das nações, como alegam muitos dos críticos à legislação internacional de direitos indígenas, e sim um mecanismo de promoção da autonomia interna e do direito ao exercício pleno de sua territorialidade, de usufruto do seu território. Isso quer dizer que os Estados não têm o direito de exercer controle e dispor dos recursos naturais dessas áreas sem o diálogo e o consentimento prévio dos titulares de direito. Além da governança interna, a autodeterminação tem uma dimensão de empoderamento dos povos indígenas para a participação na sociedade nacional. Na medida em que os povos indígenas são legalmente cidadãos de seus países, devem ter respeitado o direito de participarem da vida local, regional e nacional, não só em assuntos que os dizem respeito diretamente, e sim em todos os temas de interesse dos cidadãos.

Diante dessa leitura, consideramos que no arcabouço jurídico atual a autodeterminação tem quatro dimensões de exercício: o direito à consciência étnica; o direito à autonomia com reconhecimento pleno das territorialidades; o direito à consulta, ao consentimento e à discordância, de forma livre, prévia e informada; e o direito à participação social e à cidadania. Para ser garantida, a autodeterminação deve ser acompanhada de direitos sociais voltados à superação das vulnerabilidades vividas pelos povos indígenas. Isso porque, à falta de disposição estatal de rompimento com práticas de exercício do poder e tutela sobre os povos indígenas agrega-se a manutenção de situações de vulnerabilidades, hierarquias e assimetrias entre indígenas e não indígenas, no Brasil e na Bolívia. Por mais que os povos indígenas sejam reconhecidos legalmente como sujeitos de direito, permanecem situações que os impedem de exercer a sua autodeterminação e terem os seus direitos garantidos.

Apesar de avanços normativos, os imaginários nacionais ainda colocam os “índios” em constante oposição aos seus Estados nacionais, como estrangeiros em sua própria terra.

Imagens cristalizadas ao longo dos últimos cinco séculos que pouco dizem da realidade dos povos indígenas são acionadas, em essência, para os mesmos propósitos, o de exercício de poder sobre eles, em situações em que o “índio hiper-real” eclipsa o “índio real”. É nesse contexto que se faz necessário o protagonismo dos povos indígenas a partir de suas realidades. Trata-se de uma indianidade e tradicionalidade que não se restringe a visões externas e que está centrada nas perspectivas próprias desses povos, em identidades baseadas no presente e em seus projetos de futuro, sem esquecer de suas histórias e memórias. Assim, superar discursos e imagens pré-concebidas é voltar-se para o presente e para o futuro dos povos indígenas.

Nas últimas décadas, os direitos estabelecidos nos instrumentos internacionais foram gradativamente incorporados nos ordenamentos jurídicos nacionais, no contexto de mudanças políticas dos países da região, o que é classificado por diversos atores como novo constitucionalismo latino-americano. No entanto, o que vemos no contexto atual é que mais do que uma disposição real de rompimento com práticas de dominação e tutela sobre os povos indígenas e seus territórios, os Estados brasileiro e boliviano têm se esforçado para burocratizar esses direitos, através de processos de regulamentação e/ou flexibilização das normativas internacionais. Assim, buscam a manutenção de mecanismos de tutela sobre os povos indígenas e sobre seus direitos. Para tanto, os Estados utilizam-se de um amplo repertório de estratégias, com a manutenção de práticas baseadas no léxico de preconceitos e categorias coloniais.

As posturas dos Estados nacionais frente às discussões realizadas no âmbito do sistema internacional de direitos humanos são reveladoras das posições políticas e das prioridades desses países. A análise da situação no Brasil e na Bolívia revela que os dois países têm mostrado a disposição de aderir aos instrumentos internacionais de direitos humanos, o que favorece a consolidação das democracias nesses países. No entanto, os Estados não têm reagido de forma aberta e transparente aos questionamentos das instâncias internacionais sobre suas práticas. Situação que fica clara no episódio de quase rompimento do Brasil com a Organização dos Estados Americanos - OEA, diante de questionamentos sobre violações de direitos humanos na construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte²⁴⁷. Assim, as adesões dos Estados brasileiro e boliviano aos instrumentos internacionais de direitos humanos não necessariamente são acompanhadas de ações efetivas para o cumprimento das normas incorporadas no ordenamento jurídico nacional. No caso do direito à autodeterminação, a ratificação e

²⁴⁷ A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), órgão da Organização dos Estados Americanos (OEA), notificou o governo brasileiro em duas ocasiões, entre 2011 e 2012, para que prestasse esclarecimentos sobre a situação das comunidades tradicionais localizadas na bacia do Rio Xingu, diante das obras da hidrelétrica de Belo Monte. O governo brasileiro reagiu de forma pouco diplomática ao que considerou uma intromissão indevida em seus assuntos, e suspendeu o pagamento de um parcela de ajuda à OEA de cerca de 6 milhões de dólares.

assinatura dos instrumentos internacionais não foram acompanhadas de mudanças concretas nas relações entre os povos indígenas, os Estados e as sociedades nacionais. A configuração atual dos Estados (pluri)nacionais e a falta de disposição estatal de aplicar integralmente esse direito têm inviabilizado o seu livre exercício pelos povos indígenas.

A pesquisa realizada mostra que no centro da disputa política e interpretativa sobre o conceito da autodeterminação estão os debates sobre a regulamentação e aplicação do direito de consulta. Em um contexto de “aceleração do crescimento” e desenvolvimentismo sobre territórios tradicionais, tanto no Brasil quanto na Bolívia, a consulta passou a figurar na agenda política dos povos indígenas e dos Estados nacionais como algo a ser disputado e controlado. Como nos colocou Cancio Rojas²⁴⁸, coordenador da CONAMAQ, a consulta tem sido um freio aos ímpetus de exploração territorial, um instrumento fundamental para que os povos possam questionar os Estados e evitar que mais violações dos direitos dos povos indígenas sejam praticadas. Os instrumentos internacionais de monitoramento e salvaguarda de direitos, como o Comitê de Peritos da OIT e Comissão Interamericana de Direitos Humanos, têm atuado de forma pró-ativa no sentido de garantir que o *corpus* jurídico internacional seja aplicado e respeitado nas práticas estatais junto aos povos indígenas.

As arenas políticas da consulta, que identificamos tanto nas discussões nacionais para a regulamentação do direito quanto em situações específicas, como no Tapajós e no TIPNIS, têm sido um espaço estratégico tanto para os Estados quanto para os povos indígenas. Na medida em que o direito é essencialmente interpretativo das normas que regulam as relações sociais, como nos ensina a professora Ela Wiecko de Castilho (2012), a disputa interpretativa sobre a consulta tem motivado amplas discussões entre os atores políticos presentes nas arenas como forma de ampliar ou restringir a sua aplicação. Essas discussões não são, como nos disse Sarela Paz²⁴⁹, abstratas ou restritas à academia. Nos debates sobre o direito de consulta estão questões centrais para os povos indígenas e os Estados nacionais. O que está em disputa é o direito dos povos indígenas de terem controle sobre os seus territórios e recursos naturais, com o direito de participarem ativamente dos processos de tomada de decisões estatais.

Essa é a mesma posição de Pablo Regasky (2003). Para ele, ao fim e ao cabo, as disputas atuais entre Estados e povos indígenas, que têm nas arenas da consulta um campo de disputa permanente, é sobre quem controla os recursos naturais existentes nas terras indígenas. Em conversa que tivemos em Cochabamba, no fim de 2014, Regasky²⁵⁰ reforça os argumentos

²⁴⁸ Entrevista ao autor. Novembro de 2014, Cochabamba-Bolívia.

²⁴⁹ Entrevista ao autor. Novembro de 2014, Cochabamba-Bolívia.

²⁵⁰ Entrevista ao autor. Novembro de 2014, Cochabamba-Bolívia.

do texto citado ao afirmar que os tensionamento entre povos indígenas e o Estado boliviano acerca das disputas territórios se intensificam cada vez mais, na medida em que o Estado boliviano tem priorizado a sua perspectiva desenvolvimentista. Com isso, o governo Evo tem acionado novas estratégias para superar posicionamentos contrários aos projetos econômicos, utilizando de uma retórica nacionalista voltada para o exercício de poder sobre os territórios comunais. Prova disso é a fala de Evo Morales, feita em julho de 2015, em um discurso durante a inauguração de um projeto em Sararenda, departamento de Santa Cruz. Na ocasião, Morales afirmou que se perde muito tempo com as chamadas consultas prévias, o que pode inviabilizar o desenvolvimento e o bem-estar do povo boliviano.

Não é possível que se perca tanto tempo com as chamadas consultas, essa grande debilidade que tem o nosso Estado. Agora, modificamos algumas normas, com o objetivo de acelerar os investimentos e para obter mais recursos naturais em benefício do povo boliviano. (EVO MORALES AYMA, *Los Tiempos*, julho de 2015).

A fala de Evo Morales é carregada de significados e reveladora das posições estatais no atual contexto da região. Não é um posicionamento isolado, representa a visão de seu grupo político acerca do debate da consulta. Mais, representa uma forma de pensar sobre os povos indígenas que está presente no imaginário latino-americano desde o período colonial: a de que os povos indígenas não podem atravancar os caminhos que levam ao desenvolvimento. Nesse sentido, a fala de Evo Morales não se difere de posicionamentos históricos como o externado no Brasil pelo então ministro do interior do Governo Ernesto Geisel, Mauricio Rangel Reis, quando afirmou que “os índios não podem impedir a passagem do progresso” (*apud* BRASIL - CNV, 2014, p. 245).

Como debatemos ao longo da tese, nas arenas das consultas os atores políticos têm revelado suas posições e expectativas acerca das relações entre povos indígenas e Estados nacionais. Por mais que a Bolívia tenha um novo *corpus* normativo, permanecem construções sobre os povos indígenas que os colocam em constante oposição aos ditos interesses nacionais, como se fossem barreiras permanentes para o desenvolvimento nacional. O direito de consulta, de acordo com essa visão, veio reforçar essa barreira, por isso a necessidade de exercer controle sobre ele. Na medida em que os Estados nacionais buscam aplicar o direito de consulta, sem alterações estruturais e econômicas, o direito se mostra insuficiente, o que provoca um descrédito em relação ao seu potencial.

Para os governos, legislar sobre esse direito, de forma a burocratizá-lo e tutelá-lo é uma forma de se apropriar e controlar as formas de aplicação. Em geral, as posições dos atores governamentais têm sido de ver o direito de consulta como uma etapa necessária para dar

continuidade aos projetos estratégicos de desenvolvimento, como um manto legitimador sobre as ações estatais. O que se vê é que o diálogo entre atores estatais e indígenas inicia-se com decisões políticas já tomadas, o que restringe as possibilidades de real participação indígena nos processos de tomada de decisão. Já os povos indígenas têm defendido uma leitura mais ampla, pautada pelo direito à autodeterminação. Como têm se posicionado os integrantes da CONAMAQ, a consulta não é um direito fundamental, mas a autodeterminação sim. Ou seja, a consulta é um meio de se garantir as formas próprias de autodeterminação, é um mecanismo para que os povos indígenas possam participar das decisões e ter suas posições respeitadas sobre ações com potencial de afetá-los.

Como falamos, os processos de regulamentação, no Brasil e na Bolívia, bem como em outros países latino-americanos que se lançaram nessa empreitada, têm sido colocados em suspeição e abandonados por organizações indígenas representativas. Isso não quer dizer que os povos indígenas não querem a consulta. O que foi possível concluir da análise dos processos é que a falta de consensos acerca das regulamentações deve-se, fundamentalmente, à discrepância de expectativas entre os atores políticos presentes nas arenas da consulta. Atores estatais, indígenas e da sociedade civil disputam o sentido e o controle sobre o direito de consulta, em leituras que oscilam entre a burocratização e tutela sobre a consulta e o entendimento desse direito como dimensão essencial do exercício das formas próprias de autodeterminação dos povos indígenas. Estão em disputa, assim, visões que colocam, por um lado, a consulta como um mecanismo que deve ser respeitado como forma de cobrir de legalidade processos de exploração dos territórios indígenas. Do outro, a defesa da consulta como forma de garantir e fortalecer a autodeterminação dos povos indígenas.

