CONSTITUIÇÕES NACIONAIS E POVOS INDÍGENAS

Alcida Rita Ramos

Organizadora

HUMANITAS

EDITORA ufmg

CONSTITUIÇÕES NACIONAIS E POVOS INDÍGENAS

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Reitor Clélio Campolina Diniz
Vice-Reitora Rocksane de Carvalho Norton

EDITORA UFMG
Diretor Wander Melo Miranda
Vice-Diretor Roberto Alexandre do Carmo Said

CONSELHO EDITORIAL
Wander Melo Miranda (presidente)
Ana Maria Caetano de Faria
Flavio de Lemos Carsalade
Heloisa Maria Murgel Starling
Márcio Gomes Soares
Maria das Graças Santa Bárbara
Maria Helena Damasceno e Silva Megale
Roberto Alexandre do Carmo Said

Alcida Rita Ramos
Organizadora

CONSTITUIÇÕES NACIONAIS E POVOS INDÍGENAS

Belo Horizonte
Editora UFMG
2012

© 2012, Os autores
© 2012, Editora UFMG

Este livro ou parte dele não pode ser reproduzido por qualquer meio sem autorização escrita do Editor.

C758 Constituições nacionais e povos indígenas / Alcida Rita Ramos, organizadora. – Belo Horizonte : Editora UFMG, 2012.
238 p. : il. – (Humanitas)

Textos apresentados no Simpósio Internacional "Constituições Nacionais e Povos Indígenas", realizado na Universidade de Brasília em 2007.
Inclui bibliografia.
ISBN: 978-85-7041-968-2

1. Índios da América do Sul. 2. Índios – Política e governo. 3. Constituições. I. Ramos, Alcida Rita. II. Simpósio Internacional "Constituições e Povos Indígenas" (2007: Brasília, DF). III. Série.

CDD: 305.898
CDU: 572.9

Elaborada pela DITTI – Setor de Tratamento da Informação
Biblioteca Universitária da UFMG

DIRETORA DA COLEÇÃO Heloisa Maria Murgel Starling
COORDENAÇÃO EDITORIAL Maria Elisa Moreira
ASSISTÊNCIA EDITORIAL Euclídia Macedo
COORDENAÇÃO DE TEXTOS Maria do Carmo Leite Ribeiro
PREPARAÇÃO DE TEXTOS Alexandre Vasconcelos de Melo
REVISÃO DE PROVAS Bárbara Dantas e Cláudia Campos
COORDENAÇÃO GRÁFICA Cássio Ribeiro
PROJETO GRÁFICO Cássio Ribeiro, a partir de Glória Campos – *Mangá*
FORMATAÇÃO E CAPA Priscila Nardy
PRODUÇÃO GRÁFICA Warren Marilac

EDITORA UFMG
Av. Antônio Carlos, 6.627 | CAD II / Bloco III
Campus Pampulha | 31.270-901 | Belo Horizonte/MG
Tel.: + 55 31 3409-4650 | Fax: + 55 31 3409-4768
www.editora.ufmg.br | editora@ufmg.br

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 07
Alcida Rita Ramos

Parte 1
VENEZUELA

O PAPEL AGUENTA TUDO 20
Simeón Jiménez Turón
Traduzido do espanhol por Maria Lúcia de Macedo Cardoso / revisão de Alcida Rita Ramos

CONSTITUIÇÕES DA VENEZUELA 25
Nelly Arvelo-Jiménez
Traduzido do espanhol por Maria Lúcia de Macedo Cardoso / revisão de Alcida Rita Ramos

Parte 2
COLÔMBIA

OS POVOS INDÍGENAS E A CONSTITUIÇÃO DA COLÔMBIA 36
Primeira experiência de participação indígena nos processos constituintes da América Latina
Lorenzo Muelas Hurtado
Traduzido do espanhol por Maria Lúcia de Macedo Cardoso / revisão de Alcida Rita Ramos

REFORMA CONSTITUCIONAL NA COLÔMBIA E POVOS INDÍGENAS 53
Os limites da lei
Myriam Jimeno
Traduzido do espanhol por Maria Lúcia de Macedo Cardoso / revisão de Alcida Rita Ramos

Parte 3
CHILE

RECONHECIMENTO MAPUCHE NO CHILE 78
Dialética da negação indígena
Rosamel Millaman Reinao
Traduzido do espanhol por Maria Lúcia de Macedo Cardoso / revisão de Alcida Rita Ramos

OS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS NO CHILE 94
Paradoxos de um Estado "globalizado"
José Aylwin
Traduzido do espanhol por Maria Lúcia de Macedo Cardoso / revisão de Alcida Rita Ramos

Parte 4
ARGENTINA

A LEGISLAÇÃO INDÍGENA ARGENTINA 140
Ingerência no movimento dos povos originários
Cecilio Melillan
Traduzido do espanhol por Maria Lúcia de Macedo Cardoso / revisão de Alcida Rita Ramos

OS DIREITOS TERRITORIAIS DOS POVOS INDÍGENAS NA ARGENTINA 158
Um balanço dos reconhecimentos e das políticas
Claudia Briones
Traduzido do espanhol por Maria Lúcia de Macedo Cardoso / revisão de Alcida Rita Ramos

Parte 5
BRASIL

A CONQUISTA DA CIDADANIA INDÍGENA E O FANTASMA DA TUTELA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO 206
Gersem Baniwa

O DIREITO SOB O MARCO DA PLURIETNICIDADE/ MULTICULTURALIDADE 228
Deborah Duprat

SOBRE OS AUTORES 237

INTRODUÇÃO

Em maio de 2007, organizei o simpósio internacional sobre o tema das constituições nacionais. Desde a década de 1980, diversos países sul-americanos promulgaram novas constituições ou reformas constitucionais. 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. Com exceção da Bolívia e do Equador, que iniciavam suas reformas constitucionais já no início do século XXI, quase todos os demais países do continente haviam tido tempo de testar a operacionalidade de suas novas constituições. O momento era propício, pois já passara quase uma década desde a última constituição promulgada no século XX, o que permitia um recuo temporal suficiente para ser possível avaliar os efeitos das novas legislações indigenistas.

Com o grande estímulo do antropólogo Dr. Aurélio Viana, da Fundação Ford do Rio de Janeiro, preparei aquele evento, que também teve o apoio do Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília. O simpósio teve lugar no Auditório da Reitoria da Universidade de Brasília, com a duração de dois dias e meio. Meu objetivo era colher as impressões e análises de indígenas e acadêmicos não indígenas sobre os avanços e os recuos das políticas indigenistas pós-Constituição. O resultado é esta coletânea que, com uma única exceção,[1] inclui as apresentações de todos os convidados a apresentar trabalhos.[2]

As conquistas políticas advindas dessas constituições ou emendas constitucionais não resultaram da boa vontade nem do sentido de justiça por parte dos Estados-Nações. Ao contrário e apesar deles, são fruto do movimento pan-indígena que se espalhou por todo o continente, especialmente nos anos de 1970, e ganhou foro internacional quando organismos como a ONU (Organização das Nações Unidas) e a OEA (Organização dos Estados Americanos) passaram a acolher as demandas indígenas por justiça étnica contra os desmandos dos Estados-Nações a que estão adstritos.

Algumas das provisões constitucionais relativas aos habitantes indígenas desses Estados-Nações foram postas em prática logo a seguir à sua promulgação, enquanto outras ainda aguardam a aprovação de legislação ordinária para terem sua vigência plenamente instaurada. Já se passou tempo suficiente para ser possível avaliar os efeitos dessas constituições sobre os povos indígenas. Preocupa-nos saber até que ponto aquelas medidas legais, aparentemente esclarecidas, têm com efeito contribuído para a defesa dos direitos indígenas e para a caracterização realista e justa desses países como efetivamente pluriétnicos.

Com o intuito de congregar pesquisadores da América Latina que se têm debruçado sobre essa problemática e criar um contexto de informação e comparação entre os vários países, este volume abriga as análises de 10 especialistas de cinco países da América do Sul, a saber: Venezuela, Colômbia, Chile, Argentina

e Brasil. São cinco autores indígenas e cinco não indígenas que refletem sobre o fenômeno da indianidade e da política da diferença neste início do século XXI.

A seleção desses países não é aleatória. Trata-se de realidades nacionais nas quais os povos indígenas são indiscutível minoria demográfica e política. Países como a Bolívia, o Peru e o Equador, por suas grandes populações indígenas, representam situações significativamente diversas.[3] Quando o fator quantitativo alcança um determinado patamar, ele afeta, necessariamente, o fator qualitativo. Nos países onde a presença indígena é maciça, os índios podem ser minoria política, mas sempre têm o potencial de se transformar em maioria, no sentido de assegurar posições de poder efetivo em nível nacional. O caso atual da Bolívia é ilustrativo de como uma minoria política, dadas as condições propícias, pode tornar-se maioria, graças à grande densidade demográfica e social do segmento indígena daquela nação. O exemplo boliviano cria um importante contraponto para realçar as diferenças entre esses dois tipos de países: aqueles caracteristicamente indígenas e aqueles majoritariamente não indígenas. O volume demográfico pode não ser a condição suficiente, mas, certamente, é a condição necessária para que uma mobilização pelo acesso ao poder nacional seja bem-sucedida. É preciso haver uma substancial massa crítica no país para que o poder de barganha política dos indígenas possa realizar-se. Por mais que uma minoria demográfica se organize e reivindique poder político, a mera desproporção entre indígenas e nacionais tolhe as possibilidades de sucesso no campo da política nacional. Há representantes indígenas em diversos parlamentos do continente, mas, onde os constituintes não passam de uma pequena fração da sociedade dominante, as chances de mudanças substantivas no equilíbrio de forças interétnico são ínfimas.

Os cinco países aqui tratados trazem manifestações muito diversas da relação entre etnias e Estados-Nações. Com um denominador comum que os irmana, ou seja, a longa e implacável devastação física e cultural trazida, primeiro, pela conquista

europeia e, depois, pela nacional, os povos indígenas da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Venezuela guardam, entretanto, diferenças marcantes no modo como foram forjadas as relações interétnicas em cada país. Seus exemplos demonstram que nem sempre a mudança de regime político de ditatorial para democrático, como no caso do Chile, resulta em benefícios para os povos indígenas.

Novas constituições trazem um sopro de esperança que, não raro, acabam por gerar mais frustração do que júbilo. Sabemos que os ganhos que os indígenas obtiveram nas novas constituições nacionais não foram concessões desinteressadas de seus respectivos Estados-Nações, mas o resultado de longos anos de organização e luta pelo reconhecimento da legitimidade da presença indígena em territórios nacionais e dos seus direitos humanos e coletivos. Essa luta ultrapassou os limites das nações e alcançou fóruns supranacionais, como a ONU, que acolheram as reivindicações indígenas e se tornaram fortes aliados na busca pela justiça étnica em cada país. No entanto, as concessões que os países sul-americanos fizeram aos povos indígenas em suas constituições, na maioria se não na totalidade dos casos, revelam-se mais como uma lamentável condescendência para com o dominado do que um autêntico reconhecimento das diferenças. Trata-se de uma atitude comum em nossos países e que resulta de sua preocupação com a imagem que projetam no mundo. É como se fizessem um cálculo moral em que é melhor mostrar-se magnânimo com as minorias, ainda que apenas nominalmente, do que incorrer em possíveis pressões internacionais em nome da defesa dos direitos humanos, muitas vezes, com inconvenientes custos financeiros. Tal condescendência não passa despercebida aos proponentes das políticas da diferença, sejam indígenas ou outras minorias. Não demora muito para perceberem que a anuência do Estado em acatar o resultado de tanto empenho para plasmar seus direitos coletivos na constituição da nação não passa de *tokenismo*, um ato que cria a falsa aparência de plena justiça e participação, ou seja, de gesto vazio para apaziguar os descontentes. A análise de Charles Taylor[4] sobre a política do

reconhecimento conduz-nos facilmente a uma dura conclusão. Contra a lógica do universalismo, individualismo e igualitarismo que compõe o discurso hegemônico dos Estados-Nações, a lógica que rege a política da diferença, proposta por suas minorias internas, enfrenta uma corrida em aclive no esforço de abrir brechas na superfície aparentemente inteiriça dessa hegemonia. A cada manifestação de condescendência por parte dos poderes constituídos, mais íngreme se faz a subida para o autêntico reconhecimento da diferença.

Parece irônico que a ONU, baluarte da política da igualdade entre indivíduos, tenha promulgado a Declaração Universal dos Direitos Humanos e, mais de 50 anos depois, surpreendentemente, aprovado a Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas, criando, portanto, dois instrumentos potencialmente contraditórios entre si. Como justificar, por exemplo, a prática do infanticídio numa sociedade indígena como parte integrante de seu direito à diferença, e manter o princípio do direito à vida de todo ser humano, como reza a Declaração Universal dos Direitos Humanos?

Mas esse duplo padrão da ONU talvez não seja tão irônico e surpreendente como parece à primeira vista. A partir da década de 1960, o modelo hegemônico, segundo o qual a democracia só é possível no regime da uniformidade de direitos, começou a dar sinais de inoperância. O slogan *separate but equal* ("separados, mas iguais"), que mais parecia uma contradição e que animou o Movimento dos Direitos Civis no sul dos Estados Unidos na década anterior e continuou animando o movimento negro nos anos seguintes, chamou a atenção para o fato de que, para se ter igualdade de direitos, não é preciso se transformar em WASP (White Anglo-Saxon Protestant – branco, anglo-saxão, protestante).

Por sua vez, o processo de descolonização do mundo lançou um contínuo desafio àquela hegemonia. Começando no Velho Mundo, em especial na África e na Ásia, esse processo combateu,

primeiramente, o peso do colonizador externo e, logo depois, no Novo Mundo, o do colonizador interno. Criou-se então o clima propício à revisão do universalismo como imposição ocidental, abrindo-se ainda mais a porta para a defesa do direito à particularidade e à diversidade. Se o primeiro se rege por princípios gerais, o segundo se orienta pela busca de soluções reais, e aquilo que parecia impossível de conviver começou a ser ensaiado em experimentos como o multiculturalismo, a interculturalidade, o pluriculturalismo, a plurietnicidade e tantos outros exemplos do processo de ensaio e erro etnopolítico.

A ONU, interrogada por gregos e troianos, optou por abrir o espectro de direitos, já agora não apenas individuais, mas também coletivos. Sem ter as limitações orgânicas dos Estados-Nações, ela está relativamente à vontade para decretar ao mesmo tempo o universalismo e o particularismo aparentemente sem reservas.[5] Por sua vez, os Estados-Nações provam desse novo remédio a contragosto.

Os artigos que se seguem ilustram admiravelmente esse impasse. Por mais que as constituições nacionais dos cinco países aqui focalizados tragam novas perspectivas de justiça étnica, a prática demonstra que a balança pende desmesuradamente para o lado da condescendência, deixando a autenticidade do reconhecimento suspensa no ar com pouca ou nenhuma substância. O genuíno reconhecimento das diferenças troca o *tokenismo* pelo cumprimento respeitoso das leis que garantem a legitimidade das minorias. O resultado desse descumprimento de má-fé pode ser – e quase sempre é – uma distância abissal entre a lei e a prática. 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.

Os 10 textos do livro trazem visões críticas sobre os resultados práticos das políticas indigenistas nos cinco países. Trata-se de uma rara – se não mesmo inédita – oportunidade de conjugar num mesmo volume análises de indígenas e não indígenas. Como se pode ver, não são vozes paralelas que só se encontram no

infinito. Pelo contrário, elas se entrecruzam e se reforçam constantemente. Há que notar a diferença de estilos entre indígenas e acadêmicos, embora nos casos de indígenas que são acadêmicos, como Rosamel Millaman, do Chile, Gersem Baniwa, do Brasil, e Cecilio Melillan, da Argentina, o contraste se dilua quando comparados aos escritos de José Aylwin, Deborah Duprat e Claudia Briones, respectivamente. Esse contraste fica mais evidente quando se põem lado a lado líderes indígenas "tradicionais", como Simeón Jiménez, da Venezuela, e Lorenzo Muelas, da Colômbia, e suas contrapartidas acadêmicas, as antropólogas Nelly Arvelo-Jiménez e Myriam Jimeno. Mais concisos e diretos, sem recorrer à autoridade de uma longa bibliografia, Jiménez e Muelas dispensam o estilo da argumentação elaborada como forma de convencimento. Mas também como os acadêmicos, não falam no vácuo: apelam às suas próprias teorias, seus princípios epistemológicos próprios, para elaborar suas críticas.

As cinco partes do livro correspondem aos cinco países focalizados. De norte para sul via Ocidente, temos a Parte 1 dedicada à Venezuela. O líder Yekuana, Simeón Jiménez, dispara um tiro certeiro na hipocrisia do Estado, lembrando-nos de que a escrita é capaz de criar realidades sem realidade. "O papel aguenta tudo" contém uma fina ironia dificilmente encontrada nas palavras indignadas de não indígenas. É um título que quase dispensa a leitura do texto, exemplo que é de elegância, concisão e transparência. Mas, ao lê-lo, encontramos outras camadas de ironia, resultado da grande frustração que assolou boa parte do mundo indígena da Venezuela depois das promessas da Constituição Bolivariana.

Segue-se o artigo de Nelly Arvelo-Jiménez, ilustre antropóloga venezuelana que, como todos os antropólogos presentes neste volume, destaca-se pela combinação de excelência acadêmica e compromisso político. Como Simeón Jiménez, faz uma crítica severa ao estado de coisas que sucedeu a promulgação da Constituição de 1999, principalmente no que tange à cooptação e corrupção de líderes indígenas. Resume dizendo que a "Revolução Bolivariana parece ser, para os indígenas venezuelanos, um lindo

conto de fadas" e mostra que quanto mais o atual governo tenta imprimir um novo regime de justiça étnica mais se assemelha ao que o precedeu. Ou seja, *plus ça change...*

A Parte 2, "Colômbia", traz o caso da Colômbia. Lorenzo Muelas Hurtado, digno ex-constituinte, ex-senador da Colômbia, governador da Guambía, sua terra natal, defensor permanente dos direitos territoriais de seu povo guambiano, dá-nos uma aula magna de sabedoria indígena aplicada à luta pela dignidade étnica ainda grandemente ignorada, apesar das promessas constitucionais. "Descobrimos", afirma, "que temos um direito, um direito nascido da terra e da comunidade e a esse direito chamamos de Direito Maior". É a consciência da importância desse Direito Maior que tem alimentado a energia de seu povo para, com altíssimos custos humanos, seguir recuperando as terras usurpadas pela nação colombiana.

Também da Colômbia temos a alentada análise da antropóloga Myriam Jimeno, igualmente comprometida com a qualidade acadêmica e com a prática da responsabilidade social. As complexidades da diversidade dentro da igualdade são exploradas com detalhes que nos mostram como mesmo uma constituição esclarecida como é a colombiana de 1991 não deixa de apresentar armadilhas aos povos indígenas. Reza-se o respeito aos usos e costumes e a liberdade para exercê-los, ou seja, a autonomia indígena, *desde que* esses usos e costumes não firam os princípios da nação colombiana. Tal ressalva abre flancos constantes na integridade jurídica dos povos indígenas.

Na Parte 3, "Chile", expõe-se a difícil situação do Chile. Membro de um dos grupos indígenas mais sofridos do continente, o antropólogo mapuche Rosamel Millaman deplora que o Chile democrático pouco difira da ditadura de Pinochet com relação aos direitos dos povos indígenas. A agenda desenvolvimentista do Estado, suas parcerias internacionais cegas aos interesses indígenas e a intolerância étnica continuam a afligir os Mapuche e demais indígenas chilenos. O ato de classificar

militantes mapuche como "terroristas" tem levado grande número de indígenas à prisão, chamando a atenção internacional para a aparente incongruência de um país que aposta na prosperidade econômica, mas que dá as costas aos direitos humanos de seu segmento indígena.

Jurista, José Aylwin está na posição privilegiada de analisar o estatuto jurídico da questão indígena chilena e o faz com o detalhe e o cuidado que requer a delicada situação étnica naquele país. Informa-nos que, ao contrário dos outros quatro países que compõem este volume, o Chile não se autodefine, nem implícita nem explicitamente, como um país pluriétnico. Ainda regido pela Constituição de 1980, ele é um dos Estados-Nações mais resistentes às normas internacionais sobre os direitos indígenas, não sendo sequer signatário da Convenção 169 da OIT, apesar de pressões em contrário. A modernidade do Estado chileno contrasta dolorosamente com a sua retrógrada política indigenista.

A Parte 4, "Argentina", aborda o caso da Argentina. O primeiro artigo é do jovem universitário mapuche, Cecilio Melillan. Com grande lucidez, Melillan aborda a relutância do Estado argentino em reconhecer plenamente os direitos indígenas. Para isso, apresenta três casos distintos em que as autoridades recorrem a subterfúgios jurídicos para driblar o reconhecimento étnico. De fato, diz Melillan, "avanços ocorrem em contextos de crises políticas, quando a sanção de novos direitos faz parte de uma busca de legitimação por parte dos governos", especialmente na era pós-ditadura militar. Num país que ainda mantém vastos setores que negam a existência de indígenas em seu território, não surpreende que a questão indígena seja tão mal digerida.

Ainda sobre a Argentina, Claudia Briones, antropóloga igualmente engajada na defesa dos direitos indígenas, brinda-nos com uma minuciosa análise de discursos políticos que põem em relevo o jogo de empurra entre as províncias, com suas legislações indigenistas próprias, e o governo central, com sua inércia. Briones enfatiza o aspecto da "performatividade" desses políticos que,

no fundo, usam a questão indígena para abordar outros temas que lhes falam mais de perto. Expõem responsabilidades difusas, casuísmos, virtuosismos e outros tantos hábitos de tribuna. No entanto, a Reforma Constitucional de 1994, embora não tenha trazido os benefícios prometidos, certamente mudou os rumos do indigenismo argentino.

Por último, como anfitrião, o Brasil fecha o volume na Parte 5, "Brasil". O texto de Gersem Baniwa, líder indígena e antropólogo, identifica com clareza cartesiana os avanços que a Constituição de 1988 trouxe para os índios, mas também ressalta os perigos que rondam o movimento indígena e o bem-estar das comunidades. Vê na tutela um fantasma que continua a atormentar a vida indígena e que a Constituição golpeou, mas não extinguiu taxativamente. Sua análise de conjuntura não é desvinculada de uma postura saudavelmente pragmática, permitindo-lhe enumerar uma série de medidas que estão ao alcance de o Estado brasileiro pôr em prática e que dariam conteúdo e genuína autoridade ao espírito da lei maior que é a Constituição Federal.

Finalmente, Deborah Duprat, incansável procuradora da República que há décadas defende os direitos das minorias no país, discorre sobre os fundamentos filosóficos e jurídicos que sustentam o direito à diferença plasmado na Constituição de 1988 e em dispositivos supranacionais, como a Convenção 169 da OIT. Fechando o volume, Duprat retoma a problemática que levanto nesta Introdução sobre a política da diferença num contexto de universalismo hegemônico. Clara e inquestionável é esta sua afirmação: "A Constituição brasileira, na linha do direito internacional, rompe a presunção positivista de um mundo preexistente e fixo, assumindo que fazer, criar e viver se dão de forma diferente em cada cultura, e que a compreensão de mundo depende da linguagem do grupo." Está aí a razão pela qual a unicidade do Estado passou a ser coisa do passado.

Os textos que compõem esta coletânea falam-se uns aos outros, complementam-se e se enriquecem mutuamente, demonstrando

o quão proveitosas podem ser as parcerias entre indígenas e não indígenas. Essa é uma das grandes motivações para a organização do simpósio original e deste volume. Outros estímulos têm sido o uso da comparação como instrumento de conhecimento e enriquecimento mútuos entre nossos países, a intensificação do intercâmbio entre comunidades latino-americanas de pensadores sobre o indigenismo e a exposição dos leitores brasileiros às realidades interétnicas de nossos vizinhos. Estou certa de que os trabalhos aqui publicados servirão de estímulo para que muitos outros simpósios e volumes venham à tona com o intuito de ampliar cada vez mais os nossos horizontes de comunicação.

NOTAS

[1] A exceção foi Joênia Batista de Carvalho, advogada da etnia Wapichana do norte do Brasil, que, tendo feito a sua apresentação oral, se viu impossibilitada de produzir um texto escrito, envolvida como estava na defesa da manutenção da terra contínua Raposa-Serra do Sol, cujo processo tramitava no Supremo Tribunal Federal.

[2] Contamos também com a valiosa colaboração dos antropólogos Charles Hale, da Universidade do Texas, Austin, e Antônio Carlos de Souza Lima, do Museu Nacional, Rio de Janeiro, que contribuíram ativamente como debatedores durante todo o simpósio.

[3] Em agosto de 2008, organizamos um segundo simpósio na Universidade de Brasília (UnB), também com o estímulo de Aurélio Viana, sob os auspícios da Fundação Ford, através da Associação Brasileira de Antropologia (ABA), com a participação institucional do Departamento de Antropologia da UnB e do Centro Indígena de Estudos e Pesquisas (CINEP). Desta vez, o tema foi "Povos indígenas e poder político", focalizando os países andinos e centro-americanos, com a participação de convidados da Nicarágua, Guatemala, Equador, Peru, Bolívia, além do Paraguai. Como o anterior, esse segundo simpósio contou com palestrantes indígenas e não indígenas. A publicação dos trabalhos será objeto de um futuro volume.

[4] C. Taylor, The politics of recognition, em D. T. Goldberg, *Multiculturalism*: a critical reader, Nova York, Blackwell, 1994, p. 75-106.

[5] A. Ramos, Indigenismo de resultados, *Revista Tempo Brasileiro*, v. 100, p. 133-149, 1990.

Parte 1
VENEZUELA

SIMEÓN JIMÉNEZ TURÓN

O PAPEL AGUENTA TUDO

Em 1974, viajei pela primeira vez a Assunção, Paraguai, para uma reunião sob os auspícios do Conselho Mundial das Igrejas e que teve como anfitrião o Projeto Marandu e seu diretor, o antropólogo paraguaio Miguel Chase-Sardi. É indescritível a emoção que me tomou diante da oportunidade de conhecer pessoalmente outros irmãos indígenas de diferentes países da América do Sul, e da possibilidade de comparar e compartilhar detalhes e experiências de quem sobreviveu ao jugo colonial. Também esperava com ansiedade o que poderia aprender da palavra e sabedoria daqueles irmãos. Era nostálgica a memória de energia e esperança que abrigava em minha mente e em meu coração, ao imaginar a força que emanaria da soma de todas as nossas energias reunidas num só espírito e numa só vontade como herdeiros de dolorosos vínculos com a opressão, o abuso e a invisibilidade aos quais fomos submetidos durante quase 500 anos. Dali saíram contatos, endereços, telefones e um artigo publicado num livro compilado por Adolfo Columbres e editado na Argentina.[1] Esse artigo versava sobre a opressão religiosa que tanto subjugava meu povo yekuana e continha uma grande lição: todos nós que comparecemos ao encontro éramos imensamente ricos na dor e fracos politicamente dentro de nossos países de origem, e a grande pergunta que assaltava minha mente era: quais serão os mecanismos ainda por serem inventados que nos permitam fortalecer-nos e adquirir poder?

Transcorreram 34 anos e a fúria avassaladora das pressões em prol da mudança se intensificou como, por exemplo, a incidência de esquemas governamentais desenvolvimentistas e socialistas. Essas pressões, tanto nacionais como internacionais, permitiram que apenas nos mantivéssemos à tona, o que quer dizer, mal sobrevivendo. Diversos irmãos de luta conseguiram subir na escala social e econômica, mas essa ascensão é meramente individual e não acarreta mudanças coletivas em massa que transformem nossas sociedades qualitativamente. Ao contrário, fomos cedendo e perdendo nossa própria e independente capacidade de decisão.

Nesses 34 anos, fomos muitos os que lutamos, com todas as forças, pelo reconhecimento de nossos direitos originários, de modo a produzir uma libertação de natureza política que tanto almejaram nossos tataravós, bisavós, avós e pais. Esses direitos começaram a ser mencionados em várias constituições da América (Brasil, Colômbia etc.) durante as décadas de 1980 e 1990. A Constituição Bolivariana da Venezuela foi uma das últimas a outorgar estatuto constitucional aos nossos direitos. Durante essas décadas, nasceram, cresceram e até desapareceram movimentos sociais étnicos e interétnicos; alianças entre movimentos étnicos e movimentos sociais de classe; reuniões, encontros continentais e até mundiais. Houve o surgimento e o reconhecimento de direitos humanos de segunda e terceira gerações. Por isso, é válido perguntar: mas, na prática, quais são os verdadeiros ganhos?

Na Venezuela, por exemplo, os movimentos etnopolíticos indígenas tiveram diversas modalidades de apoio financeiro. Houve os que foram diretamente financiados pelo governo central e por governadores locais durante a década de 1970; os que eram indiretamente controlados pelas igrejas cristãs, visto que estas se constituíram em receptoras dos recursos operativos para a mobilização e ação dos movimentos etnopolíticos; e a triangulação de fundos para esses movimentos pelas ONGs especializadas na defesa dos direitos humanos. Todas essas

modalidades deixaram sua marca publicitária que ajudou a projetar dirigentes indígenas ao plano nacional e até internacional. No entanto, a essência da nossa luta foi expropriada sutil e progressivamente; com isso me refiro à capacidade real de tomar decisões independentes e próprias. Portanto, não se pode confundi-la com a trajetória estelar de alguns dirigentes locais na sua ascensão, quase de forma meteórica, às diferentes instâncias de articulação política, do local ao regional, ao nacional e ao internacional. Entretanto, mais grave ainda foi o processo de alienação que esses dirigentes absorveram e que os converteu em visitantes, quase turistas, em suas comunidades originárias, por terem se distanciado delas progressivamente, enquanto se aproximavam da fonte nacional de poder político. Esse processo de alienação implica não apenas um desconhecimento da realidade cotidiana das comunidades, mas também contribui para a aquisição de valores que premiam a individualidade e a acumulação de bens materiais. Esse individualismo materialista ataca, de maneira certeira e contundente, o valor da solidariedade social e o sagrado mandato de reciprocidade que pauta as relações humanas no seio das sociedades indígenas.

Na Venezuela, enquanto o leque de ofertas de organizações indígenas crescia e prosperava, tínhamos esperança de que, algum dia, remaríamos na mesma direção e em busca da mesma meta, isto é, forçar a ruptura do jugo de opressão e de negação sobre nossos costumes e nossos estilos de vida. No entanto, aquela diversidade de esforços que, por longo tempo, evitou que se criasse uma coordenação ou seu equivalente – o surgimento de chefes únicos – confundiu muitos analistas que tacharam a resistência indígena venezuelana de caótica e incoerente. Já nos anos de 1990, a coordenação nacional surgiu e posicionou-se estrategicamente, porque, de maneira surpreendente, o projeto político bolivariano que irrompeu na cena nacional se propunha a utilizar simbolicamente o referente indígena para significar o seu próprio, confrontado com o estrangeiro e com o Império norte-americano. Inesperadamente, isso provocou o

fortalecimento da até então fraca coordenação nacional indígena da Venezuela, que alcançou o mais alto nível político. Em pouco tempo, essa situação levou à verticalização do movimento indígena venezuelano por aqueles que se haviam arrogado a líderes e diziam representar a liderança nacional e única da resistência indígena. Experimentou-se a hierarquização dos movimentos indígenas e o gradual enfraquecimento e desconhecimento das autênticas lideranças locais e regionais a partir da Constituinte e da promulgação da Constituição Bolivariana.

Por sua vez, o protesto indígena continua sendo variado, visto que nem todos os povos indígenas foram subjugados pela mesma força, nem ao mesmo tempo. A fração de movimento indígena que goza do poder político tentou resumir nossas reivindicações, ligando nosso mal-estar a uma posição de apoio incondicional ao projeto socialista bolivariano e ao exercício de nossa representação como se, por decreto divino, tivessem se transformado nos únicos interlocutores válidos diante do Estado e do governo.

No primeiro impacto contraditório com nossos estilos de vida – a conquista espanhola e os europeus –, a violência e a dominação tiveram expressões físicas de desastrosas consequências demográficas. Ao longo das quatro repúblicas entre 1830 e 1998, sofremos uma dominação exercida de forma mais sutil, sobretudo se a contrastarmos com a conquista dos séculos anteriores.[2] Em meados do século XX, experimentamos o impacto de uma espécie de terrorismo psicológico que nos obrigava a alienar-nos com a ideologia missionária, sob pena de sermos acusados de "comunistas", inimigos da lei e da ordem. Com o esquema político que começou em 1999, os direitos civis e políticos, em teoria, já estão garantidos, enquanto o mundo indígena vive sua pior fase de manipulação simbólica, uma vez que seus dirigentes reconhecidos foram afogados numa abundância material que se aproxima do obsceno. Por outro lado, as políticas indigenistas vigentes não conseguiram, nem pretendem penetrar no plano real de nossos direitos fundamentais. Aqueles que são reconhecidos como nossos dirigentes parecem ter mordido o anzol da

prosperidade materialista. Na prática, nossas terras ancestrais continuam expropriadas pelo Estado e, por isso, a nossa posse é precária. De fato, vivemos a desmobilização ou imobilidade política que inspirou o título deste texto. As ascensões econômicas individuais não são desconhecidas na nossa história. Não obstante, as condições estruturais para nossa sobrevivência como etnias culturalmente distintas, ainda que integradas funcionalmente ao país multiétnico e pluricultural, como reza a Constituição Bolivariana, não se materializam. Só poderemos chegar a essa condição se conseguirmos ter direito a uma base material digna, às terras ancestrais e aos recursos que nos foram expropriados quando se fundava a República da Venezuela. Finalmente, é preciso compreender que só assim poderemos retomar uma linha própria de desenvolvimento assentada em nossos recursos culturais.

NOTAS

[1] S. Jiménez, Algunas reflexiones sobre la lucha del indígena americano, em A. Columbres *et al.*, *Por la liberación indígena*. Documentos y testimonios, Buenos Aires, Ediciones del Sol S.A., 1975, p. 81-94.

[2] S. Jiménez, Muerte cultural con anestesia, *América Indígena*, v. XLIV, n. 1, p. 95-100, 1984.

NELLY ARVELO-JIMÉNEZ

CONSTITUIÇÕES DA VENEZUELA

INTRODUÇÃO

A Constituição da República Bolivariana da Venezuela (1999) tem sido objeto de ampla propaganda, projetando-a como a Carta Magna que compõe a agenda da Revolução Bolivariana para alcançar uma sociedade que erradique desigualdades sociopolíticas e discriminação cultural e inaugure novas formas de convivência radicalmente diferentes das que prevaleceram no país até 1999. Isto significa o desaparecimento da democracia burguesa representativa, excludente e carente de equidade, vigente em alguma forma desde 1830 e, mais claramente, desde 1945. Os fundadores da pátria e da "venezuelanidade" nos legaram um modelo copiado, ainda que de maneira distorcida, da democracia e do liberalismo econômico entronizados nas constituições ocidentais desde a Revolução Francesa. Quanto mais afã o governo de Chávez demonstra em ressaltar as diferenças entre os dois sistemas, chamados de IV e V Repúblicas, respectivamente,[1] mais intrigantes parecem ser as coincidências entre ambos.

Proponho investigar se foram gerados mecanismos estruturais capazes de fortalecer os segmentos socioculturais menos favorecidos, com atenção especial às questões voltadas a garantir e honrar os direitos dos indígenas. Também pondero sobre a utilidade real do discurso que integra conceitos como interculturalidade, diversidade e pluralidade cultural, enunciados e manipulados no

discurso revolucionário, mas que, em nove anos de governo, à primeira vista, não parecem ter ressonância na prática.

Ainda mais importante é a ausência de um modelo inédito para organizar a vida sociopolítica do país que preveja a coexistência equitativa de segmentos cultural e politicamente diversos entre si e diferentes do segmento social majoritário. Note-se a ausência de mecanismos institucionais que assegurem a coexistência pacífica e equitativa de povos culturalmente diferentes dentro de um sistema centralista, hierárquico, autoritário e vertical que usa a força e a repressão. As disposições encontradas na literatura jurídica que propõem a coexistência são transitórias. Historicamente, o que tem prevalecido é a subordinação desigual dos segmentos estruturalmente fracos, a expropriação de recursos e meios de produção e a dominação em prol dos interesses de uma suposta maioria que, na realidade, é o setor ou segmento militar e economicamente mais forte. Isso vem disfarçado sob o manto do exercício da soberania. Por conseguinte, até o momento, a Revolução Bolivariana parece ser, para os indígenas venezuelanos, um lindo conto de fadas.

ARQUEOLOGIA DO *ETHOS* VENEZUELANO

Apesar de convivermos em nosso cotidiano com uma publicidade alusiva à natureza transformadora da Revolução Bolivariana, é inegável o apoio eleitoral popular que, até dezembro de 2007, vem acompanhando o "exercício messiânico" do governo de Hugo Chávez Frías. O senhor presidente, como um aprendiz de feiticeiro, foi agregando e misturando novos ingredientes ao coquetel bolivariano, elementos não imaginados pelo eleitorado durante sua primeira campanha para a Presidência, quando tanto se gabou de mostrar seu estilo democrático que não conhecíamos; só nos lembrávamos das duas tentativas de golpe que liderou em 1992. A princípio, a Revolução Bolivariana apregoava que iria fomentar a

democracia direta, participativa e protagonista; desde 2007, a Revolução Bolivariana agrega o adjetivo de socialista e, para conseguir forjar isso, idealizou os chamados "cinco motores" que aceleram o processo. Em oito anos, houve uns 15 eventos eleitorais; em todos eles o ganhador foi o presidente Chávez. Os poucos altos e baixos de sua popularidade ou intenção de voto foram aproveitados pelos analistas políticos e empresas de pesquisa de opinião para difundir especulações sobre o futuro. Entretanto, cada ato eleitoral reconfirma Chávez como líder máximo e o consolida ainda mais no poder. De onde emana o feitiço que deixa indiferentes as ditas classes A e B que englobam os mais privilegiados de nossa sociedade, mas que move com muito brio, maciça e fervorosamente, o resto da população venezuelana a dar respaldo a Chávez?

O governo tem conseguido exibir e esbanjar uma abundante oferta de incentivos materiais aos setores excluídos e oprimidos da sociedade venezuelana graças ao fluxo de petrodólares. Essa solvência econômica permite ao governo criar e financiar uma estratégia de comunicação cujo fim último é infiltrar a consciência dos venezuelanos até pouco tempo excluídos, negados ou ignorados; o bombardeio de utopias penetra suas mentes, gerando fantasias paradisíacas. Não obstante, os fatos nus e crus indicam que nenhum aspecto substancial de nossa estrutura econômica foi modificado e, portanto, somos cada vez mais dependentes da renda do petróleo para custear as importações de bens de toda índole. Cabe perguntar, então, em que se apoia essa sensação de bonança que, ousadamente, afirma que na Venezuela tudo anda "a passo de vencedores"?

Uma reconstrução parcial dos elementos formadores de nossa sociedade parece indicar que amplos setores arrastaram, como uma cruz a caminho do calvário e ao longo de muitas gerações, a negação cultural, a invisibilidade política, a exclusão socioeconômica e a iniquidade econômica impostas pelas elites *mantuanas*[2] que conduziam o processo de independência política desde

os primeiros anos da República. Esse *mantuanismo* conseguiu perpetuar-se no poder com diferentes máscaras, mesmo nos períodos de democracia incipiente, e contribuiu, de maneira definitiva, para aprofundar as dilacerantes feridas na autoestima do povo que foi emergindo após a conquista e colonização europeias, com graves perdas e insegurança de identidade. A habilidade política de Chávez consiste em tocar essas cordas sensíveis de nosso *ethos*, alimentando copiosamente certos símbolos endógenos com os quais aspira consolidar-se através da "hegemonia comunicacional", nas palavras do Ministro de Informação e Comunicação. Assim se criou a quimera do poder popular. Não é por acaso que um dos slogans mais citados entre os chavistas é "com Chávez o povo manda"; parafraseando o colega Guillermo Bonfil Batalla, "Chávez despertou a Venezuela profunda".

A REVOLUÇÃO DAS APARÊNCIAS

O indígena (e seus equivalentes "o próprio", "o endógeno", "o nativo") – usado como símbolo que marca a distância com "o Império" e que aumenta a ênfase no próprio e no endógeno – é utilizado rotineiramente no discurso político, juntamente com a inclusão dos direitos indígenas na Constituição de 1999 e uma abundante burocracia indígena visivelmente criada e adicionada para adornar as repartições públicas dos poderes Cidadão (Moral), Legislativo e Executivo.[3] Tudo isto impressiona à primeira vista, como se topássemos com os tempos dourados do indigenismo na história da Venezuela. Centenas de indígenas viajaram a Cuba para receber os benefícios da medicina cubana e outros tantos foram para lá enviados para se capacitar tecnicamente. Não obstante, como já dissemos acima, as questões fundamentais que preocupam e tolhem os povos indígenas permanecem congeladas e outras em vias de ser canceladas e engolidas pela Revolução. Enquanto se exalta o indígena e se fazem declarações diárias que simulam refletir uma mudança

radical na forma de lidar com os assuntos indígenas, questões essenciais como, por exemplo, a educação intercultural bilíngue e a titulação das terras ancestrais continuam substancialmente como eram antes. Sobre o tema da educação, introduzido na época da IV República, não há, de fato, mudanças qualitativas; ao contrário, as políticas públicas educativas e indigenistas representam hoje um retrocesso quanto ao controle dos recursos culturais pelos indígenas. A titulação de terras étnicas continua emaranhada numa teia de inúmeros requisitos que devem ser cumpridos à risca se quiser ser levada em conta. Tendo como pano de fundo as enormes somas de petrodólares que entraram nos cofres públicos desde 1999, as dádivas prodigalizadas a determinados dirigentes indígenas representam privilégios e mecanismos de ascensão individual. São equivalentes aos espelhos e às miçangas que os conquistadores europeus trocavam por pepitas de ouro com a população nativa nos tempos da conquista no século XVI. Certos analistas econômicos, quando mencionam o estancamento da economia nacional, afirmam que a renda *per capita* do venezuelano retrocedeu à dos anos de 1960, e, sem exagero, podemos acrescentar que os assuntos indígenas recuaram ao início da época colonial.

Merece especial atenção o mecanismo que coopta e avilta os dirigentes indígenas, saturando-os de bens materiais, privilégios e honrarias, para, em troca, atuarem como uma tropa de choque que intermedeia, dissimula e faz falsas promessas às queixas dos indígenas. Estes, sempre relegados, aventuram-se a manifestar suas reivindicações, almejando recuperar o controle de seus recursos naturais e culturais. Enquanto isso, o processo de expropriação de ideias e recursos continua virtualmente incólume. É comum ler na imprensa, que está quase totalmente controlada pela Revolução, que esta última é socialista porque incorporou padrões culturais característicos da formação social originária, isto é, a que praticavam e supostamente praticam os povos indígenas.

O OUTRO CONTINUA DISTANTE

Mais uma vez, o indígena serve como fonte de poderosos símbolos contra a alienação globalizante; como escudo para rechaçar o sistema econômico mundial que tenta subjugar-nos. Mas, como na IV República, a representação do indígena continua forjando "o outro distante", portador de costumes e hábitos atrasados que o impedem de contribuir para o crescimento da economia em escala verdadeiramente competitiva. Quando os planejadores e economistas do regime dissertam sobre a pequena escala, fazem-no sem explicar sua natureza profunda e, geralmente, emitem frases desconexas e fora de contexto, o que resulta na desqualificação dos méritos do pequeno, caindo em afirmações ridiculamente superficiais sobre as características dos sistemas econômicos indígenas. As elites e a opinião pública acreditam que pequena escala quer dizer ineficiência, estagnação e atraso. Assim, por ignorância, desdenham suas características socialmente desejáveis, como a solidariedade, a ajuda mútua entre parceiros (consequência lógica da aplicação da reciprocidade) e o humanismo, elementos comprovadamente necessários para azeitar as relações entre os membros de uma sociedade justa e equânime, que tanto promete a Revolução Bolivariana e socialista do século XXI.

COMO CONDENSAR O PROCESSO REVOLUCIONÁRIO?

Em seus parcos seis meses de trabalho, a Assembleia Constituinte teve como produto uma constituição que foi orgulhosamente apresentada como a base para refundar a Pátria. No entanto, se analisamos essa pretensão à luz da realidade de um segmento cultural que é fonte dos símbolos apropriados pela Revolução, podemos afirmar que a nova proposta constitucional nem chega a tocar os fundamentos estruturais de nossa sociedade. Quero provar quão superficiais são as muitas mudanças que foram introduzidas, não chegando a consolidar, de fato, as bases

de uma sociedade plural que inclua, em igualdade de condições, o indígena e o afrodescendente, segmentos culturais até agora excluídos da sociedade venezuelana. A Constituição Bolivariana introduz mudanças e reconhece direitos dos indígenas, mas, mesmo assim, não é uma nova forma de convivência radicalmente diferente que implique um *ethos* igualitário característico e em conformidade com um sistema plural. Para se alcançar essa meta, é indispensável recorrer a desenvolvimentos teóricos e práticos.