A pesquisa sobre os processos de aplicação do direito de consulta nos mostra que no atual momento temos uma inviabilização do direito de consulta como instrumento de construção de consensos entre Estados nacionais e povos indígenas. O que vemos é uma incapacidade dos processos de regulamentação atenderem às expectativas dos povos indígenas em relação à abrangência do direito de consulta. No entanto, isso não diminui a importância dos mecanismos de consulta como instrumento de construção de políticas indigenistas pautadas pela autodeterminação. Trata-se, nesse sentido, de um direito em construção, debate e disputa.

Os casos estudados mostram que as comunidades locais não querem apenas a consulta, querem exercer formas próprias de autodeterminação sobre suas vidas e seus territórios. Não querem somente o direito de falar sim ou não, querem participar, exercer direitos, serem mais do que comunidades hospedeiras de projetos de desenvolvimento pensados a partir dos gabinetes centrais dos Estados (pluri)nacionais. Querem o direito a uma cidadania plena, a

discutir verdadeiramente projetos que podem impactá-los, a participar da elaboração e também dos benefícios desses projetos. Nessa perspectiva, o direito de consulta hoje é insuficiente, mas é um instrumento a mais para que os povos indígenas possam construir suas formas próprias de autodeterminação.

Os casos do TIPNIS e Tapajós mostram que, por mais que não tenha sido possível a realização de um processo concertado de consulta, com etapas subsequentes e construção de acordos ao final, as discussões realizadas até aqui foram positivas. Primeiro porque evitaram a continuidade das ações estatais da forma que foram pensadas anteriormente, obrigando os Estados a retrocederem em seus planejamentos e cronogramas, o que leva Sarela Paz²⁵¹ a considerar a situação do TIPNIS como uma vitória dos povos indígenas. Além disso, as discussões realizadas garantiram maior informação para as comunidades, com maior possibilidade de mobilização e articulação entre indígenas, apoiadores e alguns setores dos governos.

Ainda assim, nos dois países, seja o Estado nacional ou o plurinacional, temos um conflito entre os direitos indígenas e projetos de desenvolvimento. O diálogo, a consulta e a participação social não alteram, sozinhos, situações de assimetrias históricas. No entanto, apontam um caminho importante para necessárias mudanças nas relações entre povos indígenas, Estados e sociedades nacionais. Com os novos direitos estabelecidos a partir do direito internacional consuetudinário, as definições sobre as formas adequadas de realização de consulta não se restringem a uma decisão estatal. Com o estabelecimento de arenas políticas de consulta e o protagonismo dos povos indígenas, as disputas interpretativas sobre a consulta são cada vez mais amplas, com participação efetiva de diversos atores políticos. Assim, temos no terreno da consulta disputas jurídicas, políticas e simbólicas. É preciso evitar que essas disputas sejam utilizadas como instrumento de dominação e manutenção do exercício de poder estatal sobre os povos indígenas, para que possa se concretizar como um direito que nos leva à travessia necessária da tutela para a autodeterminação.

Em um ensaio de 1994 que discutia o futuro da “questão indígena”, a antropóloga Manuela Carneiro da Cunha defendeu a necessidade de “um novo pacto com as populações indígenas, para que contribuam para a conservação da riqueza brasileira” (CARNEIRO DA CUNHA, 1994, p. 133). Para ela, a riqueza em questão é formada, de um lado, pela grande diversidade biológica e pelas florestas, e de outro pela sociodiversidade, o que representa um capital inestimável de imaginação sociológica e uma fonte de conhecimento. O novo pacto

²⁵¹ Em entrevista ao autor, em novembro de 2014. Cochabamba, Bolívia.

seria necessário, segundo ela, porque “os índios, que conservaram a floresta e a biodiversidade até agora estão sujeitos a grandes pressões de madeiras e de vários outros agentes econômicos. Nada garante, se as condições não mudarem, que possam continuar nesse rumo” (ibid.). Para ela, “contrariamente à visão ingênua que muitos têm dos índios, não se pode esperar que naturalmente eles se encarreguem desse serviço à coletividade [pois] a pressão externa é grande sobre seus recursos naturais, sejam eles madeira ou recursos minerais” (ibid.). Por esse motivo, ela afirmava que os direitos territoriais indígenas não deveriam ser vistos como um óbice para o resto do país, e sim algo estratégico para a manutenção da sociobiodiversidade nacional.

O que se deve procurar, no interesse de todos, é dar as condições para que esta riqueza não se perca. Fazem-se assim coincidir os direitos dos índios com os interesses da sociedade brasileira. (...) A posição dos índios no Brasil de hoje e de amanhã desenhar-se-á na confluência de várias opções estratégicas, tanto do Estado brasileiro e da comunidade internacional quanto das diferentes etnias. Trata-se de parceria”. (Cunha, 1994, p. 133-4).

Em uma entrevista que fizemos com o então Secretário Nacional de Articulação Social da Secretaria Geral da Presidência da República, Paulo Maldos, em dezembro de 2014, ele citou Carneiro Cunha e usou também a ideia da necessidade de um pacto. Para ele,

A agenda do governo não está colocando no centro a questão indígena. É preciso colocar a agenda indígena para o centro, como algo estratégico para o futuro do país. Precisamos de uma agenda indígena, de um novo pacto da sociedade nacional com os povos indígenas, para promoção e defesa dos direitos dos povos indígenas. Direitos territoriais, sociais, ambientais. Direito à consulta e à participação social, à gestão ambiental. (...) O discurso da restituição de direitos talvez não seja suficiente, é preciso ver que a questão indígena é estratégica para toda a sociedade. Não só para os índios. Temos que ter um pacto nacional em defesa dos direitos indígenas. (PAULO MALDOS, Secretário Nacional de Articulação Social da Presidência da República. Em entrevista ao autor. Brasília, dezembro de 2014).

A proposta feita por Manuela Carneiro da Cunha em 1994, corroborada com a afirmação de Maldos, se mostra atual no cenário interétnico do Brasil e da Bolívia. As perspectivas colocadas revelam que é preciso pensar o respeito aos povos indígenas como uma questão estratégica para toda a população. Nesse sentido, os debates atuais sobre o direito à autodeterminação, à consulta, à participação, apontam um caminho de transição entre a visão, ou desejo, de desaparecimento dos povos indígenas para o entendimento de que os povos indígenas vão permanecer, existindo como partes importantes das sociedades (pluri)nacionais. Para isso, é necessário romper de vez com a continuidade de práticas essencialmente coloniais. É preciso uma descolonização dos aparatos do Estado e da sociedade, acompanhada da descolonização e ressignificação do indigenismo, para que perca a sua dimensão de exercício

de poder colonial sobre os povos indígenas e se torne um instrumento de promoção e defesa dos direitos.

Trata-se de algo ainda a ser construído. Félix Cárdenas, Viceministro de Descolonização da Bolívia, em entrevista que realizamos em junho de 2011, afirma que a descolonização dos Estados nacionais só pode ser alcançado através de um profundo processo de descolonização. No caso da Bolívia, foi preciso que se reconhecesse como um país colonizado, um Estado sem nação e uma nação sem Estado, criado contra os povos indígenas, na tentativa de se formar uma nação mestiça com uma elite *criolla*. Para ele, para descolonizar é preciso inicialmente desnudar o caráter colonial do país, expor a crise dos modelos de desenvolvimento tentados no país. Nesse sentido, Cardenas afirma que a descolonização se dá através da quebra do racismo institucional, da hierarquização de saberes e modos de vida e do rompimento do patriarcado naturalizado nos estados coloniais latino-americanos. Para isso, é preciso construir novas relações entre os povos indígenas e não indígenas, revalorizar os modos de vida e os saberes dos diferentes grupos étnicos bolivianos, redefinir o papel da mulher e das relações geracionais. Isso só é possível através de mudanças estruturais no Estado boliviano, entre elas, a promulgação de uma nova constituição, novas relações com a *Madre Tierra*, mudanças na estrutura do judiciário e das forças armadas e um câmbio profundo na política de educação do país. Essas mudanças só puderam ser pensadas porque, segundo ele, os políticos do país pararam de buscar soluções em teorias externas como faziam anteriormente e voltaram os olhos para dentro, para os conhecimentos e as filosofias indígenas.

Não se trata de um retorno romântico ao passado e sim o resgate científico dos conhecimentos, da filosofia, da história, da geografia, da epistemologia dos povos indígenas. Não se trata de fundamentalismo marxista nem messianismo indígena, trata-se de recuperar o equilíbrio entre homens, mulheres, índios, negros, brancos, equilíbrio entre as gerações. Não estamos mais falando de concessão, e sim construção de políticas. (...) Se quer ser livre, esquece Marx e Cristo e vamos construir o nosso país a partir das nossas idéias. (FÉLIX CÁRDENAS, em entrevista ao autor. Junho de 2011, traduzido do espanhol).

No entanto, a descolonização, para ser efetiva, não pode ser apenas uma agenda de governo. É uma agenda de toda a sociedade, dos povos indígenas, da academia. Silvia Rivera (2010), socióloga e historiadora aymara, afirma que é preciso ir mais além das palavras. Para ela, o governo Evo tem feito um enorme esforço para capturar palavras, ideias, filosofias dos povos indígenas para usá-las de forma distorcida, como meio de criar uma aparência de plurinacionalidade sob a base do desenvolvimentismo capitalista de Estado. Apesar da aparência plurinacional, o que se mantêm são práticas de violações sobre os direitos indígenas.

Para ela, é preciso que as palavras, os discursos sejam um recurso real de comunicação, não um fetichismo da linguagem sobre os “índios”.

Em todo caso, não podemos ser pessimistas, como afirma Maria Eugênia Choque Quispe²⁵²: “se nós, os povos indígenas, fossemos pessimistas não teríamos chegado até aqui, e hoje não teríamos um caminho a seguir”. Que sigamos pelo caminho aberto por mulheres e homens indígenas na perspectiva de autodeterminação dos povos como meio de construção de uma sociedade mais justa, fraterna, democrática e verdadeiramente plurinacional. Que aprendamos com a visão de mundo dos povos indígenas do Alto Rio Negro, que, segundo Gersem Luciano (2013), baseia-se no diálogo, na reciprocidade e na complementaridade. Afinal, como afirma Maria Quispe Rodrigues²⁵³, liderança indígena Qhara-Qhara, “(...) continuaremos trabalhando, propondo, lutando. Vamos seguir existindo, todos nós, os índios e também vocês, *Hermanos*”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA, A. *El Buen Vivir, una oportunidad por construir*. Ecuador Debate, Quito, 75. 2008.

ALBÓ, Xavier. *El proyecto campesino de estado y sociedad en Bolivia*. Em: Repensando el país. La Paz: MBL, pp.299 342. 1987

_____. *Etnicidad y movimientos indígenas en America Latina*. Mimeo. Rosario: 2005.

_____. *Movimientos y poder indígena en Bolivia, Ecuador y Perú*. La Paz: CIPCA, 2009.

²⁵² Em entrevista ao autor. Guatemala, agosto de 2014.

²⁵³ Em entrevista ao autor. Cochabamba, Bolívia, novembro de 2014.

_____. *Suma amaña = convivir bien. ¿Cómo medirlo?* Em: FARAH, Ivonne H. e Vasapollo, Luciano. (coords.). *Vivir bien: ¿Paradigma no capitalista?* Sapienza, Università di Roma. 2014.

_____. *David contra Goliat: tres casos en la Amazonía andina*. CIPCA Bolívia, mayo de 2014. mimeo.

_____, SANDÓVAL, Godofredo; e GREAVES, Tomás. *Chuquiawu: la cara aymara de la Paz*. La Paz: CIPCA. 1982.

ALFRED, Taiaiake. *Peace, Power, righteousness: An indigenous manifesto*. Oxford: Oxford University Press, 2a. ed. 2009.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livre”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas*. 2 ed. Manaus: PGSCA- UFAM, 2008.

_____. *Entre a “proteção” e o “protecionismo”*. Especial Fundação Ford. Le Monde Diplomatique Brasil. Maio de 2012.

_____, MARIN, Rosa e NAKAZONO, Erika. *Projeto de Pesquisa: a formação como instrumentos de participação direta no processo de consulta: ação pedagógica para efetivação da Convenção 169*. 2012. mimeo.

ALVA ARÉVALO, Amelia. *El derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas en Derecho Internacional*. Vol. 76. Universidad de Deusto, 2014.

ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina e ESCOBAR, Arturo. *O cultural e político nos movimentos sociais latino-americanos*. In: *Cultura e Política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

AMELLER TERRAZAS, Vladimir e CHÁVEZ RODRÍGUEZ, Diego Andrés. *La consulta previa en el Estado boliviano*. Em: CAJÍAS DE LA VEGA, Beatriz e HEINS, Claudia (orgs.). *El derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas en América Latina*. Fundação KAS, Bolívia, 2012.

ANAYA, S. James. *Indigenous Peoples in International Law*. New York: Oxford University Press. 2004.

_____. *Los derechos de los pueblos indígenas*. Em: BERRAONDO, MIKEL (org.). *Pueblos indígenas y derechos humanos*. Instituto de Derechos Humanos. Universidad de Deusto. Bilbao, 2006.

_____. *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. Consejo de Derechos Humanos. 12ª período de sesiones. 15 de julio de 2009.

_____. *El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la Declaración*. CHARTERS, Claire e STEVENHAGEN (eds.). *El desafío de la Declaración. Historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas*. Copenhague: Grupo Editorial de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, 2010.

_____. *Statement by Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples.* Thirteenth Session of the United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues. may 2014.

_____. *Report on observations to communications sent and replies received by the Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples, James Anaya.* Human Rights Council. Twenty-seventh session. UN General Assembly, september 2014.

ANDERSON, Benedict. *Comunidades imaginadas. Reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo.* Tradução: Denise Bottman — São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ANDRADE, Everaldo de Oliveira. *A Revolução Boliviana.* São Paulo: Editora UNESP, 2007.

ANDRADE, Lúcia M. M. de. *O direito à consulta livre, prévia e informada: os limites da “consulta aos quilombolas”.* Comissão Pró-Índio de São Paulo. 2008.

ARENDT, Hannah. *As Origens do Totalitarismo.* Editora Companhia das Letras, São Paulo, 2004.

AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the public space in Latin America.* Princeton, Princeton University Press, 2002.

AYLWIN, José. *El derecho internacional de los derechos humanos y los pueblos indígenas.* Em: Matías Meza-Lopehandía (ed.). *Las implicancias de la ratificación del Convenio n.o 169 de la OIT en Chile.* Documento de Trabajo n.o 10, 2.a ed. Temuco: Observatorio Ciudadano de Chile, 2010.

BALDI, César Augusto. *Novo constitucionalismo latino-americano.* Estado de Direito, n. 32, Porto Alegre, nov. 2011.

BAINES, Stephen Grant. *É a FUNAI que sabe: a frente de atração Waimiri-Atroari.* Belém: MPEG/CNPq/SCT/PR. 1990.

_____. *Imagens de liderança indígena e o Programa Waimiri-Atroari: índios e usinas hidrelétricas na Amazônia.* Revista de Antropologia. Online. vol.43, n.2, pp. 141-163. ISSN 0034-7701. 2000.

BAINES, Stephen G. e TEÓFILO DA SILVA, Cristhian. *Antropólogos, usinas hidrelétricas e “desenvolvimentalismo” na América Latina.* Resenha de VERDUM, Ricardo [et al.] (orgs.) *Integração, usinas hidroelétricas e impactos socioambientais.* Brasília: INESC, 2007.

BALLÓN, Francisco. *Introducción al derecho de los pueblos indígenas.* Lima: Defensoría del Pueblo. Conacami. 2006

BAQUERO DÍAZ, Carlos Andrés *Quién es quién?* Disponível em <http://www.consultaprevia.org/#!/columna/15>. Dezembro de 2014.

BAREMBLITT, Gregorio F. *Compêndio de análise institucional e outras correntes: teoria e prática.* 5 ed. Belo Horizonte, MG: Instituto Felix Guattari, [1992] 2002.

BARTH, Frederik. *Os grupos étnicos e suas fronteiras.* 1967. Em: O Guru, o Iniciador e outras variações antropológicas. Ed. Contra Capa.

- BARRAGÁN, Rossana e SOLIZ, Carmen. *Identidades urbanas: el caso de los indígenas en las ciudades de La Paz y El Ayo (Altiplano Norte)*. 2009.
- BARUME, Albert K. *Respondiendo a las preocupaciones de los Estados africanos*. Em: CHARTERS, Claire e STEVENHAGEN (eds.). El desafío de la Declaración. Historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas. Copenhague: Grupo Editorial de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, 2010.
- BARROSO HOFFMANN, Maria. *Fronteiras étnicas, fronteiras de Estado e imaginação da nação: um estudo sobre a cooperação internacional norueguesa junto aos povos indígenas*. Rio de Janeiro: E-papers: Museu Nacional, 2009.
- BARTOLOMÉ, Miguel Alberto. *Gente de Costumbre y Gente de Razón. Las identidades étnicas en México*. Siglo XXI Editores, s. a. de c. v. México, Df. [1997] 2006.
- BELINDA FONTANA, Lorenza e NATÓ, Alejandro. *Sindicato campesino vs indígenas leco: el conflicto por la tierra en Apolo*. Foro metodológico sobre diálogo e transformación de conflictos. La Paz, octubre de 2010.
- BONFIL BATALLA, Guillermo. *El pensamiento político de los Indios en América Latina*. Anuario Antropológico, v. 79, p. 11-54, 1981.
- _____. *Do indigenismo da revolução à antropologia crítica*. In: JUNQUEIRA, Carmen e CARVALHO, Edgard. (orgs.) Antropologia e Indigenismo na América Latina. São Paulo: Cortez, 1981.
- _____. *México Profundo. Una civilización negada*. Primeira edición en este formato. México, [1987], [1989] 2005.
- BOURDIEU, Pierre. *Contrafuegos I. Tácticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.
- _____. *O Poder Simbólico*. Tradução de Fernando Tomaz. 11ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- _____. *O campo político*. Revista Brasileira de Ciência Política, no 5. Brasília, janeiro-julho de 2011, pp. 193-216. 2011.
- BORÓN, A. *A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal*. Em: E. Sader e P. Gentili (org.) Pós neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático. São Paulo: Editora Paz e Terra S.A., 1995.
- BRAND, Antônio. *Mudanças e continuidades na política indigenista pós-1988*. Em: LIMA, Antônio Carlos de Souza e BARROSO-HOFFMANN (orgs.) Estado e Povos Indígenas – Bases para uma nova política indigenista II. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria. LACED, 2002.
- BURGER, Julian e CASTRO, David Martín. *Pueblos indígenas en Naciones Unidas. Mecanismos de protección, agencias e instancias*. Em: BERRAONDO, MIKEL (org.). Pueblos indígenas y derechos humanos. Instituto de Derechos Humanos. Universidad de Deusto. Bilbao, 2006.
- CAMACHO BALDERRAMA, Natalia. *El movimiento campesino boliviano: entre la resistencia y la adaptación*. Informe final del concurso: Culturas e identidades en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. 2001.

CAMARGO, Alfredo José Cavalcanti Jordão de. *Bolívia – a criação de um novo país. A ascensão do poder político autóctone das civilizações colombianas a Evo Morales*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2006.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. *Identidade, etnia e estrutura social*. Ênio Matheus Guazzelli e CIA LTDA. São Paulo, 1976.

_____. *Sociologia do Brasil Indígena*. Brasília, Ed. UnB, 1978. 2ª Edição.

_____. *Índio e o mundo dos brancos (O)*. Brasília, Ed. UnB, 1981. 3ª Edição.

_____. *Caminhos da identidade: ensaios sobre a etnicidade e multiculturalismo*. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: Paralelo 15. 2006.

_____. *Prefácio*. Em: BARTOLOMÉ, Miguel Alberto. *Gente de Costumbre y Gente de Razón. Las identidades étnicas en México*. Siglo XXI Editores, s. a. de c. v. México, Df. [1997] 2006.

CARNEIRO DA CUNHA, Manuela. *Introdução a uma história indígena*. In: História dos Índios do Brasil, CARNEIRO DA CUNHA, Manuela. (org.). Fapesp, SMC, Companhia das Letras, São Paulo, 1992.

_____. *O futuro da questão indígena*. Estudos avançados, v. 8, n. 20, p. 121-136, 1994.

_____. *Cultura com aspas e outros ensaios*. COSACNAIFY, 2010.

_____. *Índios no Brasil: história, direitos e cidadania*. 1. ed. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

_____. *O que são comunidades tradicionais ou locais*. Oficina SG-PR e IBGE. Rio de Janeiro, 2014. mimeo.

CARVALHO, Kátia. *Parecer sobre a aplicação da Convenção 169 da OIT no Poder Legislativo*. Consultoria da Câmara dos Deputados. Brasília, 2013. mimeo.

CASTAÑO, Gabriel Murillo. *El fortalecimiento de La ciudadanía. Consideraciones sobre gobernanza, participación ciudadana y democracia deliberativa en la era de la globalización*. Em: Selee, Andrew D. y Rel Rio, Leticia Santín (coord.). Democracia y ciudadanía, 2006.

CASTILHO, Ela Wiecko V. de. *Introdução*. Em: Antropologia e direito: temas antropológicos para estudos jurídicos/ coordenação geral de Antonio Carlos de Souza Lima —/ Rio de Janeiro/ Brasília: Contra Capa/ LACED/ Associação Brasileira de Antropologia, 2012.

CEPAL. *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*. Síntesis. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37050/S1420783_es.pdf?sequence=4. Consultado em 12.12.2014.

CHÁVEZ, Patricia e CHÁVEZ, Marxa. *TIPNIS: el reposicionamiento de las luchas sociales en Bolivia*. Em: La Victoria Indígena del TIPNIS. Colección: El horizonte interior. Wa-GUI. La Paz, Bolivia. 2012.

CHOQUEHUANCA, C. D. *Hacia la reconstrucción del Vivir Bien*. América Latina en Movimiento, ALAI, No 452. 2010.

CLASTRES, Pierre. *A sociedade contra o Estado — pesquisas de antropologia política*. São Paulo. Cosa Naifa, 2012.

CUÉLLAR M., Roberto. *Presentación*. Em: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Ombudsman y acceso a la justicia de los pueblos indígenas: estudio de casos en Bolivia, Colombia, Guatemala e Nicaragua. San José, Costa Rica. IDH, 2006.

DAES, Erica-Irene. *The Spirit and the Letter of the Right to Self-determination: Reflections on the Making of the United Nations Draft Declaration*. Em: P. Aikio and M. Scheinin (ed.) *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self determination* (Turku: Institute for Human Rights, Åbo Akademi University), 2000.