Sem dúvida, o indígena agora é aceito, tolerado e usado cotidianamente como veículo de significados que se referem – e valorizam – ao próprio e ao endógeno em oposição ao forasteiro externo e induzido pelo Império. Embora o indígena simbólico seja útil ao *criollo* para expressar sua rejeição do que lhe é imposto e reivindicar o próprio, depois de nove anos de processo revolucionário, perpetua-se a apreensão e o receio excludente dos *criollos* sobre o reconhecimento dos direitos indígenas a terra e a recursos. Se, por outro lado, revirmos e analisarmos os anseios indígenas imbuídos da busca por justiça, equidade, visibilidade política e social, podemos concluir com segurança que não houve uma verdadeira reconciliação, mas apenas uma tolerância superficial, talvez causada pelo discurso presidencial e pela propaganda política do regime. O atual messianismo político induz a um fortalecimento utópico, vinculando afetivamente o presidente ao seu eleitorado. Com o correr do tempo, e só recentemente, há sinais de que começa a surgir uma reflexão crítica sobre o porquê de o poder para os fracos e a justiça para os excluídos e invisíveis que, no início, pareciam próximos e acessíveis, quase uma década depois, estarem cada vez mais longe. Até agora, favoreceu-se nas urnas o pai dessa grande ilusão, esse personagem que distribui a riqueza posta em nosso subsolo pela natureza e que faz jorrar uma rentabilidade que Chávez soube manobrar como cornucópia para os despossuídos. Mas, ao tentarmos ir mais fundo e transcender o estágio de identificação emocional com o líder supremo, surgem fantasmas que, embora satisfaçam os indígenas, atormentam o sono

de uma população *criolla* acostumada, ao longo de toda a era petrolífera, a cultivar aspirações burguesas. Ocorre que, naquela democracia de 1958 a 1998, jamais foi necessário nem obrigatório considerar as implicações de adotar a propriedade coletiva, incluir em nosso ordenamento jurídico a figura de territórios étnicos, nem reconhecer os direitos dos "outros" culturalmente diferentes, sem obrigá-los a se transformar e se mimetizar no segmento cultural dominante. As metas mais recentes anunciadas pelo presidente como novos ingredientes do processo e da revolução socialista provocam insegurança em muitos, pois se teme o desconhecido e o impensado. Impelidos pelo desamparo emocional que a colônia gravou na alma venezuelana com cruz e espada, foi fácil à população identificar-se com um processo de libertação messiânica. Mas, agora, parece que a reflexão volta a considerar positiva a Revolução Bolivariana, mas como arma de luta contra o imperialismo e a globalização, e de maneira nenhuma para criar formas inéditas de convivência humana que conduzam à pluralidade cultural e à coexistência pacífica de vários povos unidos na diversidade.

Coloniza-se a região das Guianas e da fronteira ocidental do país avançando sobre o lar ancestral da maior parte dos povos indígenas do país. São pressões de diversas ordens exercidas com maior intensidade do que aquelas que impulsionaram as frentes de expansão no século XIX e na primeira metade do século XX. Atualmente, pode-se ver esse avanço numa trajetória duplamente compressora: de um lado, os povos indígenas e as populações locais da região sofrem os efeitos da expansão da fronteira econômica interna; do outro, sentem o impacto das atividades extrativistas efetuadas por agentes estrangeiros na mineração e na extração de madeira. Enquanto está em curso um processo de colonização interna ou expansão da fronteira econômica, ao mesmo tempo, esta se faz com ferramentas advindas da revolução cibernética e do processo de globalização. O paradoxo está em que esse processo é acompanhado de um discurso de justiça e libertação e de valorização, até a última instância, do próprio e

do endógeno, que nada mais é do que uma ficção literária. Como analisamos acima, esse discurso libertador de equidade e de justiça tem sua origem nas premissas profundas da Constituição Bolivariana de 1999.

Esta análise tão condensada revela que as constituições que deram forma e conteúdo à sociedade venezuelana (de 1830 a 1998) pautaram os meios para conseguir a integração e a unidade nacional de segmentos culturais diferentes. Deste modo, a Constituição Bolivariana de 1999 se fundamenta num discurso libertário que contempla o pluralismo e a diversidade cultural. No entanto, contraditoriamente, ambas as Constituições produzem um resultado semelhante, ou seja, a desintegração das culturas indígenas, para, supostamente, ceder lugar a uma cultura nacional que é sublime por ser alimentada com um só idioma, um só modelo educativo e uma só maneira de ser cidadão e de pertencer à Venezuela. Os fenômenos revolucionários e libertadores que a política comunicacional do governo infiltra em todos os hábitos de nossa vida se diluem na retórica simbólica que engendra o halo mágico capaz de metamorfosear o diverso e o múltiplo ao forjar a sociedade revolucionária bolivariana venezuelana.

NOTAS

[1] IV e V Repúblicas referem-se ao número de *refundações políticas* que tem sofrido a República Bolivariana da Venezuela desde a declaração de sua independência do Império espanhol.

[2] O termo elites *mantuanas* refere-se à casta colonial formada pelos filhos de espanhóis nascidos na Venezuela, também chamados *criollos*. Por exemplo, Simón Bolivar era *criollo* ou mantuano.

[3] Segundo a Constituição Bolivariana de 1999, o poder público é composto de cinco divisões: Executivo, Legislativo, Judiciário, Cidadão e Eleitoral, teoricamente independentes entre si em sistemas abertamente democráticos. Na Venezuela, esses poderes, na prática, estão subordinados aos mandatos do presidente do Poder Executivo.

Parte 2
COLÔMBIA

LORENZO MUELAS HURTADO

OS POVOS INDÍGENAS E A CONSTITUIÇÃO DA COLÔMBIA

Primeira experiência de participação indígena nos processos constituintes da América Latina

Não vou começar com o processo de Constituinte que ocorreu na Colômbia em 1991 e do qual fiz parte. Quero iniciar contando como surgimos, porque na Constituinte só colhemos uma espécie de grande safra do que vínhamos desenvolvendo há muitas décadas. Por isso não posso falar somente pelos galhos, quero ir à raiz, desde quando começamos a ser protagonistas.

Chegamos à Constituinte depois de um longo processo de luta, no qual tivemos que enfrentar tanto o Estado como os setores de direita e esquerda do país que se negavam a reconhecer a nossa existência e os nossos direitos. Por isso, é importante esclarecer que nossos êxitos na Constituição não foram um presente do governo; ali só colhemos o que vínhamos plantando à custa de grande dor, lágrimas, prisão e morte de muitos de nossos melhores dirigentes. Contamos, sim, com inúmeras pessoas não indígenas de toda a Colômbia, sem o apoio das quais nunca poderíamos ter acesso àquele espaço político. Mas nada foi gratuito.

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. Tiraram-nos todos os direitos,

primeiro, a nossos antepassados e, depois, a nossos avós, a nossos pais, e a nós mesmos. 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. Submeteram-nos, primeiro, ao que se chamou *encomienda*, depois com a *mita* e, finalmente, com o que se denominou *terrajería*,[1] uma instituição que amparou o Estado colombiano com normas para explorar por meio dessa instituição conhecida como *terraje*. Nossos pais e nossos avós conviveram 200, 300 anos com a dominação da *terrajería*, e só nos libertamos dela há pouco mais de 35 anos.

Das normas que o Congresso da Colômbia criou, algumas continuam vigentes, como a Lei 89, de 1890. Essa Lei estabeleceu o prazo de 50 anos para que nós – isto é, nossos avós – nos integrássemos à outra sociedade, ou nos extinguíssemos. Acontece que se passaram esses 50 anos, chegaram os 100 anos, e nem nos integramos nem nos extinguimos. Sofremos muito, sim. Muitos de nossos avós se refugiaram nas altas montanhas, que hoje chamam lugares inóspitos. Lá, "comendo montanha", sobreviveram. Portanto, hoje começo fazendo uma retrospectiva de todo esse processo.

Nessa Lei de 1890, qualificaram-nos de "selvagens", de "semisselvagens", disseram que éramos dementes, incapazes de conduzir nosso destino. Depois de tantos séculos, essa mesma Lei nos condenou a ser pobres, pobres notórios, sem reconhecer que nunca fomos pobres, pois foram justamente aqueles estranhos que chegaram que nos empobreceram.

Reiteradamente, nossos avós nos disseram que nunca haviam vendido as terras, sequer um punhado de terra, que as tiraram de nós violentamente. Por isso, insistiam que tínhamos o direito moral e político de, algum dia, recuperar essas terras, porque eles *não* as venderam. Muito pelo contrário, foram-nos usurpadas à força, com a cumplicidade do Estado, da autoridade civil, militar e eclesiástica – três autoridades que sempre se uniram para nos bater na cabeça, em nós, originários dessas terras.

Essa mesma norma, a Lei 89, de 1890, também dizia que éramos menores de idade. Por isso, quando cheguei ao cenário da Constituinte, eu me divertia interpelando os supostos civilizados que se diziam cristãos, que diziam, enfim, que sabiam de direitos humanos. Eu me divertia questionando-os, embora eles não gostassem, mas, afinal, eu estava lá para isso.

Fui eleito como constituinte quando tinha 55 anos, mas, segundo aquela norma antiga, mas vigente naquele momento, eu ainda era menor de idade, mesmo sendo delegado da Constituinte! Como constituinte, eu era legalmente menor de idade. Então, perguntava a todos se não tinham vergonha, se não enrubesciam perante a terra, perante o mundo, eles que se diziam civilizados, por nos terem sob esse jugo, essa humilhação, essa opressão.

Logo vieram algumas mudanças. Para provar o que digo, trago comigo um artigo de imprensa que mostra como há apenas 12 anos se levantou esse manto escuro sob o qual éramos considerados selvagens, semisselvagens, dementes, menores de idade. Em abril de 1996, a Corte Constitucional anulou tal legislação por considerá-la inconstitucional, aquela aberração jurídica, aquele desrespeito total pela dignidade de ser indígena.

Mesmo depois de nos tirarem o adjetivo de selvagens, continuamos na mesma situação, sentindo o mesmo que quando éramos considerados como tal. Mas, juridicamente falando, deu-se um passo importante no reconhecimento da igualdade na diferença. Por isso, ainda que a situação econômica e política seja a mesma, e que se continue a destruir fisicamente o nosso povo com massacres que ficam na impunidade, eu trago comigo um artigo porque é muito importante para nós, para os nossos jovens.

Nesses 40 anos em que venho acompanhando o movimento indígena, tentando proteger nossos filhos, não os informamos o suficiente e, por isso, a juventude não está bem inteirada de todos esses vexames que tivemos que aguentar. Por isso, preciso estar equipado com documentos para lhes fornecer uma pedagogia,

explicando-lhes como essas coisas que conseguimos, na parte legal e na parte da recuperação de terras, não caíram do céu, que por essa causa gastamos muito tempo, derramamos lágrimas, estivemos atrás das grades. Por uma razão ou por outra, muitos de nossos irmãos, muitos dos melhores filhos de nosso povo estão sepultados em nome dessa causa.

Esse artigo, de um jornal da capital, de 14 de abril de 1996, baseia-se na decisão que é produto da Constituição de 1991. Diz assim:

Advogam pelos indígenas

A Corte Constitucional revogou ontem três artigos de uma lei do século passado que definia os indígenas como "selvagens", sem direitos e passíveis de castigos se faltassem com a moral cristã. A legislação, promulgada em 1890, estabelecia a maneira como "os selvagens devem ser governados para que sejam reduzidos à vida civilizada".

Desta maneira, a alta corporação acabou na terça-feira com uma "aberração legislativa" que vigia há 105 anos e que autorizava o castigo aos aborígines que não professassem o cristianismo.

Da mesma forma, as normas dessa lei agora revogada privavam os indígenas dos direitos e deveres inerentes à maioridade, já que os tratava como menores de idade.

A lei que definia os aborígines como "selvagens" foi promulgada quando a metade dos dois milhões de habitantes da Colômbia era composta de índios. Atualmente, só 2,9% da população colombiana são aborígines.

A Corte aboliu tal legislação numa sessão cuja exposição esteve a cargo do presidente daquela Corporação, Carlos Gaviria.

Ando sempre com esse artigo e o leio para as pessoas com muita frequência. Mas também ando com outros documentos, como o meu discurso no Debate Geral na Assembleia Nacional Constituinte, e tantos outros que conseguimos produzir na busca dos nossos direitos.

Não lutamos apenas pela terra. É a base fundamental, mas dela decorrem outras coisas. Nunca me passou pela cabeça ser delegado da Assembleia, nem sequer sonhava com isso. Mas queríamos acabar com aqueles vexames. Talvez aqui no Brasil ou em outros países o tratamento seja diferente. Não ouço por aqui vozes protestando que os tenham qualificado como a nós: como selvagens, como dementes, como menores de idade. Talvez apenas na Colômbia tenhamos tido esses qualificativos.

Mas, como eu disse aos delegados, não chegamos à Constituinte com memoriais de agravo, mas com o que considerávamos uma justa causa. Lá encontramos pessoas democráticas que nos apoiaram, independentemente de partido. Considero que nossa presença naquele momento histórico da Assembleia Nacional Constituinte dividiu a história da Colômbia em duas: a partir daquele ponto, fomos reconhecidos, nós, que até então éramos desconhecidos. Somos mais de um milhão de pessoas[2] que, até ali, não tínhamos nossos direitos reconhecidos.

No caso do meu povo, nossa análise nos levou à conclusão de que os nossos adversários sempre quiseram desconhecer nossa existência, dizendo que não somos desse lugar onde vivemos, que essas terras não são nossas, que viemos daqui ou de lá. Mas fizemos um estudo arqueológico e pudemos comprovar a existência de nossos antepassados, que nosso povo *misak* estava lá desde, pelo menos, 200 anos antes de Cristo. Isso foi datado com carbono 14 e, assim, comprovamos com os próprios métodos dos invasores a nossa existência na região desde muito antes que chegassem os espanhóis a nossas terras. E com isso fechamos a boca de alguns de nossos adversários.

Mas também o Direito Maior nos deu muita força. Descobrimos que temos um direito, nascido da terra e da comunidade, e a esse direito chamamos de Direito Maior. Alguns chamam de Lei de Origem, outros, Lei Natural, mas é o mesmo direito. Em nossas diferenças com o Estado, com os legisladores, com o governo, dizemos: "Aqui nossos antepassados se desenvolveram há 10, 20, 30 mil anos, e vocês, não chegaram há 500 anos?" Quem tem

mais direito, esses de 30 mil anos ou os de 500? Estes também têm direito, nós não negamos, mas devem nos reconhecer, principalmente no que diz respeito às terras, aos territórios, porque para nós a terra é muito importante.

Não importa se o indígena desfruta ou sofre, a vida está na raiz da terra. Ali está a vida. A terra, nossa Mãe Terra, nos dá tudo; sem ela é impossível viver. Por isso, o tempo todo reivindicamos o direito à terra, mas não simplesmente terra, qualquer terra, mas aquela que nos legaram nossos antepassados, onde estão nossos deuses, nossos espíritos, os grandes lagos, as grandes montanhas, os grandes rios, ou as planícies, onde estão os ossos de nossos antepassados, que são sagrados. Não é um pedacinho. Quando falamos de uma terra sagrada pensam que é um templo. Não! É um todo. É difícil fazer-nos compreender. Porém, o mais importante não é o nosso adversário compreender, o mais importante é nós mesmos estarmos convencidos desse direito.

É certo que a Constituição não reconheceu todos os direitos que temos e aos que aspirávamos, mas uma boa parte deles, sim. O mais importante foi o reconhecimento de nossos territórios, embora não tenhamos conseguido desenvolvê-lo por falta de vontade política do governo e dos legisladores. Por isso, passaram-se 16 anos e não conseguimos avançar numa tarefa que a Constituição determina: é preciso novamente ordenar o território colombiano e, dentro dele, os territórios indígenas.

Os territórios indígenas foram reconhecidos desde a Colônia com a figura legal do *resguardo*. Mas, não satisfeitos com esse reconhecimento, exigimos que as terras dos *resguardos* sejam reconhecidas como territórios e convertidas em entidades territoriais. Sentíamos que assim poderíamos ter mais garantias, mais autonomia.

Quando falamos de territórios, estamos falando também da biodiversidade, estamos falando da nossa identidade, do nosso pensamento com todos os seus componentes. Passamos a conhecer a palavra biodiversidade há uns 15 anos, depois da Eco 92,

no Rio de Janeiro, só a partir daí, pois inventaram essas novas palavras, essas novas frases para nos confundir. Mas, como vivíamos da biodiversidade, vivemos dela, logo entendemos o que era: era o que é nosso. O que chamam de tangível e de intangível era nosso, e com muito orgulho também queremos fazer parte da diversidade biológica. Porque os sábios guambianos, nossos avós, não aceitam a ideia de termos entrado pelo Estreito de Behring; não aceitamos essa filosofia e até hoje insistimos que nascemos aqui, a terra nos pariu, somos produto da terra e da natureza, das águas. Essa é a nossa filosofia. Por isso, nós, os guambianos, dizemos que somos "filhos da água".

Hoje, sofrendo tantas influências, também nos tornamos predadores da natureza. Mas, a nossa ciência e os nossos anciãos nos ordenam que nasçamos nesta terra, procriemos nela e a ela regressemos quando completarmos o ciclo, para enriquecê-la outra vez. Esta é a nossa concepção.

Por isso, na Constituinte reivindicamos muito, não apenas algumas terras de algum *resguardo* que, segundo nos dizem, só devem ser usadas de acordo com os costumes deles. Mas nós dizemos que, mais do que usá-las, mais do que os nossos costumes, queremos a terra porque é nossa Mãe, porque é ela que nos dá tudo. E não podemos desnudar a nossa Mãe, não podemos maltratá-la; é preciso amar a Mãe. Com essa premissa, ganhamos alguns reconhecimentos.

Então, a Constituição reconhece nosso direito milenar, não a qualquer terra, mas aos territórios que ocupamos por séculos, onde sempre vivemos e continuamos a viver, fruindo ou sofrendo, onde produzimos a batata, o milho, a mandioca, onde caçamos e pescamos, sempre com a autorização dos donos da natureza que são nossos próprios deuses, onde aprendemos a ser Arhuaco, Tule, Pasto, Awá, Kamëtsa, Sikuani, U'wa, Paez ou Guambiano, onde nos reproduzimos como tais, onde estão os ossos de nossos antepassados, onde ficam nossos lugares sagrados.

Também reivindicamos muito nossa autonomia, porque nos converteram em minorias em apenas 100 anos, como acabei de

ler naquele artigo de jornal. A Constituição reconhece o nosso direito de ter autonomia para governarmos com nossas próprias autoridades, que se relacionariam em igualdade de termos com as demais autoridades do país.

Reconhece-se, especificamente nos arts. 286 e 287, que "[s]ão entidades territoriais os departamentos, os distritos, os municípios e os Territórios Indígenas", e que essas entidades poderão "[g]overnar-se por meio de autoridades próprias".

Os constituintes custaram muito a reconhecer isso. Diziam que nós, os 85 povos indígenas, queríamos quebrar a unidade do país. Esse era o argumento. Outro argumento era o de que nós mesmos queríamos nos meter num gueto, nos fechar, o que também não é correto. O que queríamos era o reconhecimento dos nossos *territórios*, para, assim, tentarmos, mais adiante, nos desenvolver de acordo com as características de cada povo.

Para nós, o território é a base sobre a qual podemos desenvolver a nossa própria identidade. Trata-se de um todo simbólico e natural. É sobre ele, e não sobre qualquer outra terra, que queremos desenvolver as entidades territoriais indígenas. A Constituição reconhece também o nosso direito de fortalecer e desenvolver nossa própria identidade cultural; de exigir respeito por nossas línguas, nossas formas de pensar e de fazer as coisas na esfera social, cultural, religiosa, política, econômica, respeito por nossa maneira própria de fazer justiça, de conceber o território e a natureza e de transmitir essa visão das coisas a nossos filhos. Enfim, decidir sobre nossos próprios assuntos, de acordo com nossa própria cultura.

Esse reconhecimento é de grande importância para nós, Guambianos. Volto outra vez à minha terra. Viajei muito para ver, para conhecer, porque, na minha aldeia, nossos adversários, por não reconhecerem o nosso direito, quiseram negá-lo. Diziam que fomos trazidos como carregadores de Sebastián de Belalcázar na conquista espanhola, e que nossos irmãos, parecidos conosco, falantes da mesma língua, estão em algum lugar no sul do continente e nos mandaram buscar lá os nossos direitos. Eu saí,

visitei irmãos indígenas do México, passando pela Guatemala, Nicarágua, Panamá, Venezuela, Equador, Peru, Bolívia, Brasil, até o Chile e a Argentina. No Peru, encontrei alguns com nomes muito parecidos: são chamados Huambisa. Mas não são Misak, não são Guambianos. Muitos dizem que somos Quichua ou que somos Quechua ou Aymara. Outros nos dizem que somos do norte da Colômbia, que somos Chibcha ou Caribe, mas também não somos. Então, começamos a nos autoconhecer. Somos únicos neste continente, *únicos*, com nossa própria língua, com música especial, com danças, com um pensamento próprio que nos legaram nossos antepassados, como povo. Somos Misak, conhecidos como Gambianos, nascidos aí. Temos outros irmãos, mas não são Guambianos, têm outras características. Nossos rostos se assemelham, sim, aos dos Ingano, dos Kamëtsa, dos Arhuaco ou dos Kogui, mas não somos iguais.

É por isso que precisamos ter autoestima. Se nós mesmos não nos cultivamos, se nós mesmos não nos perpetuamos, se nós mesmos não cuidamos de nos manter, então, lentamente, acabamos nos extinguindo. E não podemos dar esse gosto ao Estado, ao governo; não podemos acabar para que outros possam viver. Por isso, fazemos muito esforço, não apenas para sobreviver, mas também para nos desenvolvermos, porque vivemos nos tempos modernos. Não queremos nos fechar em nosso mundo, queremos conhecer o mundo ocidental para ver o que fazem esses homens, o que pensam; queremos nos apropriar também das coisas importantes, das coisas boas deste mundo.

Infelizmente, todos esses reconhecimentos constitucionais não tiveram a aceitação dos governos que se sucederam. A verdade é que não estamos melhor agora do que há 16 anos, pois aos poucos foi se legislando, regulamentando e decidindo sobre aspectos como a educação, as questões agrárias, os municípios, os recursos naturais, o desenvolvimento econômico etc., desconhecendo nossos direitos e até retrocedendo sobre coisas já alcançadas antes da Constituinte. Mas os artigos estão aí, o reconhecimento continua vigente.

Então, tem sido assim. Nesse processo ocupei quatro cargos públicos. Há 22 anos, fui governador de meu povo guambiano; há 16, fui delegado da Assembleia Nacional Constituinte; há 12, fui senador da República; e agora, de surpresa, numa inesperada conjuntura política, os jovens do meu povo indicaram-me novamente e hoje exerço mais uma vez o cargo de governador. Quero ver como termino este mandato. Vinte e dois anos depois do meu primeiro mandato, encontrei tudo muito diferente. Meu povo cresceu, mas também cresceram os problemas. Temos gente muito interessante que avançou na luta política por direitos, mas também chegaram outras influências, chegaram-nos todos os vícios presentes e futuros.

Chegou-nos a atração da vida fácil, da facilidade do dinheiro. Há 22 anos, quando iniciei o governo, o *Cabildo*[3] não tinha um centavo, não tinha nada. Mas agora chego, e mesmo que não as veja fisicamente, as cifras dos recursos são perceptíveis. Isto tem desviado o pensamento das pessoas. Aprendemos a politicagem, a querer chegar lá e ver como é, sem a vontade de trabalhar para o povo. Também nos chegou o que se chama de cultivo ilícito; chegou-nos o narcotráfico, até a folha de coca e, com o dinheiro que essas atividades geram, aumentou o vício da bebida. Como não somos empresários, mas sabemos muito bem gastar dinheiro, gasta-se, gasta-se, gasta-se, até o último centavo! Ai! Então, sim, volta-se para casa, pois muito desse dinheiro se foi com álcool. Não sei como os indígenas do Sul deste continente lidam com isso; vão nos contar agora.

A violência também chegou. Vocês sabem como nós vivemos, em meio a um conflito armado, no fogo cruzado de todos os grupos, de esquerda, de direita e também o oficial, do Estado colombiano. Cada um deixa sequelas na nossa gente.

Há ainda outro problema. Como a Igreja Católica tinha muita influência, muito poder na época da Constituinte, quiseram rebaixá-la um pouco e eu, entre outros, também apoiei a liberdade de culto. Mas depois não conseguimos interpretar a magnitude do problema, pois, usando a liberdade de culto, chegaram todas as seitas religiosas inventadas no mundo.

Agora temos mais outros problemas. Com a globalização, os hidrocarburetos, as florestas, as minas, ultimamente, até os recursos hídricos e todos os componentes da diversidade biológica estão na mira do saque de governos e multinacionais. Por sorte ou azar, esses recursos estão, em grande parte, nos territórios indígenas. Esse é um dos principais motivos pelos quais hoje padecemos tanto.

Então, cabe-nos encarar um universo de situações inesperadas, saber lidar com tudo isso, enfrentar todas essas coisas. Não é nada fácil governar neste momento. Mas é preciso enfrentar esse desafio, não podemos nos dar por vencidos. Medimos a gravidade da situação. Temos que dar atenção à governabilidade do nosso povo, à organização da nossa gente, é preciso olhar a parte econômica, a parte jurídica, como povo. Aí estamos, de novo, tentando nos organizar, como há 20, 30 anos. Mais uma vez, preparamo-nos para nos defender.

Por vezes, não conseguimos diferenciar as duas políticas: a política indígena e a política eleitoral, que também foi preciso fazer em alguns momentos. Mas, às vezes, as pessoas nos confundem; muitos de nossos dirigentes, de nossas autoridades, caíram nesse erro. Quando falamos de política, muitos de nós acham que é tudo a mesma coisa, e então se inclinam à política eleitoral para chegar às corporações públicas e abandonam essa outra coisa, a mais importante, que é a política indígena em profundidade, a luta indígena. Pareceu-lhes mais importante a política eleitoral que essa outra política da recuperação da terra, da recuperação do pensamento, da recuperação de nossa identidade, de manter a diversidade biológica com todos os seus componentes. Isso ficou num segundo plano. Por esta razão, temos neste momento a responsabilidade de dar orientação política. Cabe-nos fazê-lo junto a todos os mais velhos conscientes desta situação, com o apoio, não somente de indígenas, mas também de muita gente não indígena que compartilhou a luta conosco e nos apoiou, e espera de nós algo importante. Por isso, eu, como governador de meu povo guambiano, sinto neste momento uma enorme

responsabilidade política, não apenas para com o meu povo, mas perante a sociedade inteira.

Nós, e todos os povos originários deste continente, temos que levar em conta que as leis dos brancos são apenas pontos pretos no papel, mudam constantemente e, por si sós, não resolverão nenhum de nossos problemas vitais, que para nós devem constituir-se ferramentas de luta, tábuas de salvação onde nos agarramos durante as batalhas pelo reconhecimento efetivo de nossos direitos. Temos que enfrentá-las, lutar para que nelas os nossos direitos sejam reconhecidos ao máximo.

Mas nunca devemos perder de vista que essas leis não são as nossas leis, que as normas às quais nos devemos aferrar com todas as nossas forças são as ditadas por nosso Direito Maior, por essas leis originárias, ancestrais, tão antigas como a criação do mundo, emanadas de nossos deuses, desenvolvidas por nossos antepassados que as passaram a nós para orientar a vida e o desenvolvimento harmônico com a Mãe Terra dos nossos povos há milhares de anos antes da chegada das gentes europeias a nossos territórios.

Antes da Constituinte, sem a nova Constituição, sem esse instrumento legal, nós, Guambianos, conseguimos avançar na recuperação das terras. Rebelamo-nos contra a Constituição daquela época, contra as normas daquela época, e creio que nos saímos melhor que com a nova Constituição, esse instrumento que eu mesmo assinei pessoalmente.

Com a força primária, com a força das pessoas, creio que fizemos um progresso importante, reavendo terras no Cauca, não apenas nós, os Guambianos, mas também os Paezes, nossos irmãos, nossos aliados políticos; junto com eles conseguimos algo que parecia impossível. Por isso, acredito na força das pessoas, no constituinte primário, como eles mesmos dizem.

Estou consciente de que um dia terei que deixar este lugar que ocupo no planeta Terra; devem existir outros que venham ocupá-lo. E só espero que estes tenham uma conduta política a ser seguida a médio e longo prazo. Por isso, adotamos essa

dinâmica de pedagogia política, preparando os jovens para nos substituir. Digo-lhes que têm uma enorme responsabilidade política, que têm que assumir esse desafio. Para isso, temos um grupo trabalhando, vamos ver como nos saímos nestes próximos cinco, 10, 20 anos. Observando.

Eu não sou o Guambiano de 50, 100 anos atrás. Sou um Guambiano moderno, de hoje, por isso o que tenho é muito pouco: este poncho é meu, a mochila é minha, mas outras coisas não são minhas, são emprestadas. Mas também é pouco o que nos fica aqui, neste "disco rígido". Por isso, dizemos que é preciso resgatá-lo do fundo do precipício, se quisermos continuar a existir como indígenas. Esse é o nosso grande desafio.

POLÍTICA INDÍGENA E POLÍTICA ELEITORAL

Os partidos políticos tradicionais nos usaram e, até certo ponto, usaram nossos pais e avós, para que elegessem seus candidatos. Nós e nossos pais simplesmente servimos de escada para que eles subissem. E assim quiseram manter-nos por toda a nossa existência. Sempre nos usaram. Nos momentos eleitorais, éramos convocados e, depois, nos jogavam no esquecimento.

Iniciar o nosso próprio processo foi muito duro, muito difícil. Eles, os donos dos feudos, estavam muito contentes. Nós nos organizávamos para recuperar a terra, para recuperar nossa identidade e, uma vez que estávamos organizados, eles chegavam, se aproveitavam de nós e arrastavam nossa gente para seus interesses eleitorais. Encontravam as coisas já organizadas.

Fomos avançando lentamente. Estou falando de um pouco mais de 40 anos. Nesse longo processo, um dia, decidimos e dissemos: não vamos mais carregar tijolos, como se diz por lá. Mas faltava muita consciência por parte da nossa gente. As pessoas estavam amarradas umas às outras e para desatá-las foi um problema. O que tivemos que fazer? Insistimos muito na ideia de que os indígenas, os camponeses e os afrodescendentes precisavam se conscientizar. Só votavam, votavam, votavam, e

nunca se via nenhum reconhecimento legal. E dizíamos: então, até quando vamos continuar? Vamos continuar ou paramos para refletir?

Nesse processo, eu fui o primeiro a me lançar. Havia algumas pessoas nos espaços locais que nos chamavam, nos conselhos municipais, em lugares pouco importantes. Lá, sim, deixavam os indígenas chegar, não em seu próprio nome, mas em nome delas mesmas. Então, para romper essas correntes, aceitamos ir, fosse no âmbito local, regional ou nacional, mas não em nome dos partidos tradicionais, e sim em nome do nosso movimento.

Claro que eles se deram conta perfeitamente do que nós queríamos. Por isso, naquele momento, bateram muito nas cabeças visíveis da ideologia dessa política, mas fomos tomando consciência. O que nos diziam era que nós não tínhamos capacidade política para chegar lá. Como não estudei, não conheci espaços educativos, não passei por colégios nem por universidades, não tenho nenhum título, então, claro, me diziam isso. Não sei se por sorte não tenho isso, pois se tivesse estudado, quem sabe o que eu teria feito. Talvez estivesse aposentado como muitos de meus irmãos. Eu não estudei, mas pensei muito no que nossos avós nos disseram. E, embora eles nunca nos tenham dito para sermos também deputados, constituintes, eles nos ensinaram que era preciso recuperar as terras. Queríamos, sim, ir mais adiante, avançar mais. Até certo ponto, chegamos a recuperar as terras, mas não tínhamos o seu reconhecimento legal como queríamos, embora os resguardos indígenas fossem legalmente nossa propriedade privada coletiva.

Por isso, começamos a separar uma coisa da outra. E foi difícil. Até agora, continua sendo difícil. Vinte anos depois, a ignorância da nossa gente é muito profunda. Quando falamos de política, sempre pensam que é tudo a mesma coisa. É aí que digo que é preciso separar uma coisa da outra. A política indígena é feita de todos os componentes que nos dão para viver.

Em certos momentos, precisamos da política eleitoral para poder estar lá e fazer com que os nossos direitos sejam reconhecidos na legislação colombiana.

Mas a juventude de hoje quer sair do colégio para a universidade e, com o diploma na mão, sem se instruir dentro da comunidade, pular logo para os cargos públicos. Não querem voltar à terra, não querem trabalhar na terra, se desacostumam da terra, querem viver somente da política eleitoral. A política indígena é para recuperar a terra, porque a nossa luta, que ainda é válida, é pela recuperação da terra. Tudo fica abandonado porque nós, simplesmente, nos voltamos para a política eleitoral. Mas a questão é, depois de ter chegado à Constituinte, ao Senado, meu tempo lá acabou e tenho o dever moral e político de voltar à terra, trabalhar a terra, plantar batatas, estar em casa, acender o fogão para assar as batatas, viver lá. Essa seria a política indígena. Mas, às vezes, nos esquecemos desses princípios básicos, fundamentais e, então, enfrentamos as dificuldades que temos hoje.

Às vezes, sinto-me responsável por ter sido o primeiro a entrar na política eleitoral. Mas volto e penso que o nosso espírito não era esse, o nosso pensamento não era esse. Pensei que todos os indígenas da Colômbia estivessem no mesmo nível de pensamento, mas me enganei. Então, ficamos na situação em que estamos. Temos avanços muito importantes na Constituição, mas nos desmobilizamos. Ficamos na frente da televisão para ver o que dizem lá no Parlamento, ver o que diz o presidente, ver quando resolvem nossos assuntos, e eles nunca vão resolver nada para nós. Por isso, digo hoje ao meu povo que já não é um problema de governo, nem dos legisladores, mas é um problema nosso, que nos desorganizamos. Tínhamos avançado mais antes dos ganhos constitucionais, fomos mais longe na recuperação das terras.[4] Agora, os governos nos convocam, nos põem em volta de uma mesa e fala-se, fala-se, fala-se, e o resultado, nenhum.

Falamos da luta indígena. Por que a chamamos de luta indígena? Porque é preciso esforço, fazer força, e isso tem um custo. Mas, ficar lá sentado e falar, fazer brincadeiras, rir, tomar café, *tinto*, como nós dizemos, para finalmente nos levantarmos e irmos embora, sem nenhum resultado? Antes, se nos tiravam as terras de maneira violenta, da mesma forma as recuperávamos. Por isso, as terras que temos hoje foram reconquistadas com violência. Elas nos foram tiradas à força, de modo que agora dizemos: devolvam-nas, e se não for por bem, será por mal, nós as invadiremos. Prenderam-nos, mataram-nos, fizeram-nos chorar, mas recuperamos a terra.

Nas décadas de 1980 e 1990 dois presidentes foram à minha aldeia. Primeiro, o presidente Belisario Betancur encarregou-se de ir lá e reconhecer que sim, "este território lhes pertence, é a sua terra". Coube a ele reconhecer isso por pressão do povo, da gente organizada, das pessoas conscientes. Aí nos saímos bem. Naquela época lutávamos para não pagar pela terra, porque era nossa. Ficamos firmes até o último momento para não pagar pela terra, e isso foi um êxito. Até hoje, se em algum momento uma comunidade indígena compra uma terra com os recursos do Estado, ela é, simplesmente, entregue à autoridade local para que a distribua às pessoas. Não ficamos endividados. Até então, se nos entregavam uma terra, tínhamos que pagar por ela, obrigando-nos a contrair uma dívida durante 15 anos. Tínhamos que trabalhar a terra, preparando-a para logo produzir e depois ir ao banco pagar. A partir de 1983, não pagamos mais pela terra. É um reconhecimento do Estado colombiano de que essas terras são nossas.

Depois, foi o presidente Ernesto Samper, não mais para fazer o reconhecimento das terras, mas para dar algum dinheiro, uns objetos, uns carros. E, então, o que fizemos com o dinheiro? Todos nós brigamos, cada um queria o seu e ficou por isso mesmo.

Essa é a mudança de pensamento. Nós, eu, pelo menos, que me joguei na política eleitoral, fiz isso simplesmente para que

se reconhecesse o direito à terra, com todos os seus componentes. Não era para nos sentarmos ali para falar nem para pedir dinheiro. Mas, depois, houve outras autoridades que pensavam de maneira diferente. Era mais fácil sentar e falar. Claro, conseguiram algum dinheiro, alguns objetos que estão por lá jogados, quebrados; o dinheiro foi distribuído entre as pessoas em caráter de empréstimo, mas ninguém pagou. Então, começamos também aquilo que tanto criticamos: o clientelismo político.

(Texto baseado nas intervenções do autor no Simpósio "Constituições Nacionais e Povos Indígenas", editado e ampliado pelo autor com elementos de seu artigo "La Constitución colombiana de 1991 y los pueblos indígenas", em A. Holguín, *Los indígenas en la Constitución colombiana*, Bogotá, G. Rivas Moreno, 1997.)

NOTAS

[1] *Terrajería* e *terraje* referem-se a uma instituição semelhante ao arrendamento de terra.

[2] Oficialmente, dizem que somos 500.000; às vezes, que há 1 milhão de indígenas, mas digo que somos mais de 1 milhão, porque o censo nunca foi bem feito; nunca chegaram a fazer o censo onde estão os indígenas, na periferia, nas montanhas. Por isso, ninguém sabe quantos somos. Nós mesmos tampouco temos um censo oficial.

[3] *Cabildo*: entidade pública especial, cujos membros são indígenas eleitos e reconhecidos por uma coletividade localizada num determinado território, encarregado de representar legalmente seu grupo e exercer as funções que lhes atribui a lei e seus usos e costumes. Forma de governo indígena inspirada no cabildo de origem colonial espanhola. Ver nota 24 do texto de Myriam Jimeno (Nota da revisora da tradução).

[4] L. Muelas Hurtado, com a colaboração de M. L. Urdaneta Franco, *La fuerza de la gente*. Juntando recuerdos sobre la terrajería en Guambía, Bogotá, Colombia, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2005.

MYRIAM JIMENO

REFORMA CONSTITUCIONAL NA COLÔMBIA E POVOS INDÍGENAS

Os limites da lei

INTRODUÇÃO

Em 1973, durante um dos primeiros encontros indígenas, um grupo proveniente de diferentes lugares da Colômbia ocupou um recinto até então reservado para as grandes ocasiões e para os grandes personagens: o salão de solenidades da Universidade do Cauca, na senhorial cidade de Popayán no sudoeste da Colômbia. Atrás da mesa principal, resplandecia um grande afresco de próceres de bigode e prelados com roupas púrpuras, orgulho da região que fora de grande importância na ordem colonial hispânica. Dentre eles, nenhum rosto indígena. Naquele momento, o uso do salão nobre para a reunião simbolizou o desejo de setores sociais – tanto indígenas como não indígenas – de angariar respeito e equidade na relação dos povos indígenas com a sociedade nacional como um todo. Também representou a ousadia com que encaravam o desafio político que já se vislumbrava como a necessidade de recriar os marcadores simbólicos nacionais. Os índios e o grupo de ativistas e intelectuais que os apoiava estavam convencidos de que lutavam pela ampliação da democracia no país, o que implicava reconhecer direitos específicos para as populações ameríndias.

Contudo, buscar um lugar melhor para os povos indígenas significava conseguir convencer muita gente de que não se tratava apenas de um problema de justiça social. Proponho que a questão indígena na Colômbia, onde a população nativa representa uma pequena minoria demográfica dispersa pelo território nacional, é um campo de negociações, confronto e intercâmbio entre diversos atores sociais, e não meramente um confronto entre o Estado Nacional e os indígenas. Do meu ponto de vista, a questão indígena não está limitada às organizações indígenas, hoje relativamente consolidadas, nem à ação, omissão e reação institucional diante de determinados assuntos, nem tampouco à lei. Além de ser uma arena atravessada por múltiplos agentes sociais em disputa, é o terreno de uma ativa criação simbólica. A questão indígena pode ser compreendida, sobretudo, como um campo de produção cultural que não se reduz à tensão estrutural permanente entre os interesses e orientações do Estado Nacional e dos povos indígenas.[1] Também não se reduz às condições conjunturais que tornam determinadas conquistas possíveis num momento histórico determinado. É assim porque, em torno da questão indígena, convergem e se debatem interesses e aspirações de setores sociais muito diversificados que, nesse processo, criam novas representações e interpretações e ensaiam linguagens renovadas. Esse é um campo de lutas de política cultural no qual ganhar espaço implica obter o respaldo de muitos não indígenas dentro do país e, evidentemente, em cenários internacionais. Por isso, o reconhecimento de direitos não é um simples derivado de uma orientação constitucional ou de outra normatividade. Ao contrário, a normatividade testemunha o momento que essa luta cultural atravessa, inclusive, com a impossibilidade de coerência plena. A multiplicidade de atores em convergência e, ao mesmo tempo, em divergência, torna difícil sustentar sem conflitos as conquistas de um momento, sendo necessário manter sucessivas negociações. Não se conseguem conquistas definitivas nesse campo, móvel por sua própria natureza, que é plural e política. Esse é o caso dos avanços no reconhecimento da diversidade

cultural pela Constituição Política de 1991 da Colômbia.[2] Foi por meio de uma ampla luta de política cultural que se conseguiu eleger tão somente dois representantes indígenas, dentre os 72 participantes da Assembleia Constituinte que modificou a Constituição colombiana, e lograram chegar a um conjunto de disposições que plasmaram os desejos de décadas de luta. Importantes como foram as conquistas constitucionais, elas se diluem na dinâmica social que gera sempre novos desafios.

Darei, primeiro, um breve panorama da mudança constitucional no campo indígena e dos povos indígenas na Colômbia. Logo depois, farei uma síntese da história das políticas públicas e, por fim, apresentarei o caso u'wa para mostrar as dificuldades e os limites do que se alcançou. Tento, assim, ilustrar a multiplicidade de atores em jogo, como também o surgimento de novas pressões que buscam recompor as forças do campo e, eventualmente, reverter as conquistas dos indígenas.

Mas, antes, vale a pena lembrar que a Constituição Política de 1991 não considerou apenas o indígena ou ameríndio, mas firmou o respeito à diversidade cultural da nação colombiana como um marco geral de referência. Reconheceu "a igualdade e dignidade de todas as culturas que convivem no país" e caracterizou-o como "multiétnico e pluricultural". Assim ocorreu com outros grupos etnoculturais, como as populações negras que lutaram pelo seu próprio reconhecimento. Naquele momento, sem a força organizativa e a acumulação simbólica indígena, o que essas populações conquistaram ainda não se compara aos indígenas. No entanto, o debate que se estendeu pelo país através de mesas preparatórias serviu como amplificador do movimento de negritudes que, desde então, se impôs como afro-colombiano. Sua conquista mais importante foi a Lei de Comunidades Negras, promulgada em 1993, em decorrência de um pequeno inciso (art. 55. transitório) da Constituição. Por ocasião dos 10 anos da Constituição Política, o antropólogo Jaime Arocha organizou um amplo seminário que avaliou a situação e a comparou à de outros países; os resultados estão em *Utopía para los excluídos:*

El multiculturalismo en África y América Latina.[3] Outras compilações de Claudia Mosquera e Mauricio Pardo[4] e Claudia Mosquera e Luiz Claudio Barcelos[5] analisam detalhadamente os movimentos afro-colombianos e seu contexto global. Vale a pena destacar aqui que o que acontece com os afro-colombianos assemelha-se ao que ocorre, em muitos casos, com os indígenas: apesar de a proteção de territórios ocupados por comunidades rurais negras na costa do Pacífico ter sido garantida pela Lei de Comunidades Negras, sua implantação é atualmente mediada pelo controle regional de grupos de paramilitares. Com métodos próprios, estes combatem a guerrilha e a quem julgarem ser seus simpatizantes. No rastro desse combate, novos posseiros avançam pelas terras e estendem o cultivo comercial de palma africana (dendê) para a extração do óleo. Desse modo, a legalização territorial tornou-se um desafio mortal para a população do Pacífico. O caso mais assustador ocorreu em 2002, quando explodiu uma bomba de gás[6] lançada pelas Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) sobre um grupo de paramilitares escondidos próximo a uma igreja: 119 moradores negros, que se refugiavam na igreja, morreram.

A CONSTITUIÇÃO E OS POVOS INDÍGENAS

As mudanças no âmbito jurídico nacional a respeito dos índios foram fruto de, pelo menos, duas décadas de organização, demandas, argumentos e mobilizações a que confluíam indígenas, ativistas políticos e intelectuais de muitas partes do mundo. Era o auge das reivindicações indígenas em toda América Latina no começo dos anos de 1970[7]. Conquistar a consolidação das reivindicações foi produto do trabalho de organizações locais que conseguiram projeção nacional através de um processo de ativa produção cultural no qual construíram um imaginário político que, como já foi dito, fazia sentido para setores urbanos da população. Assim, alguns não índios encontraram nas aspirações étnicas uma linguagem para expressar seus desejos de ampliação

da democracia e ideais de resistência cultural, o que permitiu que se impusesse o respeito à diversidade cultural na agenda política colombiana. Por isso, além de obter interlocução com agências estatais e demandar reivindicações pontuais, foi necessário entrar no terreno das lutas pela representação da diferença cultural, lutas simbólicas pela classificação social. Isto implicou modificar as categorias de autoidentificação indígena e também influir nas apreciações, percepções e atitudes dos outros, pois a reivindicação identitária, como Virginie Laurent[8] afirma, tem como pano de fundo mudanças mais amplas nas representações do poder.

O reconhecimento constitucional da diversidade cultural na Constituição Política de 1991 concretizou-se em direitos particulares e específicos para os povos indígenas: a terra, a educação, a saúde, a cultura, a jurisdição dentro de seus territórios, a língua, mas, sobretudo, adotou a forma de "direitos coletivos" para "sujeitos coletivos", como observou Esther Sánchez.[9] A Corte Constitucional, vigilante do cumprimento da lei, afirmou em algumas sentenças que a observação desses direitos "é imperativa e tem preferência" quando entram em conflito com outras disposições nacionais. Não obstante, os direitos especiais têm um desenvolvimento díspar, pois é mediado pela capacidade organizativa e de ação de cada grupo, pela heterogeneidade de situações locais e pelos interesses múltiplos que entram em jogo em cada caso, como veremos no caso dos U'wa. Laurent[10] e outros pesquisadores veem uma estagnação das organizações indígenas, um retrocesso eleitoral e os efeitos negativos de uma persistente divisão entre as organizações andinas e as amazônicas. Joanne Rappaport,[11] por sua vez, mostra a tensão entre duas posições diferentes: a que reivindica a autonomia e a que ressalta a diferença cultural. Mas, como ela afirma, ambas devem se complementar no momento de um política pragmática que deve considerar as condições e múltiplas influências que atravessam as comunidades locais e que não estão relacionadas apenas com tradições. Rappaport demonstra que os construtos culturais dos

intelectuais indígenas baseados na ênfase na diferença cultural e aqueles que sublinham a soberania ou autonomia acabam sendo operativos na política local: ficam em mãos de líderes pragmáticos que devem buscar um equilíbrio entre a afirmação da diferença cultural e a realidade heterogênea de suas comunidades. Acontecem, então, negociações complexas nas quais se protegem, ao mesmo tempo, a diferença e o assumir funções estatais. Por exemplo, atribuições para se fazer justiça ou proteger o território; resolver questões entre índios com crença católica e praticantes de outras religiões, entre a cosmovisão indígena e os grupos armados. Assim, ficam em evidência os múltiplos circuitos com os quais os povos indígenas se conectam ao Estado e à sociedade dominante, o que torna necessária a tradução de conceitos e o ajuste de estratégias da sociedade dominante.

Jackson,[12] por sua vez, sustenta que a Constituição garantiu aos povos indígenas o direito de participar da sociedade civil como cidadãos étnicos. A partir dos anos de 1970, quando surgiram novas organizações indígenas, deu-se uma mudança voltada à linguagem dos direitos em três sentidos diferentes: o direito a ter direito, o direito a participar e o direito à diferença. Essa linguagem evitou uma retórica excludente e, por outro lado, estimulou a aliança com organizações populares não indígenas, entre outros setores. A reivindicação do direito à diferença abre as portas para uma definição heterogênea, flexível e abrangente dos direitos. Jackson, no entanto, chama a atenção para a tensa relação que existe entre o conjunto de direitos humanos "básicos" dos indivíduos, como o de não sofrer tortura, e os direitos à cultura ou direito à diferença, e ilustra com três casos polêmicos recentes.

Por outro lado, como vimos com o exemplo dos afro-colombianos no litoral do Pacífico, os direitos coletivos particulares estão, sem dúvida, mediados pela intensidade variável do conflito interno colombiano. Os grupos armados rivais disputam o controle de regiões inteiras e a população civil é

apenas um peão no jogo mortal do confronto. Atualmente, é imperioso deter a perseguição armada que muitos povos sofrem e que significou 8.000 famílias indígenas registradas como desalojadas, cerca de 2.500 com assistência humanitária, dirigentes mortos e medidas cautelares de proteção aos direitos humanos para sete povos distintos: Kankuamo, Wiwa, Embera, Chamí, Pijao, Paez e Wayú, habitantes de Cesar, Córdoba, Caldas, Tolima, Cauca e Guajira.[13]

UMA BREVE REVISÃO DAS SOCIEDADES INDÍGENAS ATUAIS

Na Colômbia, as sociedades indígenas são uma minoria bastante heterogênea e diversificada. As fontes oficiais mencionam 850 mil indígenas pertencentes a 82 povos diferentes, falando 64 línguas (14 famílias linguísticas). A variedade de suas culturas e a dispersão geográfica são características próprias da situação indígena na Colômbia.[14] Se os colombianos somam cerca de 43 milhões, a população indígena representa 2% do total nacional. A maior parte dela reside no Oeste e Sudoeste (Departamentos de Cauca, Nariño e Chocó) e na península da Guajira, limítrofe com a Venezuela. Pouco mais da metade vive na região andina, na costa do Caribe e nos vales interandinos, enquanto um quarto habita as regiões de floresta. O grupo mais numeroso são os Paez ou Nasa (como se autodenominam), com cerca de 170 mil pessoas. A maioria dos Nasa ocupa terras reconhecidas desde tempos coloniais como *resguardos* indígenas.[15] Foi justamente no Cauca, entre os Paez, Guambiano e Yanacona, que, em 1991, surgiu a primeira organização indígena reivindicativa contemporânea: o Conselho Regional Indígena do Cauca (CRIC). "Terra e cultura" era seu lema inicial.

Em seguida, em termos demográficos, vêm os Guajiro, que se autodenominam Wayú. Sociedade de pastores que chega a 150 mil indivíduos, ocupam, cada vez com menos mobilidade, as terras semidesérticas da península Norte da Colômbia, a Guajira.

Outros grupos demograficamente importantes são os Embera (40 mil), habitantes das florestas úmidas do Noroeste do país e de algumas áreas em torno da cordilheira ocidental. Os Paez, os Wayú, os Embera e os indígenas narinhenses chegam a ser pouco mais da metade da população indígena colombiana, enquanto os demais se dividem em 78 grupos distintos.

Os povos da Amazônia colombiana têm o menor número de habitantes, mas uma grande variedade de grupos étnicos: registram-se 62 no Amazonas, Vaupés, Guaviare e Putumayo. É uma população indígena significativa no contexto regional. Por exemplo, no Vaupés, são 75% da população, e em Guanía, 41%. Embora compartilhem entre si diversos aspectos culturais, diferenciam-se pela língua, pois falam idiomas de 10 famílias linguísticas diferentes, e também pelas muitas modalidades de relação com a sociedade nacional. A diversidade linguística e cultural amazônica é, sem dúvida, excepcional.

Além destes, existem outros grupos com menor densidade populacional, mas igualmente complexos quanto aos sistemas culturais e ao manejo ambiental. Habitam recantos do território colombiano, como a Sierra Nevada de Santa Marta, onde estão os Kogui, os Arhuaco ou Ijka e os Kankuamo, os Cuna na fronteira com o Panamá e os Barí na fronteira com a Venezuela. Os U'wa, antes conhecidos como Tunebo, desde tempos pré-hispânicos, ocupam diferentes altitudes de uma serra na cordilheira dos Andes (Sierra Nevada del Cocuy), na direção da Venezuela, e são cerca de 4.000 pessoas. Tiveram uma prolongada relação com missionários católicos. Desde 1992, têm sido o centro de um debate contínuo, quando a empresa estatal de petróleo firmou um contrato de exploração no oriente colombiano com a multinacional Occidental Petroleum Company (OXY) cobrindo parte do território reconhecido legalmente como *resguardo* indígena. Porém, antes de me deter nesse caso, vale a pena dar um panorama das políticas indigenistas que ajudam a compreender melhor o significado da Constituição de 1991.

UMA REVISÃO TAMBÉM BREVE DAS POLÍTICAS INDIGENISTAS NA COLÔMBIA

Durante os quase 200 anos de vida nacional sob a forma de Estado republicano, podem-se delinear três grandes períodos na política indigenista oficial: um período fugaz, produto das guerras de independência, quando se reconheceram formalmente determinados direitos como concessão à sua contribuição nessas guerras;[16] seguiu-se um longo lapso de 100 anos entre meados do século XIX até os anos de 1960, caracterizado por uma política agressiva contra as terras comunais indígenas, principalmente na região andina, e pela categórica desvalorização e menosprezo pelas formas culturais de vida indígena – ser índio era sinal de atraso; o terceiro período inicia-se no final dos anos de 1970, quando surgiram movimentos camponeses aos quais se uniram organizações indígenas que reivindicavam, com orgulho, seu estilo de vida, sua "cultura", além de direitos particulares. Essa tendência se aprofundou nos anos de 1990 com a obtenção de direitos especiais ou foro indígena e a aceitação do valor da diversidade étnica para toda a nação na Constituição de 1991. Alguns pesquisadores consideram este último período como a passagem de uma identidade indígena negativa para outra, positiva.[17]

A coroa espanhola havia desenvolvido um direito indígena como "direito protetor". Aplicou-o na declaração de uma territorialidade reduzida conhecida como *resguardos* de índios e aceitou o sistema, controlado, de chefias indígenas. A política de proteção aos *resguardos* estendeu-se até o início do século XVIII, quando a tendência à ampliação das fazendas de espanhóis e de *criollos*[18] mestiços levou a medidas de supressão e diminuição de terras indígenas. Ainda assim, há hoje 55 *resguardos* de origem colonial, principalmente no Cauca e em Nariño.

Durante o segundo período da política indigenista oficial, predominaram tendências que se reforçaram entre si: por um lado, um avançado processo de contato entre os povos indígenas e os não indígenas; por outro, uma ideologia liberal

dos governantes que rejeitava as relações e as formas de vida comunitárias como contrárias ao progresso. Essas relações eram mesmo vistas como responsáveis pelo atraso dos índios. Somou-se a isso o interesse pela apropriação das terras indígenas protegidas pela política colonial ou *resguardos*. No final do século XIX, na Constituição Política de 1886, deu-se passagem para a ideologia política de consolidação de um Estado unitário, fortemente centralizado, com orientação confessional católica. Grupos de missionários proporcionaram os meios para uma grande ofensiva sobre as populações indígenas periféricas. Os religiosos receberam atributos "civilizadores", com poderes para impor normas e instituições nos territórios declarados como "missões" por convênio com a Santa Sé. Esses convênios foram firmados desde o final do século XIX e renovados durante os primeiros 50 anos do século XX. Assim, uma forte característica do segundo período é a importância das missões católicas com suas práticas de reassentamento, catequização e castelhanização da população indígena. O resultado geral desse grande período foi o enfraquecimento e o desaparecimento de diversos grupos nativos e uma relação de dominação mais estreita com a maioria deles.

O terceiro período ocorre no contexto de uma modernização acelerada da sociedade colombiana. Tratou-se, principalmente, de urbanizar a maioria da população, equipar tecnicamente o aparelho estatal, consolidar uma camada média de especialistas e criar novas pressões sociais para modificar a estrutura agrária.[19] Foi assim que surgiram movimentos de camponeses e, pouco depois, de indígenas que aproveitaram o reordenamento econômico e administrativo do Estado para lançar reivindicações políticas e culturais. A ideologia governante desenvolvimentista combatia o atraso econômico e social das zonas rurais do país e identificava os grandes proprietários rurais como causadores de uma situação de pobreza, carência de terras e submissão. As missões católicas também sentiram a erosão de seu controle sobre as populações indígenas proporcionado pela tecnocracia oficial.[20]

A mudança na ideologia governante, caracterizada por sua luta contra o "atraso" rural, abriu caminho para as reivindicações indígenas. Também contribuiu o fato de que, entre meados de 1960 e meados de 1980, os programas agrários foram acionados por profissionais de distintas disciplinas, provenientes de camadas médias urbanas e convencidos de seu trabalho progressista. Além disso, alguns deles – antropólogos, advogados, sociólogos e agrônomos – tornaram-se ativistas da causa indígena.

Por sua vez, as organizações indígenas regionais aos poucos foram-se federando numa organização nacional, a Organización Nacional Indígena (ONIC), criada em 1980, e passaram a ser assíduos e confiantes interlocutores das instituições e da sociedade colombianas. Acompanharam suas petições com ações, como a ocupação de terras perdidas no passado, programas de autogestão em educação bilíngue, saúde e justiça local, e buscaram o apoio de todos os colombianos através da divulgação ativa de seus ideais.

Um dos passos mais importantes na mudança de orientação das políticas oficiais foi o reconhecimento territorial. Até 1961, os indígenas sobreviviam no antigo regime colonial de terras, sob a forma de *resguardos* de índios: 81 *resguardos* numa área de 40.000 ha que abrigavam uma população estimada, naquele momento, em 157 mil pessoas,[21] quase todas no Sudoeste andino. Com a implantação da Lei de Reforma Agrária (Lei 135, de 1961) e de outras posteriores, ampliaram-se os *resguardos* já constituídos e, para as zonas periféricas, especialmente na planície amazônica, adotou-se a figura jurídica das "reservas" indígenas. Nesta categoria criaram-se 158 unidades territoriais entre 1965 e 1986, numa área de 12.400.000 ha para 128 mil pessoas.[22] Mas logo se viu a necessidade de unificar a denominação jurídica e os direitos sobre as terras e se chegou à atual situação em que o INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural) registra 639 novos *resguardos*, além dos 55 coloniais, que abarcam um total de 31 milhões de ha. Apesar da magnitude das terras reconhecidas, a maioria está fora da fronteira agrícola, na região

amazônica, e é proveniente do regime jurídico do *baldio*,[23] de responsabilidade da nação e não de particulares.

Antes de começar a examinar a Constituição Política de 1991, é importante entendê-la como um resultado e não como um simples ponto de partida, como se costuma apresentá-la. A questão indígena chegou à Constituição como produto de um processo de mobilizações e lutas indígenas de várias décadas, graças às quais, naquele momento, tinham ganhado força organizativa e presença no imaginário político nacional, além de interlocução permanente com agências do Estado. Vários anos antes de 1991, já haviam conseguido programas especiais em educação bilíngue, contavam com dispositivos específicos para o atendimento à saúde e tinham o reconhecimento de 29 milhões de ha. Ou seja, no início dos anos de 1990, o discurso reivindicativo dos indígenas na Colômbia já havia colhido frutos quanto ao respeito do direito à diferença cultural, como um núcleo simbólico com o qual poderiam sustentar direitos especiais. Naquele momento, a produção de um discurso político ganhou adeptos entre setores de colombianos não índios. Os amparos jurídicos de origem colonial, tais como os *resguardos* e os *cabildos*[24] de índios, ainda existentes no sudoeste do país, tinham se mostrado ferramentas eficazes que podiam servir de modelo para estendê-las a todas as comunidades do país como, efetivamente, conseguiram, ao transformar certas leis em normas constitucionais.

Uma última observação importante: a Reforma Constitucional, em seu conjunto, foi o resultado de pactos políticos, principalmente acordos de paz realizados pelo governo anterior (Virgilio Barco, 1986-1990) com os movimentos guerrilheiros M-19, Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) e Quintín Lame. Este último grupo fora criado por indígenas do Cauca – Nasa e Coconuco – como resposta a uma onda de assassinatos de seus dirigentes.[25] Vejamos agora em que consistiu a Constituição Política no que se refere à questão indígena.

A REFORMA CONSTITUCIONAL E OS DIREITOS ESPECIAIS

Os direitos especiais, também denominados *foro indígena*, são o coração da Reforma Constitucional colombiana no que diz respeito aos indígenas. Sustentam-se na orientação constitucional, segundo a qual a "cultura em suas diversas manifestações é o fundamento da nacionalidade. O Estado reconhece a igualdade e dignidade de todas as que convivem no país (...)."[26] Para essa formulação foi decisiva a presença de dois indígenas na Assembleia Nacional Constituinte: Lorenzo Muelas Hurtado, líder misak ou guambiano do Cauca, e Francisco Rojas Birry, Embera do Chocó. Foram eleitos numa votação popular nacional em igualdade de condições com os outros 70 constituintes, sem nenhuma prerrogativa em relação a centenas de candidatos. Como fruto da reforma da representação política, chegaram pela primeira vez ao Parlamento os senadores Anatolio Quirá Guauña, Gabriel Muyuy Jacanamejoy, Floro Tunubalá Paja e o representante José Narcido Jamioy Muchavisoy. Desde então, vários outros dirigentes indígenas têm sido parlamentares.

A articulação do conjunto de direitos está em reconhecer os indígenas como sujeitos coletivos de direitos coletivos.[27] A juízo do legislador, esse reconhecimento é a maneira de pôr em prática o mandato constitucional do respeito à "diversidade étnica e cultural da nação colombiana". A Corte Constitucional afirmou que a "comunidade indígena é um sujeito coletivo e não um simples somatório de sujeitos individuais que compartilham os mesmos direitos ou interesses difusos ou coletivos". Por isso, pode defender seus direitos coletivos mediante o uso da tutela ou outras ações populares.[28]

Isto suscitou não poucas discussões e contradições com normas nacionais, entre direitos individuais e coletivos, entre o interesse nacional e do grupo indígena, e de correspondência com pautas de ação institucionais. Rodolfo Stavenhagen afirma que é, precisamente, em certas sociedades com grandes

desigualdades socioeconômicas e diferenças étnico-culturais que os direitos coletivos são um meio de garantir os direitos individuais. Também ressalta que "os direitos grupais ou coletivos deverão ser considerados como direitos humanos, na medida em que seu reconhecimento e exercício promovem, por sua vez, os direitos individuais de seus membros". Mas não podem ser considerados como direitos humanos aqueles coletivos que "violam ou diminuem os direitos individuais de seus membros", como nos direitos fundamentais à vida, à liberdade e à dignidade do ser humano.[29] Não obstante, Esther Sánchez[30] e Jean Jackson[31] mostraram a variedade de situações particulares, tais como casos de adoção, nascimento de gêmeos, casamento com pessoas de fora da comunidade, prática de um culto considerado indesejável pela maioria, entre outros, que colocam aqueles que aplicam a lei em verdadeiros dilemas. As perícias antropológicas cumpriram um papel de destaque nesses casos, e já existe um número importante de especialistas colombianos e de organizações não governamentais que trabalham em cada caso. Uma ampla jurisprudência contribuiu para dirimir alguns desses conflitos e estender o alcance da Constituição de 1991.[32] Assim, ficou evidente a magnitude das dificuldades que a ação estatal enfrenta em casos concretos, seja o impacto de obras de infraestrutura, a exploração de recursos locais, a transferência de recursos, a competência para o castigo de certos delitos, ou a presença do Exército e da polícia nacionais, além dos casos individuais. Não apenas faltam antecedentes recentes que orientem o exercício institucional por um novo rumo, como também as instituições oficiais se movem lentamente, como um animal artrítico, entorpecido, pois, além da falta de orientação, recebem alfinetadas e empurrões de lados opostos.

A antropóloga Esther Sánchez[33] observou, em várias oportunidades, que existem quatro grandes mudanças de orientação da Constituição em relação aos povos indígenas: a primeira é considerar que a discriminação negativa que os indígenas sofreram historicamente pode transformar-se em valorização

da diferença cultural e em tratamento preferencial baseado em direitos especiais, nos termos de um Estado que se define a si mesmo como Estado Social de Direito; a segunda é o reconhecimento da diversidade étnica e cultural da nação, que deixa de lado a ênfase nos mecanismos e pressupostos da homogeneidade etnocultural e aponta para o multiculturalismo ou a interculturalidade, segundo a preferência interpretativa; em terceiro lugar, está o reconhecimento do sujeito coletivo de direito que são os povos indígenas; e, finalmente, a valorização geopolítica da proteção aos indígenas, na medida em que contribuiriam para preservar a biodiversidade, especialmente nas regiões de floresta úmida (Amazônia e costa do Pacífico).

Onze artigos da Constituição detalham os direitos especiais.[34] Um deles, central, dá garantias à propriedade territorial, pois considerou como territórios indígenas as áreas que os índios possuíam "de maneira regular e permanente" e que "constituem o âmbito tradicional de suas atividades sociais, econômicas e culturais". Reafirma que "os *resguardos* são de propriedade coletiva e inalienável". Dentro desses territórios, reconhece-se a jurisdição das autoridades indígenas, como os *cabildos* e outras instâncias competentes, para velar pelo uso do solo, pela proteção ambiental e pelo povoamento, traçar planos de desenvolvimento econômico e social, além de promover e distribuir os investimentos públicos em coordenação com as entidades envolvidas em cada caso. Também podem criar entidades territoriais indígenas (ETI), que equivalem a uma unidade político-administrativa. A possibilidade de planejar seu futuro com relativa autonomia foi reforçada ao se considerarem os *resguardos* indígenas como equivalentes aos municípios do país, o que significa que podem participar da renda nacional. Isso incentivou a construção de planos de vida em diversas comunidades. De fato, alguns desses planos, como os elaborados pelos *resguardos* do Norte do Cauca, tornaram-se modelos, com prêmios internacionais de autogestão. Essa concessão de recursos, dizem muitos críticos, abriu uma competição entre os próprios indígenas por sua apropriação e

fez com que surgissem as práticas de corrupção e formação de grupos que trocam favores ou clientelismo, muito difundidas na Colômbia. Outros críticos consideram que as novas competências dos indígenas como autoridades locais representam um deslocamento inaceitável das funções do Estado e seriam um derivado da política neoliberal de diminuir e desviar o desempenho estatal.[35] Os próprios indígenas não veem assim, pois estão mais interessados em fortalecer "uma política própria", para a qual trabalharam décadas a fio, do que em entrar em discussões altamente abstratas.[36]

Dentre as garantias sobre o território, está a que se refere à exploração dos seus recursos por terceiros. Reconhece que a atividade econômica não pode expandir-se em "detrimento da integridade cultural, social e econômica das comunidades indígenas" e que estas devem participar das decisões que são tomadas. Esse é um ponto crucial de tensões e desencontros, pois supõe que as comunidades devem dar seu consentimento prévio à realização de intervenções em seus territórios. Veremos isso no caso u'wa sobre a exploração de petróleo no chamado bloco Samoré, pois ilustra bem os vazios, as dificuldades e as limitações que surgem ao se pôr em prática as novas normas. Outros casos que ocorreram nesses anos foram sobre o carvão do Cerrejón e o sal de Manaure, ambos na península setentrional de Guajira, o ouro na Amazônia, fronteira com o Brasil, e a madeira no Pacífico, para não entrar na questão crítica do impacto dos cultivos ilegais de coca. Não é fácil conseguir equidade e justiça nas negociações entre as companhias multinacionais, o Estado, as organizações indígenas e as comunidades locais; sobretudo porque cada uma delas é, de fato, composta por várias entidades e grupos humanos com seus ciúmes, divisões internas e lutas de poder com vínculos em todo país e fora dele. Como se não bastasse, tudo isso acontece em meio ao conflito entre grupos armados. Negociações longas e difíceis buscaram conciliar o interesse econômico com as necessidades locais e com o impacto cultural que as explorações produzem. Isto foi assinalado pelos

estudos sobre o carvão na Guajira, segundo os quais a situação levou os Wayú a proceder a importantes transformações e estratégias de negociação.[37] Mais adiante, deter-me-ei no caso do petróleo e os U'wa.

Além das garantias sobre o território, os indígenas têm direito a uma educação intercultural que valorize suas tradições e ao ensino de suas línguas: "a educação em comunidades com tradições linguísticas próprias será bilíngue", diz a Constituição. As línguas nativas são oficiais em seus territórios. As autoridades próprias, tais como os *cabildos*, os conselhos, as assembleias, ou as autoridades espirituais (xamãs, *mamos*, *taitas* etc.) têm competência para resolver conflitos em questões como disputas entre vizinhos ou familiares. Têm, assim, funções de autoridade, "de acordo com suas próprias normas e procedimentos", desde que não sejam contrárias à Constituição e às leis gerais. Isto significa que, como se disse anteriormente, a autoridade indígena não pode violar os direitos individuais de seus membros e que deve haver coordenação com o sistema jurídico nacional.[38] Quanto à representação política, a circunscrição especial para as comunidades indígenas permite eleger três parlamentares (Senado e Câmara) para o Congresso da República.

Fica relativamente claro que as disposições constitucionais e orientações gerais contempladas se aplicam de maneira diferenciada, segundo as condições e as capacidades organizativas dos vários povos indígenas na Colômbia. Com frequência, as orientações legais não chegam a modificar as forças locais; nem mesmo na prática se ignoram certas disposições. Existe, então, uma ampla margem de contradições e discordâncias entre o campo ideológico-político conquistado pelos povos indígenas e o exercício das ações indigenistas. Há também, como já mencionei, limites propriamente jurídicos para as disposições especiais indigenistas. Mas dentre os limites reais, o mais inquietante é o que advém do conflito interno no país. Segundo o Ministério do Interior e da Justiça, 8.150 famílias indígenas estão inscritas como população desalojada e, como vimos, 2.416 famílias recebem

assistência humanitária. Até 2005, denunciaram sete massacres, o assassinato de 51 indígenas, enquanto 183 receberam ameaças e sete foram vítimas de minas antipessoal.[39] Além dos ataques diretos a pessoas por um ou outro dos grupos armados, as pressões que exercem sobre os integrantes e dirigentes indígenas condicionam as reivindicações destes, como foi nitidamente o caso da represa de Urrá, na costa caribenha colombiana. A luta entre grupos guerrilheiros com distintas orientações e com os paramilitares teve resultados devastadores. Separou as comunidades embera durante mais de uma década, jogando-as umas contra as outras; condicionou suas demandas sobre as mudanças drásticas que a represa provocou, com o aval dos paramilitares; interveio no uso dos recursos da indenização e resultou no desaparecimento de um grande número de dirigentes, Kimi Pernía sendo o mais conhecido. Também na costa caribenha, o povo arsario mantém-se cercado pelos ataques de vários flancos de grupos armados.

Por último, é preciso lembrar que os direitos especiais se reforçam com as convenções e outras medidas internacionais sobre populações indígenas e o direito humanitário, entre as quais se destaca a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de 1989, que a Colômbia ratificou por meio da Lei de 1991. Assim como acontece com o caso u'wa, os indígenas já recorrem a entidades internacionais para ventilar seus conflitos com o Estado colombiano.

OS U'WA

Nos primeiros dias de março de 1999, boa parte da imprensa norte-americana e colombiana registrou, escandalizada, o assassinato na Colômbia de três norte-americanos, entre eles, duas mulheres. O suspeito era o grupo guerrilheiro das FARC. Os três faziam parte de um comitê internacional de apoio à causa u'wa, cuja discussão com a companhia petrolífera Occidental Petroleum Company já se prolongava desde 1992. Os U'wa,

como dissemos antes, desde tempos pré-hispânicos, ocupam diferentes alturas da Serra do Cocuy, próximo à fronteira com a Venezuela e próximo também aos campos petrolíferos colombianos de Arauca. A discussão começou em 1992, quando o Estado colombiano firmou um contrato de exploração com a companhia conhecida como OXY, que incluiu as terras do *resguardo* indígena. Dentre os participantes do diálogo, se assim se pode chamar, estavam, além da companhia petrolífera, a agência estatal de petróleo ECOPETROL, as autoridades ambientais nacionais e locais, a autoridade de mineração, a agência indigenista oficial, e os U'wa e seus representantes, quase desde o início, separados por pontos de vista contrários.[40] Logo se somaram a eles a organização nacional indígena ONIC, os comitês de apoio aos U'wa, formados por estudantes de diferentes universidades (da Universidad Nacional, principalmente) e ativistas da Colômbia e de outros lugares do mundo, especialmente dos Estados Unidos. Por trás desse cenário, movimentavam-se os grupos guerrilheiros, que se enfrentavam entre si.

Os desacordos começaram a crescer no início de 1995, quando a autoridade ambiental expediu a licença para a exploração, mas condicionou-a à implementação de um mecanismo, até então novo, que era a "consulta prévia". Esse mecanismo é parte da Convenção 169, também consagrado no art. 330 da nova Constituição.[41] No início, nem a OXY nem o Ministério de Minas percebeu maior inconveniente nessa minúcia jurídica; convidaram alguns indígenas para uma reunião num lugar próximo à região e, ali, fez-se um acordo para dar início ao processo de consulta, ou assim foi entendido pelos indígenas presentes. Mas a OXY considerou que, somente com isso, a própria consulta já estava feita, e continuou seus trabalhos normalmente. Daí em diante e até hoje, 12 anos mais tarde, foi impossível chegar a qualquer acordo. O que primeiro aconteceu foi os indígenas recorrerem a todas as instâncias de proteção nacionais, desde Assuntos Indígenas até Defensoria do Povo, que lhes deram razão sobre a falsidade da consulta, ao contrário da opinião do Ministério

de Minas. Uma das organizações u'wa recorreu, sucessivamente, a todas as diferentes instâncias jurídicas nacionais: Conselho de Estado, Tribunal Administrativo e Corte Constitucional. Pediam a suspensão dos estudos sísmicos até serem feitos os acordos, mas também a unificação e ampliação de seus territórios de *resguardo*, naquele momento, delimitados em pouco menos de 100 mil hectares. Queriam uma área total de 200 mil e a compra de terras ocupadas por colonos.[42] Em todas essas instâncias, entre 1995 e 1999, vários antropólogos atuavam como consultores das entidades oficiais e da companhia mineradora, enquanto outros assessoravam as organizações indígenas, juntamente com advogados; outros ainda formavam comitês para a defesa do território u'wa. Com os lemas "Colômbia é u'wa" e "o território u'wa é sagrado", organizaram-se manifestações, fóruns e muitos outros atos públicos com ampla cobertura dos meios de comunicação. Contaram com o apoio dos senadores indígenas, especialmente do senador Lorenzo Muelas, que convocou uma reunião chamada "Assembleia u'wa pela vida", com o intuito de conseguir as bases para acordos respeitosos.

Em 1997, a Corte Constitucional defendeu o direito à consulta por parte dos U'wa e deu um prazo peremptório para realizá-la. Poucos meses depois, uma das duas organizações indígenas interpôs uma demanda à Corte Interamericana, que trouxe ao país uma comissão de especialistas da OEA e da Universidade de Harvard, que apresentaram suas recomendações, aceitas pelo governo. Nesse contexto, e como parte de uma intensa campanha internacional, chegaram à Colômbia os três norte-americanos. Suas mortes foram consideradas pelo governo dos EUA um "ato bárbaro de terrorismo" e exigiu do governo colombiano (Andrés Pastrana, 1998-2002), que então avançava nas negociações de paz com as FARC, que as obrigasse a entregar os culpados. As FARC, primeiro reticentes em aceitar a responsabilidade, finalmente, disseram que fariam "um julgamento revolucionário", pressionados pela condenação que os próprios indígenas fizeram a esse homicídio. Disso não se soube mais nada.

Nesse contexto, a OXY desistiu do contrato e a exploração passou às mãos do Estado colombiano, representado por ECOPETROL. Mas, nem por isso terminou a discussão, pois a busca de petróleo é um interesse nacional de primeira ordem, devido ao aparente esgotamento dos poços existentes. Apesar do indubitável avanço nesses anos na compra e unificação do território u'wa, com vários milhares de hectares que duplicaram o *resguardo*, um dos segmentos dessa comunidade não aceitou, sob nenhuma condição, a exploração petrolífera, pois considera que destruirá os recursos dos quais vivem. Essa é uma estratégia radical de negociação?, perguntaram-se alguns especialistas, ou estamos diante de um caso em que é impossível conciliar duas visões e perspectivas diferentes de vida, ou talvez diante de uma situação irredutível que põe em confronto dois interesses coletivos: a proteção do interesse nacional no abastecimento de petróleo, e a proteção dos direitos étnicos e culturais, como afirmou a Corte Constitucional?[43] Será o caso u'wa parte de um jogo de poder dos grupos armados que influenciam setores indígenas?

Não pretendo responder a essas interrogações, mas, com este relato, mostrar a dificuldade que acompanha as normas constitucionais de proteção da diversidade étnica e cultural, e a confluência de interesses cruzados que tornam imprevisíveis os desfechos. Para concluir, parece-me simplesmente que, desde quando se iniciou o movimento indígena contemporâneo na Colômbia, nos anos de 1970, os índios puderam esculpir seus rostos no afresco da imagem nacional. Para consegui-lo, tiveram que fazer um intenso trabalho de produção cultural, que criou, entre outras coisas, um discurso que falasse a colombianos e estrangeiros sobre ideais de integridade, pureza, conservação ambiental, espiritualidade, encontro com a natureza e democracia participativa. As organizações indígenas que surgiram desde o início dos anos de 1970 tiveram origem nas demandas e reivindicações locais: a recusa a pagar imposto de arrendamento a donos de fazendas, a recuperação de terras de *resguardo*, o protesto contra a imposição cultural de missionários católicos

e o respeito às línguas indígenas na escola. No entanto, aos poucos, passaram de organizações locais a complexas administrações e organizações nacionais com ligações globais. Suas demandas tornaram-se mais políticas, menos locais e particulares e ampliaram cada vez mais seus horizontes de trabalho. Mas, sobretudo, a questão indígena já é um campo vasto para o qual convergem e se opõem múltiplas forças e no qual, pelo mesmo motivo, não há vitórias definitivas. De qualquer modo, os povos indígenas foram catalisadores de categorias novas de identificação positiva que fortalecem as condições da democracia no país. Representam uma contribuição a um quadro mais inclusivo da história nacional.

NOTAS

[1] Ver M. Jimeno, El indigenismo como espejo de la nación. Comentario al texto "Los dilemas del pluralismo brasileño", de Alcida Ramos, *Revista Maguaré*, Departamento de Antropología de la Universidad Nacional de Colombia, n. 18, p. 26-32, 2004.

[2] Colombia, Constitución Política de Colombia, Bogotá, Presidencia de la República, 2004.

[3] J. Arocha, La ley 70 de 1993: utopía para afrodescendientes excluídos, em *et al.*, *Utopía para los excluídos*. El multiculturalismo en África y América Latina, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Colección CES, 2004, p. 159-178; E. Restrepo, La construcción de la etnicidad: comunidades negras en Colombia, em M. L. Sotomayor *et al.*, *Modernidad, identidad y desarrollo*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología, COLCIENCIAS, 1998, p. 341-359.

[4] C. Mosquera, M. Pardo e O. Hoffman, *Afrodescendientes en las Américas*. Trayectorias sociales e identitarias, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Institut de Recherche pour le Dévelopment, Instituto Latinoamericano de Servicio Legales Alternativos, 2002.

[5] C. Mosquera, M. Pardo, O. Hoffman e L. C. Barcelos, *Afro-reparaciones*: memorias de la esclavitud y justicia reparativa para negros, afrocolombianos y raizales, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Caribeños, 2007.

[6] A guerrilha acondiciona cilindros de gás para utilizá-los nos confrontos.

[7] M. Jimeno, *Juan Gregorio Palechor*: historia de mi vida, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Centro de Estudios Sociales CES, CRIC, ICANH, Universidad del Cauca, 2006; J. Rappaport, *Intercultural utopias*: public intellectuals, cultural experimentation, and ethnic pluralism in Colombia, Durham, Duke University Press, 2005; C. Gros, *Colombia indígena*. Identidad cultural y cambio social, Bogotá, CEREC, 1993.

[8] V. Laurent, *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990-1998*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA), 2005.

[9] E. Sánchez, *Derechos propios*. Ejercicio legal de la jurisdicción especial indígena en Colombia, Bogotá, Procuraduría General de la Nación, 2004; E. Sánchez, *Entre el juez Salomón y el dios Sira*. Decisiones interculturales e interés superior del niño, Bogotá, UNICEF, Universiteit van Amsterdam, 2006.

[10] Laurent, *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990-1998*.

[11] Rappaport, *Intercultural utopias*.

[12] J. Jackson, Rights to Indigenous Culture in Colombia, em M. Goodale e S. Merry, *The practice of human rigths*: Tracking between the Local and the Global, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, p. 204-241, p. 212-214, 204.

[13] Ministerio del Interior y de Justicia, República de Colombia, disponível em <http://www.mininteriorjusticia.gov.co>, acesso em 26 fev. 2007.

[14] M. Jimeno e A. Triana, *Estado y minorías étnicas en Colombia*, Bogotá, Ed. Cuadernos del Jaguar, 1985; A. Triana, El Estado y el derecho frente a los indígenas, em *Etnia y derecho*, México, Instituto Indigenista Interamericano, 1989; R. Arango e E. Sánchez, *Los pueblos indígenas de Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, DNP, 1998; Laurent, *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990-1998*.

[15] As terras de *resguardo* são uma entidade jurídica criada nos tempos coloniais, nas quais os indígenas habitavam e produziam, pagando excedentes como tributo.

[16] Jimeno e Triana, *Estado y minorías étnicas en Colombia*.

[17] Laurent, *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990-1998*.

[18] *Criollos* refere-se aos filhos de brancos nascidos nas colônias hispano-americanas.

[19] Antecedentes dessa mobilização agrária ocorrem entre os anos de 1920 e final dos anos de 1930, com conquistas muito parciais.

[20] Jimeno e Triana, *Estado y minorías étnicas en Colombia*.

[21] *Ibidem*.

[22] Arango e E. Sánchez, *Los pueblos indígenas de Colombia*; Laurent, *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990-1998*.

[23] *Baldío* refere-se a terras de domínio do Estado, suscetíveis de apropriação privada, mediante ocupação acompanhada do trabalho ou da aquisição de bônus estatais (*Diccionario de la lengua española*, Madrid, Espasa Calpe, 2003).

[24] *Cabildo* é uma denominação utilizada desde a época colonial para a autoridade político-administrativa local, que foi adotada por determinados grupos indígenas para denominar suas próprias autoridades com autonomia para decidir sobre as questões que envolvem a comunidade.

[25] M. Quintín Lame, *Los pensamientos del indio que se educó dentro de las selvas colombianas*, Cali, Biblioteca del Gran Cauca, 2004.

[26] Constitución Política de Colombia, 2004 e 2005; L. C. Osorio e F. Salazar, *Derechos humanos y pueblos indígenas en Colombia*, Bogotá, Fundación Hemera, Programa Presidencial de Derechos Humanos, 2006; Arango e Sánchez, *Los pueblos indígenas de Colombia*; Laurent, *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990-1998*.

[27] Sánchez, *Derechos propios*.

[28] *Ibidem*; Osorio e Salazar, *Derechos humanos y pueblos indígenas en Colombia*.

[29] R. Stavenhagen, Los derechos indígenas. Algunos problemas conceptuales, em C. V. Zambrano *et al.*, *Etnopolíticas y racismo*. Conflictividad y desafíos interculturales en América Latina, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2002, p. 151-173, p. 162.

[30] Sánchez, *Entre el juez Salomón y el dios Sira*.

[31] Jackson, Rights to indigenous culture in Colombia.

[32] E. Sánchez, *Los pueblos indígenas en Colombia*. Derechos, políticas y desafíos, Bogotá, UNICEF, Editorial Gente Nueva, 2005; Sánchez, *Entre el juez Salomón y el dios Sira*.

[33] *Ibidem*.

[34] Osorio e Salazar, *Derechos humanos y pueblos indígenas en Colombia*; Sánchez, *Los pueblos indígenas en Colombia*.

[35] G. Padilla, La ley y los pueblos indígenas en Colombia, *Journal of Latin American Anthropology*, v. 2, n. 1, 1996, p. 78-97.

[36] Rappaport, *Intercultural utopias*.

[37] P. Puerta, El proyecto carbonífero de El Cerrejón: una empresa multinacional, el Estado y los Wayúu, em G. Ocampo *et al.*, *Globalización, cultura y poder en Colombia*: una mirada interdisciplinaria, Medellín, Universidad de Antioquia, COLCIENCIAS, La Carreta Editores, 2006, p. 209-301.

[38] Stavenhagen, Los derechos indígenas; Osorio e Salazar, *Derechos humanos y pueblos indígenas en Colombia*.

[39] Osorio e Salazar, *Derechos humanos y pueblos indígenas en Colombia*, p. 21.

[40] E. Sánchez, Estado, petróleo y pueblos indígenas, em G. Ocampo *et al.*, *Globalización, cultura y poder en Colombia*, p. 185-208.

[41] *Ibidem*.

[42] *Ibidem*.

[43] *Ibidem*.

Parte 3
CHILE

ROSAMEL MILLAMAN REINAO

RECONHECIMENTO MAPUCHE NO CHILE
Dialética da negação indígena

INTRODUÇÃO

A possibilidade de reconhecimento constitucional do povo mapuche pelo Estado chileno tem sido uma história de negação, marginalização de muitos de seus direitos e manipulação de outros. O fato de o governo chileno continuar desconhecendo a existência indígena, tanto no âmbito constitucional como no do direito internacional, é uma fiel expressão de sua conduta histórica de negação. O Estado só reconheceu a realidade indígena no nível regional e nacional através das "leis indigenistas", que na sua totalidade foram mecanismos estatais para administrar suas políticas coloniais e, secundariamente, proteger as terras indígenas.

Ao se estabelecer um breve marco de referência histórica, pode-se distinguir ao menos quatro fatos e processos históricos que se articulam com essa política. A primeira manifestação de rejeição observou-se durante a campanha militar, ironicamente denominada "Pacificação da Araucânia", período durante o qual o Exército chileno invadiu o território ancestral indígena (1880-1883), deixando o povo mapuche na condição de povo subordinado e oprimido pelo Estado. Um segundo período surgiu com o processo chamado de "Radicação mapuche", ou assentamento forçado em "reservas indígenas" (1883-1930), submetendo essa população a condições de colonialismo interno. Um terceiro processo histórico de negação esteve ligado aos acontecimentos

que tinham por objetivo dividir as comunidades e impor o sistema de propriedade privada. Esse projeto foi dirigido por líderes políticos, agentes do Estado, colonos e grupos dominantes da região que buscaram estratégias para se apropriar das terras outorgadas legalmente pelo Estado na qualidade de "reservas indígenas". Esse processo teve por base dois mecanismos: a via legal e a via ilegal. Na prática, a primeira consistiu da usurpação das terras coletivas, pelos grupos de poder e pelo Estado, através de invasão, ocupação violenta, manipulação das leis vigentes e uso do terror. Essa política arbitrária tem implicações até hoje, pois a maior parte das comunidades indígenas ainda reivindica as terras que foram arrebatadas por colonos, pelo Estado e por grandes proprietários agrícolas da região. Por sua vez, a segunda via foi impulsionada pelos mesmos grupos de poder, desde o momento em que foi criado o sistema de radicação. O objetivo, então, foi buscar mecanismos legais para dividir as comunidades indígenas, com o pretexto de que, por essa via, os Mapuche conseguiriam o progresso e o desenvolvimento como autênticos chilenos. Essa estratégia culminou com a imposição legal da divisão de comunidades sob o regime militar de Pinochet (1973-1990).

Ao longo das últimas décadas, a situação não mudou substancialmente em relação aos períodos anteriores. O processo iniciado com o retorno à democracia na década de 1990, até o momento, mantém-se num ponto crítico, pois, mesmo com os governos democráticos, a questão indígena continua sendo postergada, negada no âmbito constitucional e do direito internacional pela incapacidade do governo de ratificar a Convenção 169 da OIT, que estabelece direitos para os povos indígenas. Por um lado, o exercício de proteger e garantir os direitos dos Mapuche foi seriamente prejudicado porque as leis nacionais têm precedência sobre a lei indígena, que carece de meios para proteger, recuperar e estabelecer uma política integral para os povos indígenas. Por outro, o governo privilegiou a promoção e instauração no país do modelo econômico neoliberal, em detrimento de políticas indigenistas em prol de reformas e do reconhecimento dos direitos

indígenas. Esses dois fatores foram críticos durante os 16 anos de governo da Concertación de Partidos por la Democracia e são os principais responsáveis pelo surgimento e acirramento do atual conflito entre o povo mapuche, os grupos de poder local e as instituições do Estado.

Essa situação se deve, entre outros fatores, à imposição do sistema econômico neoliberal, que, originalmente, foi estabelecido pela ditadura na década de 1980, mas que se fortaleceu e se projetou nos governos democráticos pós-ditatoriais. Esse modelo econômico desenvolveu-se nos marcos políticos constitucionais e jurídicos herdados da ditadura, situação que impossibilitou os setores da oposição de exercer influência nessa democracia tutelada. Como resultado, a "máquina política" da "democracia de mercado"[1] impôs-se no período pós-ditatorial com uma série de implicações para a sociedade e para as forças políticas que procuraram consolidar tal democracia.

Nesse contexto, a partir dos anos de 1990, o governo democrático desenvolve-se sobre um paradoxo que é útil aos projetos econômicos e políticos do sistema neoliberal. Por um lado, ao ser incapaz de fazer uma reforma na constituição política durante 17 anos de governo, permitiu que o autoritarismo perdurasse em diversas esferas do Estado, com a vigência de leis herdadas do regime ditatorial.[2] Por outro, o regime democrático dos anos de 1990 estabeleceu mecanismos e estratégias para cooptar os movimentos sociais, seus líderes e seus projetos, truncando, com isso, suas demandas legítimas, sua participação e representação política. Isto é evidente no caso do povo mapuche, cujos representantes e líderes se viram envolvidos no discurso da democracia e dos espaços de direitos que, supostamente, seriam alcançados com o retorno dessa democracia. Em outras palavras, é preciso tomar criticamente as possibilidades de mudança, uma vez que, em 17 anos de governo democrático, este tem privilegiado a continuidade do modelo econômico neoliberal e dos compromissos entre o Estado chileno e os tratados de livre comércio estabelecidos com mais de 40 países ao redor do mundo.

Baseado nesta exposição, discutirei quatro fatores que, direta e indiretamente, incidem sobre a negação indígena e a rejeição a mudanças constitucionais que o Poder Executivo tentou no Parlamento chileno.