_____. *La contribución del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas a la génesis y evolución de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Em: CHARTERS, Claire e STEVENHAGEN (eds.). *El desafío de la Declaración. Historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas*. Copenhague: Grupo Editorial de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, 2010.

DAGNINO, Evelina. *Os Movimentos Sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania*. Em: DAGNINO, Evelina (org.). *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. *Sociedade civil, participação e cidadania: do que estamos falando?* Em: MATO, Daniel (coord.) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: AFCES, Universidad Central de Venezuela. 2004.

DAHL, Jens. *IWGIA: a history*. Copenhagen, Denmark. IWGIA, 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Conselhos populares e democracia participativa*. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI203171,101048,Conselhos+populares+e+democracia+participativa>. Acessado em dezembro de 2014.

DÁVALOS, P. *Reflexiones sobre el sumak akwsay (buen vivir) y las teorías del desarrollo*. ALAI (Agencia Latino Americana Informaciones), Quito, Agosto: 2008.

DÍAZ, Floriberto Escrito. *Comunalidad, energía viva del pensamiento mixe. Ayuujksënää'yën – ayuujkwënää'ny – ayuujk mēk'ajtën*. Em: ROBLES, Hernández Sofía e CARDOSO, Jiménez Rafael (compiladores). *Coleção Voces Indígenas*. México: UNAM/Programa Universitario México Nación Multicultural, 2007.

DUPRAT, Deborah. *A Convenção 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada*. RCJ - Revista Culturas Jurídicas, Volume 1, Número 1, 2014.

EIDE, Asbjorn. *Los pueblos indígenas, el grupo de trabajo sobre poblaciones indígenas y la adopción de la declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Em: CHARTERS, Claire e STEVENHAGEN (eds.). *El desafío de la Declaración. Historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas*. Copenhague: Grupo Editorial de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, 2010.

ESCOBAR, Arturo. *Una minga para el postdesarrollo: lugar, medio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales. Lima, 2010.

ESCÁRZAGA, Fabiola. *El gobierno de los movimientos sociales*. Em: ERNST e SCHMALZ (orgs.). *El primer gobierno de Evo Morales: un balance retrospectivo*. Plural editores, La Paz. 2012.

ETXEBERRIA, Xabier. *Prólogo*. Em: BERRAONDO, MIKEL (COORD.). *Pueblos indígenas y derechos humanos*. Instituto de Derechos Humanos. Universidad de Deusto. Bilbao, 2006.

EVANS-PRITCHARD, E. E. *Bruxaria, oráculos e magia entre os Azande*. Tradução Eduardo Viveiros de Castro - Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

FACURI, Micheline Ferreira. *A implantação de usinas hidrelétricas e o processo de licenciamento ambiental: a importância da articulação entre os setores elétrico e de meio ambiente no Brasil*. Universidade Federal de Itajubá - MG, Dissertação de mestrado. 2004.

FAJARDO, Raquel Z. Yrigoyen. *Pluralismo jurídico, derecho indígena y jurisdicción especial en los países andinos*. Revista El Otro Derecho, n. 30. Variaciones sobre la justicia comunitaria. Bogotá: ILSA, 2004. p. 171-196.

_____. *Aos 20 anos da Convenção 169 da OIT: balanço e desafios da implementação dos direitos dos Povos Indígenas na América Latina*. Em: VERDUM, Ricardo. *Povos Indígenas: Constituições e reformas políticas na América Latina*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2009.

FAVRE, Henri. *El Indigenismo*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica. 1999.

FERREIRA, Mariana K. L. *Da Origem dos Homens à Conquista da Escrita: Um Estudo sobre Povos Indígenas e Educação Escolar no Brasil*. São Paulo. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia - USP, 1992.

GALEANO, Eduardo. *Discurso en la investidura de Evo Morales como Presidente de la República*. La Paz, Plaza de Los Héroes, enero de 2006.

GAMBOA, César e SNOECK, Sébastien. *Análisis crítico de la consulta previa en el Perú. Informes sobre el proceso de reglamentación de la ley de consulta y del reglamento*. CNDH, Lima/Peru. 2012.

GAMBOA, Juan C.. *Itinerario del Pueblo Rom de Colombia: apuntes para la historia de su proceso de visibilización*. 2004.

GARCIA, Thiago Almeida. *De Juvenalistas à Tupinambá. Política indigenista, movimentos indígenas e identidades emergentes no sul da Bahia*. Monografia de Graduação. Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, 2005.

_____. *No chão da escola é diferente? A educação intercultural do Brasil e da Bolívia a partir de duas comunidades Chiquitano*. Dissertação de mestrado. CEPPAC/UnB, 2010.

GARCIA LINERA, Álvaro. *La potencia plebeya. Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*. La Paz: Prometeo libros/Clacso, 2008.

GARRETÓN, Manuel Antonio et al. *América Latina no século XXI: em direção a uma nova matriz sociopolítica*. Tradução Ximena Simpson - Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

- GISBERT, Carlos D. Mesa. *Historia de Bolivia*. Sexta edición actualizada y aumentada. Editorial Gisbert y CIA S.A. La Paz, 2007.
- GÓMEZ, Magdalena. *El convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo*. Em: BERRAONDO, MIKEL (org.). *Pueblos indígenas y derechos humanos*. Instituto de Derechos Humanos. Universidad de Deusto. Bilbao, 2006.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. *Colonialismo interno (uma redefinição)*. In: *A teoria marxista hoje. Problemas e perspectivas* Boron, Atilio A.; Amadeo, Javier; Gonzalez, Sabrina. 2007.
- GRÜNEWALD, Rodrigo de Azeredo. *Etnogênese e “regime de índio” na Serra do Umã*. Em: *A viagem da volta: etnicidade, política e reelaboração cultural no Nordeste indígena*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, p. 137-172, 1999.
- GUDYNAS, Eduardo. *Buen vivir: Germinando alternativas al desarrollo*. América Latina em Movimento - ALAI, no 462. Quito, 2011.
- HALE, Charles. *Neoliberal Multiculturalism: The Remaking of Cultural Rights and Racial Dominance in Central America*. Polar 28. 2005.
- HUANACUNI, Fernando. *Vivir bien/buen vivir. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales*. La Paz: Convenio André Bello-CAOI- Instituto Internacional de Integración. 2010.
- IBARRA, Mario. *Organismos internacionales. Instrumentos internacionales relativos a las poblaciones indígenas*. Em: *América Latina: etnodesarrollo y etnocidio*, Costa Rica, FLACSO-UNESCO, 1982.
- KING, Gary, KEOHANE, Robert O. & VERBA, Sidney. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. One of Princeton University Press's. 1994
- KRUSE, Thomas. *La Guerra del Agua en Cochabamba, Bolivia: terrenos complejos, convergências nuevas*. In: TOLEDO, Enrique de la Garza. (Org.) *Sindicatos y nuevos movimientos sociales em América Latina*. Colección Grupos de Trabajo de CLACSO, Buenos Aires, Argentina, 2005.
- LARREA, A, M. *La disputa de sentidos por el buen vivir como proceso contrahegemónico*. In: “Los nuevos retos de América Latina. Socialismo y sumak kawsay”. SENPLADES, Quito, 2010.
- LINS RIBEIRO, Gustavo. *Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento*. Novos Estudos, março de 2008.
- LISOCKA-JAEGERMANN, Bogumila. *Los afrodescendientes en los países andinos. El caso de Bolivia*. Revista del CESLA, vol. 1, núm. 13, pp. 317-329. 2010.
- LITTLE, Paul. *Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade*. Série Antropologia. Brasília, 2002.
- LOAYZA BUENO, Rafael. *Eje del MAS. Ideología, Representación y Mediación en Evo Morales Ayma*. Fundación Konrad Adenauer - KAS, Oficina Bolivia. 2011.
- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco. *Autonomías indígenas en América Latina*. Colección Derechos Indígenas. Oaxaca, México. 2007.

_____. *Autonomías y derechos indígenas en México*. Juxtlahuaca, Oaxaca. Mc editores, 2009.

LUCIANO, Gersem José dos Santos. *Expectativas do Movimento Indígena no Cenário Atual*. Em: Políticas Indígenas e Políticas Indigenistas no Cenário Brasileiro Contemporâneo – Subsídios e Informações. ABA/CAI, 2006-2008. Disponível em <http://www.abant.org.br/index.php?page=3.4>. 2009.

_____. *A conquista da cidadania indígena e o fantasma da tutela no Brasil contemporâneo*. In: RAMOS, Alcida Rita. *Constituições Nacionais e Povos Indígenas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

_____. *Educação para manejo do mundo: entre a escola ideal e a escola real no Alto Rio Negro - Rio de Janeiro*: Contra Capa; LACED, 2013.

MALDONADO, Ariruma Kowii. *Memoria, identidad e interculturalidad de los pueblos del Abya-Yala*. In: Zapata Silva, Claudia (org.). 2007. *Intelectuales indígenas piensan América Latina* Quito: Universidad Andina Simon Bolivar/Abya Yala/Centro de Estudios Culturales Latinoamericanos, Universidad de Chile.

MAMANI RAMÍREZ, Pablo. *El ritual de la toma indígena del poder: Evo Morales y el cuestionamiento de los imaginarios del poder colonial*. Em: ERNST e SCHMALZ (orgs.). *El primer gobierno de Evo Morales: un balance retrospectivo*. Plural editores, La Paz. 2012.

MARÉS, Carlos Frederico. *O renascer dos povos indígenas para o direito*. Curitiba: Juruá, 2000.

MARTÍNEZ MITA, María. *Impacto del pueblo afroboliviano en el reconocimiento de sus derechos humanos en el proceso Constituyente de Bolivia, 2006-2008*. Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador . Maestría en Derechos Humanos y Democracia en América Latina. 2008.

MAYORGA, Fernando. *Encrucijadas: Ensayos sobre democracia y reforma estatal en Bolivia*. La Paz, Editorial Gente Común. (2009)

_____. *Dilemas. Ensayos sobre democracia intercultural y Estado Plurinacional*. CESU - UMSS, Plural. 2011.

MAZALTO, Marie. *Clímax político en Bolivia: Conferencia Mundial de los Pueblos sobre Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra*. Relations (Quebec, Canadá), mayo de 2010. Disponível em: <http://www.revuerelations.qc.ca/relations/>.

MEIRELES, Denise Maldí. *Guardiães da Fronteira – Rio Guaporé, século XVIII*. Editora Vozes, Petrópolis, Brasil, 1989.

MELATTI, Julio Cezar. *Convenção para a Grafia dos Nomes Tribais*. 1999. (Disponível em: <http://www.juliomelatti.pro.br/notas/n-cgnt.pdf>. Acessado em abril de 2014).

MÉNDEZ, Cecilia. *Incas sí, indios no: apuntes para el estudio del nacionalismo criollo en el Perú*. IEP, 1995.

MILLER, Bruce Granville. *Invisible indigenes: the politics of Nonrecognition*. University of Nebraska, 2003.

MORAES, Germana de Oliveira. *Por los derechos de pachamama y por el buen vivir: un nuevo modelo socioambiental y ecocéntrico, comunitario y solidario*. PUC-PR, PROCADNF. 2014.

MORALES AYMA, Evo. *Mi vida de Orinoca al Palacio*. Gráficas Sagitário. La Paz, 2013.

_____. *Por una hermandad planetaria de los pueblos*. Discurso del Presidente Evo Morales en la inauguración de la Cumbre del G77. 27 de junho de 2014. Disponível em <http://www.presidencia.gob.bo>. 2014.

MOREIRA NETO, Carlos de Araújo. *Política indigenista e papel da FUNAI*. Mimeo, 1988.

MORENO MORALES, Daniel; VARGAS VILLAZÓN, Gonzalo e OSORIO MICHEL, Daniela. *Nación, Diversidad e Indetidad en el marco del Estado Plurinacional*. Cochabamba: Fundación PIEB, 2014.