PRIMEIRO FATOR

A mobilização das comunidades mapuche por suas demandas de restituição de terras usurpadas constituiu o centro de suas atividades políticas durante os últimos 60 anos. Já no final do século XIX, esse processo trouxe um grave problema que culminou com a formação do Estado chileno. As organizações mapuche daquela época exigiram do governo chileno, por diversos meios, a proteção das comunidades e de suas terras, face ao desenfreado processo de expansão da "linha fronteiriça" do Estado na direção sul e aos processos de usurpação de terras no território autônomo mapuche. Depois da ocupação militar do território, a usurpação de terras continuou nos espaços legalmente outorgados pelo Estado através da concessão dos títulos de *Merced.*[3] Naquele período, os colonos crioulos e estrangeiros assentados pelo Estado usaram de artimanhas para burlar as leis vigentes e, com isso, apropriar-se das terras mapuche. O sistema de apropriação de terras e a concessão de vastos territórios a colonos permitiram a formação de uma poderosa classe política e de proprietários de terras na região. Esses processos discriminatórios e de injustiça social foram eloquentemente expressos como demanda histórica pelas comunidades indígenas durante o governo popular de Salvador Allende (1970-1973). Naquele momento, as mobilizações para recuperar terras usurpadas foram a demonstração popular mais importante no sul do Chile, facilitadas pelo fato de a Unidad Popular (UP) assumir como objetivo principal a recuperação dessas terras na região.

Durante os 1.000 dias de Allende, tal demanda e a mobilização a ela associada superaram os limites legais estabelecidos pela UP, gerando níveis de ingovernabilidade na região centro-sul do Chile.[4]

O confronto de classe, "raça" e povo (Mapuche) foi marcado por grande violência, porque a demanda indígena foi politizada e ideologizada pelos grupos políticos mais radicais da esquerda chilena. Além do mais, tudo isso foi acelerado pela política agrária de Allende, que desafiou e atacou os privilégios da classe proprietária com a aplicação da Lei da Reforma Agrária e da Lei Indigenista 17.729. Esta última permitiu aos proprietários mapuche recuperar terras usurpadas. Em contraposição, formaram-se grupos paramilitares de direita, como Pátria e Liberdade, de clara conotação neofascista, e o Comando Rolando Matus, ambos compostos por filhos de latifundiários e proprietários agrícolas.[5] Por outro lado, foram criados grupos de combate e de autodefesa promovidos por partidos e grupos de esquerda, tais como o Netuain Mapu e o Movimiento Campesino Revolucionario (MCR) de caráter marxista-leninista, que propunham uma via armada ao socialismo, desafiando, assim, a legalidade e institucionalidade do governo da UP. Tais forças políticas provocaram um aberto confronto de classe em que a reivindicação mapuche ocupou o centro da disputa.

Essa experiência política deixa como testemunho a demanda do movimento mapuche pela recuperação de terras usurpadas que, até hoje, gera intranquilidade nos grupos de poder agrário regional que, potencialmente, poderiam ser afetados com a estratégia reivindicativa indígena, diante da eventualidade de que esta adquirisse legalidade.

Como é de conhecimento geral, depois da irrupção do regime militar de Pinochet (1973-1990), os proprietários rurais retomaram seus privilégios sobre a terra, em consequência da política da Contrarreforma Agrária e da eliminação da Lei Indigenista nº 17.729.[6] Essa classe fundiária articulou-se num renovado grupo de poder local, aproveitando as políticas e recursos de que dispunha o regime militar. Posteriormente, e como resultado da intensificação da política neoliberal, esses grupos de poder se uniram ao capital transnacional, provocando mudanças qualitativas com o surgimento da indústria agrária, florestal e pecuária na região.

Atualmente, os grupos de poder econômico tornaram-se os principais protagonistas políticos no conflito entre o Estado e o povo mapuche. Tais grupos estão representados pelos partidos políticos Unión Demócrata Independiente (UDI), setor que manteve o legado da ditadura, e o partido Renovación Nacional (RN), representando a direita moderada.[7] Esses novos partidos perpetuam a herança da burguesia agroindustrial e são politicamente hegemônicos na região, influenciando o governo e a agenda de discussão política, através do controle e influência sobre a imprensa, o sistema judicial, as Forças Armadas e os sistemas de segurança do Estado chileno. Por exemplo, em conluio com os militares, os organismos de segurança e de justiça, a imprensa e outros meios, esses grupos exigem a aplicação da Lei Antiterrorista e da Lei de Segurança Interior do Estado contra líderes e comunidades que expressam resistência e reivindicam as terras usurpadas, como é o caso da Coordenação Arauco-Malleco.[8]

SEGUNDO FATOR

Desde o período republicano chileno, diversas forças políticas, militares e sociais, inclusive as ciências sociais,[9] interpretaram a realidade indígena, particularmente a mapuche, como uma questão de mera carência de recursos. Nessa perspectiva, definiram o povo mapuche como simples camponeses em condições de extrema pobreza. Por este motivo, a possibilidade de outorgar direitos além dessa noção ligada ao campesinato viria contradizer a política econômica do Estado. Por isso mesmo, o problema de marginalização e pobreza indígena deveria ser enfrentado com uma política pública de caráter social que buscasse satisfazer as necessidades mais urgentes dessa população. Em outras palavras, ao tratar os Mapuche como camponeses, o Estado e as políticas de desenvolvimento, impulsionadas no Chile depois da II Guerra Mundial, impediram uma fiel interpretação da especificidade dos Mapuche e dos demais povos indígenas. Entre outros fatos, essa situação se traduz no atual conflito entre indígenas e o Estado chileno.

Como parte dessa falsa concepção da história mapuche, muitos não vacilaram ao sustentar que o foco de atenção do Estado deveria ser posto na educação e na incorporação de tecnologias modernas, com a criação de escolas e institutos técnicos para tal propósito. Assim, as políticas estatais foram, basicamente, assistencialistas através da concessão de empréstimos agrários, assistência técnica e recursos básicos para viver.

A rigor, a interpretação da realidade do povo mapuche como um fenômeno de carência de recursos se expressa com maior veemência na aplicação da Reforma Agrária durante o governo de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) e de Salvador Allende, em seus 1.000 dias de governo. Nesse processo, as comunidades mapuche aproveitaram o espaço político que esses governantes ofereceram para redefinir os projetos agrários e outras reformas, orientando-os a reivindicações históricas não resolvidas pelo Estado e pela sociedade chilena, como a recuperação de terras usurpadas. Ao que tudo indica, não bastou conceder e recuperar terras indígenas. Ao contrário, as demandas daquele período puseram em relevo a perspectiva de um povo indígena, e não necessariamente a de comunidades de pequenos proprietários ou agricultores.

Nesse intenso confronto de classes, desenvolveram-se discursos públicos e cotidianos racistas, provenientes dos grupos de poder que se viram ameaçados pela agitada mobilização mapuche; não vacilaram em reafirmar velhos preconceitos e estereótipos, catalogando os Mapuche como "índios preguiçosos" e "bêbados".[10] No passado, todas essas categorias foram úteis à expansão capitalista sobre o território ancestral mapuche e, hoje, a concepção de "Mapuches violentos" ajuda a desvirtuar e anular a reivindicação indígena.

Atualmente, com o crescente processo de etnogênese e de fortalecimento da identidade cultural mapuche, e como resultado do conflito que vem se desenvolvendo na região, o mito do "Mapuche infiltrado", "violento"[11] e terrorista constitui uma estratégia política funcional do sistema econômico neoliberal vigente.

TERCEIRO FATOR

Recentemente, com o êxito da política econômica impulsionada pelos governos da *Concertación*, privilegiou-se o estilo de políticas públicas assistencialistas que podem resolver as demandas imediatas e urgentes das comunidades com situação social e econômica mais crítica. Através da Corporação de Desenvolvimento Indígena (CONADI),[12] o governo adquiriu terras para as comunidades, chegando a um total de 233.733 hectares entre 1994 e 2003. Desde 1991, por meio de empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e de recursos do próprio Estado, vem sendo implementada uma política de desenvolvimento para regiões e comunidades mais vulneráveis. No entanto, essas medidas estatais não contemplam uma política global e integral que resolva os problemas históricos de marginalização e discriminação do povo mapuche. Embora esses recursos estatais sejam importantes, não se comparam ao volume de capital dos grupos econômicos e de empresas que se têm instalado na região, acumulando, progressivamente, riquezas exorbitantes. O êxito dessas empresas nacionais e transnacionais deve-se às prerrogativas que lhes proporcionou a ditadura, com leis que permitiram adquirir terras e outros benefícios. Também se deve ao privilegiado status desses grupos dentro dos acordos comerciais que emanam do Tratado de Livre Comércio, principalmente, com os países europeus e os blocos econômicos dos países do norte. Os êxitos econômicos do país tornaram-se o orgulho dos grupos de poder, agentes e funcionários representantes do poder econômico e do Estado. Isto se deve ao destaque dado reiteradamente pelos observadores internacionais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e as forças econômicas afins, ao êxito da economia chilena. A euforia nacionalista mercantil no Chile está hoje vinculada à comemoração, em 2010, do Bicentenário da República, vislumbrando-se um projeto de

celebração e de êxitos econômicos semelhantes aos do Quinto Centenário. A esse respeito, o governo "socialista" de Lagos, por exemplo, não economizou esforços retóricos ao assinalar que o Chile alcançará o limiar de país do Primeiro Mundo ao chegar a esse bicentenário. Em suma, o sucesso dessa economia de mercado traduziu-se em discurso triunfalista que não dá espaço à demanda indígena de reconhecimento e de direitos culturais no Chile.

QUARTO FATOR

Desde os anos de 1980, o movimento mapuche, forçado pelas circunstâncias políticas da época, conseguira que as comunidades se organizassem nos Centros Culturais Mapuche (CCM ou ADMAPU, 1978-1990), criando uma organização unitária de resistência frente à pretensão da ditadura de eliminar legalmente o povo mapuche.[13] De início, essa organização tomou a reivindicação indígena como a base central de sua luta contra a política da ditadura. Porém, em meados dos anos de 1980, essa estratégia mudou, e a prioridade naquele período passou a ser a aliança dos Mapuche com as forças democráticas chilenas, cujo objetivo comum era derrotar a ditadura. Aliaram-se, principalmente, com operários, posseiros e setores da classe média que buscavam sair pacificamente do governo ditatorial de Pinochet. Naquele marco político, a liderança mapuche não conseguiu sustentar o discurso original de luta pela autonomia indígena, integrando-se a projetos políticos que privilegiaram o retorno imediato à democracia. Durante um curto prazo, e dado o protagonismo dessas mobilizações populares que vaticinavam a queda da ditadura militar, a liderança mapuche preferiu os movimentos que buscavam acumular forças antiditatoriais em prol do resgate da democracia. Nesse contexto, tomaram forma duas situações: por um lado, os CCM-ADMAPU aliaram-se como força contingente e de oposição ao governo militar, e seus líderes integraram-se aos

partidos políticos chilenos de oposição mais radicais. Por outro, produto dessa relação, os partidos de esquerda foram capazes de impor dentro de algumas comunidades a formação de bases da Frente Patriótica Manuel Rodríguez (FPMR) e comandos do Movimiento de Acción Popular Unitaria, Mapu Lautaro, grupos de força militar apoiados pela esquerda mais radical do país. Como resultado dessas alianças e do surgimento de grupos subversivos, as comunidades indígenas foram objeto de controle e de sucessivas operações repressivas das forças militares, com consequências que duram até os dias de hoje.[14]

Por outro lado, a conjuntura internacional, como a queda do Muro de Berlim, também teve impacto sobre a liderança de esquerda que – no calor da revisão da prática política encabeçada por Gorbachev, com as noções de *glasnost* e *perestroika* – se somou à falta de objetivos estratégicos de luta. O modelo de sociedade socialista havia desaparecido, e os líderes mapuche associados à esquerda tradicional começaram a ter falta de projetos e, em consequência, a dispersão foi inevitável.

Fatores internos e globais se articularam para gerar um vácuo de direção política do movimento indígena, justamente no momento em que as forças democráticas se preparavam para assumir o controle político diante da iminente queda da ditadura. Nesse contexto, o movimento mapuche entra no cenário democrático de forma desarticulada, desagregada e com profundas lutas internas que o impossibilitaram de exercer uma efetiva influência nas políticas elaboradas pela coalizão de oposição sobre o conteúdo e o modelo de democracia pós-ditatorial. Como resultado, diante dessa crise interna do movimento mapuche, o *status* político à indígena até ali adquirido ficou à margem do projeto democrático iniciado na década de 1990.

Embora a Coalizão dos Partidos pela Democracia tenha conseguido estabelecer o Acordo de Imperial (1989) entre representantes e líderes mapuche com o candidato presidencial Patricio Aylwin Azocar (1990-1994), os êxitos não foram de todo transcendentes em matéria de política indigenista. A

primazia de normas e leis herdadas da ditadura e a debilidade política do movimento mapuche ficaram claramente demonstradas nesse acordo. Por exemplo, a legislação aprovada em 1993 pelo governo democrático[15] não garante a recuperação de terras mapuche conquistadas no governo da UP, nem das terras que continuam usurpadas. Tampouco se cria uma política indigenista para o povo; ao contrário, privilegia-se uma política indigenista que possibilita a introdução de projetos de infraestrutura na região. Além disso, a atual legislação indigenista permite a constituição de comunidades indígenas a partir de um terço de seus membros sobre um mínimo de 10 pessoas maiores de idade (art. 10°). Uma comunidade histórica pode se dividir em duas ou mais comunidades legalmente constituídas.[16]

Outros fatores contribuem para essa negação indígena e se desenvolveram durante o processo democrático vigente nas últimas duas décadas. Podemos fazer algumas observações gerais. Por exemplo, a partir de 1995, tem se tornado notório um progressivo movimento mapuche que rejeita a política indigenista da *Concertación*, por ser complacente com o modelo econômico neoliberal e por denunciar a inoperância da legislação indigenista em proteger os recursos naturais indígenas e seus direitos culturais. Nesse cenário de fracassos políticos, as organizações mapuche vêm redefinido suas estratégias de ação e se constituindo como o único referente sociopolítico contra o modelo neoliberal impulsionado pelo regime democrático, o que tem levado as organizações a retomar e redefinir suas próprias reivindicações, distanciando-se dos partidos políticos chilenos e apresentando um discurso étnico-nacional como povo mapuche. Esse retorno significou revalorizar a história, o conhecimento e as autoridades tradicionais das comunidades. Essa guinada política do movimento mapuche adquiriu relevância quando o Estado e os grupos de poder econômico impuseram a construção da Central Hidrelétrica de Ralco,[17] que afetou várias comunidades mapuche pewenche no sul do Chile e deu origem às organizações mapuche denominadas Identidades Territoriais.[18]

Situação similar aconteceu com os projetos de infraestrutura impostos a comunidades indígenas, como o *Bypass* Temuco e a Estrada da Costa, que não apenas violaram os direitos de propriedade, mas também os direitos religiosos e culturais. Nesse contexto de confronto Mapuche-Estado chileno, e diante das debilidades, ambiguidades e contradições da Lei Indigenista 19.253 de 1993,[19] surge no interior do movimento mapuche a necessidade de encarar a demanda da Reforma Constitucional e a ratificação da Convenção 169, da OIT, compromisso assumido pelo governo de Aylwin no Acordo de Imperial de 1989. Como a Lei Indigenista não dava garantias para proteger os direitos dos povos indígenas, o movimento indígena deflagrou uma mobilização para pressionar o Parlamento chileno a apoiar uma Reforma Constitucional e a ratificação da Convenção 169 da OIT. No entanto, depois de várias tentativas do Poder Executivo, não se conseguiu o voto favorável no Parlamento, nem a disposição dos partidos políticos, especialmente os da direita, como o Partido Unión Demócrata Independiente (UDI) e Renovación Nacional (RN).

CONCLUSÃO

O Chile surge como um Estado Nacional excepcional na América Latina. O êxito alcançado pela política econômica neoliberal dos anos de 1980, retomada pelos governos da *Concertación* a partir dos anos de 1990, fez do Chile um modelo a ser imitado pelos países em vias de desenvolvimento. O sucesso econômico está muito longe do sucesso social e cultural dos setores mais marginalizados do país, como o dos trabalhadores, das comunidades desfavorecidas e, especificamente, da população mapuche. No caso mapuche, os níveis de discriminação, exploração e negação são oficialmente reconhecidos e evidentes. O levantamento do perfil socioeconômico assinalou que, embora os níveis de pobreza tenham caído em comparação com a população chilena, ainda são díspares. Por exemplo, em 1996, havia 35,1%

de pobreza indígena, reduzida, em 2006, para 19%. No entanto, continua com uma diferença estimada em 10% mais baixa que a população chilena em condições semelhantes.[20]

Diante dessa situação, confrontam-se dois tipos de projetos políticos. Por um lado, surgiram do próprio governo várias políticas para atender a essas necessidades, mas de limitado alcance, pois se orientam a situações de carências específicas e de clara orientação assistencialista. Por outro lado, consolidou-se uma forte rejeição às políticas públicas indigenistas por parte dos líderes e organizações mapuche, que se empenham em desenvolver um projeto político nacionalista no qual se busca uma reivindicação *como* povo indígena e não como um setor social do campesinato chileno. Esse confronto marcou o maior conflito do Estado chileno nestas últimas duas décadas, visto que as demandas indígenas continuam sendo postergadas e manipuladas pelo governo, ao mesmo tempo que o movimento mapuche reivindica territórios e reconhecimento como nação originária. Diante dessa situação, um setor importante da *Concertación* vem assumindo a necessidade de modificar as normas e as políticas que dão ao povo mapuche um status de povo subordinado e marginalizado social, econômica e politicamente. Esse esforço não obteve o respaldo esperado no Parlamento, basicamente porque a realidade indígena ainda é considerada apenas do ponto de vista social e econômico, e não do cultural e político. Esta última interpretação está hoje seriamente comprometida devido à proeminência do êxito das políticas econômicas neoliberais do Estado que se esmera em manter e cuidar da estabilidade social e econômica do país, em detrimento de políticas que se orientem a reconhecer direitos históricos dos povos indígenas. As tentativas de reverter esta situação de conflitos históricos são tolhidas por uma série de preconceitos racistas e interesses econômicos dos grupos de poder da região que veem seus interesses diretamente ameaçados ante a possibilidade de outorgar direitos ao povo mapuche.

Embora a situação atual responda aos fatores mencionados acima, também é verdade que o movimento mapuche e seus líderes não insistiram nessa demanda indígena de maneira estratégica. No âmbito organizacional, prolifera a fragmentação do movimento sobre uma unidade de bases comuns e mais unitárias; prolifera o caudilhismo, a liderança cooptada, situações de corrupção e manipulação dos partidos políticos. Tudo isso gerou a incapacidade de traçar um projeto político global como povo mapuche.

Tal realidade do movimento mapuche não se assemelha à dos movimentos indígenas de outros países da América Latina, que foram capazes de unir os povos indígenas em prol do reconhecimento dos direitos coletivos, territoriais e históricos perante o Parlamento e o Estado. Normalmente, o movimento mapuche atua sobre fatos consumados, parciais, dependentes e sobre agendas que o próprio governo estabelece, como a experiência dos "diálogos comunitários", durante o governo de Eduardo Frei (1994-2000), e a tentativa de Ricardo Lagos (2000-2006) com a criação, em 2001, da Comissão de Verdade Histórica e Novo Tratamento que, supostamente, reverteria a situação em matéria de política indigenista.

A situação dos direitos dos povos indígenas do Chile e, particularmente, do povo mapuche, não mudou com a administração da presidente Bachelet, embora ela tenha mostrado mais disposição para ratificar a Convenção 169 da OIT e a Reforma Constitucional da qual se espera o reconhecimento dos povos indígenas.

NOTAS

[1] J. Paley, *Marketing democracy*: power and social movements in post-dictatorship Chile, University of California Press, 2001.

[2] J. Petras e F. I. Leiva, *Democracy and poverty in Chile*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1994.

[3] O título de *Merced* foi criado por uma Lei em 1866, em que o Estado outorgava e reconhecia a propriedade legal das terras indígenas coletivas no nome de um líder responsável. (N.T.)

[4] Durante o governo da Unidad Popular, a população mapuche foi o ator social mais dinâmico da região. Naquele período, o confronto alcançou níveis críticos e as mobilizações mapuche ultrapassaram o nível legal e constitucional, desafiando o governo Allende. Exemplo dessa mobilização foi o *cautinazo*, em 1971, protesto generalizado pela recuperação de terras e pela reforma agrária.

[5] M. Correa, R. Molina e N. Yánez, *La reforma agraria y las tierras mapuches*. Chile 1962-1975, Gobierno de Chile, Encuesta, Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2005/2006, Santiago, Lom Ediciones, 2006.

[6] J. Bengoa, *Historia de un conflicto*. El estado y los Mapuches en el siglo XX, Santiago, Editorial Planeta, Ariel, 1999.

[7] Atualmente, os partidos políticos da direita estão representados pela chamada Aliança Democrática, constituída pelos partidos de direita Unión Demócrata Independiente (UDI) e Renovación Nacional (RN).

[8] Durante o regime democrático no Chile, destacaram-se duas organizações mapuche que rejeitaram todo vínculo com o Estado e, consequentemente, entraram em confronto com ele: o Conselho de Todas as Terras, surgido na ditadura, mas que não fez parte do processo de volta da democracia no Chile; e a Coordenação Arauco-Malleco (CAM), criada em resposta ao fracasso na consecução dos direitos indígenas na atual política do Estado; privilegia a luta pela recuperação "de fato" de terras mapuche usurpadas. Ambas as organizações sofreram repressão e a prisão de seus líderes. Atualmente, a denúncia e a reivindicação de "liberdade aos presos políticos mapuche" no Chile correspondem às denúncias feitas pelos líderes da CAM.

[9] Referimo-nos ao historiador chileno Sergio Villalobos, que sustenta a tese do extermínio e assimilação dos Mapuche durante o período colonial, e ao sociólogo marxista Alejandro Saavedra, que admite a transformação dos Mapuche em camponeses e sua assimilação pela cultura chilena.

[10] M. Stuchlik *et al.*, Chilean native policies and the image of the Mapuche Indians, *The Queen's University Papers in Social Anthropology*, v. 3, The Queen's, University of Belfast, Mayne, Boyd & Son, Ltd., 1979; S. E. Lewis, Myth and the history of Chile's Araucanians, *Radical History Review*, n. 58, p. 112-141, 1994.

[11] M. Merino, R. Millaman, D. Quilaqueo e M. Pilleux, Perspectiva interpretativa del conflicto entre Mapuches y no Mapuches sobre la base del prejuicio y discriminación étnica, *Persona y Sociedad*, v. XVIII, n. 1, p. 111-128, 2004.

[12] A atual Lei Indigenista 19.253, vigente desde 1993, estabelece a criação de uma instituição estatal denominada "Corporação de Desenvolvimento Indígena" para executar as políticas indigenistas do Estado chileno, com sede em Temuco e escritórios em outras regiões do país. Chile, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, *Ley Indígena*, Ley nº 19.253. Santiago de Chile, *Diário Oficial*, 5 oct. 1993.

[13] Em 1979, o governo militar promulgou o Decreto-Lei (DL) nº 2.568, cujo primeiro artigo assinalava que, uma vez divididas em parcelas individuais, as comunidades mapuche deixariam de ser indígenas. Posteriormente, com a rejeição dos Mapuche a esse enunciado, somada às críticas oriundas da Igreja Católica, o governo militar modificou esse artigo com a promulgação do DL nº 2.750, que, no entanto, não alterou o conteúdo original da Lei Indigenista nº 2.568, porque a maioria das comunidades já haviam sido divididas.

[14] Boa parte das comunidades mapuche foi invadida, muitos líderes foram presos e outros torturados pela repressão da ditadura, deixando um legado de terror não apenas entre os Mapuche, mas também na população chilena que foi objeto de repressão política.

[15] Chile, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, *Ley Indígena*, Ley n. 19.253, Santiago de Chile, *Diário Oficial*, 5 oct. 1993.

[16] Essa norma, como outras vinculadas a políticas de assistência, claramente busca a divisão ainda maior existente nas comunidades e cria as condições necessárias para uma maior intervenção das ONGs, do Estado e dos diversos agentes externos, como as igrejas. A rigor, a Lei Indigenista não protege nem garante a união da população mapuche e de suas comunidades; ao contrário, está bem de acordo com o slogan dividir para governar.

[17] A empresa hidrelétrica Ralco, construída na década de 1990, ilustra como as prioridades do Estado chileno suplantam os interesses das comunidades indígenas. Naquela intervenção, o governo e os grupos de poder a ele associados manipularam e abertamente impuseram o projeto que feria os direitos coletivos, culturais e sociais das comunidades mapuche-pewenche da região andina.

[18] O fracasso das políticas indigenistas no processo de democratização do governo gerou o surgimento de novas organizações mapuche, porém mais ligadas a um processo de identidade e localizadas no âmbito dos espaços territoriais históricos, tais como Nagche, Wenteche, Williche, Lafkenche, entre outros.

[19] A atual Lei Indigenista, aprovada no Parlamento chileno em 1993, embora assuma a proteção de vários direitos indígenas, basicamente tangíveis, apresenta uma séria ambiguidade e, por isso mesmo, o conteúdo pode ter várias interpretações, dependendo da situação concreta. Particularmente, há outras leis nacionais, como a Lei sobre o Direito à Água e a Lei de Mineração, que têm mais ingerência e alcance que a própria Lei Indigenista.

[20] M. Correa, R. Molina e N. Yánez, *La reforma agraria y las tierras mapuches.*

JOSÉ AYLWIN

OS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS NO CHILE

Paradoxos de um Estado "globalizado"

INTRODUÇÃO

O Chile é, possivelmente, o Estado da América Latina em que os direitos dos povos indígenas estão mais desprotegidos, se consideramos sua demografia indígena.[1] O Estado chileno é um dos cinco países latino-americanos cuja Carta Magna não reconhece os povos indígenas e seus direitos. Para a Constituição Política vigente, de 1980, o único povo existente é o povo chileno. O Chile também não ratificou a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes de 1989.

Em 1993, o Congresso aprovou a Lei 19.253, que criou a Corporação Nacional de Desenvolvimento Indígena (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena - CONADI) como órgão responsável pela política indigenista e assegurou aos indígenas direitos sobre suas terras, línguas e culturas. Essa Lei, no entanto, não reconhece os povos indígenas como povos, apenas como "etnias", não reconhece suas organizações tradicionais, seus direitos políticos (autodeterminação, autonomia e sistemas de justiça indígena), nem seus direitos territoriais (como recursos naturais). Pelo mesmo motivo, o conteúdo dessa Lei está muito abaixo dos padrões estabelecidos nos instrumentos internacionais pertinentes, entre

eles, a Convenção 169 da OIT e a Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas aprovada em 2007.

Apesar das políticas públicas setoriais fomentadas pela CONADI desde a aprovação da Lei de 1993, a situação dos direitos indígenas no Chile tem sido crítica e a relação dos povos indígenas, particularmente do povo mapuche, com o Estado é muito conflituosa. Isto se explica não só pelas limitações da organização jurídica chilena na proteção dos direitos indígenas, em especial os direitos sobre suas terras e recursos naturais, ameaçados pelos grandes projetos de desenvolvimento, mas também pela insuficiência e contradições da política pública relativa aos povos indígenas e aos seus direitos. Isto provocou o protesto indígena que foi reprimido de forma desmedida pelos diversos poderes do Estado que criminalizaram suas reivindicações políticas e sociais, violando, assim, não apenas os direitos coletivos dos povos indígenas, mas também, sistematicamente, os direitos individuais de seus membros. Tal situação constitui um paradoxo, tratando-se de um Estado que se considera "globalizado" e modelo a ser imitado na região.

Neste artigo, analisarei a situação dos direitos dos povos indígenas no Chile à luz das diretrizes do direito internacional relativo aos povos indígenas, particularmente daquelas estabelecidas na Convenção 169 da OIT. Enfatizarei os direitos territoriais (incluindo o direito à terra, ao território e aos recursos naturais), os direitos políticos e de participação (livre determinação, autonomia, direito consuetudinário e participação política), e os direitos econômicos, sociais e culturais que são hoje reconhecidos aos povos indígenas internacionalmente.[2] Nesta análise, abordarei não apenas a organização jurídica chilena, mas também a política do Estado, incluindo tanto a de caráter setorial orientada às comunidades, como a de caráter geral, promovida pelos últimos governos num contexto de globalização econômica acelerada.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS E SOCIAIS

Atualmente, nove povos indígenas (Aymara, Colla, Diaguita, Kawéskar, Lickanantay, Mapuche, Quechua, Rapa Nui e Yámana) habitam o território do Estado chileno. De acordo com várias estimativas, a população indígena no Chile chega, aproximadamente, a um milhão de pessoas, o mais numeroso sendo o povo mapuche, com quase 90% da população indígena do país.

Como em outras partes do continente, os povos indígenas no Chile foram objeto de políticas de assimilação cultural e espoliação territorial promovidas, primeiro, pelas autoridades coloniais e, depois, pelos governos republicanos. Durante o século XIX, o Estado chileno avançou por territórios indígenas sobre os quais reivindicava soberania. Assim, na década de 1840, ocupou as terras de povos meridionais, incentivando o estabelecimento de estâncias pecuárias com capitais europeus nas terras dos Aonikénk e dos Selknam. Em 1879, anexou ao Chile as terras dos Aymara, Quechua e Lickanantay, que estavam em poder do Peru e da Bolívia. Fez a mesma coisa na Ilha de Páscoa (1888) com terras ancestrais dos Rapa Nui. Entre 1860 e 1883, ocupou militarmente o território dos Mapuche,[3] num processo que a historiografia nacional denominou, paradoxalmente, de "pacificação da Araucânia". Esse processo, que atendeu ao interesse dos governos da época em abrir aquele espaço para a colonização europeia, teve como consequência o confinamento de seus habitantes em cerca de três mil reduções[4] de caráter comunal, correspondendo a cerca de 500 mil hectares do território original, estimado em 10 milhões de hectares. O restante seria destinado pelo Estado à colonização estrangeira ou à formação de latifúndios através de leilão público.

Concluída a ocupação, o Estado promoveu a individualização das terras mapuche, assim como sua posterior alienação a não indígenas. Para isso, foram promulgadas leis especiais em 1927, 1930, 1931 e 1961. Entre 1931 e 1971, foram divididas 832 reduções mapuche, dando origem à divisão das terras em pequenas parcelas de propriedade individual. Apesar de que várias das leis declararam a inalienabilidade das terras divididas, estima-se em,

pelo menos, 100 mil hectares – um quinto do total – as terras mapuche que foram vendidas a não indígenas naquele período.

A política de divisão de terras mapuche teve seu auge durante o regime militar (1973-1990), época em que a legislação (Decretos-Lei 2.568 e 2.750, de 1979) promoveu o parcelamento em lotes individuais das comunidades que ainda restavam em reduções. O objetivo dessa legislação era acabar com o status especial dos indígenas e de suas terras, integrando-os ao regime comum do direito nacional.[5] Como resultado, quase a totalidade das comunidades mapuche se dividiu. A divisão de terras comunais deu origem ao minifúndio, que provocou o empobrecimento da população mapuche rural, acelerando sua migração para os centros urbanos. Este último fenômeno ficou demonstrado no censo de 1992, segundo o qual, cerca de 70% da população mapuche era urbana, enquanto 30% era rural.

Em outubro de 1993, foi promulgada a Lei 19.253 sobre Proteção, Fomento e Desenvolvimento dos Indígenas, mais conhecida como "Lei Indígena". Essa Lei foi produto da reivindicação dos povos indígenas, em especial do povo mapuche, que se articulou e fortaleceu sua organização para fazer frente às leis e às políticas assimiladoras promovidas pelo regime militar.[6]

Quando terminou o regime autoritário, diversas organizações mapuche, juntamente com as organizações aymara e rapa nui, apresentaram um conjunto de reivindicações com o objetivo de proteger seus direitos até ali negados e de exigir uma nova relação com o Estado e a sociedade chilena. Dentre os seus pontos centrais, vale destacar o reconhecimento de sua diversidade étnica e cultural, a participação de seus representantes na condução da política indigenista do Estado, a proteção legal de suas terras e águas, a outorga de terras públicas ou de terras particulares adquiridas pelo Estado com o objetivo de reverter o processo de redução drástica de suas comunidades e o apoio ao desenvolvimento econômico e cultural de seus povos e comunidades.[7]

O anteprojeto de "Lei Indígena" elaborado por uma Comissão Especial dos Povos Indígenas[8] criada em 1990, nos aspectos importantes, baseou-se naquelas reivindicações. Em 1991,

juntamente com esse anteprojeto, o Executivo enviou para a análise do Congresso Nacional um projeto para a ratificação do Convênio 169 da OIT. O da "Lei Indígena" foi rejeitado. Desde então, diversas iniciativas para a reforma da Constituição e o reconhecimento dos indígenas e de seus direitos foram submetidas ao Congresso pelo Executivo e/ou parlamentares do governo, sem respaldo até o momento. O projeto para a ratificação do Convênio 169 da OIT foi aprovado na Câmara dos Deputados em 2000 e sua aprovação pelo Senado ainda está pendente.[9]

O MARCO JURÍDICO VIGENTE

PRINCIPAIS CONTEÚDOS DA LEI 19.253 DE 1993

Dentre os direitos reconhecidos nessa Lei aos indígenas, suas etnias e comunidades, destacam-se os seguintes:

DIREITOS POLÍTICOS E PARTICIPATIVOS

Sobre isto a Lei de 1993 reconheceu aos indígenas seu caráter de "etnia" – não de povo – e o direito de se organizarem em comunidades territoriais ou em associações funcionais (arts. 36 e 37); o direito dessas entidades a serem ouvidas e sua opinião considerada pelos serviços da administração do Estado em questões que pudessem afetá-las (art. 34); de eles serem considerados na administração das áreas silvestres protegidas localizadas em áreas de desenvolvimento indígena (art. 35); e o direito a uma representação minoritária e de eleição indireta no conselho nacional da Corporação Nacional de Desenvolvimento Indígena (CONADI) (art. 41), órgão máximo dessa entidade encarregada de conduzir a política indigenista do Estado (art. 38). Da mesma forma, reconheceu a validade dos costumes enquanto direito em julgamentos entre indígenas pertencentes a uma mesma etnia, desde que não seja incompatível com a Constituição. A mesma Lei estabelece que, em matéria penal, os costumes indígenas podem ser considerados como antecedentes para a aplicação de isenção ou atenuante de responsabilidade (art. 54).

QUADRO 1

Síntese das principais disposições da Lei 19.253 relativas a direitos políticos e de participação indígenas

(Continua)

- Reconhece-se os indígenas, suas principais etnias e comunidades ("Mapuche, Aymara, Rapa Nui ou Pascoense, comunidades atacamenhas, Quechua e Colla do norte do país, comunidades Kawashkar ou Alacalufe e Yámana ou Yagán dos canais austrais"), e o dever da sociedade e do Estado de respeitar, proteger e promover o desenvolvimento dos indígenas e de suas culturas e proteger suas terras, adotando medidas para esse efeito (art. 1º).
- Promove-se a constituição de comunidades históricas, familiares ou territoriais (arts. 9 e 10) e de associações funcionais indígenas (arts. 36 e 37), criando-se, para isso, um mecanismo expedito, dotando-as de personalidade jurídica para sua atuação.
- Estabelece-se as denominadas "áreas de desenvolvimento indígena" (ADI), concebendo-as como "espaços territoriais nos quais os organismos da administração do Estado focalizarão sua ação em benefício do desenvolvimento harmônico dos indígenas e de suas comunidades". Tais ADIs devem ser declaradas pelo MIDEPLAN (Ministério de Planejamento), através de proposta da CONADI, quando convergirem certos requisitos territoriais, demográficos e/ou ambientais (arts. 26 e 27).
- Reconhece-se o direito dos indígenas e de suas comunidades de participar na administração das áreas silvestres protegidas (parques ou reservas) localizadas em áreas de desenvolvimento indígena, correspondendo à CONAF (Corporación Nacional Forestal) ou ao SAG (Servicio Agrícola Ganadero) e à CONADI, de comum acordo, determinar a forma e o alcance desta participação e os direitos de uso dos indígenas (art. 35).
- Reconhece-se o direito de consulta das comunidades e de outorga ou não de seu consentimento prévio à escavação de seus cemitérios históricos (art. 29, alínea 'c').
- Estabelece-se que os serviços de administração do Estado e as organizações de caráter territorial, quando tratem de matéria que tenha ingerência ou relação com questões indígenas, deverão ouvir e considerar a opinião das organizações indígenas reconhecidas na Lei (art. 34).

(Conclusão)

- Estabelece-se como uma das funções primordiais da Corporação Nacional de Desenvolvimento Indígena (CONADI) promover e fomentar a participação das pessoas e comunidades indígenas na vida nacional (art. 39).
- Prevê-se a participação indígena no Conselho Nacional da CONADI, órgão máximo desta entidade, encarregado da condução da política indigenista do Estado que será composto por seu Diretor Nacional e por oito representantes de governo, designados pelo presidente da República, assim como por oito representantes indígenas: quatro Mapuche, um Aymara, um Atacameño, um Rapa Nui e um com domicílio em área urbana do território nacional. Estes últimos representantes serão designados por proposta das comunidades e associações indígenas, pelo presidente da República de acordo com regulamento estabelecido para este efeito (Decreto-Supremo n. 464, de 25 de outubro de 1994) (arts. 38 a 42).
- Estabelece-se que, em cada Subdireção da CONADI, existirá um Conselho Indígena que cumprirá funções de participação e consulta (art. 46).
- Finalmente, no que se refere aos costumes indígenas e à sua aplicação perante a justiça, dispõe-se que "se reconhece os costumes em julgamentos entre indígenas pertencentes a uma mesma etnia e constituirão direito, desde que não sejam incompatíveis com a Constituição Política da República. No âmbito penal, os costumes serão considerados quando puderem servir como antecedentes para a aplicação de uma isenção ou atenuante de responsabilidade" (art. 54).

Dadas as limitações da proposta de Lei e as modificações de que foi objeto no Congresso,[10] a participação nela consignada é de caráter meramente consultivo. A Lei tampouco permitiu níveis mais inclusivos de associativismo indígena, ao não contemplar a possibilidade de se constituir federações de associações ou comunidades indígenas. Tudo isso impediu que o direito indígena à participação fosse legalmente efetivado. Por essa Lei, os direitos políticos dos indígenas são praticamente inexistentes.

DIREITO À TERRA E À ÁGUA

Neste âmbito, a ênfase de Lei recaiu sobre o reconhecimento das terras indígenas, isto é, aquelas que as pessoas ou comunidades indígenas ocupam em propriedade ou posse provenientes de títulos reconhecidos pelo Estado aos indígenas, assim como aquelas que estejam inscritas no registro de terras indígenas ou assim declaradas no futuro pelos tribunais de justiça (art. 12). Além disso, a Lei enfatizou a proteção jurídica das terras indígenas, dispondo que, em regra geral, elas não poderiam ser alienadas, embargadas, tributadas, nem adquiridas por usucapião (art. 13). Finalmente, estabeleceu-se um Fundo de Terras e Águas Indígenas para possibilitar a compra de terrenos através de subsídio ou, em casos de conflito, para adquirir ou regularizar direitos sobre a água e possibilitar o repasse de terras públicas aos indígenas e comunidades que carecem delas (arts. 20 a 22).

QUADRO 2
Síntese das principais disposições da Lei 19.253 relativas a terras e águas indígenas

(Continua)

- Reconhece que, para as chamadas etnias indígenas, a terra é o fundamento principal de sua existência e cultura. Estabelece como um dos deveres do Estado e da sociedade em geral proteger as terras indígenas, velar pela sua adequada exploração, seu equilíbrio ecológico e tender à sua ampliação (art. 1º).
- Identifica as terras indígenas, incorporando nesta categoria as terras que provêm de todo tipo de título emanado do Estado. São terras indígenas aquelas que, por ocupação histórica, sejam futuramente inscritas no registro de terras criado pela Lei, as que sejam futuramente declaradas como pertencentes a comunidades, e as que no futuro os indígenas e suas comunidades recebam em caráter gratuito do Estado (art. 12).

(Conclusão)

- Outorga proteção jurídica às terras indígenas, de propriedade individual ou coletiva, ao dispor que estarão isentas de pagamento de contribuições. Além disso, a Lei estabelece que, "por exigência do interesse nacional", as terras indígenas não poderão ser alienadas, embargadas, tributadas, nem adquiridas por usucapião (art. 13). No caso das terras de comunidades, também não poderão ser arrendadas e, no caso das terras de propriedade individual, somente por um prazo não superior a cinco anos.
- Além disso, só poderão ser permutadas por terras de não indígenas de valor similar com a autorização da CONADI, que então serão consideradas terras indígenas. A CONADI abrirá e manterá um registro de terras no qual se inscreverão as terras de que trata o art. 12 (art. 15). Quanto à divisão das terras comunitárias provenientes de títulos de *Merced*, a Lei estabelece a necessidade de uma solicitação formal ao juiz competente por parte da maioria absoluta dos titulares de direitos hereditários sobre ela (art. 16) e que as terras resultantes da divisão de comunidades serão indivisíveis, mesmo no caso de sucessão por morte (art. 17).
- Estabelece como mecanismo para prover a ampliação das terras indígenas o Fundo de Terras e Águas. Substancialmente, estabelece que esse fundo será administrado pela CONADI com o objetivo de: a) outorgar subsídios para a aquisição de terras por pessoas e comunidades indígenas quando a superfície de que dispõem for insuficiente; b) financiar meios que permitam a solução de problemas de terras, especialmente por motivo do cumprimento de resoluções ou transações judiciais ou extrajudiciais que recaiam sobre terras indígenas; e c) financiar a constituição, regularização ou compra de direitos de água ou financiar obras destinadas a obter este recurso (art. 20).
- Os recursos deste fundo advirão dos disponíveis anualmente pela Lei do Orçamento com esse objetivo, além daqueles provenientes da cooperação internacional, contribuições de particulares, organismos públicos e privados, devoluções contempladas no art. 22 desta Lei, de rendas provenientes de bens do Estado, assim como de terras, imóveis ou propriedades recebidas do Estado (art. 21). As terras não indígenas e águas adquiridas com esse fundo não poderão ser alienadas por 25 anos a partir de sua inscrição (art. 23).

Os direitos reconhecidos na Lei sobre esta matéria são muito limitados: a proteção das terras indígenas é fraca;[11] não considera o conceito de territorialidade indígena conforme a Convenção 169 da OIT; nem reconhece seus direitos sobre os recursos naturais,[12] o que, nos últimos anos, teve graves implicações para suas comunidades.

DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

O princípio geral que a Lei estabelece sobre esse assunto é a obrigação da sociedade e do Estado na promoção do desenvolvimento dos indígenas, suas famílias e comunidades (art. 1°, inciso III).

A Lei cria um Fundo de Desenvolvimento Indígena, cujo objetivo é financiar programas especiais voltados ao desenvolvimento das pessoas e comunidades indígenas. Dentre os objetivos desse fundo – que deve operar através de planos de crédito, sistemas de capitalização e subsídios para comunidades e pessoas indígenas – está a eliminação do minifúndio, a aquisição de direitos sucessórios, a recuperação de terras degradadas ou a diversificação da sua produção, a obtenção de concessões e autorizações de aquicultura e pesca e a aquisição de utensílios para a pesca artesanal. O Fundo é financiado com recursos do orçamento anual e da cooperação internacional e administrado pela CONADI (art. 23). Também cabe mencionar as disposições relativas às Áreas de Desenvolvimento Indígena às quais se fez referência ao mencionar os direitos políticos e de participação (arts. 26 e 27).

Quanto à cultura, a Lei estabelece "(...) o direito dos indígenas de manter e desenvolver suas próprias manifestações culturais, desde que não contrarie a moral, os bons costumes e a ordem pública". Estabelece também o dever do Estado de promover as culturas indígenas (art. 7°).

Por outro lado, promove o reconhecimento, o respeito e a proteção das culturas e idiomas indígenas através de mecanismos como o fomento dos idiomas indígenas em áreas de alta

densidade de população indígena, a inclusão de tais culturas e idiomas no sistema educativo nacional, sua difusão nos meios de comunicação e a promoção das expressões artísticas e culturais indígenas, assim como a proteção de seu patrimônio material e histórico (art. 28). Além disso, contempla o desenvolvimento de um sistema de educação intercultural bilíngue em áreas de alta densidade indígena (art. 32). A Lei também prevê recursos para o desenvolvimento de um programa de bolsas de estudo indígenas (art. 33).

Finalmente, a Lei sanciona como infração a "(...) discriminação manifesta e intencional contra os indígenas por sua origem e sua cultura" (art. 8).

LIMITAÇÕES DA LEI À LUZ DO DIREITO INTERNACIONAL RELATIVO AOS POVOS INDÍGENAS

Há inúmeras limitações das normas contidas na Lei 19.253 quando vistas à luz das diretrizes estabelecidas no direito internacional relativo aos povos indígenas. Analisarei as mais relevantes, tendo como base as categorias de direito antes reconhecidas.

DIREITOS POLÍTICOS E DE PARTICIPAÇÃO

Como já foi assinalado, a Lei não reconheceu o caráter de povos dos indígenas, mas apenas o de etnias e comunidades, o que respondeu à férrea oposição de setores da direita conservadora ao uso daquela categoria na ordem jurídica. Argumentaram que, para a Constituição chilena, existe apenas um povo, o chileno, e que sua incorporação na ordem jurídica poderia incidir em processos de fragmentação do Estado,[13] o que contradiz o reconhecimento explícito desse status conforme consta tanto na Convenção 169, como na Declaração da ONU.

Em matéria de direitos políticos, a Lei não reconhece o direito à autonomia dos povos indígenas, como faz a Convenção 169 e, menos ainda, o direito de livre determinação, conforme

a Declaração da ONU. No que se refere a instituições próprias, não reconhece as formas de organização tradicional dos povos indígenas, estabelecendo comunidades e associações como instâncias de organização indígena. Além disso, o texto aprovado (art. 10, inciso II) permite a formação de uma comunidade legal com apenas um terço dos indígenas maiores de idade e um mínimo de 10 pessoas, abrindo as portas para a divisão entre comunidades tradicionais, como o *ayllu* andino, e aquelas surgidas da concessão de títulos estatais, como os títulos de *Merced* outorgados aos Mapuche. Além disso, as associações indígenas, proibidas de representar as comunidades indígenas (art. 35), tornam-se um obstáculo no processo de federação indígena hoje em curso, especialmente entre os Mapuche.

No que tange ao direito consuetudinário, o reconhecimento que a Lei faz é precário, limitando sua aplicação aos julgamentos entre indígenas e a constituir antecedentes para a aplicação de isenção ou atenuantes penais. Não são reconhecidas as formas de justiça indígena, os métodos indígenas para a repressão dos delitos, nem são consideradas sanções penais diferenciadas para os membros de povos indígenas, como menciona a Convenção 169 (arts. 8 e 9).

Os direitos de participação reconhecidos na Lei tampouco têm relação com os da Convenção 169. O direito de comunidades e associações a serem ouvidas pelos serviços do Estado, quando tratem matérias que as afetem (art. 34), não pode ser considerado um direito à consulta nos termos estabelecidos nos arts. 6.1 e 6.2 da Convenção 169. Também não reconhece o direito estabelecido no art. 30.2 da ONU, segundo o qual os projetos que afetem suas terras, territórios e recursos devem obter seu consentimento livre e informado antes de se concretizar. A consulta indígena do art. 34 da Lei chilena não identifica os requisitos nem as formas pelas quais esse direito se torna efetivo e, até agora, nem está regulamentada. O direito à participação indígena reconhecido na Lei também é débil em relação ao estabelecido na Convenção 169 e na Declaração da ONU. Salvo no caso do órgão indigenista CONADI, não há

mecanismos que garantam a participação indígena na tomada de decisões em instituições eletivas e organismos administrativos responsáveis por políticas e programas que lhes concernem. Cabe assinalar que, neste caso, a participação dos indígenas no Conselho Nacional da CONADI está mediada pela decisão do Executivo. A este cabe agregar uma limitada participação de caráter consultivo nas decisões dos serviços da administração do Estado e na administração das áreas protegidas localizadas nas ADI.

DIREITOS TERRITORIAIS

Também aqui a Lei tem limitações. É precária a proteção das terras indígenas (consideradas inalienáveis, não embargáveis e imprescritíveis). O direito dos indígenas de não serem retirados de suas terras e de serem consultados antes que ocorra uma retirada, em caráter excepcional, também foi desrespeitado ao se eliminar o art. 25 do anteprojeto que o estabelecia.

Excetuando o reconhecimento dos direitos dos povos andinos sobre suas águas ancestrais (arts. 64 e 3° transitório), não se considera os direitos de propriedade tradicional previstos na Declaração da ONU (art. 26), hoje reunidos e desenvolvidos pela jurisprudência do sistema interamericano de direitos humanos.[14] A Lei limita os direitos indígenas a suas terras aos títulos outorgados pelo Estado no passado ou que venham a sê-lo no futuro (art. 12).

Ao eliminar a disposição segundo a qual os titulares de terras indígenas, em igualdade de condições com outros interessados, teriam direitos preferenciais à água, aos minerais, ao aproveitamento e manejo de recursos florestais e ao uso das margens de rios em terras indígenas e águas contíguas (art. 18 do Projeto), a Lei ignora a Convenção 169 da OIT e a Declaração da ONU[15] por não reconhecer o conceito de território indígena, nem os direitos dos povos indígenas aos recursos naturais (art. 15 da primeira e art. 26 e seguintes da segunda). Tudo isto teve graves implicações para suas comunidades nos últimos anos, como veremos mais adiante.

DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

Quanto aos direitos econômicos, sociais e culturais, os conteúdos dessa Lei Indígena são muito inferiores aos da Convenção 169 e da Declaração da ONU. As disposições relativas ao desenvolvimento indígena são muito gerais. Embora o art. 1º estabeleça o dever do Estado de promover o desenvolvimento dos indígenas, nada é dito sobre o direito destes de "decidir sobre suas próprias prioridades no que se refere ao processo de desenvolvimento (...)" ou ao direito de "controlar (...) seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural" (art. 7.1 da Convenção 169). Também não contempla, como faz esta Convenção, a obrigação do Estado de desenvolver ações que, efetivamente, promovam os direitos sociais, econômicos e culturais desses povos e que ajudem a "eliminar as diferenças socioeconômicas que possam existir entre os membros indígenas e os demais membros da comunidade nacional (...)" (art. 2.2, alíneas "b" e "c").

Por outro lado, em relação ao Fundo de Desenvolvimento (FDI), mecanismo da Lei para o desenvolvimento indígena, não se especifica que orientação esse Fundo deve ter, não havendo vínculo direto entre ele e o Fundo de Terras e Águas Indígenas (FTAI), também criado pela Lei.

Quanto aos direitos culturais indígenas, o desempenho de suas manifestações está subordinado à moral, aos bons costumes e à ordem pública da sociedade chilena, o que transforma as culturas indígenas em culturas subordinadas, o que contradiz o disposto no art. 3.1 da Convenção 169, segundo o qual os povos indígenas "deverão gozar plenamente dos direitos humanos e liberdades fundamentais, sem obstáculos nem discriminação". Por outro lado, muitos dos mecanismos de reconhecimento, respeito e proteção das culturas e idiomas indígenas contidos na Lei (art. 28) têm caráter programático e não estão sujeitos à cobrança dos indígenas, em caso de descumprimento por parte do Estado. A educação cultural bilíngue estabelecida na Lei não prevê dotação orçamentária necessária para promover programas para sua efetivação, diferentemente do que ocorreu

com as terras, as águas e o desenvolvimento indígena, em que se designam fundos especiais para sua implementação. Tampouco se assinala qual será a participação e/ou controle que terão os povos indígenas sobre esses programas educativos, o que contradiz o disposto nos arts. 27.2 da Convenção, e 15.1 da Declaração da ONU, nem se estabelece o direito dos povos indígenas de criar suas próprias instituições ou meios de educação (arts. 27.3 da Convenção 169 e 15.1 da Declaração).

A POLÍTICA PROMOVIDA PELO ESTADO CHILENO PARA OS POVOS INDÍGENAS

POLÍTICA SETORIAL

A legislação de 1993 gerou nos povos indígenas expectativas de mudança em sua relação com o Estado e de melhora em suas condições de vida material. Depois da aprovação da Lei de 1993, muitas organizações mapuche, aymara e rapa nui participaram ativamente da implementação da CONADI e na definição de políticas públicas relativas a seus povos.

A CONADI, como entidade legalmente encarregada de conduzir a política indigenista do Estado, com o apoio de diversas entidades públicas (Ministério de Desenvolvimento e Planejamento e seu Departamento de Coordenação de Política Indigenista, Educação, Saúde, Bens Nacionais, entre outros), promoveu uma política setorial que, em alguns aspectos, resultou em benefícios para os indígenas e para suas comunidades.

DIREITOS POLÍTICOS E DE PARTICIPAÇÃO

Dentre as iniciativas estatais, destaca-se o apoio à formação de comunidades e associações indígenas consideradas na Lei. Em 2002, criou-se na região da Araucânia (IX Região) o Território Mapuche com um total de 1.538 comunidades e 333 associações.[16] Embora conferindo-lhes o direito a personalidade jurídica e acesso aos programas públicos, sua constituição não parece ter aumentado seus direitos de participação, visto que se

assemelham a organizações próprias da sociedade chilena que nada têm a ver com a organização tradicional mapuche. Por outro lado, a formação de uma comunidade legal com um terço dos indígenas maiores de idade e um mínimo de 10 pessoas tendeu a fragmentar a organização ancestral indígena e, inclusive, as comunidades de terras com os títulos outorgados pelo Estado. Quanto às associações, apesar das limitações estabelecidas na Lei para permitir o agrupamento ou federação de comunidades (art. 35), muitas comunidades mapuche, em diversos territórios, valeram-se dessa figura para dar respaldo jurídico a seus processos de reconstrução territorial.

Em relação à participação indígena na CONADI, embora significativa depois da sua criação, diminuiu consideravelmente nos últimos anos, devido a diversos fatores. Um deles é a escolha indireta dos integrantes indígenas do Conselho Nacional dessa entidade (designados pelo presidente da República por proposta das comunidades e associações indígenas – art. 41 da Lei 19.253 e Decreto-Supremo 236, de 1999), o que possibilita que venham a integrar o Conselho representantes que nem sempre são os mais votados por suas organizações. Outro fator foi a intervenção do Executivo para controlá-lo. Assim aconteceu, por exemplo, no caso do Projeto Hidrelétrico Ralco, construído em terras mapuche pehuenche, sobre o qual o Conselho deveria se pronunciar em relação às permutas de terras indígenas que dariam viabilidade ao projeto.[17] Com essas intervenções, o Executivo deixou claro que o CONADI não é uma instituição de participação indígena, menos ainda de cogestão da política indigenista, mas uma agência governamental sob o controle do Estado.[18]

Sobre a obrigação dos organismos do Estado de ouvir e considerar legais as opiniões das organizações indígenas ao tomar decisões que afetem os índios (art. 34), a experiência, em geral, tem sido negativa. Na maioria dos casos, as opiniões indígenas foram ouvidas pelas autoridades, mas não levadas em conta nas decisões sobre assuntos que os afetam. As consultas não foram realizadas de boa-fé, nem através de instituições representativas.

Ao contrário, muitas vezes, foram feitas com indivíduos indígenas isoladamente, sem respeitar a vontade coletiva da comunidade.[19] Isto é muito evidente no caso de projetos de desenvolvimento, públicos ou privados, que foram implementados recentemente em suas terras ou em áreas contíguas. As autoridades do governo insistiram na necessidade de autorizá-los, apesar da oposição indígena, violando gravemente o direito dos povos indígenas de decidir as prioridades em seu processo de desenvolvimento, conforme o art. 7.1 da Convenção 169.[20] É evidente a necessidade de contar com uma norma regulatória que estabeleça um procedimento de consulta às organizações indígenas para essas situações.

Da mesma forma, até o momento, continua a ser desconsiderada a participação dos indígenas dentro das áreas silvestres protegidas dentro das ADI, como também não se regulamentou o direito de uso dessas áreas pelas comunidades, segundo o art. 35 da Lei.[21]

Cabe mencionar as iniciativas criadas pelo Estado nos últimos anos para avaliar as políticas existentes e elaborar propostas sobre a questão indígena. Nem sempre a participação indígena tem sido a esperada. Durante a administração de Frei (1994-2000), foram criadas diversas instâncias (comissão assessora em desenvolvimento indígena, diálogos comunais etc.) que, embora contando com alguma participação indígena, não tiveram os impactos esperados na transformação da política pública. Durante o governo de Lagos, por demanda dos Mapuche, formou-se a Comissão de Verdade Histórica e Novo Tratamento (Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato) com o objetivo de levantar as relações passadas dos povos indígenas com o Estado e elaborar propostas para o estabelecimento de novas formas de relação com os povos indígenas. Os Mapuche foram integrados sem consulta prévia, com um mandato estabelecido em termos muito gerais, o que motivou a crítica dos representantes mapuche convidados, que se negaram a participar.[22] As implicações disso para a mudança da política governamental relativa aos povos indígenas foram limitadas.

Deve-se salientar, além disso, que os indígenas não contam com nenhum representante no Congresso Nacional, onde são elaboradas as leis a eles aplicadas. Sua representação no governo nacional, assim como nos governos regionais e locais, é ínfima, proporcional à sua população.

Também não há avanços no exercício de direito próprio ou consuetudinário dos povos indígenas, reconhecido nos arts. 8 e seguintes da Convenção 169, mesmo quando, em 2000, foi introduzida nova legislação sobre o processo penal no país, que substituiu o processo escrito por oral, reforma que havia possibilitado a introdução de modificações substanciais a esse respeito.[23]

Podemos, pois, concluir que os direitos de autonomia e participação no Estado, reconhecidos na Convenção 169 da OIT e na Declaração da ONU, não são respeitados no Chile. Menos ainda é o direito de livre determinação indígena estabelecido nessa última Declaração.

DIREITO À TERRA, AO TERRITÓRIO E AOS RECURSOS NATURAIS

Coube à CONADI, através de seu Fundo de Terras e Águas Indígenas (FTAI), junto ao Ministério de Bens Nacionais, promover ações de ampliação, transferência e regularização de terras indígenas consideradas na Lei 19.253. De acordo com a CONADI, entre 1994 e 2005, foram entregues a indivíduos e comunidades indígenas subsídios de terras (art. 20, alínea "a") que resultaram na aquisição de um total de 19.515 hectares. Destes, 18.616 hectares foram destinados a índios mapuche no sul do país.[24] Por outro lado, com os recursos destinados pelo Conselho Nacional da CONADI à resolução de conflitos de terras que envolvem indígenas (art. 20, alínea "b"), foram adquiridos, aproximadamente, 62.101 hectares, a maior parte para os Mapuche.[25] No total, as terras obtidas pela CONADI através do fundo de terras entre 1994 e 2005 chegam a 81.884 hectares. Essas terras, cujo custo para o Estado alcançou $ 76.928.425.939 (cerca de US$ 140 milhões), foram destinadas a 7.611 famílias.[26]

Com base num acordo assinado pela CONADI com o Ministério de Bens Nacionais em 1994, 137.210 hectares de terras consideradas públicas, com um investimento de $ 1.125.291.567 (aproximadamente US$ 2 milhões), foram transferidas para 7.983 famílias em todo país entre 1994 e 2004. Dessas terras, 81.162 hectares foram transferidos a indivíduos e comunidades mapuche.[27]

Finalmente, um total de 187.572 hectares, anteriormente reconhecidos pelo Estado como indígenas, com um investimento de $ 360.411.600 (aproximadamente US$ 650.000), no mesmo período, foram regularizados a favor de 3.858 famílias, tendo por base as disposições da Lei Indígena e do Decreto-Lei 2.695 de 1979. Dessas terras, 36.890 hectares foram entregues aos Mapuche.[28] Em suma, entre 1994 e 2005, os programas governamentais anteriormente mencionados levaram à aquisição, à transferência ou à regularização de 406.666 hectares a favor de pessoas ou comunidades indígenas em todo país, com um investimento total que chegou a $ 78.500.000.000 (aproximadamente US$ 142 milhões), beneficiando 19.452 famílias indígenas. Dessas terras, cerca de 200.000 hectares foram para os Mapuche.[29]

Há que se reconhecer a ação desenvolvida pela CONADI e outras entidades públicas, de 1993 em diante, para reverter a tendência histórica à diminuição das terras indígenas. No entanto, é preciso assinalar as deficiências da política pública nesta questão. A cobertura dos programas públicos de terra aqui analisados é claramente insuficiente para atender às necessidades de terras indígenas que, só no caso dos Mapuche, chegariam, pelo menos, a 200 mil hectares.[30] Isto se deve à insuficiência dos recursos destinados pelo Estado ao desenvolvimento dessa política pública, que se agrava mais com o aumento do valor das terras adquiridas pela CONADI através desse mecanismo, e que teria quadruplicado desde 1994. A esses problemas soma-se a insuficiência das terras adquiridas pela CONADI para garantir o desenvolvimento produtivo das comunidades e pessoas

mapuche beneficiárias, e a ausência de programas de apoio ao desenvolvimento produtivo nas terras adquiridas, transferidas ou regularizadas, em particular, durante a década de 1990.[31]

Além disso, cabe somar às deficiências da política de terras a sua titulação, muitas vezes individual, lesionando as formas de propriedade comunitária indígena,[32] e a demora na titulação dos imóveis públicos transferidos para a CONADI pelo Ministério de Bens Nacionais.[33] A isto acrescenta-se o fato de as reivindicações dos povos indígenas pelo seu direito ao território – reconhecido na Convenção 169 e na Declaração da ONU – não terem, em geral,[34] sido acatadas pelo Estado chileno em sua política fundiária. Constatamos isto ao analisar o modo como o Estado lidou com os conflitos gerados pela expansão da economia global sobre territórios indígenas – investindo em projetos extrativistas –, mas também como foi utilizado o Fundo de Terras da CONADI. Efetivamente, a forma como a CONADI solucionou conflitos de terra provocou, em muitos casos, o traslado de comunidades de suas terras de origem para outras adquiridas pela entidade em lugares distantes. Esse traslado, embora de caráter voluntário, além de não contribuir para a reconstrução dos territórios indígenas, gera uma divisão da comunidade, afetando a organização e a identidade de seus integrantes.

Ainda mais grave é o Estado não ter garantido adequadamente a posse e a propriedade indígena das terras que foram reconhecidas, como dispõe a Lei Indígena (art. 13), a Convenção 169 (art. 14.1) e a Declaração da ONU (art. 26); são direitos que foram violados por permutas feitas sob pressão ou expropriação de terras, como aconteceu em Ralco.

Por fim, com exceção das ações da CONADI e da Direção de Águas para regularizar direitos de águas que, ancestralmente, pertenceram aos indígenas, adquirir no mercado direitos sobre as águas, ou construir obras de irrigação para indivíduos ou comunidades indígenas (de acordo com a CONADI, tal ação teria beneficiado 35.510 famílias indígenas), essa entidade não promoveu uma política voltada para o reconhecimento e

a proteção dos direitos dos povos indígenas sobre os recursos naturais, os quais, de acordo com a Convenção 169, a Declaração da ONU e a jurisprudência do sistema interamericano de direitos humanos, são direitos de propriedade ancestral que devem ser protegidos pelos Estados.

DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

Apesar de não haver uma ação global do Estado para lidar com a temática dos direitos econômicos, sociais e culturais da população indígena, ele promoveu programas específicos para tratar de aspectos a ela relacionados. Assim, em matéria de desenvolvimento, a responsabilidade básica foi, inicialmente, da CONADI, cujo Fundo de Desenvolvimento Indígena (FDI) financiou, através de licitações e concorrências, um conjunto de iniciativas – infraestrutura e desenvolvimento produtivo, gestão social indígena, gestão da ADI, capacitação de dirigentes – com o objetivo de favorecer o desenvolvimento indígena.[35]

Para o período de 2000-2005, o FDI teve como objetivos centrais o fomento da economia indígena urbana e rural, o apoio à gestão indígena e o apoio a estudos de pré-investimento para o desenvolvimento indígena.[36] Atualmente, por decreto do MIDEPLAN (Ministério de Planejamento), foram criadas cinco Áreas de Desenvolvimento Indígena (ADI), três das quais estão em território mapuche, uma em território aymara e outra em território lickanantay.[37] Dentre os problemas que as ADI enfrentaram até agora está a ausência de uma real participação das comunidades, não apenas em sua delimitação territorial, mas também em sua gestão.[38] Junte-se a isto o fato de que o investimento aplicado nessas áreas, ao menos no início, não foi novo, correspondendo a recursos preexistentes dos diferentes órgãos públicos e privados que estavam presentes nessas áreas. Desde 2000/2001, a CONADI e o Programa Orígenes de 2005[39] focalizaram sua ação nessas ADI, o que significou a injeção de novos recursos para elas.

Em termos de direitos culturais, a CONADI, com a colaboração do Ministério da Educação, fomentou um conjunto de ações destinadas a promover o uso dos idiomas indígenas; elaborar um sistema educativo de modo a possibilitar o acesso dos estudantes ao conhecimento das culturas e idiomas indígenas; promover expressões artísticas e culturais; proteger o patrimônio arquitetônico, arqueológico, cultural e histórico indígena; e desenvolver um sistema de educação intercultural bilíngue (EIB).[40] Para isso, o Ministério da Educação financiou um programa de bolsas de estudo para estudantes indígenas, desde a educação básica até a educação superior. O número de bolsas aumentou de seis mil, em 1997, para 33 mil, em 2005. O total acumulado entre 2000 e 2005 chega a 152.317 bolsas indígenas.[41] Claramente, o trabalho desenvolvido pelo Estado nesses campos foi insuficiente. A CONADI carece de um fundo específico para financiar iniciativas de educação e cultura, destinando, para isso, uma parte menor do Fundo de Desenvolvimento Indígena. Pode-se dizer algo semelhante sobre o Ministério da Educação, cujos recursos para o desenvolvimento da EIB eram exíguos, mesmo antes do Programa Orígenes.

Desde a entrada em vigência, em 2001, do Programa Orígenes, a política pública a esse respeito se viu fortalecida. O Programa conta com um financiamento especial do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do governo do Chile, e, no total, chega a US$ 133 milhões.[42] O objetivo central do Programa era melhorar as condições de vida e promover o desenvolvimento, fortalecendo a identidade dos povos indígenas na área rural, particularmente, em termos econômicos, sociais, culturais, ambientais e jurídicos. Dentre as suas principais linhas de ação, destacam-se o fortalecimento de comunidades e de instituições públicas (incluindo a promoção de planos de desenvolvimento territoriais e capacitação indígena e de funcionários públicos); o desenvolvimento produtivo de comunidades indígenas (incluindo o fomento a programas agropecuários, de irrigação e florestais, entre outros); a educação intercultural bilíngue (incluindo o apoio a projetos culturais e

programas educativos de EIB); e a saúde intercultural (incluindo o fortalecimento da medicina indígena e o apoio aos serviços de saúde em áreas indígenas, segundo o Programa Orígenes de 2005). O número de projetos postos em prática até junho de 2005 chegava a 4.332. O total de comunidades nas regiões I, II, VIII, IX e X do país era de 642 em novembro de 2004. O investimento, no mesmo período, chegava a 23 milhões de pesos.[43]

No entanto, são muitas as críticas dirigidas à ação do Programa Orígenes, do ponto de vista dos direitos indígenas. Entre elas, destacam-se a fraca participação indígena no processo de formulação do Orígenes; a politização partidária da instituição; o privilégio das comunidades legais, em detrimento das organizações tradicionais indígenas ou das organizações territoriais, como beneficiárias do Programa; a demora na execução dos planos de trabalho definidos com as comunidades participantes do projeto; e as dificuldades para fazer chegar a elas os recursos empenhados.[44] Algumas dessas críticas, como o foco territorial do Programa em áreas indígenas, foram rebatidas pelo Orígenes, entidade que, ultimamente, fomentou o desenvolvimento de planos territoriais de desenvolvimento indígena (36 no primeiro semestre de 2005), e considera deixar o foco territorial de sua ação para uma segunda etapa de trabalho.[45]

Por fim, vale a pena assinalar que essas ações promovidas pelo Estado não conseguiram reverter a situação de marginalidade econômica e social dos indígenas, nem a discriminação de que suas culturas são objeto. Efetivamente, no aspecto econômico, a discriminação se evidencia nos níveis de pobreza indígena que superam, em muito, os da população não indígena. Assim, enquanto a pobreza entre os indígenas chega a 35,6%, esta atinge apenas 22,7% entre os não indígenas. Em média, as famílias indígenas têm quase a metade da renda das não indígenas. A escolarização entre os indígenas é de 2,2 anos abaixo da média dos não indígenas (9,5 anos), e apenas 3% da população rural mapuche maior de 15 anos tem algum tipo de educação além do ensino médio. Somente 41% das casas indígenas têm saneamento,

58% têm acesso a água tratada e 65% não têm energia elétrica. A mortalidade infantil entre os povos indígenas é mais alta, particularmente nas áreas rurais, onde pode superar os 50% em alguns municípios.[46]

Um estudo sobre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) na população mapuche confirma isto, ao constatar as iniquidades que a afetam no âmbito nacional e regional. Em primeiro plano, o estudo mostra que o IDH da população mapuche é claramente inferior ao da população não indígena (0,642 contra 0,736). A mesma pesquisa evidencia que as condições de educação e escolaridade, saúde e renda dos Mapuche são, em média, inferiores às dos não indígenas. O IDH mais baixo do país pode ser encontrado em setores rurais da região da Araucânia (0,549), sendo este último particularmente baixo no caso das mulheres mapuche na área rural (0,513).[47]

No que se refere à cultura, apesar dos esforços desenvolvidos pelos programas mencionados acima, as línguas e culturas indígenas – excetuando sua inclusão no folclore chileno – continuam sendo desvalorizadas e discriminadas pela sociedade nacional. Isto se reflete em sua marginalidade quase total nos meios de comunicação, especialmente na televisão, e em sua incorporação ainda incipiente nos programas de educação dirigidos à população chilena.

Ao constatar essa discriminação, o Relator da ONU para os direitos indígenas, Rodolfo Stavenhagen, concluiu, no Relatório de sua Missão ao Chile, que, "apesar de se terem produzido importantes avanços no país em matéria indígena durante os últimos 10 anos, os indígenas continuam vivendo uma situação de marginalidade e negação, que os mantêm, significativamente, afastados do resto do país".[48]

Tudo isto nos leva a concluir que o Estado chileno não desenvolveu uma ação sistemática para proteger os direitos econômicos, sociais e culturais dos povos indígenas, nem eliminou as diferenças socioeconômicas entre os membros desses povos e os demais membros da comunidade nacional, conforme o disposto no art. 2.2, alíneas "b" e "c", da Convenção 169.

A OUTRA POLÍTICA PÚBLICA, A GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA E A VIOLAÇÃO DO DIREITO DOS POVOS INDÍGENAS DE DEFINIR SUAS PRIORIDADES DE DESENVOLVIMENTO

Ao analisar a situação dos direitos dos povos indígenas no Chile, não se pode deixar de mencionar os esforços desenvolvidos pelo Estado chileno, nos últimos anos, para inserir a economia nacional nos mercados globais e os impactos disso sobre os povos indígenas e seus territórios, assim como sobre a vigência de seus direitos de determinar suas prioridades e estratégias no que se refere ao desenvolvimento (art. 7.1 da Convenção 169) e à utilização de suas terras, territórios e outros recursos (art. 30.1 da Declaração da ONU).

Efetivamente, como consequência das transformações promovidas no país desde os anos de 1980, o Chile abriu sua economia aos mercados internacionais, fomentando o investimento externo e as exportações. Tal política, fortalecida desde 1990 com a legitimidade da democracia,[49] levou à proliferação de projetos de investimento, tanto privados como públicos, em terras indígenas ou naquelas que são reivindicadas por suas comunidades. Como vimos, são grandes as limitações da legislação indigenista vigente para proteger os direitos indígenas sobre suas terras e recursos naturais, bem como o meio ambiente afetado por esses projetos. Como a prática demonstrou, as terras indígenas podem ser permutadas por terras não indígenas ou expropriadas por motivo de utilidade pública. A água, os recursos do subsolo, os recursos do mar, entre outros, podem ser cedidos pelo Estado a não indígenas. Por outro lado, os estudos de impacto ambiental (EIA), introduzidos na Lei de Bases Gerais do Meio Ambiente (Lei 19.300 de 1994), não garantem de maneira adequada a participação cidadã e indígena.

No caso mapuche, a expansão madeireira sobre seu território e a construção da hidrelétrica Ralco em território de comunidades mapuche pehuenche são, em termos dos direitos indígenas,

as situações mais graves. Os reflorestamentos privados para a produção de madeira e papel para os mercados externos ocupam hoje mais de dois milhões de hectares no centro-sul do país. A maior parte dessas terras pertenceu aos Mapuche no passado ou foi reconhecida como sua pelo Estado e, por isso, são atualmente reivindicadas pelas comunidades. Grande parte dessas terras foi adquirida com capitais privados, sendo plantada com espécies exóticas de crescimento rápido (pino radiata e eucalipto) com subsídio estatal.[50] Essas plantações cercaram as comunidades mapuche, alterando não apenas a paisagem, mas também afetando fauna, flora e a qualidade das terras, interferindo, por sua vez, nos cursos de água, a maioria dos quais secou. Também geraram graves impactos econômicos e sociais, ao alterar as formas de relação com a terra próprias da cultura mapuche. Como consequência, muitos Mapuche tiveram que deixar suas comunidades para buscar emprego nos centros urbanos.[51]

As comunidades afetadas por essa indústria reivindicam direitos de propriedade sobre as terras reflorestadas. Algumas delas foram adquiridas para os indígenas pela CONADI. A maior parte, porém, não lhes foi restituída por falta de recursos disponíveis. Em geral, as empresas florestais, particularmente as de capitais chilenos, resistiram a acatar as reivindicações do povo mapuche, alegando o predomínio de seus direitos de propriedade sobre os títulos originais dos indígenas.

O Projeto Hidrelétrico Ralco, executado na década de 1990 pela Endesa Chile (filial da Endesa Espanha) com o aval do Estado no Alto Bío Bío, território ancestral dos Mapuche Pehuenche, acarretou a inundação de 3.500 hectares habitados por eles e a remoção involuntária de cerca de 500 integrantes de suas comunidades, em clara violação do art. 16 da Convenção 169 da OIT. Desde o início, as comunidades pehuenche afetadas manifestaram sua oposição à construção e resistiram. No entanto, o projeto se impôs através de uma ação coordenada entre o Estado e a empresa, que procedeu a uma consulta individual e não comunitária baseada no engano, na permuta

de terras pehuenche por outras fornecidas pela empresa com a autorização da CONADI, e na expropriação de terras das famílias pehuenche, que, em oposição à hidrelétrica, se negaram a permutar suas terras.[52]

O resultado foi que cinco mulheres pehuenche fizeram uma denúncia à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, alegando a violação de seus direitos, entre eles, à vida e à propriedade, chegando a um acordo com o Estado chileno em 2003. Nesse acordo, o Estado assumiu uma série de compromissos, incluindo a indenização material às denunciantes, a restituição de terras, o fortalecimento da participação dos Pehuenche em seu próprio desenvolvimento e o incentivo a processos de entendimento e diálogo com os povos indígenas, com o propósito de introduzir uma Reforma Constitucional que reconhecesse seus direitos e ratificasse a Convenção 169 da OIT. Até o momento, continua pendente o cumprimento pelo Estado da maioria desses compromissos.[53]

No caso dos povos indígenas do norte do país (Aymara, Quechua, Lickanantay, Colla e Diaguita), a atividade de maior impacto foi a mineração, que teve um importante desenvolvimento nos últimos anos. Assim, capitais internacionais e do próprio Estado chileno (Corporación del Cobre, CODELCO) vêm investindo fortemente em atividades de pesquisa e exploração de jazidas minerais (cobre, ouro e outros metais) localizadas em terras habitadas ou reivindicadas por aqueles povos. A mineração levou à apropriação, pelas empresas envolvidas, de terras e águas ancestrais das comunidades indígenas andinas. No caso das águas, fundamentais para a sobrevivência das comunidades agrícolas, tal apropriação foi consequência do Código de Águas (Decreto con Fuerza de Ley 1.222 de 1981), que faculta ao Estado outorgar, em favor dos particulares, um direito real de aproveitamento gratuito e perpétuo das águas.

Caso emblemático é o da comunidade diaguita de Huasco Alto, ameaçada em seus direitos territoriais por um projeto de exploração mineral, tanto do lado chileno como do argentino,

proposto pela empresa canadense Barrick Gold. As comunidades não foram adequadamente consultadas sobre o projeto. Ele conta com o respaldo do Estado chileno – que aprovou o investimento e, recentemente, um segundo estudo de impacto ambiental para sua execução – e contempla a remoção de glaciais que alimentam as águas do rio Huasco utilizado pelos Diaguitas e outras comunidades para suas atividades agrícolas. Os direitos dos povos indígenas às águas também foram afetados pela apropriação pelas empresas de saneamento tanto de águas superficiais como de águas subterrâneas localizadas em suas comunidades. São vários os casos de comunidades afetadas e ameaçadas em seus direitos de água por essas empresas.[54]

Cabe destacar, a esse respeito, a sentença da Corte Suprema (4 de outubro de 2004) a favor da comunidade indígena atacamenha de Toconce, da II Região de Antofagasta. Na sentença, o tribunal máximo reconheceu os direitos sobre águas ancestrais daquela comunidade, ao acatar sua demanda de regularização de direitos de aproveitamento de águas superficiais de 100 litros por segundo e rejeitando, assim, as pretensões da Empresa de Saneamento e de Serviços de Antofagasta ESSAN S.A.; os direitos, cuja regularização se reivindicava, estavam registrados em nome dessa empresa. A Corte estabeleceu como jurisprudência que a propriedade ancestral indígena sobre as águas, derivada de práticas consuetudinárias, constitui domínio pleno, segundo o art. 3° transitório, inciso II, e 64 da Lei Indígena. Os efeitos dessa sentença são relevantes, pois permitem reverter, ainda que parcialmente, o processo de apropriação de direitos de águas indígenas por terceiros, que se verifica desde a entrada em vigor do Código de Águas de 1981.

Nesse sentido, a política promovida pelo Estado chileno resultou numa grave violação de diversos direitos reconhecidos dos povos indígenas na Convenção 169 e na Declaração da ONU, em especial o direito à livre determinação, ao impor-lhes um esquema de desenvolvimento econômico rejeitado por eles e que atenta contra elementos essenciais de suas culturas, cosmovisões e espiritualidades.

O PROTESTO INDÍGENA, A REAÇÃO ESTATAL E O DIREITO A USUFRUIR PLENAMENTE DOS DIREITOS HUMANOS E DAS LIBERDADES BÁSICAS

A frustração indígena com a lentidão das autoridades para responder às suas reivindicações territoriais e políticas,[55] e com sua falta de vontade para frear os projetos de investimento em suas terras ancestrais, tais como o projeto Ralco e os reflorestamentos, levou muitas organizações, principalmente mapuche, a romper com o Estado e sua institucionalidade na segunda metade dos anos de 1990. Tal ruptura manifestou-se não apenas na perda de confiança na CONADI, mas também no desenvolvimento de um conjunto de ações de protesto social, incluindo manifestações públicas, bloqueios de estradas, ações contra os reflorestamentos e ocupação de imóveis *sub judice*.

As reações do Estado face às reivindicações dos Mapuche, incluindo seus diferentes poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), não se fizeram esperar. Assim, o Legislativo, além de se ter negado por mais de uma década a reconhecer constitucionalmente os povos indígenas e a ratificar a Convenção 169 da OIT, exigiu, através de uma comissão do Senado, a aplicação do máximo rigor da Lei contra os Mapuche responsáveis por ações delituosas contra a propriedade agrícola ou florestal, supostamente ameaçada por suas comunidades. O Executivo, por sua vez, desenvolveu uma política contraditória incluindo, por um lado, o diálogo e a negociação com as organizações indígenas e, por outro, a repressão policial, a perseguição judicial e a criminalização da reivindicação indígena. No primeiro caso, destaca-se a criação pelo presidente Lagos, em 2001, da Comissão de Verdade Histórica e Novo Tratamento. No seu relatório final, de outubro de 2003, essa Comissão fez um exame crítico da história da relação do Estado chileno com os povos indígenas, reconhecendo seus erros e propondo uma série de reformas jurídicas, políticas e econômicas para reparar os danos causados e permitir o estabelecimento de um novo tratamento a esses povos, baseado no reconhecimento de seus direitos políticos, territoriais e culturais de caráter coletivo.[56]

Em abril de 2004, o presidente Lagos acatou o relatório da Comissão e anunciou a promoção de uma política de "novo tratamento", manifestando sua disposição de reformar a Constituição para reconhecer os povos indígenas e obter a ratificação da Convenção 169, assim como mudanças legislativas e administrativas para pôr em prática essa política.[57] Mas não cumpriu o prometido. A Reforma Constitucional apresentada pelo Poder Executivo ao Congresso – rejeitada por ele em maio de 2005 – não contém referência alguma aos direitos coletivos políticos, territoriais e culturais, como sugerira a Comissão Verdade.[58] Os projetos de reforma jurídica referentes à Ilha de Páscoa e aos Rapa Nui e à criação de um espaço marítimo costeiro para os povos originários apresentados pelo Executivo estão longe de acatar os esboços apresentados pela Comissão sobre essas matérias. Incluíam o direito à autonomia e o reconhecimento efetivo dos direitos indígenas sobre os recursos naturais. Assim, a política pública não sofreu, em seu cerne, grandes alterações.

Paralelamente, para aplacar o protesto mapuche pela apropriação de suas terras e recursos ancestrais, e devido à incapacidade do Estado de responder às suas reivindicações, o Executivo utilizou, reiteradamente, a força pública, reprimindo fortemente as mobilizações indígenas, tornando-se responsável por atos de violência lesivos a seus direitos fundamentais.[59] Junto com isso, o Executivo desempenhou um papel ativo na perseguição judicial dos Mapuche envolvidos nessas mobilizações, utilizando para isso uma legislação especial, como a Lei Antiterrorista, o que viola o direito ao devido processo da lei e levou a condenações desproporcionais e injustas contra vários de seus dirigentes.[60] Autoridades do governo Lagos reconhecem, além disso, a existência de uma estratégia de inteligência, denominada "operação paciência", dirigida contra os Mapuche com a finalidade de desarticular a coordenadora Arauco Malleco, considerada pelas autoridades como "o grupo mais violento e ao qual se atribuem os piores atentados".[61]

Por sua vez, o Poder Judiciário, principalmente a Corte Suprema, sentenciou de forma reiterada contra os Mapuche,

em causas a ela submetidas.[62] Isto contrasta flagrantemente com a impunidade com que deixou os delitos cometidos por funcionários policiais contra os Mapuche, de competência da Justiça Militar, demonstrando, assim, uma atitude claramente discriminatória em relação aos indígenas.

A atitude assumida pelos diferentes poderes do Estado em relação aos Mapuche contribuiu para criminalizar um conflito que, dada sua natureza, deveria ser resolvido com o diálogo político. É um fato constatado pelo Relator da ONU para os direitos indígenas em seu relatório sobre os direitos indígenas no Chile (2003)[63] e, mais tarde, pelo Comitê do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (PIDESC) em seu relatório sobre esses direitos no Chile (2004), instância que recomendou ao Estado chileno abandonar o uso das leis de exceção para tratar as reivindicações de terra dos Mapuche.[64]

A eleição de Michelle Bachelet como presidente em 2006 gerou, ao menos em alguns setores dos movimentos indígenas, expectativas de mudança na política voltada aos povos indígenas.[65] Tais expectativas, no entanto, foram logo frustradas, pois sua administração manteve os compromissos do Estado com as grandes economias mundiais através dos tratados de livre comércio, dando respaldo a diversos projetos que levam a expansão da economia global aos territórios indígenas. Novos projetos de investimentos em mineração no norte, em hidrelétricas, florestas e na indústria de salmão, continuam a proliferar nas terras ancestrais dos povos indígenas, sem que a oposição a tais projetos seja obstáculo à sua realização.

No que concerne aos direitos individuais, após uma longa greve de fome dos presos mapuche condenados pela Lei Antiterrorista, no início do ano, a presidente Bachelet manifestou sua decisão de não continuar aplicando tal legislação contra os Mapuche por protestos vinculados às suas reivindicações de terra, como havia feito o presidente Lagos. No entanto, até o momento (maio de 2007), as iniciativas de parlamentares da coligação do governo (*Concertación*) e do próprio Executivo para libertar os

presos por terrorismo não tiveram êxito e, assim, a reivindicação indígena continua sem resposta.

Relacionada a isso, segue inalterada na administração Bachelet uma prática que diz respeito aos abusos que os agentes do Estado continuam cometendo contra os membros de comunidades indígenas que lutam contra projetos de investimento, ou contra proprietários não indígenas. Todas as informações disponíveis atestam que tais abusos, longe de desaparecer, intensificaram-se em 2006, sendo cada vez mais graves e pondo em risco a vida e a integridade física de membros das comunidades, incluindo mulheres, idosos e crianças.[66]

A forma como os diferentes poderes do Estado reagiram ao protesto mapuche nos últimos anos mostra uma clara discriminação contra quem se viu envolvido nela e que não se justifica nem no direito nacional nem no direito internacional. Tal discriminação – que, em última instância, repousa em preconceitos culturais arraigados na sociedade chilena, em sua elite governante e na proteção do Estado aos investimentos privados nos territórios indígenas, no contexto de globalização econômica – resultou não apenas no desconhecimento dos direitos coletivos dos povos indígenas, mas também na violação de seus direitos individuais básicos, como a vida, a integridade física e o devido processo da lei, constatados pelos relatórios de direitos humanos referidos acima.

Isto levou o Comitê de Direitos Humanos da ONU (2007) a manifestar sua apreensão pelo fato de o Chile descumprir os direitos reconhecidos no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos da ONU, de que é signatário. Nesse relatório, o Comitê expressa sua preocupação diante da "definição ampla de terrorismo compreendida na Lei Antiterrorista 18.314, o que permitiu que membros da comunidade mapuche tivessem sido acusados de terrorismo por atos de protesto ou reivindicação social, relacionados com a defesa dos direitos sobre suas terras". Para tanto, recomenda ao Estado "adotar uma definição mais precisa dos delitos de terrorismo de tal maneira que garanta que os indivíduos não sejam apontados por motivos políticos,

religiosos ou ideológicos". Acrescenta que "tal definição deve se limitar a crimes que mereçam ser equiparados às graves consequências associadas com o terrorismo e assegurar que as garantias processuais estabelecidas no Pacto sejam respeitadas". Quanto às terras, manifesta sua preocupação, visto que "(...) as reivindicações dos povos indígenas, principalmente do povo mapuche, não foram atendidas e, ante a lentidão da demarcação das terras indígenas, foi o que provocou tensões sociais". No mesmo espírito, o Comitê "lamenta a informação de que as 'terras antigas' continuem em perigo devido à expansão florestal e megaprojetos de infraestrutura e energia". Sobre isto recomenda ao Chile "revidar todos os esforços possíveis para que suas negociações com as comunidades indígenas levem, efetivamente, a uma solução que respeite os direitos sobre as terras destas comunidades", assim como "(...) agilizar os trâmites para que sejam reconhecidas tais terras ancestrais". Também recomenda "consultar as comunidades indígenas antes de conceder licenças para a exploração econômica das terras objeto de controvérsia e para garantir que, em nenhum caso, a exploração em apreço atente contra os direitos reconhecidos no Pacto".[67]

Finalmente, embora sem se referir explicitamente aos povos indígenas, o Comitê manifesta sua preocupação sobre diversas problemáticas que os afetam de maneira especial, tais como os maus-tratos pelas forças da ordem, a inexistência até o momento de um Defensor Público e a persistência da jurisdição dos tribunais militares chilenos para processar civis por questões civis, recomendando reformas políticas e jurídicas para garantir os direitos do Pacto.

O relatório do Comitê, que dá um ano de prazo ao Estado chileno para cumprir suas recomendações, revela o déficit estatal no reconhecimento e respeito aos direitos dos povos indígenas e seus integrantes, identificando essa situação como uma das mais críticas em matéria de direitos humanos no país. Trata-se de uma questão grave, já que o Estado chileno vem sendo advertido há anos por diversos órgãos de tratado da ONU,

cujas recomendações são vinculantes, e por diversas instâncias nacionais e internacionais de direitos humanos sobre esse déficit e sobre a necessidade de revertê-lo através de reformas legislativas e de políticas públicas específicas, sem que isso tenha ocorrido até o momento.

Essa situação torna-se mais grave, considerando o que foi disposto pelo art. 5° da Carta Magna que outorga estatuto constitucional aos direitos humanos garantidos nos tratados internacionais ratificados pelo Chile, entre eles, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos da ONU que o Comitê relata.

CONCLUSÕES

Esta análise deixa claro que a ordem jurídica chilena e a política adotada pelo Estado em relação aos povos indígenas estão muito longe de observar os padrões do direito internacional sobre direitos humanos que os afetam, incluindo aqueles constantes da Convenção 169 da OIT. Assim denunciaram não apenas os povos indígenas e as organizações de direitos humanos, mas também o Relator da ONU para direitos indígenas em 2003 e, mais recentemente, o Comitê de Direitos Humanos da ONU, com suas observações ao Estado chileno pelo descumprimento do Pacto de Direitos Civis e políticos com relação a esses povos.[68]

O déficit do Chile nesse campo não é acidental. É consequência das limitações jurídico-institucionais da democracia chilena resultantes de uma Constituição e legalidade herdadas da ditadura e que ainda não foram desmanteladas. Particularmente grave, nesse sentido, é o sistema eleitoral binominal, que permitiu o monopólio da representação política por dois grandes conglomerados, excluindo as forças políticas que advogam por transformações sociais mais profundas, incluindo as que os próprios povos indígenas formaram com o objetivo de conseguir representação política no Estado.[69]

Também é o resultado, como já vimos, de uma cultura de racismo e discriminação que não admite a plurietnicidade na

sociedade chilena e que, por isso mesmo, resiste em reconhecer o status de povos aos indígenas, assim como os direitos coletivos que lhes correspondem como tais.

No entanto, a realidade aqui descrita é, em grande medida, o resultado da opção assumida pelo Estado de inserir o país e seus territórios nos mercados mundiais e, consequentemente, expandir a economia global sobre os territórios indígenas ricos em recursos naturais, como ocorreu nos últimos anos. Da ótica do Estado e da elite que o governa, o reconhecimento jurídico de direitos políticos e territoriais reivindicados pelos povos indígenas, hoje internacionalmente aceitos, constitui uma ameaça que impediria, ou ao menos obstruiria, esse processo que é central para suas pretensões modernizantes. Pelo mesmo motivo, a resistência indígena aos projetos de investimento extrativista em seus territórios foi criminalizada, apesar da condenação internacional de tal investimento.