MUELAS HURTADO, Lorenzo. *Os povos indígenas e a constituição da Colômbia. Primeira experiência de participação indígena nos processos constituintes da América Latina*. Em: Ramos, Alcida Rita. (org.) *Constituições Nacionais e Povos Indígenas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

NIEZEN, Ronald. *The origins of indigenism. Human rights and the politics of identity*. University of California Press. Berkeley, 2003.

NOVION, Jacques de. *Hegemonía, Integración Y Seguridad En Las Américas A Principios Del Siglo XXI*. 36º Encontro Anual da ANPOCS. 2012.

ORTNER, Sherry. *Power and projects: reflections on agency*. *Anthropology and social theory: culture, power, and the acting subject*, p. 129-154, 2006.

OXFAM. *El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas*. La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Oxfam América, Perú. 2011.

PACHECO DE OLIVEIRA, João. *A presença indígena na formação do Brasil*. SECAD/MEC - LACED/Museu Nacional. Brasília/Rio de Janeiro, 2006.

_____. *Mensurando Alteridades, Estabelecendo Direitos: Práticas e Saberes Governamentais na Criação de Fronteiras Étnicas*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 55, no 4, 2012.

PAMPLONA FILHO, Rodolfo; VILLATORE, Marco Antônio. *Direito do Trabalho Doméstico*. 2a. ed., São Paulo: LTr, 2001

PAZ, Sarela. *El conflicto del TIPNIS y sus consecuencias para el Estado Plurinacional de Bolivia*. Em: La Victoria Indígena del TIPNIS. Colección: El horizonte interior. Wa-GUI. La Paz, Bolivia. 2012.

_____. *La marcha indígena del TIPNIS en Bolivia y su relación con los modelos extractivos de America del Sur*. mimeo. 2013.

PERRONE- MOISÉS, Beatriz. *Índios livres e índios escravos. Os princípios da legislação indigenista do período colonial (séculos XVI a XVIII)*. Em: História dos Índios do Brasil, CARNEIRO DA CUNHA, Manuela. (org.). Fapesp, SMC, Companhia das Letras, São Paulo, 1992.

PINTO, Simone Rodrigues. A Convenção 169 da OIT e o Direito de Consulta Prévia. In: SILVA, Cristhian [et al.] (org.). *Problemáticas sociais para sociedades plurais: políticas indigenistas, sociais e de desenvolvimento em perspectiva comparada*. São paulo: Annablume; Distrito Federal: FAP-DF, 2009.

PIOVESAN, Flávia. *Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos: jurisprudência do STF*. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesan/piovesan_tratados_sip_stf.pdf. Acessado em outubro de 2014. 2008.

PRADA ALCOREZA, Raúl. *Bolivia: la desaparición de la consulta a los pueblos indígenas*. Em: territorios em resistencia. agosto de 2013. Disponível em: <http://www.territoriosenresistencia.org/noticias/bolivia-la-desaparicion-de-la-consulta-a-los-pueblos-indigenas>. Acessado em outubro de 2014.

QUISPE, María Eugenia Choque. *Principios para la construcción de una democracia intercultural*. In: Zapata Silva, Claudia (org.). 2007. *Intelectuales indígenas piensan América Latina* Quito: Universidad Andina Simon Bolivar/Abya Yala/Centro de Estudios Culturales Latinoamericanos, Universidad de Chile, caps.

QUIJANO, Aníbal. *Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina*. Em: LANDER, Edgardo. *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. Colección Sur Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina. setembro de 2005.

_____. *Dom Quixote e os moinhos de vento na América Latina*. Dossiê América Latina. Estudos Avançados, 19 - 2005a.

RAGIN, Charles C. *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores. Universidad de Los Andes, 2007.

RAMÍREZ, Silvina. *Sete problemas do novo constitucionalismo indigenista: as matrizes constitucionais latino-americanas são capazes de garantir os Direitos dos Povos Indígenas?*. Em: VERDUM, Ricardo. *Povos Indígenas: Constituições e reformas políticas na América Latina*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2009.

RAMOS, Alcida Rita. *Os direitos do índio no Brasil. Na encruzilhada da cidadania*. Série Antropológica/DAN/UnB. Brasília, 1991.

_____. *O índio hiper-real*. ANPOCS - Revista Brasileira de Ciência Sociais v.10 n.28 São Paulo jun. 1995.

_____. *Indigenism: ethnic politics in Brazil*. Madison: Univ. Wisconsin Press, 1998.

_____. *Projetos indigenistas no Brasil Independente*. Série Antropologia nº 267. Brasília, DAN/ UNB 1999.

_____. *Belo Monte. A crônica de um desastre anunciado*. Trabalho apresentado no Simpósio *Globalization in the Amazon: exploiting natural resources and the sustainability of the human factor*. Universidade de Haifa, Israel, maio de 2010a.

_____. *Revisitando a Etnologia à Brasileira*. In: Horizontes da Ciências Sociais no Brasil – Antropologia. Anpocs, 2010b.

_____. *Introdução*. Em: Ramos, Alcida Rita. (org.) *Constituições Nacionais e Povos Indígenas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

RAMOS, Christian e ABRAMO, Laís. *Introdução à Convenção 169 sobre povos indígenas e tribais*. Brasília: OIT, 2011.

REBELO, Maria de Nazaré de Oliveira. *O povo saramaka versus Suriname: uma análise sob o olhar de Clifford Geertz*. Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais, n. 14, 2011.

REGALSKY, Pablo. *Acerca de las paradojas de la crisis hegemónica, del nacionalismo de Evo y de la confusión en los movimientos indígenas*. Revista Herramienta, nº 31 - Bolívia. 2014.

REIS, BRUNO P. W. *Verbetes - arena política*. Em: GIOVANNI, Geraldi Di e NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.) *Dicionário de Políticas Públicas*. São Paulo: Fundap, 2013.

RIBEIRO, Darcy. *Os índios e a civilização*. Petrópolis: Ed. Vozes, 3ª Edição, 1979.

RIVERA COSICANQUI, Silvia. *Oppressed but not defeated: peasant struggles among the Aymara and Quechwa in Bolivia, 1900-1980*. UNRISD Participation Programme. Geneva, 1987.

_____. *La raíz: colonizadores y colonizados*. Em: ALBÓ, Xavier e BARRIOS, Raul. (eds), *Violencias encubiertas en Bolivia*, La Paz, Aruyiwiri, 1993.

_____. *Gestión pública intercultural. Pueblos originarios y estado*. 2008.

_____. *Ch'ixinakax utxiwa. Una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores*. Tinta limon, 2010.

RODRÍGUEZ, Gloria Amparo e VARGAS, Claudia Ardila Igabon. *El laberinto jurídico de los U'was en ejercicio del derecho a la resistencia*. Diálogo de Saberes. junio de 2010.

RODRÍGUEZ GARAVITO, César. *Etnicidad.gov - Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2012.

RUIZ COLLANTES, Xavier. *Realidad y discurso en la construcción de identidades*. AIGOB. 21 de maio de 2014. La Paz.

SAID, Edward W., *Orientalismo - O Oriente como invenção do Ocidente*. Tradução: Rosaura Eichenberg, São Paulo: Companhia de Bolso, 2007.

SALMÓN, Elizabeth. *La consulta previa, libre e informada en el Perú: hacia la inclusión del interés indígena en el mundo de los derechos humanos*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos (IDEHPUCP). Fundación Konrad Adenauer. Lima, Perú. 2012.

SANTAMARÍA, Ángela. *La institucionalización y la formalización de la "cuestión indígena" en Naciones Unidas*. Desafíos, Bogotá (Colombia), (15): 90-118, semestre II de 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa e AVRITZER, Leonardo. *Para ampliar o cânone democrático*. Em: Santos, Boaventura de Sousa (org.), *Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Porto: Edições Afrontamento. 2002.

_____ e NUNES, João Arriscado. *Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade*. Em: Santos, Boaventura de Sousa (org.). *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. *Refundación del Estado en América Latina*. La Paz, Plural _ ECSU, 2010.

SANTOS, Silvio Coelho dos. *Hidrelétricas e suas conseqüências socioambientais*. In: VERDUM, Ricardo [et al.] (orgs.) *Integração, usinas hidroelétricas e impactos socioambientais*. Brasília: INESC, 2007.

SCHAVELZON, Salvador. *As categorias abertas da nova Constituição boliviana. Formação do Estado Plurinacional: alguns percursos intelectuais*. Em: *Revista Lugar Comum*, nº 27. 2009.

_____. *A Assembleia Constituinte na Bolívia: Etnografia do Nascimento de um Estado Plurinacional*. Rio de Janeiro: UFRJ/ PPGAS, 2010.

_____. *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia: Etnografía de una Asamblea Constituyente*. La Paz, Bolivia. Primera edición: octubre de 2012.

_____. *Mutaciones de la identificación indígena durante el debate del censo 2012 en Bolivia: mestizaje abandonado, indigeneidad estatal y proliferación minoritaria*. *Journal of Iberian and Latin American Research*, v. 20, n. 3, p. 328-354, 2014.

SCHELCHKOV, Andrey. *La utopía conservadora en Bolivia: el gobierno de Manuel Isidoro Belzu (1848-1855)*. Moscú: Academia de las Ciencias de Rusia. 2007.

SHELTON, Dinah. *Self-determination in regional human rights law: from Kosovo to Cameroon*. *Legal Studies Research Paper* nº 53. The George Washington University Law School, 2011.

SIMARD, Jean-Jacques. *La Réduction. L'Autochtone inventé et les Amérindiens d'aujourd'hui*. Sillery, Éditions du Septentrion, 2003.

SIQUEIRA JR. Jaime Garcia. *"Esse campo custou o sangue dos nossos avós!" a construção do tempo e espaço Kadiwéu*. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP), 1993. (Dissertação de Mestrado em Antropologia Social).

SISCU, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renalt. *Por que novo-desenvolvimentismo?*. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 27, n. 4, Dec. 2007.

SIVAK, Martín. *Jefazo: Retrato Íntimo de Evo Morales*. 1. ed. - Santa Cruz de la Sierra: El País, 2008.

SOUZA LIMA, Antônio Carlos. *Um grande cerco de paz. Poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil*. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 1995.

STAVENHAGEN, Rodolfo. *Derechos Humanos y Cuestiones Indígenas*. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, presentado de conformidad con la resolución 2002/65* de la Comisión de Derechos Humanos. 59º Período. Janeiro de 2003.

_____. *Los derechos de los pueblos indígenas: esperanzas, logros y reclamos*. Em: BERRAONDO, MIKEL (org.). Pueblos indígenas y derechos humanos. Instituto de Derechos Humanos. Universidad de Deusto. Bilbao, 2006.

STEFANONI, Pablo. *“Qué hacer con los indios...” y otros traumas irresueltos de la colonialidad*. Plural editores. 1a. edição. La Paz, 2010.

STEFANONI, Pablo. *¿Perdió Evo Morales?*. Bolívia. EnlaUPEA. Abril de 2014. Disponível em <http://enlaupea.com/perdio-evo-morales/>.

_____, MONASTERIOS, Karin e ALTO, Hervé do. *Reiventando la nación en Bolivia. Movimientos sociales, Estado y Poscolonialidad*. Clacso/ Plural Editores, agosto de 2007.

TAPIA, Luis. *Política salvaje*. La Paz, CLACSO. Muela del Diablo/ Comuna, 2008a.

_____. *La reforma del sentido común en la dominación neoliberal y en la constitución de nuevos bloques históricos nacional-populares*. De los saberes de la emancipación y de la dominación (p: 101-113). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales–CLACSO, 2008b.