Este é um dos grandes paradoxos do Estado chileno: assumir a globalização, exclusivamente, como um fenômeno de caráter econômico e ignorar que ele também tem a ver com cultura e com os direitos das pessoas e dos povos que habitam seu território. Por isso, diferentemente de outros Estados latino-americanos que, há algumas décadas, mesmo com contradições, avançaram no reconhecimento da plurietnicidade e dos direitos dos povos indígenas a ela associados, o Chile continua sem mudanças substanciais nessa direção.

Enquanto não se assumir que a globalização está associada não apenas aos mercados e aos investimentos transnacionais, mas também à internacionalização de padrões de direitos humanos hoje universalmente correntes, incluindo aqueles relativos aos povos indígenas, é improvável que se efetuem as reformas jurídicas internas que demandam os povos indígenas do país há, pelo menos, duas décadas. Ao contrário, o cenário mais previsível é o do conflito étnico, ao menos enquanto se mantiver a exclusão política e a marginalidade econômica característica do modelo imposto.

Conscientes das oportunidades que a globalização dos direitos humanos oferece para o exercício dos direitos individuais

e coletivos, os povos indígenas no Chile têm participado e/ou acompanhado a evolução do direito emergente em relação a eles, que se observa tanto no sistema universal como no americano. Embora as organizações de povos indígenas continuem exigindo a reforma da ordem jurídica para conseguir o reconhecimento de direitos até agora negados,[70] seus esforços parecem estar mais centrados no exercício dos direitos que lhes competem, amparados por esse direito internacional emergente, e em suas reivindicações, utilizando ferramentas e mecanismos hoje existentes.

Efetivamente, cada vez mais, são essas organizações que concentram esforços projetados para além do reconhecimento estatal, no exercício do controle territorial, seja pela via da participação em instâncias do próprio Estado (municípios, Áreas de Desenvolvimento Indígena etc.), seja através de suas organizações autônomas (coordenações territoriais, conselhos autônomos etc.). Diversas organizações começam a discutir a vigência dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos perante as instâncias jurídicas do Estado chileno, baseando-se, para isso, na constitucionalidade dos instrumentos internacionais de direitos humanos ratificados pelo Chile, disposta no art. 5° da Carta Magna. Da mesma forma, um número significativo de organizações começa a observar e utilizar o sistema interamericano de direitos humanos para o exercício de direitos territoriais hoje negados no país; baseiam-se na jurisprudência que emerge dessa instância em matéria de propriedade ancestral, a partir da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Awas Tingni x Nicarágua.[71] O mesmo ocorre com as instâncias da ONU, como o Comitê para a Prevenção da Discriminação Racial e o Comitê de Direitos Humanos, às quais os povos indígenas apresentam denúncias por violação de direitos tanto individuais como coletivos pelo Estado chileno. Assim, é provável que as mudanças que os povos indígenas reivindicam no Chile não venham da reforma da ordem jurídica interna pelo Congresso Nacional, mas de outra dimensão da globalização, a dos direitos humanos, à qual até agora resistiram o Estado chileno e as elites que o governam.

NOTAS

[1] De acordo com o censo de 2002 (Instituto Nacional de Estadísticas, *Censo de Población y Vivienda*), a população do Chile chegava a um total de 15.116.435 habitantes, dos quais 692.192 (equivalentes a 4,6% do total) declararam pertencer a algum povo originário ou indígena. Os resultados do censo de 2002 contrastam com os do censo de 1992, em que um total de 998.385 pessoas maiores de 14 anos se autoidentificaram como indígenas. Se a essa cifra se agregasse a população menor de 14 anos, se chegaria a uma população indígena próxima a 1.350.000, correspondente a 10% da população total do país na época (ver a página Mapuexpress – Informativo Mapuche <www.mapuexpress.net>).

[2] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Consejo Económico Social (ONU), *Exámen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Chile*. E/C.12/1/Add.105, 1 dic. 2004.

[3] Os Mapuche resistiram à ocupação espanhola, conseguindo o reconhecimento de autonomia política sobre seus territórios através de parlamentos celebrados periodicamente com as autoridades até o fim da colônia. A importância dos parlamentos como tratados entre nações soberanas com implicações legais atuais foi assinalada pelo Relator Especial das Nações Unidas sobre Tratados, Sr. Miguel Alfonso Martínez (M. Martínez, *Estudio sobre los tratados, convenios y otros acuerdos constructivos entre los Estados y las poblaciones indígenas*. Informe Final. Naciones Unidas, Consejo Económico Social, E/CN.4/Sub.2/1999/20-22 jun. 1999), assim como pelas próprias organizações mapuche.

[4] *Redução* refere-se a áreas onde se delimitava a ocupação indígena na época da colônia (N.T.).

[5] O art. 1º do Decreto-Lei 2.568 originalmente dispunha que, uma vez inscritas, "as parcelas resultantes da divisão das reservas deixarão de ser consideradas indígenas, e indígenas seus adjudicatários".

[6] Durante o regime militar (Pinochet, 1973-1990), além dos Decretos-Lei 2.568 e 2.750 (1979), referidos anteriormente, aprovou-se, em 1981, o Código de Águas (DFL 1.222), pelo qual era possível conceder a particulares, principalmente empresas mineradoras, os direitos a águas ancestrais dos Aymara no norte do país. Também foi promulgado, em 1979, o Decreto-Lei 2.885, que tentou consolidar a propriedade pública sobre terras ancestrais dos Rapa Nui na Ilha de Páscoa com a outorga de terras individuais aos moradores da ilha.

[7] As demandas por autonomia política e territorial já eram levantadas por algumas entidades mapuche, tais como a organização Consejo de Todas las Tierras (*Aukiñ Wallmapu Ngulam*) e o Centro Liwen.

[8] A Comissão (CEPI) estava composta por representantes tanto do governo como dos diferentes povos indígenas. O conteúdo do anteprojeto elaborado por essa entidade foi logo debatido nas comunidades, e chegou-se a um acordo no Congresso Nacional de Povos Indígenas realizado em Temuco em 1991.

[9] O Convênio da OIT foi aprovado pela Câmara dos Deputados em 2000. Posteriormente, no entanto, foi impugnado pelo Tribunal Constitucional por partidos opositores de direita que consideravam que suas normas infringiam direitos constitucionais, particularmente o direito de propriedade. Esse Tribunal, embora tenha rejeitado a declaração de inconstitucionalidade do Convênio, impôs um *quorum* especial de 4/7 dos votos do Senado (*Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento,* Boletín n. S 680-12, 9 jul. 2003) para sua aprovação, o que dificultou sua ratificação por aquela Câmara. Com a composição atual do Senado, a coalizão de governo (*Concertación de Partidos por la Democracia*) conta com 20 senadores, sendo necessário um total de 22 para a ratificação desse Convênio.

[10] Em matéria de direitos políticos e de participação, o Congresso enfraqueceu seu reconhecimento ao considerar os indígenas como etnias e não como povos (art. 1º do Projeto de Lei). Da mesma forma, debilitou sua organização ao permitir a constituição de até três comunidades indígenas legais numa comunidade territorial ou cultural antiga (art. 10, inciso II da Lei Indígena); modificou a composição do Conselho Nacional da CONADI (de acordo com o Projeto de Lei, este seria composto por 11 indígenas, estabelecendo-se que um total de oito de seus integrantes seriam designados, por proposta das comunidades e associações indígenas, pelo presidente da República, conforme um regulamento – art. 41 do Projeto de Lei Indígena); e eliminou a figura dos juízes de paz indígenas encarregados de tratar de questões de justiça de menor valor dentro da comunidade (arts. 90 a 94 do Projeto de Lei).

[11] O Congresso Nacional aumentou o prazo de duração dos contratos de arrendamento de terras indígenas de dois para cinco anos (art. 13, inciso IV); no mesmo artigo, autorizou a permuta de terras indígenas por terras não indígenas e eliminou a obrigação da CONADI de ouvir a comunidade antes de autorizar a alienação de terras indígenas cujos titulares sejam pessoas naturais (art. 13, alínea "b" do Projeto). Além disso, eliminou o impedimento de remover os indígenas de suas terras, assim como a necessidade de consultar a comunidade quando tal remoção, de forma especial, venha a ocorrer (art. 25 do Projeto de Lei).

[12] O Congresso eliminou a disposição que estabelecia que os titulares de terras indígenas, em igualdade de condições com outros interessados, teriam direitos preferenciais na constituição de direitos sobre água, minerais e aproveitamento e manejo de recursos florestais, e uso das margens de rios em terras indígenas e águas contíguas (art. 18 do Projeto).

[13] Trata-se, até agora, de um discurso de parlamentares da coalizão opositora (Aliança pelo Chile) que continua sendo o principal obstáculo ao reconhecimento constitucional dos povos indígenas e de seus direitos.

[14] Os direitos de propriedade ancestral indígena sobre suas terras e territórios foram reconhecidos nos últimos anos em reiteradas sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos (caso *Awas Tingni* x Nicarágua, em 2001; caso *Yakye Axa* x Paraguai, em 2005; e caso *Sawhoyamaxa* x Paraguai, em 2006).

[15] O conceito de territorialidade indígena, timidamente incorporado ao Projeto de Lei através das "áreas de desenvolvimento indígena (ADI)", não foi incluído na Lei aprovada devido aos temores por parte dos setores mais conservadores do Parlamento, de fragmentação do Estado. A Lei Indígena aprovada pelo Congresso, em seus arts. 26 e 27, modificou a redação do art. 24 do Projeto de Lei no qual se estabelecia que as áreas de desenvolvimento indígena eram "áreas inseparáveis com sua existência e desenvolvimento", e outorgava à CONADI a faculdade de assinalar critérios de planos, programas e projetos a serem nelas realizados e a expressar sua opinião desfavorável a tais projetos.

[16] CONADI, Subdivisión Nacional Sur, *Informe de gestión 2002*.

[17] Os Mapuche que foram designados como diretores nacionais desta entidade em seus primeiros anos de vida (Huenchulaf, em 1994 e Namuncura, em 1997) foram destituídos pelo presidente Frei por sua oposição à outorga dessas permutas.

[18] Além do mais, isso foi reconhecido pelo Diretor Nacional da CONADI em 2000-2006, Aroldo Cayún.

[19] Foi o que aconteceu com as comunidades mapuche pehuenche, no caso do Projeto Hidrelétrico Ralco.

[20] São ilustrativos os casos de Ralco, dos projetos de anéis rodoviários de Temuco e da rodovia da costa dentro do território mapuche (N. T.).

[21] Apesar de existirem 18 áreas silvestres protegidas pelo Estado (SNASPE) envolvendo diretamente povos indígenas, até o momento, não se criaram mecanismos, além daqueles de caráter consultivo, para tornar esse direito efetivo. As exceções são o acordo estabelecido entre a Corporação Nacional Florestal (CONAF) e comunidades mapuche na região da Araucânia e o acordo de gestão de uma reserva nacional (Los Flamencos) com as comunidades atacamenhas no norte do país.

[22] Vários dos integrantes mapuche dessa Comissão, no entanto, assinaram – embora com observações – o seu relatório final, em outubro de 2003.

[23] A reforma dos processos penais, embora tornando os procedimentos penais mais eficientes e transparentes, incluindo a oralidade, e trazendo maior proteção aos direitos dos processados, não pode ser considerada um avanço no reconhecimento do direito indígena pelo direito estatal. Para os povos indígenas, tal reforma só incidiu no direito a intérprete bilíngue e defesa gratuita.

[24] CONADI, Subdivisión Nacional Sur, *Tierras Indígenas*, 1994-2005.

[25] As terras que foram destinadas por esse mecanismo a indivíduos ou comunidade de outros povos representam uma porcentagem menor do total (menos de 5%).

[26] CONADI, Subdivisión Nacional Sur, *Tierras Indígenas*, 1994-2005.

[27] *Ibibem.*

[28] *Ibibem.*

[29] *Ibibem.*

[30] Edgardo Lienlaf, Diretor Nacional da CONADI até 2002, estimou em 170 mil hectares as demandas de terras mapuche junto a essa entidade.

[31] Universidad de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial. *Evaluación en Profundidad del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas de CONADI*. 2001, inédito.

[32] A titulação comunitária das terras, embora seja uma demanda de muitas comunidades, limita as possibilidades dos beneficiários de terras de ter acesso a programas de apoio ao desenvolvimento das entidades públicas e, inclusive, de obter subsídio para moradia.

[33] São típicos os casos de Quinquén em Lonquimay, na região da Araucânia, com 14 anos de demora na titulação, e de Chankin e Huntemo em Chiloé, região dos Lagos, com 10 anos de demora.

[34] Nesse sentido, uma exceção notável foi a ação desenvolvida pelo CONADI sobre os atacamenhos ou Lickanantay no norte do país, que se orientou a reconstruir seus territórios ancestrais através da regularização de terras, até agora consideradas públicas.

[35] Durante o período de 1994 a 2001, foram investidos em desenvolvimento US$ 16 milhões em âmbito nacional, beneficiando diretamente mais de 60 mil pessoas indígenas e seus respectivos grupos familiares (A. Urrejola, *Logros Política Indígena de los Gobiernos de la Concertación*, documento inédito apresentado à Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, 2001).

[36] CONADI, Subdirección Nacional Sur. *Informe de gestión año 2002*.

[37] Áreas do Budi (IX Região), do Alto Bío Bío (VIII Região) e do Lago Lleu-Lleu (VIII Região). As outras foram constituídas em Atacama la Grande, no território atacamenho (II Região), em 1997, e em Jiwasa Oraje, no território aymara (I Região).

[38] A necessidade de fortalecer a participação indígena na gestão da ADI do Alto Bío Bío foi um dos pontos estabelecidos no acordo, assinado em 2003, entre os denunciantes pehuenche e o Estado chileno, no caso de Ralco.

[39] Programa Orígenes, *Informe de Avance del Primer Semestre 2005*, set. 2005, inédito.

[40] CONADI, Subdireção Sul, 2003.

[41] MIDEPLAN, Informe I, *Recomendaciones*. Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas. Resposta a Informe do Relator da ONU sobre direitos indígenas Chile, fev. 2005, inédito.

[42] Esse Programa é produto de um convênio assinado em 2001 entre o BID e o MIDEPLAN pelo governo chileno. O primeiro dispõe, a título de empréstimo, de um total de US$ 80 milhões para sua execução, o segundo, US$ 53 milhões.

[43] MIDEPLAN, Informe I, *Recomendaciones*.

[44] Programa de Direitos Indígenas; IEI/UFRO, 2003.

[45] Programa Orígenes, *Informe de Avance Primer Semestre 2005*.

[46] R. Stavenhagen, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas*. Misión a Chile. ONU, Consejo Económico Social, E/CN.4/2004/80 Add.3. 17 nov. 2003.

[47] PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Desarrollo Humano en Chile*, 2002, PNUD, Universidad de la Frontera e MIDEPLAN, *Política Indígena del Gobierno de Chile*, abr. 2003; MIDEPLAN. *Índice de Desarrollo Humano en la población Mapuche de la Región de la Araucanía*, PNUD, Temas de Desarrollo Sustentable n. 8, 2003; Programa de Derechos Indígenas. IEI/UFRO, *Los derechos de los pueblos indígenas en Chile*, Santiago, Lom Editores, 2003. O "Informe del PNUD sobre Desarrollo Humano en Chile 2002" analisa as causas da pobreza mapuche, mostrando em seus argumentos que a discriminação de que têm sido vítimas é um fator determinante dessa realidade. Segundo o relatório PNUD:

"La pobreza es característica de las comunidades indígenas tanto rurales como urbanas. Todas las estadísticas sociales y sanitarias muestran que las áreas de alta concentración indígena poseen índices negativos a la media del país. La pobreza tiene que ver con numerosos factores; en primer lugar, en la visión de algunos, las comunidades indígenas y en particular los Mapuches sufrieron un proceso de reducción de sus tierras por parte del Estado a fines del siglo XIX y principios del XX, que los constituyó como una población potencialmente pobre. En segundo lugar se habría producido una pérdida de recursos, tanto por la pérdida de tierras como por la degradación de los recursos naturales. En tercer lugar, la pobreza rural indígena tendría relación con la crisis de la agricultura tradicional producto de la globalización y apertura de los mercados. Los campesinos productores, mapuches y no mapuches, han visto caer los precios relativos en todos los bienes que tradicionalmente producían, tales como trigo, papas, legumbres, carne. En cuarto lugar, las comunidades mapuche, principalmente, se habrían encontrado cercadas por la expansión forestal del sur de Chile, con graves consecuencias del medio ambiente por la desaparición de las fuentes de agua, sequías permanentes de los suelos y dificultades para el ejercicio de la agricultura" (PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Desarrollo Humano en Chile*, 2002).

[48] Stavenhagen, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas*, § 56.

[49] Assim, os governos da *Concertación* (1990-2006) firmaram acordos de livre comércio com México, Canadá, União Europeia, Estados Unidos e, recentemente, com a China, dentre outros. Nos últimos anos, o Chile também se tornou membro do Mercosul e se uniu à APEC, a Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico.

[50] DL 701 de 1974. Duas empresas chilenas, Arauco e Mininco, concentram 75% das plantações.

[51] R. Montalba, *Contexto económico y social de las plantaciones forestales en Chile*. El caso de Lumaco, región de la Araucanía. Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales. Montevideo, OLCA, 2006.

[52] O Estado transferiu os funcionários públicos que questionaram este projeto e tolerou a estratégia de fatos consumados utilizada pela ENDESA para continuar a construção de uma obra que não tinha as autorizações exigidas pela Lei. Por sua vez, a empresa usou de manipulações e de dinheiro para enfraquecer a oposição dos Pehuenche à hidrelétrica de Ralco.

[53] Apesar de a comuna prevista no setor Alto Bío Bío ter sido criada por Lei, não se estabeleceram os mecanismos previstos para a resolução dos problemas de terra de comunidades pehuenche para o fortalecimento da Área de Desenvolvimento Indígena Alto Bío Bío e para possibilitar a participação pehuenche na administração da Reserva Florestal Ralco. Tampouco se adotaram medidas que visassem o desenvolvimento e a preservação ambiental da área, e não se cumpriram cabalmente as indenizações definidas em acordo com as mulheres denunciantes. (Comuna é a menor unidade político-administrativa da organização regional chilena, tendo como dirigente o alcaide eleito por voto direto da população. Pode corresponder a um bairro nas grandes cidades ou a uma comunidade rural)(N. T.).

[54] Dentre os casos mais emblemáticos, está o das comunidades aymara ribeirinhas ou tributárias do rio Lauca, na região de Tarapacá, que se viram ameaçadas pela construção de poços de exploração de águas subterrâneas desse rio dentro do Parque Nacional Lauca; o da comunidade atacamenha de Toconce, que foi privada dos recursos hídricos do rio de mesmo nome pela empresa de saneamento ESSAN S.A., que registrou todos em seu favor na década de 1980; e o das comunidades colla, cujos direitos ancestrais de água não puderam ser regularizados, visto que a Direção-Geral de Águas fez objeção às solicitações que foram apresentadas para esse efeito.

[55] As demandas de autonomia e controle territorial substituíram, ao menos no movimento mapuche, as de terra e participação que foram dominantes na época da discussão da atual Lei Indígena.

[56] A Comissão propôs que o Estado retificasse o "tratamento" até agora dado aos povos indígenas, de forma a reparar os danos que lhes infligiu no passado, e que esse tratamento se inspirasse "no respeito, na equidade, no mútuo reconhecimento, na justiça e na dignidade de todos os seus membros". A Comissão recomendou o aperfeiçoamento da Constituição, de modo a declarar "a existência de povos indígenas que fazem parte da nação chilena, e reconhecer que possuem culturas e identidades próprias"; que os Povos Indígenas do Chile são descendentes das sociedades pré-coloniais que se desenvolveram no território sobre o qual, atualmente, o Estado chileno estende sua soberania, às quais estão ligados por uma continuidade histórica"; e que "estabeleça o dever do Estado de garantir a preservação da diversidade etnocultural da nação e, por conseguinte, a preservação e o exercício da cultura e da identidade dos Povos Indígenas, com pleno respeito à autonomia de seus membros; e que, em consonância com tal declaração, se reconheça e se garanta o exercício de um conjunto de direitos coletivos a favor dos Povos Indígenas" (Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato. *Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato de los Pueblos Indígenas*, 2003, disponível em <http://www.gobierno.cl/verdadhistorica/indice.html>, Cuerpo III, p. 127).

[57] Gobierno de Chile, *Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas*, Maval, Santiago, Palacio de la Moneda, 16 abr. 2004.

[58] Propôs-se substituir o inciso final do art. 1° da Constituição Política, pelo seguinte: "(...) a Lei garantirá o direito de conservar, desenvolver e fortalecer a identidade, os idiomas, as instituições e as tradições espirituais, sociais e culturais dos povos indígenas que habitam o território nacional."

[59] O Human Rights Watch e o Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas apontam numerosos casos de maus-tratos e brutalidade policial durante invasões de terras indígenas ou mobilizações. Também se reportam a casos de tortura, assim como um caso de morte nas mãos de policiais: o do menor de 17 anos, Alex Lemún, falecido em 2002, em consequência de um projétil disparado por um policial. (Human Rights Watch; Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas, *Indebido Proceso. Los juicios antiterroristas, los tribunales militares y los Mapuche en el sur de Chile*, 2004, disponível em <http://www.observatorioderechosindigenas.cl>.).

[60] Só na região da Araucânia, cerca de 300 Mapuche foram acusados na Justiça, entre 2000 e 2003, por ações vinculadas aos conflitos por terra que envolvem suas comunidades. Deles, ao menos 10% foram acusados de cometer delitos terroristas baseados numa legislação advinda do governo militar. Foi questionada quanto aos direitos humanos, pois permite o uso de testemunhas sem rosto, o que enfraquece o direito à defesa, possibilita longos períodos de prisão preventiva e estabelece condenações que duplicam as do Código Penal. O governo fez parte dessas causas para aderir à acusação fiscal (Programa de Direitos Indígena; IEI/UFRO, 2003).

[61] Reconhecimento feito pelo Subsecretário do Interior de Lagos (J. Correa Sutil, Gobierno avala condena a mapuches, *El Mercurio*, 22 ago. 2004).

[62] Até o momento, cerca de 10 Mapuche foram condenados pela Justiça, em sua maioria por cometer ações que teriam o caráter de "terroristas". Cabe reconhecer uma sentença de julho de 2005 do Tribunal Oral no Presídio de Temuco que não só indefere a acusação fiscal e governamental contra um grupo mapuche de formar uma "associação ilícita terrorista", mas define o terrorismo como um conceito que implica o "desprezo à vida humana, própria ou alheia", disposição que não aparecia na ação dos Mapuche imputados neste e em outros casos.

[63] O Relator Stavenhagen chamou a atenção para o tratamento jurídico dado às ações dos Mapuche relativos a seus problemas de terra e para a violência física e verbal exercida contra a população mapuche devido à presença permanente da força pública em suas comunidades, causando temor na população. Manifestou, também, sua preocupação pela "violação do direito ao devido processo", dada a aplicação contra os Mapuche de legislação especial, particularmente, a Lei Antiterrorista. Contrastou essa situação com a de Alex Lemún, jovem mapuche de 17 anos de idade que foi morto por balas disparadas pela polícia, lamentando que, neste caso, não tenham sido tomadas as medidas necessárias para castigar os culpados ou indenizar a família. Recomendou que "sob nenhuma circunstância deverão ser criminalizadas ou penalizadas as legítimas atividades de protesto ou demanda social das organizações e comunidades indígenas". Acrescentou que "não deverão ser aplicadas acusações de delitos retirados de outros contextos (ameaça terrorista, associação delituosa) a fatos relacionados com a luta social pela terra e as legítimas reivindicações indígenas" (Stavenhagen, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas*, § 69-70). Finalmente, propôs "que o Governo do Chile considere a possibilidade de declarar uma anistia geral para os defensores indígenas dos direitos humanos processados por atividades sociais e/ou políticas no contexto da defesa das terras indígenas" (*ibidem*, § 75).

[64] O Comitê do PIDESC recomendou ao governo do Chile "(...) que não aplique leis especiais, como a Lei de Segurança do Estado (nº 12.927) e a Lei Antiterrorista (nº 18.314) a atos relacionados com a luta social pela terra e às reivindicações legítimas dos indígenas" (*ibidem*, § 34).

[65] Quando ainda era candidata, Michelle Bachelet se comprometeu com diversas organizações mapuche, aymara e rapa nui a considerar, durante seu governo, o relatório da Comissão de Verdade Histórica e Novo Tratamento dos Povos Indígenas, assim como o do Relator da ONU para os direitos indígenas no Chile. Esses relatórios recomendavam a introdução de reformas constitucionais para possibilitar o reconhecimento e a proteção dos direitos dos povos indígenas sobre suas terras e recursos naturais, assim como de seu direito à participação política e econômica. Os mesmos relatórios recomendavam que o Chile ratificasse a Convenção 169 da OIT.

[66] Um relatório do Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas demonstra a existência de 20 ações policiais violentas contra pessoas ou comunidades indígenas, na sua maioria Mapuche, em 2006 (<www.observatorio.cl>).

[67] A novidade nas observações do Comitê de Direitos Humanos é que, em consonância com a Declaração da ONU e com a jurisprudência do sistema interamericano de direitos humanos nessa matéria, estendem sua preocupação à situação das "terras antigas" ou "terras ancestrais" dos povos indígenas onde hoje se fomentam – com o aval do Estado chileno – grandes projetos minerais e florestais, entre outros, e cuja propriedade é reivindicada pelos povos indígenas.

[68] Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, 2003.

[69] Cabe assinalar, a esse respeito, que, devido ao sistema eleitoral binominal, forças políticas, como o Partido Comunista e os partidos ambientalistas, não têm representação política no Congresso Nacional e em outras instâncias de decisão. Tampouco têm representação os partidos que os povos indígenas formaram (Partido por la Tierra e Identidad, nos anos de 1990, e Wallmapuwen, em 2006) na tentativa de conseguir representação política em instâncias estatais.

[70] Vale a pena destacar as demandas das Organizações Territoriais Mapuche ao Estado chileno para a reforma do Estado, o reconhecimento constitucional, a ratificação da Convenção 169 e o reconhecimento da livre determinação, além daquelas formuladas em abril de 2007 pelo Consejo de Todas las Tierras e pelo Consejo Autónomo Aymara para a participação indígena na reforma do sistema binominal (ambas disponíveis em <www.observatorio.cl>).

[71] Na última década, foram interpostas, pelo menos, cinco denúncias à CIDH relacionadas com a violação de direitos territoriais pelos povos indígenas no Chile.

Parte 4
ARGENTINA

CECILIO MELILLAN

A LEGISLAÇÃO INDÍGENA ARGENTINA

Ingerência no movimento dos povos originários

INTRODUÇÃO

Pode-se dizer que o regresso da democracia na Argentina, na década de 1980, abriu um cenário propício para dar visibilidade à "questão indígena", cristalizando o processo de organização e/ou consolidação de uma série de organizações indígenas. Por diferentes caminhos, essas organizações já vinham se gestando, em geral, desde a década de 1970, e contribuíram, juntamente com outras organizações pró-direitos humanos, para que surgisse uma importante mobilização em prol dos direitos dos povos indígenas. Essas organizações indígenas reconhecem sua origem nas mais diversas circunstâncias, seja como parte das políticas dos governos das províncias que apoiam a criação de organizações de segundo nível como extensão das políticas assistencialistas e na geração de subordinados aceitáveis na construção de hegemonia,[1] seja como parte do esforço de órgãos promotores dos direitos humanos vinculados, na maioria das vezes, à Igreja Católica.

Um marco importante para a emergência social dos povos indígenas ocorreu durante as comemorações dos 500 anos de colonização da América. Elas geraram profundos debates em âmbito continental sobre a permanência dos povos indígenas e a reafirmação de uma série de reivindicações que partem de uma nova forma de percepção e autopercepção de ser indígena: terra,

povo e cultura.[2] Desde então, isso se reconstrói na memória e no discurso de líderes e de organizações indígenas como o momento do reencontro dos povos originários.

A Reforma Constitucional de 1994, por um lado, reconhece a existência dos povos indígenas como sendo anterior à formação do Estado. Por outro lado, procura superar a triste história legada pela ditadura militar. Nesse sentido, o respeito à liberdade e a inclusão da pluralidade de pensamento são também uma busca de legitimidade dos governos e do Estado.

Visto de outra perspectiva, também é certo que as reformas dos anos de 1990 se inseriram em contextos que nem sempre almejavam chegar à constituição de um Estado multicultural. Assim, pode-se afirmar que, ao adotar a Convenção da OIT em 1992, o Estado argentino assumia sua inserção na economia neoliberal.

Indo quase na mesma direção do período anterior, a década de 1990 foi cenário de profundas reformas do Estado para conseguir uma maior e melhor integração do país à economia mundial: ajuste econômico, privatização de serviços públicos, flexibilidade trabalhista etc. Em 1993, após o longo interregno de governos ilegítimos, as reformas do Estado tinham como meta adequar as estruturas estatais aos novos contextos socio-históricos, integrar a Argentina nos mercados mundiais através de profundas mudanças em sua economia e, como não podia deixar de ser, reconhecer novos direitos dos cidadãos, dentre os quais, os direitos dos indígenas. Nesse sentido, não deixa de chamar a atenção que, em 1992, o Congresso da Nação tenha adotado como lei a Convenção 169 da OIT, e que, apenas em 2000, o Poder Executivo tenha depositado em Genebra o instrumento de sua ratificação.[3]

Portanto, a necessidade política de acatar novos instrumentos de direito para se adaptar às demandas do contexto internacional não vem, necessariamente, acompanhada da vontade de implementá-los de forma efetiva para a população destinatária. Em muitos contextos locais, essa ideia entra em confronto direto com a vontade e os interesses dos grupos de poder.

É nessa complicada imbricação de realidades e histórias que, durante mais de uma década, lentamente, vem se destilando o caldo de cultura que possibilitou a "visibilização" do indígena em um país que, historicamente, se jacta de sua "brancura".

O mérito da Reforma Constitucional a favor dos povos indígenas foi criar um novo marco de possibilidades que, sem ser um instrumento claro, ao menos permite fustigar a imaginação de indígenas, do Estado e de outros grupos.

> Em 1994, a Assembleia Constituinte proporcionou o cenário para que essas identidades alcançassem visibilidade na esfera pública. O reconhecimento constitucional de seus direitos especiais foi a pedra de toque que possibilitou os pronunciamentos de um novo sujeito político: o Povo Indígena.[4]

Além do reconhecimento formal, pouco se avançou na implementação de políticas que contemplem a participação efetiva dos povos indígenas. Hoje, não é a ausência de um marco normativo que impede o avanço nessa direção, mas a falta de convicção política para encarar seriamente um processo de organização e planejamento de políticas que tornem efetivos os direitos enunciados. Nesse sentido, o Estado fraqueja no cumprimento dos direitos reconhecidos aos povos originários.

Mesmo assim, deve-se ressaltar o significativo avanço simbólico que representou ter estampado na Constituição Nacional e, mais recentemente, em diferentes constituições provinciais (em 2006, Neuquén e Tucumán, os casos mais recentes), o reconhecimento da particularidade dos povos indígenas como sendo anterior à formação do Estado. Para estes, trata-se de uma vitória moral que lhes permite alcançar novos patamares de discurso ao dar mais potência aos seus argumentos e maior legitimidade no momento de discutir a abrangência de suas reivindicações.

(...) o Estado está vendendo nossas terras, nossos direitos são reconhecidos pela Constituição Nacional, o art. 75, inciso 17 e a Convenção 169 da OIT e, também, as leis provinciais que tinham que respeitar nossa comunidade, mas os governos não o fazem, assim, terminaram apropriando-se de El Bañado de Estrella, em Formosa, e foi o mesmo Estado que o fez. Mas Formosa também sofre com a monocultura da soja e do trigo, os empresários japoneses e chineses estão comprando terras, nós lutamos junto com os irmãos não indígenas, pois acontece a mesma coisa com eles, nossa reivindicação é porque não há justiça.[5]

Procuro aqui rastrear os limites e as possibilidades abertas pela Reforma Constitucional de 1994, que, dentro das atribuições do Congresso, incorpora o art. 75, inciso 17, referente aos povos indígenas da Argentina.[6] Ainda se formulam muitos comentários e perguntas sobre a real consciência que tinham os que votaram a reforma das consequências do enunciado do novo artigo. Dentre elas, a expressão *povos indígenas* gerou diversos debates quanto à interpretação de seu alcance e foi motivo de discussões e resistências, principalmente nas reformas das constituições provinciais posteriores, como a da província de Neuquén (fevereiro de 2006). Aí, uma das grandes discussões centrou-se no reconhecimento, como *povo*, das comunidades indígenas da província. Após uma intensa mobilização encabeçada pela Confederación Mapuche Neuquina (COM), finalmente, a Constituição incorporou em seu art. 53 o reconhecimento dos povos indígenas da província. No entanto, não menciona o povo mapuche, como queriam as comunidades indígenas e a COM. Discussão semelhante ocorreu na Reforma Constitucional da província de Tucumán (junho de 2006), onde as comunidades indígenas se mobilizaram ativamente para incluir no texto constitucional o seu reconhecimento como povo que, finalmente, ficou incorporado como artigo único, seguindo as diretrizes da Constituição Nacional.

São três os casos que tomo como referência para se pensar os limites do exercício efetivo dos direitos dos povos indígenas

formalmente reconhecidos. Pouco mais de uma década depois da sanção constitucional, esses direitos mostram-se, por um lado, apenas como um longo caminho a percorrer em torno da identidade dos povos originários que almejam no presente ser os protagonistas ativos de seus destinos; e, por outro, como o ideal de muitos cidadãos comprometidos com a construção de sociedades plurais onde caibam todos os povos. Não é necessário dizer que esse enfoque representa um minúsculo recorte dentre muitos outros, tantos quantas são as possibilidades de percursos sociais. Limito-me apenas à análise dos procedimentos desenvolvidos nas diferentes instâncias judiciais. Nos dois primeiros casos, trata-se de lutas pelo reconhecimento de reivindicações pontuais de território; já o terceiro envolve a demanda de um povo para que sua personalidade coletiva e legitimidade jurídica sejam reconhecidas pelo Estado.

Talvez um último esclarecimento ainda seja necessário: não creio em apresentações isentas de ideologias. A produção acadêmica já é em si uma produção de significados por cujos veios passam conteúdos ideológicos que remetem a lugares de pertencimento. Nesse sentido, não há dúvida de que o que digo está impregnado de tantas pré-noções quantos são os elos que me ligam a esses casos, dada minha dupla inserção como membro de um povo originário e como engajado na sua projeção. Diante dessa dificuldade, farei o possível por separar, com o devido realce, as racionalizações que integram o texto daquelas que venham de minhas impressões pessoais.

UMA SENTENÇA HISTÓRICA EM JUJUY

A 2 de maio de 2006, o Tribunal Contencioso Administrativo da Província de Jujuy (2006) proferiu uma sentença que condena o Estado Provincial a, num prazo de 15 meses, entregar como propriedade as terras reivindicadas pelas comunidades de Quebrada, Puna e Ramal. Seguindo a Convenção 169, condena-o

também a ratificar a obrigação de consultar os povos indígenas em assuntos que os envolvam.

Essa sentença foi proferida no contexto da ação de amparo promovida, em agosto de 2003, pelos integrantes da Comissão de Participação Indígena (CPI), órgão consultivo composto por representantes das comunidades aborígenes do Programa de Regularização e Entrega de Terras aos Povos Originários de Jujuy. A ação judicial deveu-se à lentidão e aos obstáculos registrados no processo de entrega de terras pelo Estado Provincial, que, para isso, havia criado um programa com financiamento da Nação. As comunidades não só denunciaram o descumprimento pelo Estado, mas também observaram que, através de órgãos como o Instituto Jujeño de Colonización e a Dirección de Inmuebles, o próprio Estado violava seus direitos ao continuar a conceder terras, seguindo o antigo direito, em lugares assinalados como território das comunidades.

Ao acatar essa reivindicação, a sentença judicial declara, no ponto 4:

> Condenar a Ré ao cumprimento do disposto no art. 15, parágrafo 2, da Convenção 169 da OIT, incorporado à nossa legislação vigente e que dá participação obrigatória às comunidades aborígenes em todas as atuações administrativas referentes a tramitações sobre territórios que, de alguma maneira, pudessem afetar seus direitos, em particular, as tramitadas no Juizado Administrativo de Minas.[7]

Esta sentença é celebrada pelos povos indígenas como um fato histórico, já que, pela primeira vez, se emitem disposições gerais. Estas têm por referência a Convenção 169 da OIT e visam tornar efetiva a entrega de terras a comunidades, reconhecendo-as como sujeitos de direito coletivo e como atores fundamentais que devem ser considerados no processo de definição de políticas públicas nas quais seus direitos estejam envolvidos.

ASSOCIAÇÃO DE COMUNIDADES ABORÍGENES *LHAKA HONHAT*, LOTES 14 E 55, SALTA

O caso seguinte é o da Associação de Comunidades Aborígenes *Lhaka Honhat*,[8] que, desde 1998, mantém uma petição na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) sobre um conflito com a província de Salta relativo ao território das comunidades que compõem a Associação, e que envolve uma diversidade de interesses político-econômicos da província. O relatório da CIDH enumera os motivos da apresentação:

> (...) por violação dos direitos à vida (art. 4°), integridade pessoal (art. 5°), à não ingerência arbitrária na vida privada (art. 11.2), à informação (art. 13), à liberdade de associação (art. 16), à circulação e residência (art. 22), à proteção judicial (art. 25), em concordância com a obrigação geral de respeitar os direitos humanos reconhecida no art. 1.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos (...) e com os arts. XI, XII, XIII e XXII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (...), contra a República Argentina (...) pelo dano sofrido pelas comunidades indígenas que formam a Associação *Lhaka Honhat*, e que habitam os lotes fiscais n° 14 e 55, Município de Santa Victoria del Este, Departamento de Rivadavia, Província de Salta.[9]

Dentre as razões manifestadas pela Associação, está a ausência de consulta aos povos indígenas da região sobre a construção de uma ponte internacional como parte da integração do Mercosul, que afeta seus territórios, dividindo as áreas de trânsito para caça e coleta que vão desde o rio Pilcomayo até a mata. Além disso, se vier a se concretizar o plano de urbanização da região previsto no projeto, significará a retirada dos povos de seus territórios. Por esse motivo, a Associação exige a realização de estudos para determinar o impacto socioambiental que teria em suas comunidades, e que se considere a opinião e o interesse dos que historicamente ocupam essas terras.

Os autores da petição alegam que, apesar de a Constituição Nacional e a Constituição da Província de Salta reconhecerem aos povos indígenas a posse e a propriedade comunitária das terras que tradicionalmente ocupam, e garantirem sua participação na gestão relativa aos recursos naturais e aos demais interesses que os afetem, até o momento, não lhes foram reconhecidos legalmente estes direitos.[10]

Novamente, a argumentação remete aos direitos constitucionais reconhecidos aos povos indígenas pela província de Salta e pela Argentina, conforme citado no relatório da CIDH, ponto 2. No entanto, nos cinco anos de duração do processo de solução amistosa entre a província de Salta e a Associação *Lhaka Honhat* (representando as comunidades e povos indígenas do território em conflito), com a mediação da Nação acordada com a intervenção da CIDH, o Estado não conseguiu articular uma solução. Finalmente, em 2005, a província convocou um *referendum* para definir o destino das terras em conflito, iniciativa que, em todos os aspectos, viola o processo de negociação estabelecido com as comunidades indígenas e acordado com a CIDH. Essa situação pôs fim ao processo de solução amistosa e levou à posterior resolução da CIDH que, finalmente, em novembro de 2006, declarou admissível a denúncia da Associação *Lhaka Honhat*, na qual se reivindica o direito de propriedade das comunidades aborígenes sobre suas terras de uso tradicional.

A CIDH sustenta que "o Estado teve diversas oportunidades de resolver o assunto de fundo, isto é, a tutela efetiva do direito à propriedade pelos membros da Associação Lhaka Honhat". Ao mesmo tempo,

> (...) os fatos denunciados pelos autores da petição sobre a não implementação de uma política de demarcação e titulação de terras pela província de Salta, através de um meio legal respeitoso da forma de vida das comunidades, uma vez comprovados, poderiam caracterizar

violações dos direitos garantidos nos artigos 8.1 (garantias judiciais), 13 (liberdade de pensamento e de expressão), em conexão com o art. 23 (direitos políticos), art. 21 (direito à propriedade privada) e art. 25 (proteção judicial).[11]

Por outro lado, entende que houve uma "demora indevida no pronunciamento de uma sentença final", razão pela qual se conclui que a Comissão é competente para acatar a denúncia apresentada e reconhecer que a petição é admissível de acordo com os requisitos da Convenção Americana.

A análise de como esse processo se desenrolou e que culmina com a resolução da CIDH, declarando a admissibilidade do caso apresentado – fato de peso emblemático inquestionável, sem contar que o processo mal começou –, permite entrever uma questão de fundo relativa à efetividade dos recursos legais quando as controvérsias se intensificam.

Primeiro, cabe notar que, apesar da referência ao art. 75.17 da Constituição Nacional, que convoca o Estado a mediar e propiciar uma Solução Amistosa[12] do conflito, ele não fornece as medidas políticas necessárias para tornar essa promessa efetiva. Esgotadas as instâncias internas para fazer valer esse direito, a Associação decidiu recorrer a um instrumento internacional, como a CIDH. No entanto, uma denúncia perante esse organismo supranacional "(...) só pode basear-se em violações dos direitos contemplados na Convenção Americana de Direitos Humanos e, eventualmente, na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, únicos instrumentos internacionais pelos quais se pode fazer uma petição à CIDH".[13]

Apesar dos avanços no campo legislativo da Argentina, nos casos em que o Estado descumpre as normas legais vigentes, o instrumento que permite levar a discussão sobre a legitimidade dos direitos reivindicados pelos povos indígenas além da fronteira do Estado é a Convenção 169 da OIT, que inspirou o art. 75.17 da Constituição Argentina.

RINCÓN BOMBA E O MASSACRE DO POVO PILAGÁ, 1949

Em fevereiro de 2007, o juiz federal da província de Formosa rejeitou, em sua totalidade, as exceções interpostas pelo Estado Nacional no julgamento pela matança de mais de 1.500 integrantes do povo pilagá.[14] O chamado Massacre de *Rincón Bomba* foi consumado pela polícia em outubro e meses seguintes de 1947, na região de Las Lomitas.[15]

Em sua defesa, o Estado Nacional interpelou a legitimidade da reivindicação do povo pilagá, questionando sua condição étnica, visto que suas características "raciais, linguísticas, culturais etc." corresponderiam a outro grupo e, por esse motivo, "não se pode falar de etnia pilagá".Também questionou a legitimidade da Federação Pilagá para entrar em litígio, pois tal representação não fora outorgada pela totalidade dos membros que a compõem, estimada em 5.500 pessoas, nem por sobreviventes e/ou descendentes do massacre que, a seu critério, não integram a ação, nem sequer individualmente. Além disso, o Estado havia proposto a prescrição dos crimes de lesa humanidade, apesar de a jurisprudência apresentada pela Corte Suprema de Justiça, no ano anterior, ter declarado que tais fatos eram imprescritíveis.

A sentença percorre os argumentos apresentados pelo Estado Nacional e, a respeito dos primeiros pontos, assinala que "(...) não se pode obviar o processo legislativo de reconhecimento dos direitos indígenas implementado pelo próprio Estado Nacional", referindo-se ao art. 75.17 da Constituição Nacional, "quando outorga um tratamento especial do ponto de vista jurídico, pelo qual a formação desse grupo social também se torna especial e, dessa perspectiva, é adequada sua abordagem". À luz do exposto, nenhuma avaliação de legitimidade para entrar em juízo pode ser praticada individualmente, em conformidade com o procedimento ritual, mas a partir de uma ótica coletiva. Isto porque, o mesmo direito positivo reconhece a qualidade de comunidade étnica derivada de sua própria estrutura social, composta pela

identidade do povo, com a combinação de diversos fatores que implicam uma enorme diferença com relação às figuras e aos institutos processuais do direito comum. Indica, em seguida, que

> os direitos reconhecidos por tal mandado constitucional geram, hoje, um tempo de intensa e profunda reflexão político-jurídica, com a plena participação dos povos indígenas argentinos e de suas comunidades. Paradoxalmente, o Estado Nacional tenta desmerecer a legitimidade para entrar em juízo da comunidade autora da ação, sem considerar que se produziu, graças à modernização do direito, uma dilatação da base de legitimação processual como consequência de admitir, não apenas a mera demanda individual do portador de um direito subjetivo, mas também a de outras pessoas menos privilegiadas que, no entanto, conseguem mostrar um grau de interesse suficientemente protegido para transpor o umbral dos tribunais.

Ao se referir ao segundo ponto sobre a legitimidade da Federação para constituir demandas, assinala que o fato de não haver registro não constitui um obstáculo à sua legitimidade para entrar em juízo. É que o mesmo organismo encarregado do registro[16] fomenta o reconhecimento das comunidades aborígenes e promove o respeito à identidade em seu sentido mais pleno, mesmo das comunidades não inscritas. Como assinala o juiz em sua sentença, é essa circunstância "que me permite, nesta instância do processo, catalogar como improcedentes ações baseadas numa interpretação peculiar do instituto da 'legitimação processual', o que merece que seja expedida a rejeição deduzida neste aspecto".

O MASSACRE DE UM POVO

A reivindicação assinala que, em abril de 1947, milhares de trabalhadores pilagá, toba e wichí foram despedidos do Engenho San Martín de El Tabacal sem nenhuma indenização. "No mês anterior, tinham sido trazidos do Território Nacional de Formosa, caminhando centenas de quilômetros, carregando nos ombros seus pobres pertences, suas mulheres e filhos com a promessa

de lhes pagar $6 por dia".[17] Uma vez em El Tabacal, a quantia paga foi de $2,50 por dia.

Diante dos protestos, os trabalhadores foram despedidos e tiveram que regressar sem comida nem dinheiro, caminhando novamente o longo trajeto para Formosa, até Las Lomitas. Famintos e doentes, ficaram nos arredores do povoado, de onde as famílias iam mendigar comida. Nas crônicas compiladas para a apresentação judicial, assinala-se que eram entre 7.000 e 8.000 indígenas, segundo a *Revista Gendarmería Nacional*, edição de 12 de março de 1991.

Transcorreram-se os meses e a situação foi se tornando mais angustiante; as relações ficaram tensas entre os caciques que exigiam a atenção das autoridades locais e do chefe de polícia para aquela situação das comunidades. Finalmente, esta foi comunicada a Buenos Aires, e o então presidente Perón ordenou o envio de três vagões com alimentos e roupas para as famílias indígenas.

A carga chega à cidade de Formosa na segunda quinzena de setembro, consignada ao delegado da então Direção Nacional do Aborígene, Miguel Ortiz. Permanece na estação, exposta às intempéries, 10 dias, aproximadamente.

Ao saber da injustificada demora, o governador Hertelendy, consciente da situação dos indígenas, exige do delegado da Direção Nacional do Aborígene, por intermédio do Chefe da Polícia Nacional de Territórios, o envio imediato do carregamento. Nos primeiros dias de outubro de 1947, chega à estação de Las Lomitas apenas um vagão cheio, dois semivazios só com alimentos, a maioria em mau estado de conservação devido ao tempo transcorrido entre o envio e a irresponsável demora de sua entrega pelo delegado da Direção Nacional do Aborígene: farinha com gorgulhos e mofo; banha comestível derretida com o calor; açúcar; erva mate; biscoitos já verdes em sacolas. São distribuídos e consumidos rapidamente pelos milhares de seres humanos famintos, doentes, seminus e debilitados. Poucas horas depois, começam a sentir os sintomas de intoxicação maciça. Fortes dores intestinais, vômitos, diarreias, desmaios, tremores e, novamente, a morte (...).[18]

As primeiras vítimas foram enterradas no cemitério de Las Lomitas, mas, pouco depois, a entrada foi proibida. Logo, circula o rumor de um ataque indígena à população.

Começa-se a falar do "perigo índio". A Polícia Nacional forma um "cordão de segurança" ao redor do acampamento aborígene. Não permite que os Pilagá o ultrapassem nem que entrem no povoado. Instalam metralhadoras em "ninhos", em diferentes pontos "estratégicos". Já são mais de 100 policiais armados com pistolas automáticas e fuzis de repetição que, noite e dia, montam guarda ao "gueto".

Até que acontece o inexoravelmente esperado. Ao entardecer do dia 10 de outubro, "(...) o cacique Pablito pediu para falar com o chefe (do esquadrão) e combinei uma entrevista em campo aberto. Os índios, posicionados atrás de um leito seco de rio, nos enfrentavam, por sua vez, enquanto nos postamos com duas metralhadoras pesadas, apontando para cima. Notava-se entre os aborígenes (mais de 1.000) grande quantidade de mulheres e crianças que, carregando grandes retratos de Perón e de Evita, avançavam em nossa direção".

Naquele instante, ouviram-se descargas cerradas de fuzil, metralhadora, carabinas e pistolas, origem de um intenso tiroteio a que o Comandante Fernández Castellanos ordenou um cessar-fogo, pensando que vinha de suas duas metralhadoras, o que não foi o caso: sem que ninguém soubesse, o 2° Comandante Alia Pueyrredón mandou disparar várias metralhadoras em diferentes pontos do outro lado do rio no meio do mato, ou seja, a uns 200 metros de nossa posição (...).

Lançam-se foguetes para iluminar a dantesca cena e determinar melhor os alvos para atirar. Centenas de mulheres com filhos nos braços, idosos e homens começam a fugir para parte alguma, o que os leva, fatalmente, à morte. Com os primeiros raios do dia, a imagem é dantesca. Jazem mais de 300 cadáveres. Dá-se cabo dos feridos. Criancinhas nuas andam ou engatinham sujas, entre os cadáveres, envoltas em pranto (...).

Nos dias seguintes, perseguem-se os sobreviventes mata adentro, "para que não ficassem testemunhas"; os grupos são rodeados pelos policiais e massacrados em diferentes lugares (Campo del Cielo, Pozo del Tigre etc.), mais de 200 pessoas. Entre os repressores, nenhuma vítima.

Podia se seguir a trajetória das tropas pelas piras de cadáveres humanos que queimavam, porque "não havia tempo para enterrá-los", à medida que avançavam.[19]

O relato menciona o assassinato de, aproximadamente, 400 a 500 argentinos da etnia pilagá, além dos feridos e mais de 200 "desaparecidos". Isto, somado aos mais de 50 mortos por intoxicação, fome e falta de atendimento médico, e o desaparecimento de um número indeterminado de crianças, eleva as baixas para mais de 750, entre crianças, idosos, mulheres e homens. Os estudos mais recentes falam de cerca de 1.500 assassinados.

LEITURAS POSSÍVEIS

Os três casos citados mostram diferentes posturas e argumentos diante de uma mesma situação: a reivindicação de comunidades indígenas que exigem o cumprimento dos compromissos assumidos pelo Estado. As respostas não são unívocas: vão da inoperância manifestada na falta de respostas às solicitações apresentadas, até o questionamento da legitimidade dos povos e de suas expressões organizativas, o que contradiz os princípios expressos na Convenção 169 da OIT, incorporados à Constituição.

Quando os poderes do Estado desempenham eficientemente sua capacidade de controle, é possível exercer novas formas de direitos para os povos indígenas a partir da legislação vigente. No entanto, quando esses recursos não funcionam, os direitos indígenas têm um caminho mais incerto a percorrer. Aqui há um vazio internacional para dotar de força legal as reivindicações dos povos indígenas, uma vez que a Convenção 169 da OIT não tem mecanismos de controle com poder de sanção equivalente à Corte Interamericana,[20] por exemplo.

Por outro lado, e ao mesmo tempo, enquanto o conflito das comunidades de Salta se dirime junto à CIDH, há outros, como o caso de Jujuy, em que vislumbramos como, aos poucos, se vai criando jurisprudência que abre caminho para casos similares em outras províncias.

UM ENSAIO DE ENCERRAMENTO

Voltemos ao princípio. Sem dúvida, o mérito das reformas constitucionais está, com efeito, em franquear aos povos indígenas um novo recurso legal, mas também afeta os discursos e a (auto)representação. Assim, o devir torna-se uma possibilidade aberta à capacidade de coesão e reivindicação efetiva que o conjunto de organizações e comunidades indígenas pode gerar. As conquistas nunca foram gratuitas – é quase uma redundância afirmá-lo. Pode-se dizer que os avanços ocorrem em contextos de crises políticas, quando a sanção de novos direitos faz parte de uma busca de legitimação por parte dos governos; ou então aproveitam conjunturas em que determinadas reformas interessam ao poder político do momento e nas quais as organizações indígenas têm sabido negociar suas reivindicações.

Um dos efeitos menos planejados – que inspira o título deste trabalho – está relacionado às formas como os direitos transformados em leis interpelam os próprios atores indígenas. É significativo ver a quantidade de encontros que, com diferentes denominações, as organizações e comunidades indígenas realizam com o propósito de "capacitar para", "conhecer", "dar a conhecer" etc. os próprios direitos. Não menos significativa é a quantidade de encontros que têm como "base" a discussão de determinados conceitos particularmente importantes para a materialização dos direitos; educação intercultural, biodiversidade, recursos naturais, território etc. são termos que enunciam direitos específicos dos povos indígenas – no idioma oficial do Estado e nunca na língua dos povos originários – e põem o sujeito de tais direitos numa relação tal em que a apropriação dos conceitos implica um confronto com sua própria representação. Nessa dinâmica, produzem-se novas demandas para fora, mas também para dentro, motivadas pela necessidade de reforçar a própria identidade – fortalecer ou reaprender a língua, as normas de organização social e a própria medicina etc. Tais demandas permitem questionar esses conceitos e propor novas formas de interpretar os direitos, sempre que sua generalidade for um limite

ou uma potencialidade, que, para pô-las em prática, desafia não apenas a criatividade política do Estado, mas a dos próprios indígenas. Se os sujeitos sociais são o resultado do trabalho social de construção de realidades cujas fronteiras são sempre móveis, então, o trabalho que cabe a nós, povos indígenas, é potencializar a capacidade de produção de significados que permitam avançar na constituição de uma sociedade pluricultural.

As leis que reconhecem os direitos indígenas hoje apenas abrem a possibilidade do seu exercício, que só é possível quando a consciência de tais direitos se transforma na força social que ela mesma mobiliza para exigir essas leis e quando as iniciativas que buscam implementá-las têm muito de ensaio e erro. É nesse processo que o indígena se constrói como potência, e pensar-se como povo é uma necessidade que, ao surgir, já se confronta com os interesses de outros grupos. Nesse jogo de forças, a interculturalidade apenas começa a aparecer no horizonte como uma questão que precisa ser definida e, de novo, como potência.

O número de pessoas indígenas na Argentina não chega a uma proporção expressiva – menos de 10 por cento – do total da população, comparada a outros países da América Latina. No entanto, a diversidade de povos, esta sim, é significativa.[21] A ficção segundo a qual o país é herdeiro cultural dos ingleses – constitutiva do discurso hegemônico – só foi possível mediante um profundo silenciamento dos povos originários, e a consciência desse silenciamento opera hoje como um discurso subterrâneo, cuja força corresponde à capacidade desses povos de se representarem nos discursos dos que lideram as reivindicações indígenas.

Nesse sentido, estou inclinado a pensar o futuro como um campo aberto onde múltiplos atores sociais resolvem e projetam o alcance de novos conceitos que obrigam a uma interpelação permanente, em que as possibilidades de construir uma sociedade intercultural estão em estreita relação com a capacidade de construir consensos no movimento indígena.

O momento que abriu a possibilidade de expressão constitucional dos povos indígenas na Argentina foi também quando o Estado se retraiu da esfera social. A explosão do privado

produziu uma profunda fragmentação social, tão profunda como a fragmentação de horizontes coletivos. Essa realidade não é alheia aos povos indígenas e confronta a cosmovisão comunitária, desarticula e confunde. Hoje, o grande desafio dos povos é construir consenso em seu interior e talvez constitua o limite do possível para a realização do potencial já plasmada ou ainda por se realizar nas leis do Estado.

Por sorte – ou talvez nem tanto – essa interpretação é uma continuidade histórica que há muito tempo nossos *kuyfikeche*, antepassados, souberam assumir.

NOTAS

[1] C. Briones, Viviendo a la sombra de naciones sin sombra: poéticas y políticas de (auto)marcación de "lo indígena" en las disputas contemporáneas por el derecho a una educación intercultural, em N. Fuller *et al.*, *Interculturalidad y política*: desafíos y posibilidades, Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2002. p. 381-417.

[2] M. Carrasco, El movimiento indígena anterior a la Reforma Constitucional y su organización en el Programa de Participación de Pueblos Indígenas, 2002, manuscrito inédito, disponível em <http://www.utexas.edu/cola/llilas/centers/publications/visitingpapers/Morita_Carrasco.htm>.

[3] *Ibidem.*

[4] *Ibidem.*

[5] Bartolo Fernández, presidente da Federação Pilagá de Formosa, citado em Zulema Enriquez, "Hay que volver a la tierra y hay que decirlo", Agencia Periodística de América del Sur, 14 set. 2006; ver Juzgado Federal de Formosa, Resolución n. 17/2007. Rubro Ordinario, feb. 2007.

[6] Art. 75, inciso 17. Reconhecer a pré-existência étnica e cultural dos povos indígenas argentinos. Garantir o respeito à sua identidade e o direito a uma educação bilíngue e intercultural; reconhecer a personalidade jurídica de suas comunidades e a posse e propriedade comunitárias das terras que ocupam tradicionalmente, e regularizar a entrega de outras aptas e suficientes para o desenvolvimento humano; nenhuma delas será alienável, transmissível nem suscetível de agravos ou embargos. Assegurar sua participação na gestão referente a seus recursos naturais e aos demais interesses que os afetam. As províncias podem exercer estas atribuições concomitantemente.

[7] JUJUY, Tribunal Contencioso Administrativo. Expediente n. 8-105.437/03. Ação de Amparo: Andrada de Quispe Rosalía Ladiez, Lucio Vasquez, Nicolás Vilca, Primo Guanuco, Raúl Alberto Ramos, René Calpanchay González, Flora Elsa Cruz, Severiano Lamas, Petrona Siveria Salas, Samuel Abel Camacho *versus.* Estado Provincial. San Salvador de Jujuy, 2 mayo 2006.

[8] A Associação Lhaka Honhat é composta por 35 comunidades indígenas dos grupos étnicos Mataco (Wichi), Chorote (Iyjwaja), Toba (Quom), Chulupí (Nivacklé), Tapiete (Tapy'y), que vivem na região do rio Pilcomayo (lotes fiscais nº 14 e 55), na província de Salta.

[9] CIDH. Informe n. 78/06. Petición n. 12.094 s/admisibilidad. Comunidad Aborígenes Lhaka Honhat, oct. 2006.

[10] CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos). Informe n. 78/06. Petición n. 12.094 s/admisibilidad. Comunidad Aborígenes Lhaka Honhat, out. 2006.

[11] *Ibidem.*

[12] Desde sua primeira resposta, o Estado se dispôs a iniciar um processo de solução amistosa com os peticionários, através do Instituto Nacional de Assuntos Indígenas (INAI), com a finalidade de "reconhecer a posse e a propriedade comunitárias das terras nas quais estas comunidades habitam, conforme o artigo 75(17) da Constituição Nacional".

[13] O órgão estatal encarregado de outorgar personalidade jurídica às organizações indígenas é o Registro Nacional de Comunidades Indígenas (Re.Na.CI).

[14] CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales). Informe anual, Cap. X, Direitos dos Povos Indígenas, 1998.

[15] A denúncia fora apresentada ao Juizado Federal de Formosa, em 2005, por crimes de "lesa humanidade" contra o Estado nacional, solicitando uma indenização a favor do povo argentino da etnia pilagá. Os advogados representaram a Federação Pilagá de Formosa.

[16] Juzgado Federal de Formosa, Resolución n. 17/2007. Rubro Ordinario, feb. 2007. Sobre autos catalogados como García Julio César y otros *versus* Estado Nacional-Poder Ejecutivo Nacional Argentino s/ Ordinario, Formosa, Expediente n. 173, f. 193, 2006.

[17] Efetivamente, o CEACR, em diferentes relatórios, fez observações sobre a lentidão na instrumentação das garantias e dos direitos contemplados na Convenção 169. No entanto, tais observações mereceram pouca atenção do Estado (CEACR, Comité de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT. Observación 77ª reunión, 2006).

[18] L. Zapiola, Matanza de Rincón Bomba, Octubre 1947. Buenos Aires, Doctrina y Ensayos (Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires), 2005.

[19] *Ibidem.*

[20] É certo, por outro lado, que, nos últimos anos, essa Corte proferiu sentenças que constituem verdadeiros avanços na jurisprudência a favor do direito dos povos indígenas. É o caso da Resolução de 2001 sobre a reivindicação apresentada por uma comunidade do povo awa tingnis contra o Estado nicaraguense. A sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos condenou a Nicarágua por não reconhecer os direitos territoriais da comunidade e não demarcar seus territórios, e pela concessão, sem consulta aos indígenas, das terras que ocupam para uma empresa madeireira.

[21] A Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas 2004-2005 (ECPI) reúne dados de 21 povos.

CLAUDIA BRIONES

OS DIREITOS TERRITORIAIS DOS POVOS INDÍGENAS NA ARGENTINA

Um balanço dos reconhecimentos e das políticas

INTRODUÇÃO

É fato inegável que, nas últimas duas décadas, criaram-se arenas internacionais de reconhecimento dos direitos indígenas que pressionam os diferentes Estados sobre suas políticas indigenistas. Mas também é inegável que cada Estado-Nação põe esses reconhecimentos em prática à sua maneira. Como antropólogos, podemos tentar explicar essas discrepâncias com análises de curto prazo que insistem nos movimentos indígenas, na sua capacidade de fazer *lobby*, nas pressões multilaterais e nas conjunturas políticas. Por mais importantes e ilustrativas que sejam, essas análises não conseguem dar conta de determinadas consistências de longa duração nas políticas indigenistas dos Estados, seja em acatar espaços para a expressão de certas diferenças culturais em moldes jurídicos e políticos próprios, seja em limitar o reconhecimento de alguns espaços de diferenciação mais do que outros.

Por exemplo, o que está prescrito na Convenção 169 da OIT sobre terras e territórios indígenas ecoa em várias das constituições latino-americanas que sofreram reformas e também nas legislações e políticas de cada país. No entanto, o Brasil iniciou o

processo de demarcação de territórios que – ainda que complexo e desigual – difere da maneira como o Estado argentino avança na operacionalização do mandato constitucional para reconhecer "a posse e propriedade comunitárias das terras que tradicionalmente ocupam; e regular a entrega de outras adequadas e suficientes para o desenvolvimento humano", aceitando que "nenhuma delas será alienável, transmissível ou suscetível de taxações ou embargos" (art. 75, inciso 17).

Igualmente, nos momentos de consolidação dos Estados-Nações na forma de Nações com Estado, o Chile e a Argentina – depois de terem acertado certa sincronização de ações para completar a chamada "pacificação da Araucânia" (Chile) e "conquista do deserto" (Argentina) –, efetivaram políticas de assentamento dos contingentes indígenas de maneiras sugestivamente diferentes. No Chile, foram distribuídos três mil títulos de *Merced*[1] com o intuito de definir as coordenadas jurídico-espaciais das reduções destinadas, principalmente, ao povo mapuche.[2] Já na Argentina, as práticas de assentamento foram menos gerais e mais diversificadas: reservas, colônias agrícola-pastoris, instalações com permissões precárias. Houve mesmo a recusa a se assentar, dependendo de uma série de fatores: a articulação e/ou negociação entre cada caso específico e a intenção do governo central, o ponto de vista das elites morais locais, os capitais privados instalados em cada zona e os próprios indígenas buscando alguma forma de definição para se assentarem.[3]

Pode-se então dizer que as diferenças atuais entre as políticas de reconhecimento de direitos territoriais do Brasil e da Argentina se devem a dois modos muito distintos de entender as noções de "terras públicas", "propriedade privada" e "ocupação tradicional". Do mesmo modo, as diferenças históricas entre o Chile e a Argentina dependeram do centralismo constitutivo do primeiro e do suposto federalismo da segunda. Voltarei a isto mais adiante. Por ora, o argumento que proponho avançar segue em outra direção.

Os funcionários e o aparelho estatal não adotam as políticas indigenistas que querem ou como lhes pareça conjunturalmente oportuno (segundo, ou apesar das pressões supra e subestatais de cada época). Ao contrário, tendem a lidar com tais pressões a partir da formação nacional de alteridade[4] e performatividade cultural,[5] que são próprias do contexto jurídico-político em que se desenvolvem e que essas políticas ajudam a reiterar. Assim, mesmo quando as pressões da época claramente se interpõem à maneira discursiva com que essas políticas são articuladas, quaisquer que sejam as características e formas de implementação que adotem, acabam esbarrando em disposições e ordenamentos já sedimentados e tendem a reinscrevê-los.

Para fazer um balanço das políticas e reconhecimentos contemporâneos sobre o direito dos povos indígenas às suas terras/territórios na Argentina, proponho examinar, primeiro, os marcos jurídicos nos quais se dão. Após um breve diagnóstico da situação atual dessas políticas, observo as entrelinhas do último projeto de lei sobre o assunto (Lei 26.160 de 2006). A partir daí, faço uma leitura que dê conteúdo ao argumento explicativo que estou propondo.

OS MARCOS JURÍDICOS

Se tivéssemos que caracterizar a Argentina por sua normatividade com relação ao acesso indígena a terras e territórios, teríamos que falar da coexistência de marcos contraditórios. Por um lado, e em bastante sintonia, desde 1994, estão o artigo constitucional mencionado acima e a Convenção 169 da OIT, vigente no país desde 3 de julho de 2001, um ano depois de assinada.[6] Por outro lado, continua-se evocando – mais ainda, usando como marco orientador – a Lei Indigenista Nacional 23.302, promulgada em 1985 e regulamentada em 1989.

Com um claro viés indigenista e desenvolvimentista,[7] a Lei 23.302, em vez de reconhecer a posse e propriedade comunitária das terras tradicionalmente ocupadas, propõe *conferir* às comunidades devidamente inscritas a propriedade das "terras adequadas

e suficientes para exploração agropecuária, florestal, mineral, industrial ou artesanal, de acordo com as modalidades de cada comunidade (art. 7°)". Embora o artigo 11 sustente que essas terras não podem ser embargadas nem executadas, também estabelece exceções para garantir os créditos com entidades oficiais. Para esses casos, indica-se que "nos respectivos títulos se fará constar a proibição de sua alienação durante um prazo de vinte anos, a partir da data de sua outorga". Mais ainda, o artigo 13 explicita que, "em caso de extinção da comunidade ou cancelamento de sua inscrição, as terras a ela adjudicadas passarão à Nação, à Província ou ao Município, segundo o caso". Se acrescentarmos a isso as obrigações estipuladas no artigo 12 aos adjudicatários, veremos que o espírito dessa lei concebe-os como *superficiários* a quem se concede um espaço de residência e produção em função de modalidades supostamente próprias, embora sob permanente supervisão estatal. Não existe a ideia de autonomia, nem de território, nem de participação no processo de titulação.

Mais interessante ainda é o fato de que ambos os enquadramentos foram agora matizados pela chamada Lei de Emergência da Propriedade Comunitária Indígena, promulgada em novembro de 2006, quase 20 anos depois da Lei 23.303 e 12 depois da Reforma Constitucional. Ela declara para todo o território nacional, e pelo prazo de quatro anos, "a emergência em questões de posse e de propriedade de terras que as Comunidades Indígenas ocupam tradicionalmente, cuja personalidade jurídica estivesse devidamente registrada no Registro Nacional de Comunidades Indígenas, órgão provincial competente, ou aquelas preexistentes (art. 1°)". Esse estado de emergência prevê suspender por esse período de tempo

> o trâmite de execução de sentenças de expropriação determinadas nos processos judiciais que tenham por objeto principal ou secundário a desocupação e/ou expropriação das terras compreendidas no artigo anterior, com fundamento na existência de processos judiciais que afetem o domínio e/ou posse dessas terras por essas "Comunidades Indígenas" quando essa posse for "tradicional e pública" (art. 2°).

Paralelamente, essa lei encomenda ao Instituto Nacional de Assuntos Indígenas (INAI) "a realização de um levantamento da situação fundiária, delimitando o território que todas as Comunidades Indígenas do país ocupam". Articula as tarefas correspondentes com "o Conselho de Participação Indígena (CPI), Resolução INAI 152/04, e 30.104, os Institutos Aborígenes Provinciais, Universidades Nacionais, entidades provinciais e/ou nacionais, organizações indígenas e organizações não governamentais (art. 3°)". Desta vez, sim, a lei cria e estabelece

(...) um Fundo Especial para a assistência das Comunidades Indígenas do país, com um montante de *trinta milhões de pesos* ($ 30.000.000), cujo objetivo é reforçar a execução do Programa de Fortalecimento Comunitário – Resolução INAI n° 235/04 –, que visa consolidar a posse tradicional das terras que ocupam, os Programas de Regularização Fundiária de terras públicas provinciais e nacionais, o Plano de Levantamento da Situação Fundiária, e a gestão de compra em virtude do imperativo constitucional de regular a entrega de outras terras adequadas e suficientes para o desenvolvimento humano (art. 4°).

Em suma, diferentemente de normas anteriores, fala-se de participação indígena e define-se um orçamento para desenvolver o trabalho, mas o que, simultaneamente, se reconhece é que o Estado ainda não sabe qual é a situação.[8] Como disse, isso acontece 21 anos depois de promulgada a Lei 23.302 e 12 anos da reforma da Constituição. Mais ainda, essa lei foi o resultado de uma árdua negociação que, em si, fala da performatividade cultural já mencionada sobre como se faz política. Através da opinião de legisladores, revela determinadas características tão próprias como duradouras da geografia simbólica da Nação e da formação nacional de alteridade característica da Argentina. Porém, antes de entrar nesse campo, vejamos o contexto atual em que se dão as ações legislativas e governamentais.

DITOS E FEITOS

Em 2 de julho de 2004, quando dois projetos suspendendo expropriações já haviam sido apresentados na Comissão de População e Desenvolvimento Humano da Honorável Câmara de Deputados da Nação (HCDN), o flamante presidente do Instituto Nacional de Assuntos Indígenas participou de uma reunião dessa Comissão para informar sobre as ações em curso do órgão. Começa sua apresentação explicando que, apesar da escassez de orçamento, pessoal e infraestrutura, "estamos trabalhando muito intensamente" em questões como bolsas de estudo para estudantes indígenas, programas de alfabetização bilíngue e microprojetos produtivos. Reconhece que deve aprofundar o trabalho do RENACI (Registro Nacional de Comunidades Indígenas com personalidade jurídica), já que existem 400 comunidades registradas no INAI e 600 registradas no âmbito das diferentes províncias, em sua maioria, como "associações civis sem fins lucrativos". Por isso, explica:

> Um trabalho fundamental que o INAI tem que concretizar este ano é coordenar com as províncias uma mudança em suas políticas, tornando legal o reconhecimento que elas façam, e não continuar com esta questão das associações[9] porque vai contra as comunidades indígenas. Este é um tema pendente sobre o qual estamos trabalhando para resolver.[10]

Jorge Rodríguez reconhece que destina uma parte menor do orçamento para a situação de terras do que para as bolsas de estudo. De qualquer forma, esclarece que, "hoje em dia, o Instituto não tem uma política sobre terras. Essa política deve ser gerada. O INAI necessita de um tempo para fazê-la."[11]

Destaca, em seguida, que determinadas províncias – como Formosa e Misiones – deram terras como propriedade comunitária às comunidades indígenas, mas que, em âmbito nacional, não foram empreendidas ações de vulto,[12] embora concorde com

a maioria dos deputados presentes que é imperioso empreender uma iniciativa para frear expropriações, até que se possa revelar a situação de terras do total das comunidades existentes e depois proceder à regularização fundiária. Mas, antes de entrar em detalhes e examinar os prazos e meandros do "imperioso", vejamos outras descrições sobre o estado das comunidades.

Em 2005, a Conferência Episcopal Argentina elabora um relatório sobre a concentração e o acesso às terras rurais, incluindo um capítulo especialmente dedicado à situação dos povos indígenas. Em termos gerais, denunciam um forte processo de concentração e "estrangeirização" das terras produtivas. Mais concretamente, sustentam que "o principal fator de concentração não é a ampliação da fronteira agrícola pela venda de terras públicas, mas a venda de direitos de posse de pequenos produtores empobrecidos a grandes corporações de capitais, nacionais e estrangeiras".[13]

A respeito dos povos indígenas, em particular, o relatório indica que a maioria das comunidades carece da segurança jurídica que outorgue títulos de propriedade, estando localizadas em terras que não são adequadas, nem suficientes para o desenvolvimento humano. Ao citar o estudo realizado pelo Observatório da Dívida Social Argentina da Universidade Católica Argentina, esse documento afirma que, das cerca de 900 comunidades que existem em todo país, dois terços não têm títulos de propriedade de suas terras.[14] Dentre os problemas mais recorrentes que afetam o uso e a posse da terra, destacam-se as "demoras e empecilhos na gestão de tramitações oficiais, a falta de decisão política para a devolução das terras públicas, intromissões, a apropriação de terras por particulares, a desertificação e contaminação da água".[15] Como resultado, uma grande proporção de comunidades vem realizando ou apresentando "às autoridades públicas petições, demandas ou recursos administrativos ou judiciais (de caráter comunitário ou individual) relativos à problemática do acesso à terra e aos seus recursos naturais".[16]

O "IMPERIOSO", SEGUNDO A PERFORMATIVIDADE POLÍTICA E CULTURAL DAS CÂMARAS LEGISLATIVAS

Desde 2003, a Comissão de População e Desenvolvimento Humano da HCDN trabalhou em dois projetos de lei com "visitas" de representantes de comunidades que enfrentavam conflitos de terra. Em setembro de 2004, três meses depois da visita do presidente do INAI à Comissão, o Poder Executivo introduziu um projeto próprio.[17] Depois do parecer das diferentes comissões envolvidas, o projeto passou às discussões parlamentares em maio de 2005. Mas, de acordo com as próprias atas da Câmara, nas quatro sessões especiais convocadas para isso, e também na última sessão ordinária de 2005, a discussão foi inviabilizada por falta de *quorum*. Assim, o projeto, iniciativa de 2004, caducou e foi arquivado.[18]

Nessa despedida, estavam também os deputados que saíam, dentre os quais, alguns dos que fomentaram os primeiros projetos, inclusive, a deputada Barbagelata, que explicou assim esse novo fracasso da discussão sobre a suspensão das expropriações indígenas:

(...) desde junho preparamos a ordem do dia respectiva, que conta com a preferência e o consenso de todos os blocos em comum acordo nesta Câmara. Isto demonstra a duplicidade do discurso permanente sob o qual vai imergindo o desenvolvimento da política argentina. *Embora não responda a uma ordem cronológica, precedemos esta ordem do dia com o projeto de Lei enviado pelo próprio Poder Executivo. No entanto, não discutimos o tratamento, nem se a suspensão das expropriações indígenas será aprovada numa sessão ordinária.* Os problemas das pessoas estão fora destas paredes, *com total indiferença da maioria do oficialismo, responsável pelo fracasso desta sessão.*[19]

No entanto, depois de denunciada a indiferença da "maioria do oficialismo", a lei acabou sendo aprovada em 2006, em meio a uma conjuntura particular que mostra as formas de se fazer política na Argentina. A 16 de agosto daquele ano, no último ato como legisladora da que fora e logo depois voltaria a ser Ministra de Desenvolvimento Social, Alicia Kirchner – irmã do presidente da Nação e, enquanto ministra, superiora imediata da presidência do INAI – apresentou o projeto e obteve a sanção do Senado por unanimidade. A 1° de novembro, foi aprovado pelos deputados, também por uma alta porcentagem, e assim o projeto passou à Lei Nacional n° 26.160.[20]

À primeira vista, os números das votações sugerem um grande acordo das Câmaras em reconhecer e enfrentar a gravidade da situação de terras das comunidades indígenas. Trata-se, de fato, de uma notável tomada de consciência por muitos daqueles que, apenas um ano antes, ao menos por cinco vezes, provocaram a falta de *quorum*, de modo a evitar que essa lei tão celebrada se efetivasse. Nesse contexto, tanto a sequência dos acontecimentos como os argumentos, discursos e debates dos legisladores mostram determinadas peculiaridades da formação nacional da alteridade e da performatividade cultural que parece caracterizar a política argentina.

Na próxima seção, discutirei certas chaves da geografia simbólica da Nação que fazem parte fundamental da formação argentina da alteridade. Aqui, focalizo três aspectos notáveis dessa performatividade, a saber: a relação entre os três Poderes, a relação entre províncias e Nação e a maneira de justificar determinadas decisões e neutralizar seu exame crítico.

UM ORDENAMENTO REPUBLICANO

A Argentina vangloria-se da independência dos Três Poderes como amálgama de sua estabilidade republicana. Não obstante, a suspeita mútua e a prática de delegar responsabilidades são constantes entre as três instâncias. Outra recorrência é a ideia de que, para o bem ou para o mal, o Poder Executivo é mais Estado que os outros poderes.

Assim, a conjuntura particular que mencionávamos mostra uma gestação de consenso ao qual não é alheio o fato de que uma das autoras do projeto de lei aprovado fosse uma legisladora circunstancial que, antes e depois da aprovação da lei, assumiu as responsabilidades de ministra do Desenvolvimento Social. Uma legisladora cuja proximidade de parentesco com o presidente da Nação garante que, desta vez, sim, uma lei indigenista será aplicada. O interessante é que isso é explicitado tanto pelos congressistas oficialistas como pelos opositores. Estas palavras são do senador Rossi:

Assim como felicitei publicamente na reunião da comissão a senadora que hoje, por imposição de uma licença, vai deixar de nos acompanhar temporariamente, também quero felicitá-la publicamente neste recinto porque *talvez nela esteja o compromisso do Estado; este é o compromisso de quem dirige os destinos do país pela vontade popular.* Realmente, *isso também garante que esta sanção de hoje, certamente, tenha uma rápida aprovação na Câmara dos Deputados e uma rápida implementação pelo governo nacional através de sua promulgação e regulamentação, para que os juízes, forçosamente, tenham que acatar esta ferramenta e suspender as execuções de forma irreversível.*[21]

Já o senador de oposição, Sr. Morales, da Unión Cívica Radical, diz o seguinte:

Por que estamos tratando deste tema? Porque, na verdade, dentro do que, diria eu, é o centro de poder da tomada de decisões do Poder Executivo, está a senadora Alicia Kirchner, que tem clareza de como é o assunto, isto é, que entende o problema. Quando não temos no nível de ministérios ou no Poder Executivo nacional uma clara consciência, quando não temos funcionários, ministros ou presidentes que sabem totalmente do que estamos falando, então, não podemos avançar. O Congresso não pode avançar, nem tampouco o Poder Executivo. Portanto, parece-me que estamos numa situação propícia, principalmente, porque a senadora Kirchner amanhã vai assumir novamente o Ministério do Desenvolvimento Social, para avançar em temas como o que hoje nos ocupa.[22]

No entanto, outros legisladores de oposição aproveitaram a ocasião para lembrar que a dedicação do governo do momento não era tão completa como aparentava. Ao questionar o estado de emergência, o deputado pela capital, Pinedo, sustentou:

(...) não nos parece razoável falar de emergência num caso como este, já que não se sabe qual é o caso, porque este é um projeto de lei que o presidente Kirchner apresentou em 2004 e, dois anos depois, estamos sem tê-lo sancionado na Câmara. Não sabemos por que se tem que manter a emergência por quatro anos, nem sequer qual era a situação considerada na proposta.[23]

Porém, a própria fundamentação do projeto já prevê essas possíveis imputações. Assim, enquanto o presidente do INAI, ao recorrer, em 2004, à Comissão de População e Desenvolvimento Humano da HCDN, pôde esquivar-se de algumas perguntas incisivas, argumentando que havia assumido sua função apenas três meses antes, as coautoras do projeto aprovado – ambas oficialistas: uma, irmã do presidente, a outra, representante de Jujuy, província de origem do presidente do INAI – tiveram que mostrar que algumas coisas estavam sendo feitas que a nova lei permitiria aprofundar. O argumento central passou, então, a explicitar o seguinte:

A presente lei não vem obstruir um esquema de programas ou de trabalho. Trata-se, simplesmente, de um elemento coadjuvante *das políticas que já estão sendo implementadas, mas que não conseguem cumprir seus objetivos* de reconhecimento da Propriedade Comunitária das terras originárias das Comunidades, por serem estas vítimas de expropriações ou tumultos em sua real posse. Esta circunstância faz com que as soluções tentadas através das diversas políticas sejam tardias, ineficazes ou meramente paliativas para uma situação territorial agravada pela expropriação ou transtorno sofrido pela comunidade.

Em função do exposto, o objetivo do presente anteprojeto é criar um padrão de segurança e tempo para se *aprofundar a ação dos diferentes programas que o Instituto Nacional de Assuntos Indígenas executa e*

executará, além de se realizar um levantamento nacional da situação de cada comunidade, questão que possibilitará termos, pela primeira vez, um quadro situacional da problemática e enfrentarmos o problema de forma integrada.[24]

Vemos também nos debates, indo na mesma direção, que um dos temas em pauta é definir se a responsabilidade do "estado de emergência" em que se encontram as terras indígenas resulta de uma responsabilidade atribuível ao Estado nacional/províncias, ou aos capitais privados e à "estrangeirização" das terras. Mais concretamente, as

(...) pretensões de grupos empresariais que se aproveitam da propriedade da terra de comunidades indígenas para plantar transgênicos face ao rendimento crescente das exportações e que, ao mesmo tempo, destroem florestas, matas e selvas nativas em flagrante prejuízo do patrimônio social, da biodiversidade, da preservação de solos já erodidos por essas práticas irresponsáveis, e dos interesses da Nação que sempre vão além dos ganhos empresariais, colocados como único guia de tais empreendimentos.[25]

Assim, a responsabilidade por esses problemas recai sobre os particulares, pois a fundamentação legal sustenta que "o problema fundamental surge em torno dos conflitos territoriais entre as comunidades indígenas com uso tradicional de suas terras e os particulares que tentam expropriá-las". O que se esquece de dizer é que, ao menos, três processos de expropriação de comunidades mapuche do rio Negro e de Chubut foram iniciados pelo Exército Nacional, do qual o presidente da Nação é o Comandante em Chefe.

Essa forma de tratar as responsabilidades – a partir de uma lógica centrífuga que as empurra para outros – opera, como veremos na seção seguinte, no momento de dirimir competências e conquistas da Nação e das províncias.

CENTRALISMO OU FEDERALISMO?

São inúmeras as afirmações de senso comum sobre as "desgraças" constitutivas de um país que "vive aos tropeços". Dentre elas está a que declara que, ao contrário das guerras civis e da própria Constituição, um projeto baseado em promessas de federalismo plasmou-se em práticas centralistas e numa identidade "nacional" (na verdade, portenha, mas logo tornada hegemônica) que vira a "cara para a Europa" e as "costas ao Interior". Não vou questionar aqui as inúmeras provas de equiparação prática – econômica, política, ideológica – entre Buenos Aires e a Nação, mas creio que é importante assinalar como se joga politicamente com esse "lastro histórico" para delegar responsabilidades sobre os atrasos em termos de política indigenista entre as Províncias e a Nação. Assim, a frase final do artigo 75, inciso 17 da Reforma Constitucional – que diz que "as províncias podem exercer concomitantemente essas atribuições" do Congresso Nacional na questão indígena – é uma boa desculpa para transferir culpas aos que fazem ou deixam de fazer no cumprimento de mandatos constitucionais.[26]

No projeto em apreço, ambas as autoras são senadoras que representam províncias do preterido e, frequentemente, menosprezado "Interior". O capital político de uma delas, como o do presidente da Nação, provém da província de Santa Cruz. A outra representa a de Jujuy, ou seja, extremo sul e extremo norte mancomunados num projeto que, ainda que provenha de parlamentares oficialistas, ancora-se fortemente num lugar de enunciação próprio do governo central.

Desse lugar de enunciação, busca-se tanto o apoio das diversas províncias, quanto dar relevo aos compromissos do governo central. Para isso, enfatiza-se a ideia de que "o problema indígena" não é apenas das províncias que têm população aborígene, mas de todo o país. Não obstante, sempre que a justificativa para se aprovar uma "declaração de emergência" apela ao pouco que se fez ou a tudo que falta fazer sobre o assunto, alguns legisladores

reagem à imputação genérica, enumerando o que sua província de origem realizou a respeito.[27] Outros, ao contrário, acusam determinados governos provinciais de criar empecilhos às iniciativas federais ou até de conivência com os poderes econômicos.[28] Por sua vez, enquanto quem tem objeções ao projeto sustenta que a iniciativa constitui "um atropelo ao federalismo", devido à forma como uma lei nacional se sobrepõe às competências provinciais, os que querem defendê-lo enfatizam a maneira como ele contribui para que fluam as ações ou omissões provinciais.

Vale a pena nos determos nesses "esquemas de interpretação", principalmente no último, pois mostram duas características da performatividade política que repercutem fortemente na definição e negociação de políticas indigenistas na esfera federal e das províncias. Se a primeira dessas características implica demarcar responsabilidades sobre problemas concretos, transferindo a incumbência para outra parte, a segunda – que escolhi desenvolver aqui por ser a menos explícita – evoca as tensões "Buenos Aires/Interior" ou "centralismo portenho/federalismo provinciano", como forma de dirimir antagonismos entre situação e oposição. Vejamos.

Para criticar a lei – e, como veremos, também os seus destinatários – é, no mínimo, curioso que seja um deputado da província de Buenos Aires a pronunciar um fervoroso discurso em defesa das autonomias provinciais. Ele o faz baseado na ideia de que sobre o tema devem falar os que sabem, lugar onde não apenas ele mesmo se põe por circunstâncias biográficas, mas também onde situa os provincianos que, por proximidade geográfica, convivem com os indígenas. Diz o deputado Caamaño:

> (...) vou lhes dizer outra coisa: não há respeito pela autoridade provincial. Isto é uma confusão do federalismo, porque aqui queremos impor medidas, muitos de nós sem sequer conhecer o tema e sem conhecer os índios. (...) O que há nesta lei de respeito pela autoridade provincial? Ou as províncias não sabem cuidar de sua gente? Vamos acusar todos os governadores e todos os parlamentares provinciais de

não estarem trabalhando no problema dos índios? (...) Este projeto é lamentável de todo ponto de vista, porque não contempla os verdadeiros interesses dos indígenas. Tem que ser debatido de outra ótica, com maior profundidade, com gente que conheça o problema, que saiba como pensam, como atuam e que tenham convivido durante anos com eles (...). Creio que este papel – é isso que é, não uma lei – não vai servir. Estamos subjugando as províncias, porque não respeitamos as capacidades dos governadores. Parece que lhes estamos dizendo que não trabalham bem e que os senhores legisladores provinciais não são dignos representantes de seu povo porque não o entendem, apesar de conviverem com ele. Não é assim! (...) Esclareço que não é minha intenção ofender aqueles que trabalham neste tema; simplesmente, faço um chamado à reflexão: não podemos aprovar este projeto, porque estaríamos atropelando a competência dos governos provinciais. Com esta iniciativa não estamos dando a solução que os povos indígenas merecem.[29]

Diante de tão fervorosa argumentação federalista, é muito curioso que o deputado Mongeló, representante do Chaco – província cuja preocupação com os indígenas foi tão veementemente mencionada e defendida pelo deputado Caamaño na sua rejeição ao projeto – venha depois e diga:

Senhor presidente: quero resgatar o valor deste projeto, o olhar especial que traz o governo nacional, o trabalho que o INAI vem desenvolvendo e, fundamentalmente, o Instituto do Aborígene do Chaco que trabalha pela regularização definitiva de milhares de hectares na República Argentina. Digo isto porque, na província do Chaco, onde a terra e as reservas aborígenes sofreram agressões muito fortes provenientes do Estado Provincial, através da intervenção do Instituto de Colonização, foram entregues de maneira indiscriminada quase dois milhões de hectares que, na sua maioria, pertenciam a reservas aborígenes. Nem sempre as comunidades indígenas que se recuperam pela via legal têm a possibilidade de defesa na forma do instrumento legal que aprovaremos. Quero destacar o valor, o significado, o esforço e o

profundo reconhecimento das comunidades indígenas porque, embora hoje não estejam representadas no Congresso da Nação, devido à forte inserção política, representação e respeito que se percebe do governo nacional na formação de um conselho interprovincial de representações interétnicas das próprias comunidades indígenas, elas terão voz no governo da Nação argentina. Não se está subjugando nenhuma autonomia municipal nem provincial. Simplesmente, se faz valer a Constituição Nacional e o reconhecimento que se tem das diferentes comunidades quanto aos seus direitos legítimos, como também se faz respeitar através de um financiamento concreto e palpável para as comunidades indígenas.[30]

Na mesma linha – mas deixando claro que aqui o conflito é entre um governo provincial de caráter radical e um governo federal de raízes justicialistas – a Deputada Soto, do Chaco, como os deputados locais que criticam o governo de sua própria província, enfatiza:

(...) vamos aprovar este projeto de lei, fundamentalmente, porque pertenço à província do Chaco, onde existem, aproximadamente, 60 mil (*sic*) comunidades aborígenes de diferentes etnias. Por isso, nos é tão próximo tratar este tema e solicito que nossos pares nos acompanhem em sua sanção. Temos sofrido uma discriminação total pelo governo provincial que abafou os interesses das comunidades aborígenes. Pretendem integrar a comunidade com uma discriminação total. Hoje, nossos aborígenes estão morrendo de fome porque não têm possibilidade de gerar trabalho nem uma fonte de riqueza. Se viajarmos pela região de El Impenetrable, percebemos que, apesar de que, graças à sanção de leis nacionais, já foram entregues milhares e milhares de hectares para que pudessem cultivar e trabalhar, vivendo em seu habitat natural, hoje as grandes empresas multinacionais, respaldadas pelo governo de nossa província, subjugaram-nos e os tiraram de suas terras (...). Entendo quem disse hoje que esta futura lei poderia sobrepujar alguns governos e algumas províncias. Posso esclarecer que, no caso de minha província, isso não vai acontecer.