_____. *Los pueblos de tierras bajas como minoría plural consistente*. Em: La Victoria Indígena del TIPNIS. Colección: El horizonte interior. Wa-GUI. La Paz, Bolivia. 2012.

TAIAIAKE, Alfred. 2009. *Peace, Power, righteousness: An indigenous manifesto*. Oxford: Oxford University Press, 2a. ed.

TAVARES, Clarissa Noronha Melo. *O negócio sujo da energia limpa: a organização indígena frente à instalação de parques eólicos no Istmo de Oaxaca, México*. Trabalho apresentado na 29ª Reunião Brasileira de Antropologia, Natal/RN, 2014.

TELLES, Vera Lucia. *Pobreza e Cidadania*. São Paulo: Editora 34.

TEÓFILO DA SILVA, Cristhian. *Identificação étnica, territorialização e fronteiras: a perenidade das identidades indígenas como objeto de investigação antropológica e a ação indigenista*. In: ROMERO, Claudio dos Santos (org.). Revista de Estudos e Pesquisas da FUNAI. CGDOC, v.2 n.1 julho de 2005.

_____. *O índio na imaginação nacional da América Latina*. Revista de Estudos em Relações Interétnicas. Volume 12, nº 1. 2008.

_____. *Relatos de um certo ocidente: o indigenismo como orientalismo à americana*. Mimeo, 2009.

_____. *Indigenismo como ideologia e prática de dominação. Apontamentos teóricos para uma etnografia do indigenismo latino-americano em perspectiva comparada*. Latin American Research Review by the Latin American Studies Association. Vol. 47, No. 1. 2012.

TILLY, Charles. *Big structures, large processes, huge comparisons*. 1984.

TINTAYA CONDORI, Porfirio. *Construcción de la identidad aymara en Janq'u Qala y San José de Qala*. CIDES-UMSA. Postgrado en Ciencias del Desarrollo. Universidad Mayor de San Andrés. La Paz, 2009.

TORRES, Gabirela Dolorier e SALGADO, Pilar Paneque. *Poder, gobierno y territorio: análisis del conflicto de Bagua, Perú*. Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales. n° 14. Septiembre.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Sérgio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre, Vol. III, 2003.

TROUILLOT, Michel-Rolph. *The otherwise modern: Caribbean lessons from the savege slot*. 1991.

_____. *The antropology of the State in the Age of Globalization*. Chicago: Departament of Antropology. University of Chicago, 2001.

_____. *Silencing the past. Power and the production of history*. Beacon Press: Boston. 1995.

TURÓN, Simeón Jiménez. *O Papel aguenta tudo*. Em: Ramos, Alcida Rita. (org.) *Constituições Nacionais e Povos Indígenas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

YIN, Robert K. *Estudos de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2005.

VARGAS VILLAZÓN, Gonzalo. *Identidad en el Chapare: de cocaleos a indígenas originarios campesinos*. La nación boliviana en tiempos del Estado plurinacional. Programa de Investigación Estratégica en Bolivia. Nueva Crónica y buen gobierno. Número 142. Abril de 2014.

VAUGHAN, Diane. *Theory Elaboration: The Heuristics of Case Analysis*. In Charles C. Ragin and Howard S. Becker (eds.), *What Is a Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*: Cambridge: Cambridge University Press. 1992.

VEIGA, José Eli. *Neodesenvolvimentismo: quinze anos de gestação*. São Paulo em Perspectiva, v. 20, n. 3, p. 83-94, jul./set. 2006.

VERDUM, Ricardo. *Etnodesenvolvimento: Nova/ Velha utopia do indigenismo*. Brasília, Universidade de Brasília, CEPPAC. 2006.

_____. *Obras de infra-estrutura no contexto da integração Sul-Americana*. In: VERDUM, Ricardo [et al.] (orgs.) *Integração, usinas hidroelétricas e impactos socioambientais*. Brasília: INESC, 2007.

VILLORO, Luis. *Los pueblos indios y el derecho de autonomía*. 1994. disponível em bblio.juridicas.unam.mx.

VILLATORE, Marco Antônio. *Direito do Trabalho no MERCOSUL e nas Constituições dos Estados Partes*. Em: *Revista de Derecho Internacional y del Mercosur*, Año 8, n. 5, Buenos Aires: La Ley, Octubre de 2004.

VITTOR, Luis. *Conacami y el despertar del movimiento indígena*. ALAI, América Latina em Movimento. 10/02/2010.

VIVEIROS DE CASTRO. Eduardo. *A autodeterminação indígena como valor*. Anuário Antropológico, 1981.

WALSH, Catherine. *Interculturalidad, Plurinacionalidad y Decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado*. Tabula Rasa. no.9, Bogotá, 2008.

_____. *Interculturalidad, Estado, Sociedad: luchas (de)coloniales de nuestra época*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar; Abya-Yala, 2009.

WILHELMI, Marco Aparicio. *El derecho de los pueblos indígenas a la Libre Determinación*. Em: BERRAONDO, MIKEL (COORD.). Pueblos indígenas y derechos humanos. Instituto de Derechos Humanos. Universidad de Deusto. Bilbao, 2006.

WOLF, Eric. *A formação da nação: um ensaio de formulação*. Em: FELDMAN-BIANCO, Bela & RIBEIRO, Gustavo Lins. *Antropologia e poder. Contribuições de Eric R. Wolf*. Editora Universidade de Brasília, 2003.

ZAVALETA MERCADO, René. *Las masas en noviembre*. Em: La autodeterminación de las masas. compilador Luis Tapia Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Clacso, 2009.

ZANON JUNIOR, Orlando Luiz. *Evolução social dos direitos humanos*. 01/2011. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/18281/evolucao-social-dos-direitos-humanos>. Acessado 10/2014.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

AIDSESEP et al. *Organizaciones Indígenas y de Derechos Humanos se pronuncian sobre la implementación del derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado en América Latina*. Nota pública, março de 2015. Disponível em: http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fi_name_recurso.700.pdf

APIB. *Articulação dos Povos Indígenas do Brasil. Carta Pública dos Povos Indígenas do Brasil*. Disponível em: <http://www.arpinsul.org.br/imagens/downloads/642e92efb79421734881b53e1e1b18b6.pdf>. 2013.

_____. *Carta aberta da APIB para os candidatos e candidatas à Presidência da República*. Outubro de 2014.

APINA, APIWATA E AWATAC. *Agyvo tã age'e jaiko japosiko karai roviã gwerã kô reve ky'y. É desse jeito que nós, governo e Wajãpi, vamos trabalhar agora. Protocolo de Consulta e Consentimento Wajãpi*. 2014.

APOINME, CIR, COIAB e WARÃ. *Comunicação ao Comitê de Especialistas na Aplicação das Convenções e Recomendações da OIT sobre o cumprimento da Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais*. Informe da atividade realizada no âmbito do projeto “Protagonismo dos Povos Indígenas Brasileiros através dos instrumentos internacionais de Direitos Humanos”, co-financiado pela União Europeia e Oxfam e realizado pelas organizações indígenas signatárias, APOINME, CIR, COIAB e Warã. 2008. Disponível em: http://www.cimi.org.br/pub/publicacoes/1220640410_indio.pdf.

BARROSO, Luis Roberto (Ministro). *Voto sobre os embargos de declaração na Petição 3.388 - Roraima*. Supremo Tribunal Federal, 23/10/2013.

BOLÍVIA. *Constitución Política del Estado Plurinacional*. Aprobado por referéndum de 25 de enero de 2009. Promulgada el 07 de febrero de 2009. 2009.

BOLÍVIA. *Anteproyecto de ley de consulta previa libre e informada. Documento consensuado en la comisión nacional*. Bolívia, Cochabamba, agosto de 2013.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n 1/92 a 52/2006 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6/94. - Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2006.

_____. Grupo de Trabalho Interministerial. *Texto base para a regulamentação da consulta*. Brasília, 2014.

_____. SEPP/PR - Secretaria de Promoção e Políticas de Igualdade Racial. *Diagnóstico de políticas públicas para comunidades quilombolas*. Brasília, 2012.

_____. SG/PR - Secretaria-Geral da Presidência da República. *Informe sobre o processo de regulamentação dos procedimentos de consulta prévia no Brasil Convenção 169 OIT*. Maio de 2012.

_____. *Diálogos para a regulamentação dos instrumentos de consulta previstos na Convenção 169 da OIT*. junho de 2012a.

_____. Comissão Nacional da Verdade. *Violações de Direitos Humanos dos Povos Indígenas. Relatório: textos temáticos / Comissão Nacional da Verdade*. – Brasília: CNV, dezembro de 2014.

CIDH, Comissão Interamericana de direitos humanos. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Sentencia del 28 de noviembre de 2007.

CNPCT. Comissão Nacional para o Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais. *Carta aberta dos povos e comunidades tradicionais da região Norte*. junho de 2014.

CNPI. Comissão Nacional de Política Indigenista. *Ata da reunião de 24 a 26 de julho de 2013*.

CONAMAQ. *Resoluciones*. Primera Cumbre Nacional de Ayllus Comunidades Indigenas Originarias y Campesinas sobre Derecho de Consulta Previa e impactos de industrias extractivas y megaproyectos. La Paz, 26 e 27 de julio de 2010.

CONAMAQ e CIDOB. *La consulta previa en opinión de los pueblos indígenas. Texto de denuncia de los pueblos indígena originarios*. Bolívia, diciembre de 2013.

CONAQ et al. *Comunicação sobre o cumprimento pelo Estado brasileiro da Convenção 169 sobre povos indígenas e tribais da OIT*. Agosto de 2008.

CORTE CONSTITUCIONAL DA REPÚBLICA DA COLÔMBIA. *Comunidades indígenas como sujetos de especial proteccion constitucional y titulares de derechos fundamentales*. Sentencia T-116/11. 2011.

CSCIB. CONFEDERACION SINDICAL DE COMUNIDADES INTEERCULTURALES DE BOLIVIA. *Quienes somos?*. Disponível em: <http://www.cscbbol.org>. Acessado em outubro de 2014.

FCP, Fundação Cultural Palmares. *Informações sobre as comunidades quilombolas do Brasil*. mimeo, 2014.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Os indígenas no Censo Demográfico 2010 primeiras considerações com base no quesito cor ou raça – Censo 2010. IBGE, Rio de Janeiro, 2012.

INE, Instituto Nacional de Estadística. *Censo nacional de población y vivienda*. 2001.

_____. *Principales resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012* (CNPV, 2012). Estado Plurinacional de Bolívia. 2012.

LA JORNADA. *Desaparecerá por racista el ministerio*. Declaração de Evo Morales ao período. La Paz, 2006.

OEA, Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos. Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos. *Projeto de Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas*. GTPDADPPI. Washington, abril de 2015.

OIT, Organização Internacional do Trabalho. *Convenção nº 107 sobre povos indígenas e tribais*. Aprovada na 40ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho (Genebra - 1957).

_____. *Convenção 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT*. Organização Internacional do Trabalho - Brasília: OIT, [1989] 2011.

_____. *Declaração Relativa aos Direitos e Princípios Fundamentais no Trabalho*. Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, Octogésima sexta reunião, Genebra. Junho de 1998.

_____. CEACR. *Observación de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. La situación de la aplicación de la consulta en Peru*. 2009.

_____. CEACR. *Observación de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. La situación do Estado Plurinacional de Bolívia*. 2010.

_____. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 2012. Documento ILC.101/III/1A

ONU, Organização das Nações Unidas, Assembleia Geral. *Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas*. Aprovada em 2007. Rio de Janeiro: unir. Brasília: UNESCO, 2009.

_____. Assembleia Geral. *Resolución aprobada por la Asamblea General de 22 de septiembre de 2014*. Documento final de la reunión plenaria de alto nivel conocida como Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas. 2014.

_____. Mecanismo de Especialistas em Direitos dos Povos Indígenas. *Informe provisorio del estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones*. Human Rights Council. 17 de mayo de 2010.

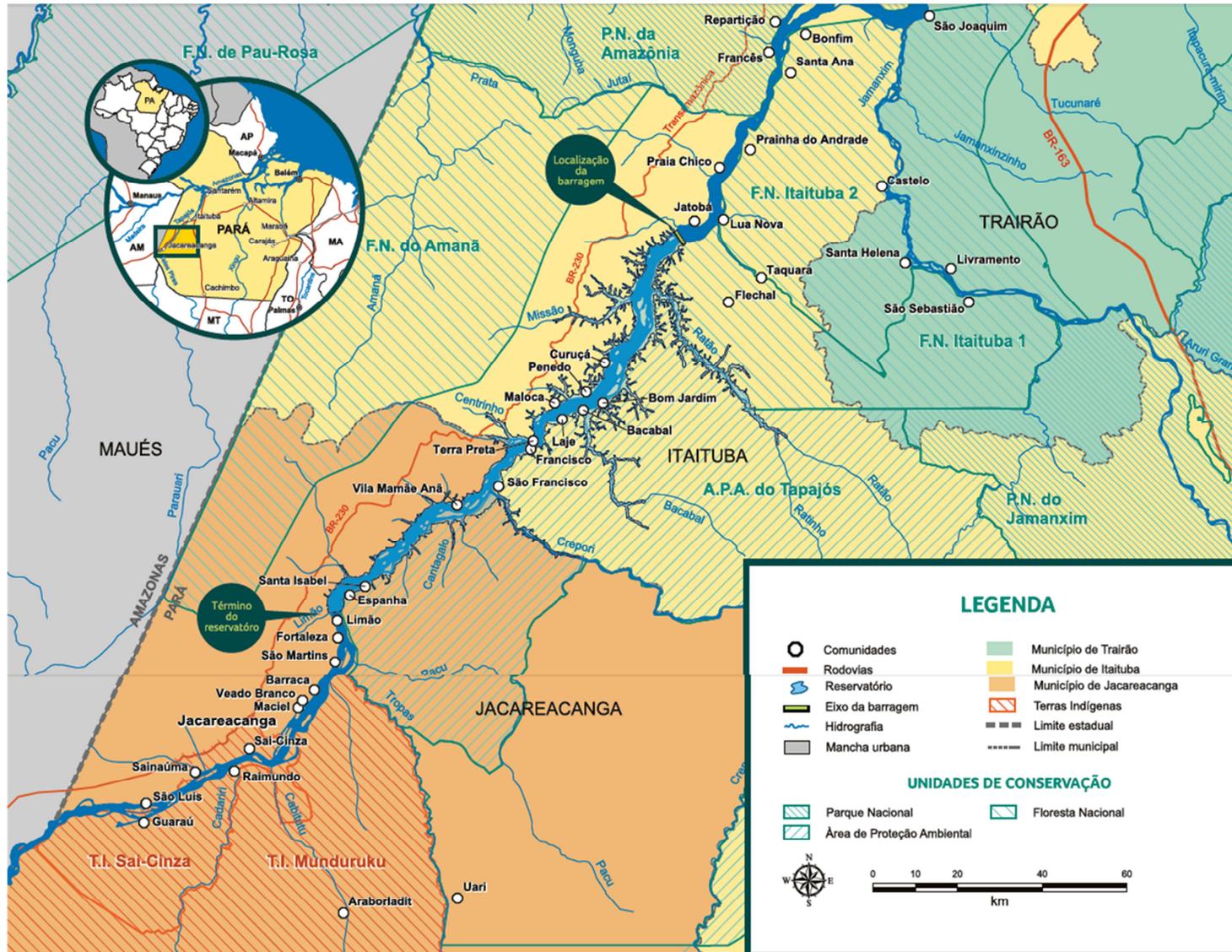
_____. Mecanismo de Especialistas em Direitos dos Povos Indígenas. *Progress report on the study on indigenous peoples and the right to participate in decision-making*. Human Rights Council. Fifteenth session. 23 august, 2010.

_____. IWGIA. State of the World's Indigenous Peoples. Uniter Nations publication, 2009. Disponível em: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/SOWIP/en/SOWIP_web.pdf.

PERU. Ley n. 29785 del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2013.

RCA, Rede de Cooperação Alternativa. *Proposta de Diretrizes para a Regulamentação dos Procedimentos de Consulta Livre, Prévia e Informada aos Povos Indígenas no Brasil*. RCA, 2011.

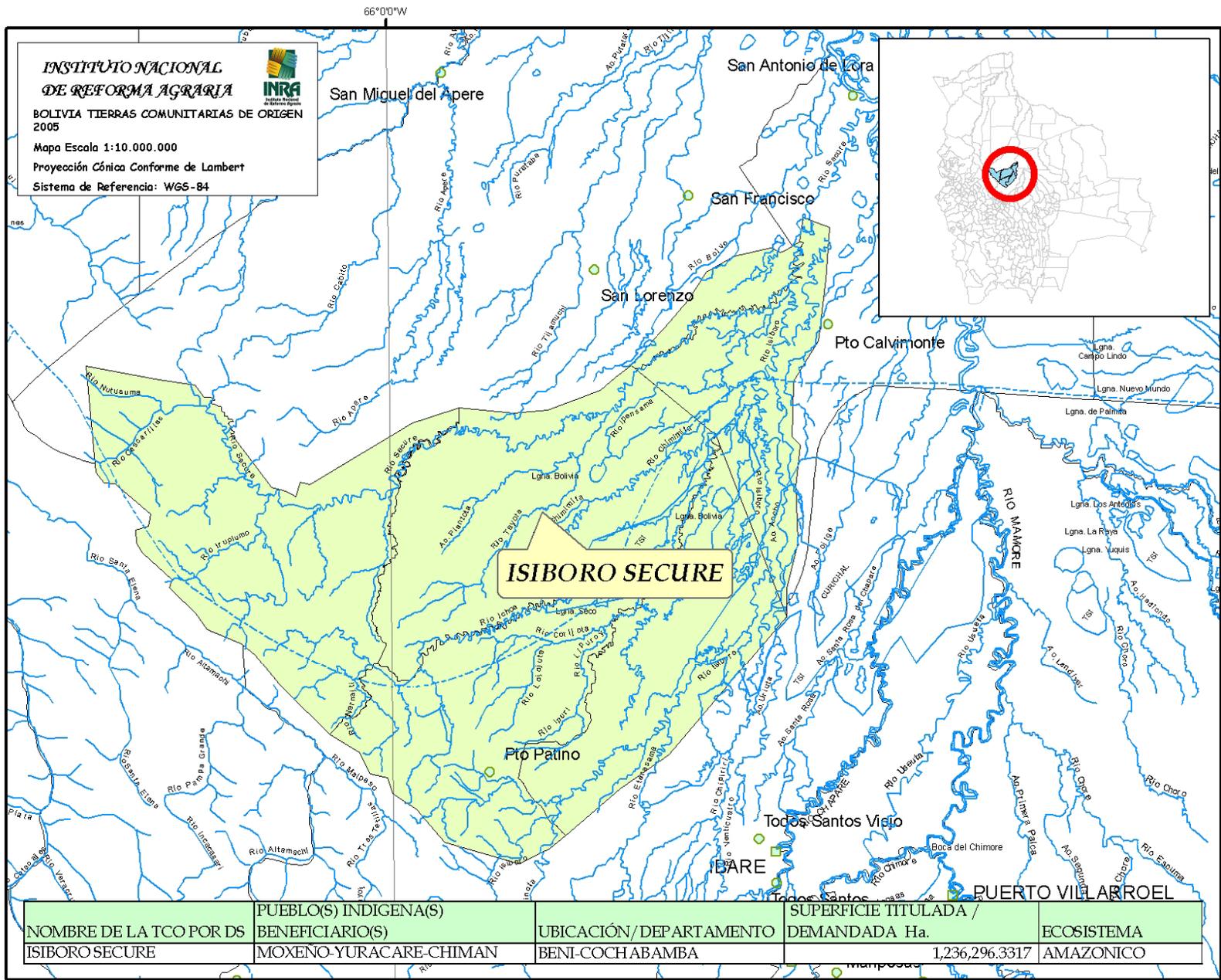
ANEXOS I – MAPAS

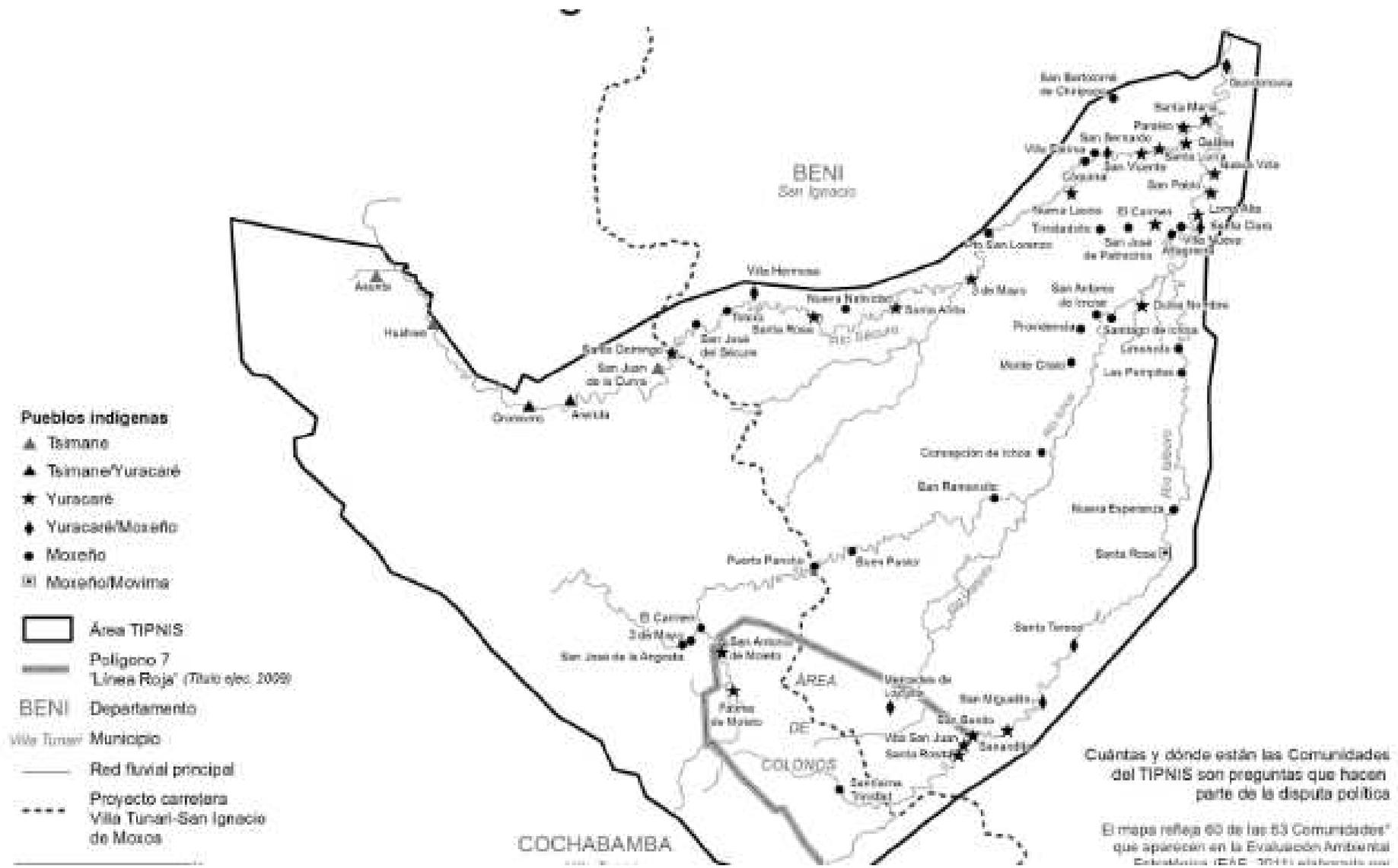


25 comunidades; la mayoría son del Conisur y del Sécore

El Ministerio de Obras Públicas informó que hasta la fecha las brigadas de consulta ingresaron a 25 comunidades del TIPNIS; sólo San Miguelito se opone a la vía por medio del parque.







ANEXO II - FOTOS







Fotos 5 e 6: Entrega do Protocolo de Consulta elaborado pelos indígenas munduruku ao ministro da Secretaria Geral da Presidência da República, Miguel Rosseto, em Brasília, janeiro de 2015.

Fotos: Thiago Garcia.



Foto 7: Local identificado para construção a UHE São Luiz do Tapajos, No Pará, 2014.

Foto 8: Construção da Usina de São Manuel, Alta Floresta-MT, em área próxima à TI Munduruku, 2014.

Fotos: Thiago Garcia.





Foto 11: Encontro do Conselho Indígena de Roraima - CIR para discussão sobre a Convenção 169, na aldeia Lago da Caracaranã, 2014.

Foto: Thiago Garcia.





Fotos 12 e 13: Debate sobre a C169 no Parque Indígena do Xingu, Posto Diauarum, em setembro de 2013.

Fotos: Thiago Garcia.



Fotos 14 e 15: Pinturas nos muros de La Paz, Bolívia, julho de 2014. Fotos: Thiago Garcia.



Foto 16: Roda de conversa com as *mamas* da CONAMQ sobre a C169, em Cochabamba, novembro de 2014.



Fotos 17 e 18: Lindomar Terena, em fala no Fórum Permanente sobre Questões Indígenas na ONU, em Nova Iorque, e delegação de mulheres indígenas bolivianas, maio de 2014.

Fotos: Thiago Garcia.



Foto 19: Reunião da *Plataforma Boliviana Frente al Cambio Climático*, em Cochabamba, novembro de 2014.

Foto: Thiago Garcia.

ANEXOS III - DOCUMENTOS



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL

CARTA DA SECRETARIA-GERAL PARA LIDERANÇAS INDÍGENAS MUNDURUKU

Cumprindo o compromisso assumido com as lideranças Munduruku, foi realizada no dia 29 de outubro de 2013, no Palácio do Planalto, reunião de diálogo entre representantes do Governo Federal (Secretaria-Geral da Presidência, Ministério do Planejamento, Ministério da Justiça, Fundação Nacional do Índio, Ministério da Saúde/Secretaria Especial de Saúde Indígena, Ministério da Educação e Ministério de Minas e Energia) e lideranças do Povo Munduruku. Essa reunião teve como objetivo o monitoramento da pauta apresentada pelas lideranças Munduruku, a definição de um cronograma de ações e firmar compromissos.

Na reunião, foi reiterado que o Governo Federal mantém sua disposição de dialogar com os Munduruku para a pactuação de um procedimento adequado de consulta, nos termos da Convenção 169 da OIT, tendo como compromisso a garantia de que seus direitos serão respeitados e que suas propostas serão consideradas, no que diz respeito aos possíveis aproveitamentos hídricos na bacia do rio Tapajós. Além disso, foi informado por cada ministério presente, a partir da pauta apresentada, as ações já realizadas e as que estão em andamento.

No dia 30 de outubro, em complementação à reunião do dia 29/10, as lideranças Munduruku tiveram reuniões com a Funai e o Ministério de Minas e Energia. Por fim, estiveram em reunião na Secretaria-Geral, para que o Governo Federal firme compromissos junto ao Povo Munduruku.

A partir das discussões, e dando continuidade às reuniões realizadas em 15 de março, 25 de abril e 04 de junho de 2013, firmamos os seguintes compromissos:

1. O Governo Federal reitera a sua disposição de dialogar sobre possíveis empreendimentos na região do Tapajós, nos termos da Convenção 169 da OIT. Nesse sentido, sugerimos que seja realizada uma reunião específica para discutirmos e construirmos juntos um plano de consulta para região, com foco nos possíveis aproveitamentos hídricos de São Luiz e Jatobá, na bacia do Tapajós. Nesse plano de consulta, construído de forma participativa, deverá ser definido como a consulta será realizada, quais as etapas e os locais de reunião.
2. Com o objetivo de avançar na pauta apresentada pelas lideranças indígenas Munduruku, será criado no âmbito do Governo Federal, um grupo de monitoramento permanente da pauta Munduruku, com a participação da Secretaria-Geral da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Ministério da Justiça, Funai, Ministério da Saúde/Sesai, Ministério da Educação e Ministério de Minas e Energia. Esse grupo irá se reunir constantemente com as lideranças Munduruku para monitoramento da pauta.

3. Cada um dos ministérios com ações junto aos Munduruku irá entregar um documento contendo as informações sobre o andamento da pauta, antes do retorno das lideranças previsto para ocorrer no dia 31/10.


GILBERTO CARVALHO
MINISTRO-CHEFE DA SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA
REPÚBLICA

Carta assinada pelo ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República aos indígenas mundurukus, em 2013.

Resposta

AO GOVERNO BRASILEIRO
MINISTRO GILBERTO CARVALHO

SENHOR MINISTRO, EM REUNIÃO REALIZADA NO DIA 04 DE JUNHO DE 2013 NO AUDITÓRIO DA SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA COM VOSSA SENHORIA E COM 141 INDÍGENAS DA ETNIAS MUNDURUKU, XIKRIN, AXARA E XIPAYA, ONDE ESTAVAM PRESENTES OS REPRESENTANTES POLÍTICOS DA ORGANIZAÇÃO DOS INDÍGENAS MUNDURUKU SENDO OS SEGUINTE: CACIQUE GERAL DO POVO MUNDURUKU, ASSESSOR DO CACIQUE GERAL, PRESIDENTE E VICE-PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO INDÍGENA PUSURY, REPRESENTANTE DOS GUERREIROS, PAJÉS, LIDERANÇAS, MULHERES E CRIANÇAS, GUERREIROS E OUTROS CACIQUES. ESTAVAM PRESENTES REPRESENTANTES DOS MINISTÉRIOS DA SAÚDE, EDUCAÇÃO, REPRESENTANTE DA ABA, DA CNBB, A PRESIDENTE DA FUNAI, DA 6ª CÂMARA DO MPF, O DEPUTADO PADRE TON E ADVOGADOS DOS INDÍGENAS.

EM RESPOSTA A SUA PROPOSTA DE REALIZAR UMA REUNIÃO NO ALDEIA SÃO-CINZA NO PRAZO DE 20 DIAS PARA DISCUTIR A PROPOSTA DO GOVERNO SOBRE A CONSULTA PREVIA DA HIDRELETRICA DE SÃO LUIZ DO TAPAJÓS, COMUNICAMOS NOSSA DECISÃO COLETIVA.

NOSSO ENTENDIMENTO É DE QUE SOMOS SENHORES DOS NOSSOS DESTINOS E QUEREMOS RESPEITO AO QUE ESTÁ ESCRITO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, QUE GARANTE A NÓS INDÍGENAS A ORGANIZAÇÃO SOCIAL, COSTUMES, LÍNGUAS, CRENÇAS E TRADIÇÕES, O DIREITO ORIGINÁRIO SOBRE NOSSAS TERRAS E O DIREITO DE NÃO SERMOS REMOVIDOS DE NOSSOS TERRITÓRIOS E DEMAIS LEGISLAÇÃO QUE NOS PROTEGE. DIANTE DISSO SOLICITAMOS.

UMA MANIFESTAÇÃO OFICIAL DO GOVERNO BRASILEIRO DECLARANDO SE SERÁ OU NÃO RESPEITADA A NOSSA DECISÃO FINAL, DE FORMA VINCULANTE E AUTONOMA, SOBRE O PROCESSO DE CONSULTA PROPOSTO.

BRASÍLIA, 05 DE JUNHO DE 2013.

SAU EXEUBU. ASSESSOR DO CACIQUE

KACIQUE KABAREMÛYBU - CACIQUE GERAL

Resposta dos indígenas mundurukus à carta do ministro Gilberto Carvalho, em 2013.

A ONOMUJUAP

BRASILEIRO ECUŊ'AP PE AM.

MINISTRO GILBERTO CARVALHO

MINISTRO KUKUKAT, A'WEROAP OJEWEMUŊE 4 KABIA BE JUŊO KAXI
 2013 BIMA IECUŊ'AP E'AWERDROAP'A A'ŊOŊOAP'A BE EWESU I 141
 MONJOROKO'ABIBUBUYŪ, XIKRIN, ARARA, XIPAYA, IBOCE IP OSODOP WUY-
 JUYŪYŪ ABIBU ITUKAXIPANPANŪ MONJOROKOYŪ TEYŪKU IP: SOKT
 MONJOROKOYŪ ABIBU, WUYJUYŪ'ABIBU ŊGUYDAAT, YABIBU I TOMUZUAT'A-
 BIBU PUSURU WUYJUYŪ AWEROAP, NOPAŊOŊO'UKATYŪ'ABIBU, WAMŊYŪ, ABIBUBU,
 AYACATYŪ I BEKITKITYŪ, NOPAŊOŊO'UKATYŪ I WARARACATYŪ TOKAWYŪ.
 IBOCE IP OSODOP MINISTRO WUYANŪŊTAT'UKAT, WUYMU'ŊGUYASAM'UKAT, ABA
 NOMUKADIAT, CNBB BEAT, FUNAI KUKU'UKAT, GO COMAR BEAT MPF, DEPU-
 TADO PAI TON, WUYJUYŪYŪ DAXIJOJO'UKATYŪ.

A'ŊMŊŊ'AP TOMUKADIAT Sxi-CINZA KA BE JEWEMU'AWEROAP 20
 KABIA BIMA KOWĒNAP BOMKU IECUŊ'AP KOAM WUYA'ŊOAP IAP IDI BI-
 AKODIPDIAP SAŊ RO'i IDIXIDI BEAT. ADEDE EWAŊUYAP IAP MUWĒN
 OCEJU.

OCEYABIT PE BIT TOTO OCEJUNMA APĒN OCEJEWEEKUK IAPI OCEY-
 BIT OCEBUYXIAP OCEJU CEKAY CONSTITUIŊAO FEDERAL BE E'EM 1988
 BE IAT PE, IBOCE E'EM OCEWEBE WUYJUYŪMAYŪ BE, OCEKAXIPANAP,
 OCEBABI, OCA'Ŋ, OCEYABUTAP I OCEJUAP, KUYBINMA OCEIPI IEBUT IAP
 OCEMUWEDAP IBA'ORE IAP ABIMA OCEMUXIPANAP E'EM PUYE. IBO BE
 OCEJU IOJUYJUY.

BRASILEIRO ECUŊ'AP E'ABEREAM IJEBICAM MĒNKU OCEJU EM
 OCA'Ŋ KAY PAXI A'ŊU AM ŊUTO KA'ŪMA IAP IBUYXIM PAXI AMAP
 OCE'EAR JUKUK IAP, OCEKAY OCEJUNMA BUYE, APĒN CUY EYU
 IMŊŊMŊŊ OCA'ŊOAM I BUYE.

BRASILIA, 05 KABIA JOŊO KAXI 2013 BIMA

ŊAU EYEBU - ASSESSOR DO CACIQUE

CACIQUE KABAREMŪYBU

WARO TEMPO - Presidente Puxan...

Resposta dos indígenas mundurucus à carta do ministro Gilberto Carvalho, na língua indígena, em 2013.