Creio que no Chaco a futura norma vai gerar a ideia de que existe firmeza e força num governo nacional que deseja governar para todos (...) Por isso, como representante de uma província totalmente discriminada por um governo provincial que instrumentaliza uma política que nada tem a ver com o crescimento político, social e econômico que hoje é proposto pelo governo nacional, vamos acompanhar a sanção deste projeto de lei.[31]

Esse relato seria questionado pela deputada Bayonzo, da mesma província de Soto, mas de partido contrário (embora alinhado com o Poder Executivo Provincial):

Com relação à minha província e ao que foi assinalado pela senhora deputada preopinante, quero dizer que falo a partir da experiência e do trabalho real e sério com as comunidades aborígenes. Justamente, trabalhei com a problemática da terra; fui presidenta da Comissão de Terras da Legislatura provincial e trabalhei seriamente, acompanhando as comunidades aborígenes e conhecendo profundamente sua problemática. Na minha província não houve uma só expropriação massiva de comunidades aborígenes. Por sinal, corrijo a senhora deputada preopinante, já que são entre 40 e 45 mil aborígenes de todas as etnias e não, como ela disse, 60 mil comunidades aborígenes no Chaco. Não houve sequer uma expropriação e creio que a minha província é uma das poucas onde se cumpriu a lei nacional e pagou essa dívida histórica que consiste em entregar a terra aos seus próprios donos (...) Na nossa província – isto se pode comprovar – constroem-se moradias para os aborígenes, convivemos perfeitamente com as comunidades originárias em todas as regiões onde estão assentadas, há programas de cultivo para os aborígenes e escolas bilíngues. É uma das poucas províncias em que há professores bilíngues e escolas de formação para esses professores (...) Definitivamente, creio que esta é uma iniciativa que soma e espero que a alocação de recursos pelo INAI se faça juntamente com outras províncias, sem subjugar autonomias provinciais e considerando as organizações locais, que são as que conhecem, verdadeiramente, a problemática.[32]

Essas discussões revelam até que ponto o fato de reivindicar o federalismo não impede que os pertencimentos e interesses partidários se anteponham às identidades provinciais que a postura federalista proclama defender e representar. É a partir dessa outra lógica que se pode entender como dois deputados que representam o povo do Chaco solicitem, tão vivamente, que se ponha freio às injustiças existentes em sua província, votando uma proposta patrocinada pelo governo nacional; como outra coprovinciana defenda a atuação do Poder Executivo local e, no entanto, não impute uma "iniciativa que soma"; e como o mais preocupado com a defesa das autonomias provinciais e a situação indígena seja deputado de uma das províncias que, historicamente, é a mais acusada de centralismo e a mais distanciada das "regiões com índios". De qualquer forma, e como é recorrente na história argentina,[33] o que continua sendo sugestivo é que os debates legislativos em torno da questão indígena sejam usados para dirimir outras questões.

"O PERFEITO É INIMIGO DO BOM"

Além de se responsabilizar o que quer que se defina como "a outra parte" (províncias, nação, gestões anteriores, outros poderes do Estado), dos parcos resultados mostrados até o momento, também não é raro defender-se a urgência de implementar soluções para agilizar projetos legislativos que não satisfazem ou que são considerados insuficientes. "O perfeito é inimigo do bom" é uma frase que, como algum legislador reconhece, orienta decisões sobre o que e por que apoiar determinadas iniciativas legislativas e serve, diria eu, para criar consenso, embora se saiba que as ações propostas não envolvam "soluções de fundo".

No caso em foco, apesar da unanimidade no Senado, fizeram-se ouvir certas críticas, ao menos em duas direções: uma, sobre não apresentar como solução definitiva algo que, na verdade, é um remendo que serve como paliativo para situações que afetam algumas, mas não todas, as comunidades; outra, a respeito das objeções sobre como definir e demonstrar a "posse tradicional". Na primeira das direções, diz a senadora Escudero:

As comunidades pedem os títulos, não estão sendo expropriadas. De modo que *este projeto de lei que suspende as expropriações não lhes outorga o título e, portanto, não soluciona o problema de fundo.* Elas sabem que, sem títulos, não há moradias nem são aprovados os projetos produtivos, de modo que a urgência é a questão do título. Por isso, uma vez sancionada esta norma, deveremos enfrentar imediatamente a solução do problema de fundo.[34]

Por sua vez, responde a senadora Fellner, coautora do projeto:

É verdade que o que querem é o título, porque até que não tenham o título, não há nada garantido. Quando falamos de regalias ou de servidão, sabemos o que acontece se não existe título. *Este é o primeiro passo: sustemos as expropriações porque, se não o fizermos, muito menos poderemos pensar em títulos. Vamos começar pelo princípio, por esta lei. Todos nós sabemos que nos falta muitíssimo, mas primeiro devemos parar com as expropriações e, depois, façamos o que temos que fazer em relação aos títulos.*[35]

E o senador Rossi reforça:

Considero que *este é um avanço importante, embora coincida totalmente com o que se disse aqui, no sentido de que não é a solução de fundo.* A solução de fundo será quando alcançarmos um reconhecimento integral a partir dessa posse convertida em reconhecimento jurídico. *Mas, quantas vezes se disse neste recinto que o perfeito é inimigo do bom?* Hoje, realmente, temos que dar uma resposta aos processos jurídicos, às sentenças que, obviamente, vão causar um dano irreversível.[36]

Paralelamente a esse pedido de apoio, baseado no argumento de "melhor pouco do que nada", outro fator que pesou no Senado foi o de anular toda modificação proposta ao projeto de lei apresentado, defendendo a "participação indígena" e o

apoio na sua elaboração/apresentação que tornaria impossível ou desaconselhável qualquer emenda. Como expressa a Senadora Kirchner, ao encerrar o debate:

> Senhor presidente: ouvi atentamente todos os senadores e, com isso, não deixo de confirmar a importância de abordar esta problemática. Em princípio, *quero deixar anexada a nota que os integrantes do Conselho de Participação Indígena em Chapadmalal enviaram aos senhores legisladores nacionais, aderindo a esta norma nos termos em que está expressa, o que para nós é muito importante. Falava da importância da participação que dignifica, contra o paternalismo ou o assistencialismo que gera clientes. Esta lei foi o resultado de um consenso com o Conselho de Participação Indígena que, em 37 assembleias, escolheu os 80 representantes que, hoje, assumiram esse Conselho, depois de transcorridos 21 anos desde que sua formação foi determinada por lei.*[37]

A força do argumento é acolhida pelo senador López Arias, quando desiste de propor uma modificação parcial: "Eu respeito e valorizo enormemente o método de constitucionalidade e participação do Conselho de Participação Indígena. Por isso (...) não vou insistir nesta modificação, privilegiando os acordos obtidos com o referido Conselho."[38]

Também vimos que outra forma de anular todo debate ou dúvida possível passou pela possibilidade peculiar de uma senadora garantir a conduta dos órgãos dependentes do Poder Executivo. Assim, diante das observações de outro senador sobre a criação do fundo orçamentário, Alicia Kirchner esclarece: "Sobre este ano, não tenho nenhuma dúvida de que, uma vez aprovada na Câmara dos Deputados, o Ministério do Desenvolvimento Social alocará ao INAI o necessário para que a Lei já possa ser posta em prática."[39]

Em todo caso, essa maneira de buscar/forçar o consenso limitou o curso de discussões realmente substantivas, como aquela sobre se o Estado deve expropriar e comprar de terceiros as terras de onde as comunidades indígenas venham a ser desalojadas,

ou se deve, ao contrário, confiscá-las, já que, de outro modo, se estaria reconhecendo direitos ilegítimos de propriedade a particulares. Porém, essa discussão estava incluída na própria fundamentação do projeto Kirchner-Fellner, transformado em Lei:

> À luz da nova normatividade constitucional, percebe-se como inapropriado recorrer à via expropriatória ou de aquisição de terras, quando se trata de regularizar aquelas em que as comunidades detenham posse tradicional e pública. Como é natural inferir, ambas as vias resultam contrárias ao espírito do reconhecimento da propriedade constante na Constituição Nacional, pois tanto a expropriação quanto a compra/venda reconhece em sua essência, necessariamente, a propriedade diante do expropriado ou do vendedor (Lei 26.160, Fundamentação).

Até aqui, procurei identificar algumas especificidades do funcionamento político que possam levar um projeto de lei a ser arquivado por falta de *quorum* ou a ser aprovado com grande apoio. Os altos e baixos entre 2005 e 2006 – isto é, entre os projetos arquivados e o que se resolve favoravelmente – não decorrem somente do fato de, num primeiro momento, a iniciativa ter sido, principalmente, de parlamentares da oposição e, logo depois, retomada e apresentada por congressistas da situação. Os primeiros aceitaram, inicialmente, apresentar a proposta presidencial aos legisladores, de modo a precipitar a sua promulgação em lei. O que talvez seja mais explicativo é que, nesse meio-tempo, houve reacomodações fora do Congresso. Refiro-me às pressões, em 2003, que uma parte do movimento indígena começou a exercer sobre uma administração que não tinha a "questão indígena" em sua agenda; à forma como essa demanda de participação foi recebida, a ponto de deflagrar a formação do Conselho de Participação Indígena, tantas vezes postergada; e à consequente redefinição de alianças que foi pondo e tirando de foco os dirigentes e representantes indígenas considerados "interlocutores legítimos". No entanto, mais que focalizar

as dinâmicas, o que faço a seguir é mostrar como, mesmo quando havia condições para discutir e aprovar uma iniciativa federal que durou vários anos (se tomarmos como ponto de partida a Lei 23.302 de 1985, ou a Reforma Constitucional de 1994), os argumentos dos legisladores a favor e contra manifestam, sim, uma sensibilidade pouco expressa antes, mas também expõem afirmativas de senso comum suspeitas de longa data.

"O ÍNDIO ESTÁ DENTRO DE NÓS"

Ao afirmar que nos debates em torno dessa Lei veio à tona uma sensibilidade pouco expressa antes, refiro-me, por exemplo, a discursos como o do deputado Bejarano, de Formosa, que enfatiza:

> (...) até parece que no século XXI estamos descobrindo os índios e, além disso, fomos procurá-los fora de nós. Orgulhosos, tiramos a poeira dos quadros do avô italiano ou espanhol e nos esquecemos de uma questão primordial (...): aqui houve fusão. Por isso, se deixasse passar por alto este aspecto, eu estaria traindo dois mandatos: o do sangue, porque reconheço ter uma porcentagem de sangue aborígene – *mais de 90% dos senhores deputados aqui presentes, certamente, têm algum antepassado indígena e corre por suas veias um jorro de sangue indígena* – e o da província que me elegeu (...); não é preciso sair procurando o índio lá fora, por uma questão de preconceito racial ou intelectual. *O índio está dentro de nós. Aqui houve fusão, houve integração. Somos parte desta Nação* (...) Vamos parar de comprar textos alheios. Vamos deixar de acreditar no que nos mandam: de uma vez por todas, olhemo-nos como argentinos e, depois, vamo-nos pôr a legislar.[40]

Ao contrário do que teria acontecido no Congresso em outras épocas, não só ninguém contestou essa indianização generalizada das câmaras legislativas, mas a própria ideia de uma matriz mestiça fundadora acompanhou a apresentação do projeto por uma de suas autoras. No entanto, entre tanta convicção de que

chegou a hora de contar a história de outra maneira, continuam a aflorar velhos pressupostos que, europeizando o coração da identidade nacional, minimizavam a existência de indígenas, confinando-a a determinadas regiões e, sobretudo, ruralizando-a. Como a coexistência de novas leituras e de velhas convicções gera novos pontos de tensão, interessa-me analisar dois núcleos de significado tão densos quanto persistentes, dos quais se deriva uma série de corolários. A partir destes, tento definir quais e de quem são os verdadeiros problemas e as possíveis soluções para encarar "a questão indígena". Esses núcleos permitem ver como ficam agora alojados os indígenas na geografia simbólica da Nação e entender a natureza de uma diferença cultural legítima que permita reconhecer e separar os aborígenes autênticos e merecedores dos "vigaristas" e astutos que tentam tirar proveito, amparando-se em "reivindicações justas".

PAÍS BRANCO OU MESTIÇO? OU DE QUEM É O PROBLEMA

A primeira coisa a ressaltar é que a simpatia pela causa indígena que se vem percebendo nos espaços públicos está provocando uma revisão da história do "país vindo dos barcos". Em muitos casos, tal reformulação opera como uma espécie de comovedora revelação de verdades suspensas ou silenciadas por décadas. Assim, quando a senadora Kirchner apresenta e justifica seu projeto, ela o faz dizendo:

> Muitos dizem "sou filho da grande migração que ocorreu lá pelo final de 1800", sejam eles filhos de espanhóis, suíços, alemães ou de diferentes nacionalidades europeias. Mas *essa não é a primeira matriz cultural*, como bem diz Carlos Martínez. *A primeira matriz cultural é por volta da conquista, quando os espanhóis se encontraram com nossas comunidades aborígenes e, em alguns casos, se misturaram ou se integraram. Mas, em outros casos, nossas comunidades aborígenes se afastaram em resistência e foram para povoados perdidos naquela época.*[41]

À primeira vista, caiu o véu. Mas, quão nova é essa leitura e em que medida consegue se desprender de outras implicações de um sentido de devir hegemônico de Nação? Longe de dar um giro copernicano ao narrar as tradições seletivas que buscam fundar o "argentino", a existência de distintas "matrizes" retoma leituras até agora limitadas a certas identidades provinciais do noroeste do país, região povoada pelas "civilizações mais avançadas", onde a interação com os conquistadores deixou um campo de povoadores mestiçados – gaúchos do vale e fronteiriços em Salta,[42] ou *criollos*-gaúchos em Catamarca.[43] Ou seja, em vez de reformular a fundo as velhas leituras, o que esta "nova" interpretação faz é olhar a geografia simbólica da Nação, menos do ponto de vista de Buenos Aires do que da "Argentina profunda".

No entanto, tal mudança de ponto de vista deixa intocadas outras afirmativas dessa geografia que limitam a aboriginalidade no tempo e no espaço. Como nos mitos ameríndios da origem do fogo, em que humanidade e animalidade se separam de uma vez por todas, o mito da mestiçagem está ligado a uma era fundadora e distante, em que "nossas comunidades aborígenes, ao resistir, se afastaram para plagas perdidas". E não só se mantiveram índios para sempre, mas ficaram em determinados lugares, principalmente nos territórios nacionais criados no final do século XIX no norte e no sul do país, como forma de incorporar o que, até aquele momento, eram territórios indígenas não controlados pela Nação.[44]

Por isso, mesmo quando o Censo Nacional de População indica que a maior proporção de pessoas autoidentificadas como indígenas ou seus descendentes reside em Buenos Aires e na Grande Buenos Aires, os senadores de certas províncias atribuem aos parlamentares de outras regiões muito mais experiência no assunto do que eles próprios. Concretamente, o senador Fernández, de Santa Cruz, que faz um vibrante arrazoado de apoio à sua coprovinciana e no qual manifesta "a alarmante situação em que vivem os povos originários, os povos aborígenes, que são vítimas constantes de espoliação da terra", afirma:

(...) em face desta problemática que, além do mais, *nós de Santa Cruz desconhecemos – porque as comunidades indígenas foram exterminadas na Patagônia*, e todo mundo sabe bem porque – tive a oportunidade de sair de minha ignorância escutando, justamente, as comunidades indígenas. E se havia algum elemento de dúvida, outro dia, no Salão Branco da Casa Rosada, enquanto se realizava um ato, todos os tipos de dúvida acabaram.[45]

Não há dúvida de que os povos do noroeste e os legisladores que bem os representam – que têm uma cultura indígena muito mais próxima que a nossa – vão ajustar nossas condutas para que os indígenas, os povos preexistentes ou originários de nosso país, recebam da mão do Parlamento a legislação que lhes falta para acabar com essa espécie de "estica-encolhe" entre aqueles que necessitam mais e aqueles que têm mais.[46]

Em suma, embora o problema seja de todos, alguns o conhecem melhor porque o teriam mais próximo. Automaticamente, isso os transforma em mais conhecedores e entendidos para propor soluções, ao contrário do que se poderia afirmar a partir do modelo de "fricção interétnica" de Cardoso de Oliveira e do que sustentou a Constituição do Brasil de 1988. De qualquer maneira, é, no mínimo, estranho que esse senador tenha tido a oportunidade de conhecer indígenas no Congresso da Nação, visto que vem de uma região – Patagônia – onde 13,5% da população se autoidentificou como indígena, e de uma província – Santa Cruz, que é também a dos Kirchner – de pouca população, "onde todos se conhecem" porque não chega a 200 mil habitantes e onde a porcentagem de autoidentificação oscilaria, no mínimo, entre 3,1% e 5%.[47]

Veremos a seguir como os diferentes estilos provinciais de construção de hegemonia foram se sobrepondo a imagens nacionais para concluir a articulação e regionalização de uma geografia simbólica de Nação com grande capacidade de minimizar e confinar a existência/presença indígena. De qualquer forma, podemos adiantar que, apesar de Santa Cruz ter sido

um território nacional, o estilo local de construção de hegemonia e identidade provincial foi tão eficaz em "argentinizar" os Tehuelche como indígenas "próprios" daquele solo, quanto em alardear sua extinção.[48] A pergunta em aberto é por que, precisamente, dessa parte do país – que tanto fez por extinguir ideologicamente o indígena de seu corpo social – é que surgiu o Projeto de Lei prometendo reparar as constantes "injustiças históricas" e atenuar a "alarmante situação" em que vivem os povos originários do país.

Por ora, quero ressaltar que, mesmo visões positivas e modernizadas que, supostamente, incluem o indígena no argentino sem reduzi-lo a este, reinscrevem, por sua vez, outro mecanismo próprio da formação argentina de alteridade. Ou seja, querem expelir o racismo e a racialização como problemas nacionais e locais, para cair em formas próprias de racialização e racismo.[49] Isso começa a ficar claro com a intervenção da senadora Escudero, que, como vimos, se apresenta como entendida no tema por ser oriunda de uma província como Salta, que tanto já havia feito por seus numerosos povos originários. No entanto, em 2006, reitera um juízo já presente entre os legisladores do século XIX:[50]

> Em 2002, viajei à Austrália, onde solicitei uma entrevista com suas autoridades para averiguar o que estão fazendo a esse respeito, dado que se trata de um país com uma importante população indígena (...). Porque *eles têm um problema mais grave que nós: embora aqui haja uma grande mestiçagem, na Austrália existe um problema muito mais profundo, relacionado com as diferenças raciais.*[51]

Sobre essa base, e numa época em que ninguém pode mais contradizer abertamente o direito à diferença cultural ou se aventurar a dizer que a cultura indígena é um obstáculo, é interessante observar como se montam outras duas afirmativas que levam à formação argentina de alteridade: confundir qualquer reconhecimento como discriminação que introduziria "divisões étnicas" perigosas e retirar da aboriginalidade a ideia de modernidade.

Na primeira das direções, é o deputado Pinedo que persegue o argumento de que "reconhecer equivale a discriminar", para a seguir dar a palavra à deputada Comelli, de Neuquén que, como veremos, tornará explícitas as verdadeiras preocupações desse bloco. Mas, antes, vejamos como o deputado Pinedo explica qual seria, de fato, uma visão "politicamente correta" da especificidade indígena, considerando como "progressistas" os ideais próprios do liberalismo do século XIX:

Quanto à questão dos povos originários, quero dizer que há duas maneiras de interpretar as relações na sociedade: uma é fazê-lo em tom de enfrentamento, em tom de seita, de gueto, de grupos separados e isolados que são diferentes entre si. *A outra maneira de interpretar as relações na sociedade é a progressista, que considera que o que está em jogo nas relações sociais é a humanidade como um todo e que todos os homens são iguais.* De modo que me parece extremamente importante o artigo da Constituição Nacional que obriga os argentinos a respeitar a origem cultural, as tradições culturais dos povos originários da Argentina que, em muitos casos, são extremamente valiosas. Mas *não me parece igualmente plausível nem louvável que pretendamos fazer divisões étnicas na Argentina, que seriam contrárias aos princípios progressistas mais básicos da Constituição Nacional e das tradições argentinas.*[52]

Por sua vez, a fala do deputado Cigogna – que apresenta a Lei e a defende em sua própria Câmara – mostra que, por trás de fervorosos discursos de respeito à diversidade e à especificidade indígena, podem subjazer ideias tradicionais mais próximas do primitivismo do que da diferença cultural. Assim, ao explicar que o conceito indígena de propriedade ou posse da terra é diferente do direito civil de origem romana, esse deputado sustenta:

Obviamente, estamos falando de povos que têm idiossincrasias espirituais e culturais, um *modo de ver a vida diferente de como vemos nós, os grupos humanos modernos*. Trata-se, exatamente, de preservar essas comunidades do ataque que pode significar seu contato com a civilização moderna e permitir que sigam suas vidas conforme suas pautas ancestrais.[53]

Então, ao menos para alguns legisladores, estamos numa nova era no que concerne ao reconhecimento dos direitos indígenas. Mas, o que essa nova era teria deixado intocadas são duas ideias constitutivas da filosofia política do século XIX, ideias estas que são pontos de partida fracos e limitados para encaminhar de maneira apropriada a implementação da Lei em pauta. Primeiro, é a visão liberal segundo a qual abrir espaço às diferenças legítimas é discriminar. Segundo, é a visão museográfica que propõe que o problema indígena contemporâneo advém do seu contato com a civilização moderna.

SOBRE ANCESTRAIS, TRADICIONAIS E ASTUTOS

Uma das questões que produziram mais observações e dúvidas – por pedir muito ou pedir pouco – foi a que tentava estabelecer o significado e as implicações de se suspender as expropriações, mesmo se restringindo aos casos em que a posse das comunidades é inquestionavelmente "tradicional", "atual" e "pública". O que nos interessa nesta seção é analisar não tanto os tecnicismos jurídicos por que passam tais preocupações, mas as formas de "separar o joio do trigo", de modo a garantir quem merece ser beneficiário e quais os interesses que devem ser corretamente defendidos ou violados. Nesse sentido, muito reveladoras de padrões de autenticidade, que há muito existem no país, são as figuras de "indígenas verdadeiros" e de "oportunistas" usadas para argumentar numa ou noutra direção.[54] Vejamos.

Apesar da tendência de interpretar a ideia de "tradicional" num sentido temporal (equivalente a "antigo") em vez de prático (equivalente a "formas de uso"), cabe reconhecer que, tanto o INAI como a fundamentação da Lei que retoma, textualmente, a memória desse órgão em 2004, propõem uma visão mais atualizada e aberta do que aquela que confunde ocupação tradicional com ancestral. Sustenta-se na memória oficial do INAI que:

(...) tradicionalmente, a "propriedade da terra" foi o ponto nevrálgico da problemática indígena e tornou-se a principal reivindicação dos povos indígenas argentinos (...). A respeito da "posse" indígena da terra, o INAI entende que é claramente distinta da regulamentada no Código Civil (...). Apesar da sutileza com que aparecem as características da posse, os lugares de assentamento periódico, os açudes, os poços, os territórios de caça, as regiões de coleta ou de pesca, os quase imperceptíveis cemitérios etc., *estão marcados de forma indelével na memória histórica dos povos indígenas. Essa memória histórica, indissociável da geografia, é o principal sinal de posse indígena, que agora possui* status *constitucional e que o INAI deve respeitar em suas políticas fundiárias.*[55]

Há um parágrafo idêntico na fundamentação do Projeto de Lei Kirchner-Fellner, finalmente aprovado, no qual se acrescenta:

Com referência às terras no presente Projeto de Lei, deve-se dar o teor outorgado no art. 13, inciso II da Convenção 169 da OIT: "(...) a utilização do termo 'terras' nos arts. 15 e 16 deverá incluir o conceito de territórios, o que cobre a totalidade do habitat das regiões *que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra maneira.*"[56]

Nesse contexto, uma das primeiras dúvidas sobre os conceitos em debate é introduzida pela senadora Escudero, que apoia essa Lei, mas, nem por isso, deixa de enfatizar o significado que se dará aos "signos" ideológicos problemáticos:

O art. 2º do texto me parece um avanço, pois, pela primeira vez, os juízes terão uma norma que estabeleça o que se deve provar e como se deve fazer; *deve-se provar que a posse é atual. Isto significa que as comunidades continuem com a posse e que essa posse seja pública, em oposição à posse clandestina. Com isso, damos aos juízes uma mensagem muito clara de que esta não é uma Lei para justificar usurpações de terras.* Por outro lado, tudo isto deve estar fidedignamente certificado (...). *Uma questão que me preocupa, e que a Lei de fundo deverá abordar, é o que se entende por "tradicional". Essa é a palavra que a Constituição marca e que teremos que delimitar um pouco, porque "ocupação tradicional" das comunidades indígenas é toda a República Argentina.*[57]

O interessante nesse caso é a preocupação da senadora de que os juízes recebam uma mensagem clara de que não podem usar a Lei para "justificar usurpações de terras", principalmente, porque os legisladores explicitaram que, geralmente, os membros do Judiciário entendem mal as leis, em detrimento dos indígenas. Mas, além disso, e a propósito de outras preocupações da legisladora Escudero, que analisarei depois, eu arriscaria minha própria interpretação sobre o que ela disse. Ao exigir que se fechasse a interpretação do "tradicional", Escudero preocupa-se menos em evitar que a autoctonia e a história possam remontar-se a tempos anteriores a 1492 (ou 1516, para essa parte do território) do que em permitir reivindicações que questionem políticas estatais de assentamento de comunidades indígenas muito mais recentes e sempre dependentes das diversas políticas de alienação de terras sobre as quais se entrelaçaram o Estado Nacional, os Estados Provinciais e os capitais privados beneficiados por eles.

Em todo caso, a maneira como o deputado Snopek, de Jujuy, tenta definir a ideia de "posse tradicional" indica a necessidade de se demonstrar um tempo significativo de residência no lugar reivindicado:

Considero importante assinalar que o Projeto de Lei se refere, primeiro, a comunidades indígenas originárias do país e não a um homem que habitualmente se diz originário, que recebe uma propriedade e, depois, pretende substituir o proprietário original. Não é assim; no momento em que se pretende aplicar as disposições da Lei, fala-se claramente de comunidades indígenas originárias e com personalidade jurídica registrada, isto é, não do que se tira às pressas no dia seguinte. Além do mais, diz-se "preexistentes". Veja, senhora presidenta, que [o projeto] contém uma definição muito importante que vale a pena assinalar: *fala das terras que as comunidades indígenas "tradicionalmente ocupem". Trata-se de uma tradição que implica mais que um número determinado de anos; implica, provavelmente, até gerações de habitantes. De modo que a norma não se refere àqueles que apareceram há dois ou três dias que, sabendo que se podia aplicar a Lei, ocuparam um espaço e procuraram obter sua propriedade por uma via imprópria* (...) creio que vale a pena precisar que *não estamos falando daquele grupo imobiliário no qual, se por acaso fizéssemos um estudo de DNA, na melhor das hipóteses, apareceria alguma gota de sangue indígena, como em muitos dos que estamos aqui sentados. Estamos falando daquela comunidade que tem uma longa tradição num lugar, mas a quem querem desarraigar de sua região*, deixando-a sem trabalho, sem possibilidade de subsistência ou com o risco de ser expulsa de sua própria terra *que lhe compete por tradição, origem e pertencimento.*[58]

A preocupação que subjaz a esse tipo de argumento é, na verdade, de garantir que os benefícios se limitem aos indígenas autênticos ou verdadeiros e não aos que só assumem e dizem representar essa identidade para obter benefícios. Isto introduz um tema recorrente ao se debater direitos indígenas. Ao menos os Mapuche ironizam ao criar a ideia de um "mapuchômetro" capaz de medir claramente a diferença entre "verdadeiros índios" e um evidente sem-número de espertinhos que, na maioria das vezes, são uma categoria que inclui os ativistas indígenas. É por isso que, nas palavras do senador Morales, uma das coisas boas da Lei em discussão é, justamente, falar

(...) do consentimento das comunidades indígenas, não de qualquer argentino que ponha uma pena na cabeça e se diga representante de comunidades indígenas, como há muitos aí por todos os lados. Até na Capital Federal *encontramos aqueles que, apesar de viverem aqui, dizem ser oriundos da comunidade indígena de Jujuy, o que todos conhecemos.*[59]

A clara distinção entre índios "verdadeiros" e "falsos" (ou *truchos* na gíria portenha) – que, para o senador Morales, leva a questionar se indígenas urbanos podem reivindicar aboriginalidade ou representação – implica não apenas evitar que "qualquer um" possa se proclamar beneficiário, mas também demonstra a preocupação de, ao se dar um sinal equivocado, estimular-se as usurpações de terra daqui em diante.

Na primeira das direções, não há desperdício na construção de aboriginalidade legítima que promove o deputado Caamaño, da província de Buenos Aires. Como vimos antes, foi ele que apresentou um fervoroso discurso em defesa das autonomias provinciais. Mas, ressalte-se, o fez com um relato pessoal: além de trazer à baila uma bisavó querendí e vinculá-la à província do Chaco, procurava mostrar o quanto sabe do tema e quanta autoridade tem para ser contra a atual corrente de simpatia pelos indígenas e que impede os legisladores menos aptos de ver as coisas como são:

Ninguém pode me dizer que não conheço os índios. Não preciso usar palavras bonitas como "povos originários", "irmãos aborígenes" e muitas dessas que usam alguns corruptos que vivem à custa deles, dos favores, das organizações de qualidade dúbia, dos votos que vendem a três ou quatro partidos por eleição (...) não tenho medo de falar do tema nem tenho que me enfeitar com penas alheias porque eu, sim, conheço os índios. Eu, sim, conheço os Wichí. Sim, conheço a diferença entre um Pilagá e um Wichí, porque convivi com eles. Sei o que aconteceu e sei também que não é a primeira vez que se entregaram terras a eles. Não é a primeira vez nem será a última em que essas terras são doadas,

usurpadas ou exploradas por espertalhões. Pessoalmente, trabalhei na entrega de terras em Las Palmas. Neste recinto, há deputados do Chaco que devem me conhecer de tanto ir a esses lugares. Sabem o que aconteceu? Nunca foram trabalhadas. Sabem o que aconteceu? Que muitas dessas terras foram depredadas por espertos caras pálidas que fizeram fornos de carvão e destruíram florestas centenárias de *urunday* e algarrobeira. Vi com meus próprios olhos, ninguém me contou. Como podemos prever que com esta Lei isso não aconteça? Não consigo perceber. (...) Esclareço que eu me refiro a eles como índios porque isso de "irmão aborígene" ou de "povo originário" me soa muito suspeito, me soa a astúcia. Como os espertinhos que estiveram na Praça de Resistência.[60] Eram todos uns oportunistas e o chefe, um sem-vergonha que conheço, é um taxista de Colônia Benítez. Grande sem-vergonha! Homem de muito maus costumes, além do mais (...). De forma alguma podemos continuar beneficiando estes sem-vergonhas de Coronel Vedia, Las Palmas ou San Carlos, onde há milhares de hectares depredados. Um *urunday*, um *quebracho* ou uma algarrobeira precisam de 80 a 90 anos para se desenvolver. Hoje não há mais nada, mas os índios continuam em seus ranchinhos esperando as eleições. É isto que vamos fazer se aprovarmos este projeto.[61]

Quanto à preocupação de estimular a multiplicação de usurpações, o senador López Arias, ao anunciar seu voto afirmativo, esclarece:

(...) acompanho com entusiasmo tudo aquilo que ajude a resolver a questão dos povos originários ocupantes de suas terras; mas também *temos que ser muito precisos tecnicamente para definir o âmbito de aplicação da Lei e evitar, assim, beneficiar outros setores que não sejam exatamente as comunidades aborígenes*. Às vezes, se não somos muito precisos, se não estabelecemos um procedimento de prova e se não permitimos um pronunciamento jurídico ágil sobre quem tem direito ou não a acolher a suspensão, *corremos o risco de estimular algum tipo de ocupação de terras não contemplado no objetivo do presente Projeto de Lei.*[62]

Desde o início, a senadora Escudero tem uma preocupação semelhante, mas leva para outro caminho as possíveis raízes da suspeita e os efeitos de deixar que aqueles que "trabalham de índios", ou dizem trabalhar para eles, façam algum tipo de reivindicação territorial que atente contra a soberania estatal:

Também quero insistir em outro tema. Parece-me que o INAI precisa trabalhar de maneira mais coordenada com as instituições provinciais que têm competência nessas questões. Segundo a norma, pareceria que o INAI trabalhará com as províncias, mas também com as ONGs e com as universidades. *Nesse sentido, quero chamar um pouco a atenção sobre algumas ONGs*, porque o que tem que ficar muito claro neste debate – para a interpretação correta da norma – é o que se entende por "questão indígena" (...) E quero chamar a atenção para algumas organizações não governamentais *que estão trabalhando nesta questão, especialmente em regiões de fronteira. Ao que parece, querem se apropriar de uma parte do território argentino (...) Nesse sentido, deve ficar absolutamente claro que este Congresso sancionará uma Lei para os argentinos,* considerando, admitindo e reconhecendo a participação igualitária dos povos argentinos que têm um lugar no território nacional; mas *de maneira alguma permitiremos que se ponha em risco a soberania de nosso país.*[63]

Em suma, a Convenção 169 – vigente no país, e que a Lei em discussão retoma em sua fundamentação – é utilizada apenas parcialmente, pois não se acolhe, por exemplo, a ideia de que certos direitos relativos a povos localizados em diferentes países possam, de algum modo, transcender as fronteiras nacionais.

De qualquer forma, na Câmara dos Deputados haverá os que querem ser ainda mais explícitos sobre quem são os que se fazem passar por indígenas e que interesses e apoios os movem. Não é por acaso que essa explicitação provém de uma legisladora de Neuquén. É preciso esclarecer que a província de Neuquén é a sede da Coordinación de Organizaciones Mapuche, que tanto tem confrontado os sucessivos governos provinciais ao se

aproximar da atual administração federal. Pela clareza com que expõe a hermenêutica da suspeita aplicada a distinguir índios verdadeiros de falsos índios, "reivindicações justas" de "politização intolerável" e quem merece de quem não merece,[64] vale a pena citar a fala da deputada Comelli:

(...) continuo acreditando que este projeto está destinado a gerar mais problemas que soluções e que vai afetar seriamente os interesses da Nação. Digo isto longe de alentar qualquer ideia de outros tempos em que a diversidade e a tolerância eram só entendidas para os brancos, a expensas de nossos irmãos indígenas. Creio que *no país há lugar para todos, mas talvez não para os que, com um verniz de resistência ou protesto social, procuram, na realidade, criar verdadeiros territórios políticos, onde não se apliquem as leis argentinas*. Isto nós *vimos e sofremos muitas vezes, sobretudo na província, através da palavra e da ação violenta de setores que se chamam "povo mapuche reivindicando um território"*, nem sequer as terras. Também não são a maioria, e digo isto como representante eleita pelas comunidades mapuche da minha província (...). *Na verdade, esta norma é um tipo de anistia social com a qual se estaria beneficiando tanto justos como pecadores, que poderia trazer sérios prejuízos, inclusive econômicos, ao Estado nacional. Estão comprometendo não apenas recursos públicos, mas a ação do Estado, tanto para os irmãos indígenas que foram injustamente espoliados em seus direitos ou em suas terras – existem esses, certamente, são muitos –, como para estes grupos que vergonhosamente pretendem fazer um negócio. Muitos ocupam terras sabendo que nunca lhes pertenceram e, atualmente, estão fazendo gestões para serem considerados pelo INAI como comunidades indígenas (...) é uma grande falácia*, tal como assinalei no começo, em defesa dos povos mapuche, que minha província reconhece, desde 1960, com o primeiro censo e a primeira reserva de 175 hectares para a posterior atribuição dos títulos aos que lhes pertenciam em vida comunitária e em defesa de sua cultura.[65]

Mas não passará muito tempo até que a Deputada Comelli, de Neuquén, explicite outras preocupações que motivam sua fala:

Também não existe uma definição clara das terras que tradicionalmente ocupam. Como em todo regime de emergência, a interpretação das consequências deve ser restrita e reservada para minimizar os danos aos direitos constitucionais de terceiros.[66]

Chegamos, assim, à necessidade de defender interesses privados, um dos pontos substantivos a que também havia chegado a senadora Escudero:

Também quero transmitir a minha preocupação, porque *com responsabilidade de governo, temos que olhar o conjunto. Qual é o impacto que uma declaração de emergência por quatro anos pode ter nos investimentos que se quer fazer na província?* A mim me preocupa apenas o *departamento de San Martín de Salta porque, de acordo com o censo de 2001*, o INDEC *dá uma cifra de 33,7% de desemprego. Se existe algum lugar na minha província que necessita investimentos para gerar empregos decentes é o departamento de San Martín, já que foi o mais castigado pela privatização de YPF*, pelos conflitos violentos de 2000, pela destruição da ponte do rio Seco e pelo excesso de chuvas. *Agora, tenho medo que seja castigado porque, durante quatro anos, enquanto dure a emergência, ninguém vai querer investir no departamento de San Martín, que é onde temos alguma situação de conflito.*[67]

INTERPRETAÇÃO E DISCUSSÃO

No início do artigo, dissemos que reconhecimentos aparentemente semelhantes – por exemplo, o direito indígena a terras e territórios próprios – podem ter concretizações diferentes em distintos países. Num país como o Brasil, embora o Estado detenha sempre a propriedade, é interessante que se tenha avançado em processos de demarcação de territórios, pelo menos, entre determinados povos. Na Argentina, o Estado pode renunciar à sua propriedade, mas os proprietários privados só são considerados *superficiários*, isto é, têm direito apenas sobre o solo,

mas não sobre o subsolo. Ainda assim, o avanço em termos de reconhecimento da posse e regularização de títulos de propriedade indígena não só avançou em ritmo lento, mas, sobretudo, de forma muito reduzida e desigual.

Essa reticência advém de muito tempo atrás. Mencionamos que, no mesmo momento em que o Chile distribuía mais de três mil títulos de *Merced*, na Argentina, avançava-se de maneira paradoxal. Alienavam-se grandes extensões de terra em mãos privadas – inclusive estrangeiras[68] – e retalhava-se a "colocação" dos "restos de tribos" resultantes da chamada "Conquista do Deserto" e dos campos de concentração e deportação de indígenas criados depois do término das campanhas militares.[69] Na Patagônia, vai-se criando um panorama não só de constantes desmembramentos dos grupos parentais mapuche-tehuelche, mas de frequentes expropriações e reassentamentos em um contexto de insegurança jurídica que, na maioria dos casos, chega até os dias de hoje. Como explicar essa desigual predisposição estatal que se mostra, de um lado, generosa no que diz respeito às privatizações de território e, de outro, evasiva diante da radicação de povos indígenas?

Mónica Quijada[70] sustenta que um dos fatores-chave na formação do Estado-Nação argentino foi enfatizar o território como símbolo de pertencimento cívico. Essa predisposição teria possibilitado um afã homogeneizador da cidadania, ancorado na ideia de que a residência comum teria a capacidade de tornar os cidadãos iguais/autênticos. Sendo assim, podemos entender a relutância em dar terras a indígenas – sendo o território uma parte consubstancial da própria entidade de Estado-Nação – mas não poderíamos compreender os amplos processos de alienação e privatização iniciados desde antes da chamada "Conquista do Deserto" e que continuaram por muitas décadas mais.

Para compreender esse paradoxo, é preciso ressaltar que a homogeneização promovida era muito seletiva. Já dissemos que nem todos entravam no "caldeirão de raças", nem com a mesma facilidade, nem na mesma ordem,[71] embora mais tarde sustentássemos, inclusive, que a construção do Estado-Nação argentino pareceu promover e basear-se em dois *melting pots* diferentes,

com regras e efeitos próprios.[72] Assim, no caso das populações nativas, a homogeneização podia alcançar as pessoas, mas nunca os povos indígenas enquanto coletivos. Sempre se viu a alteridade indígena como difícil de dirigir no seio da Nação, e uma das formas de proceder diante dessa contradição foi menosprezar material e ideologicamente sua existência e presença. Ao contrário, os que vinham de outras origens tinham inequívoca aptidão potencial de cidadania. Por conseguinte, nestes casos, podia haver dúvidas circunstanciais sobre a absorção de determinados contingentes, como os galeses de Chubut. No entanto, sucessivas administrações federais nunca consideraram especialmente problemático alienar parte do território estatal em suas mãos, nem mesmo sendo companhias que, como The Argentine South Land Company Limited (hoje, em mãos da *holding* Benetton, com mais de 1.200.000 hectares de propriedade), tinham sua matriz em Londres.[73]

Ao tomar este mesmo caso como um exemplo entre tantos, já podemos notar como, muito cedo, já fica em evidência uma das características da performatividade cultural que anima a prática política na Argentina. Essa performatividade também opera hoje, mesmo quando em outros aspectos fica evidente que o valor e o lugar atribuído ao "indígena" se transformaram nas narrativas da Nação. Refiro-me à defesa e à proteção dos interesses de terceiros ou particulares – dentre os quais estão os interesses pessoais dos próprios funcionários – sobre os direitos constitucionalmente reconhecidos de outros cidadãos, indígenas ou não, um argumento que também foi apresentado para rebater certas "imprecisões" da Lei em debate.

Por outro lado, é óbvio que, na discursividade hegemônica e oficial, a existência de povos originários já não é hoje declamada como obstáculo para o progresso e para o desenvolvimento, como era até algumas décadas atrás. Ao contrário, agora seria politicamente incorreto desconhecer seus direitos – embora alguns legisladores e funcionários continuem sem poder distinguir o que diferencia os direitos indígenas constitucionalmente reconhecidos dos direitos econômicos e sociais universais dos cidadãos.

A esse respeito, é muito interessante comparar as posições de funcionários e legisladores de uma mesma província em âmbito nacional e local. Possivelmente, essa Lei – além de seus frutos que ainda estão por ser vistos, pois sequer foi regulamentada[74] – passará aos anais da história como "a Lei Kirchner". Foi o próprio presidente que a enviou para discussão no Congresso em 2004, e sua irmã, como senadora de Santa Cruz, que conseguiu obter, primeiro, *quorum* para discuti-la e, segundo, os votos majoritários para aprová-la nas duas câmaras. Em ambos os casos, as apresentações mostram uma defesa atualizada da responsabilidade e obrigação estatal de tornar os direitos indígenas efetivos. Em boa hora.

Em todo caso, o que levanta questões é: a partir de que experiências prévias foram-se acumulando visão e decisão política para fomentar essas transformações. Um lugar possível seria a própria província de Santa Cruz, onde ambos os funcionários tiveram responsabilidades administrativas por mais de um período.

Hoje em dia, em Santa Cruz, começam a surgir estratégias para aplicar algumas das políticas indigenistas em vigor. Não obstante, quando se examina a situação da população indígena local, percebe-se um processo sistemático de alienação de terras definidas por decretos presidenciais para o assentamento de comunidades indígenas. Porém, nota-se também um desconforto dos atuais funcionários locais quando inquiridos sobre se há intenção de criar um órgão indigenista em âmbito provincial que determine políticas específicas. Eles entendem que seus direitos estão, de fato, cobertos pelas políticas sociais que chegam a todos os cidadãos de Santa Cruz.[75] É importante destacar que, neste caso, a administração federal e a provincial coincidem em seu caráter partidário. Isto significa que não dá para jogar esse outro jogo tão característico da política argentina, ou seja, apropriar-se ou deslindar, seletivamente, responsabilidades e competências frente à outra parte, diante de iniciativas que querem fomentar ou travar.

Talvez algumas pistas dessa aparente contradição tenham sido dadas por um dos senadores da mesma província que tão fervorosamente apoiou o projeto. Se lembrarmos sua fala, veremos algumas características de formação provincial de alteridade que reinscreve determinadas chaves do que até há pouco se promovia como parte da formação nacional de alteridade para todo o país: em Santa Cruz não há indígenas; foram todos exterminados; daí, a impossibilidade de saber o que fazer com uma "questão" sobre a qual talvez outros (com o conhecimento específico que vem da proximidade com indígenas) possam e devam contribuir com alguma dica. É que os indígenas – como as vaquinhas, diria Atahualpa Yupanqui – parecem continuar sendo sempre alheios.

Um percurso tão extenso, como o que foi feito aqui pelos contextos de sanção de uma lei, pode ter vários propósitos. Primeiro, é a importância de contar com registros detalhados de circunstâncias que têm as memórias sociais para resguardar de maneiras muito mais sucintas e parciais. Depois, trata-se de buscar compreender e explicar fatos atuais à luz de histórias de formação dos Estados-Nações, seja para identificar as particularidades de certas trajetórias *per se*, isto é, com fins comparativos. Em boa medida, estas duas últimas metas são o propósito explícito deste trabalho. No entanto, há um terceiro propósito – até agora não declarado – que, na verdade, teve um papel de destaque no que foi exposto até aqui. É analisar a gênese de determinadas iniciativas, buscando indícios de possíveis obstáculos futuros durante sua implementação. É menos uma forma de previsão – porque, ao fazer seu próprio trabalho, a práxis social sempre pode nos surpreender – do que uma maneira de conhecer os campos de determinação, de fixação de condições e pontos de partida, que compõem os parâmetros habilitados de agencialidade, dessa dinâmica que nos permite fazer a história, ainda que em condições que não escolhemos. Assim, o que o Estado propõe como "reparação histórica", inédita e imperiosa, é, em parte, uma questão de tensões históricas e de possibilidades

conjunturais. Porém, não menos importante, é um trabalho de reinscrição de campos de determinação a serem visualizados, porque abrem para os povos indígenas e para aqueles que acompanham sua luta outro enorme desafio para o futuro.

NOTAS

[1] O título de *Merced* foi criado por uma Lei em 1866, em que o Estado outorgava e reconhecia a propriedade legal das terras indígenas coletivas no nome de um líder responsável (N. T.).

[2] J. Bengoa, *Historia social del pueblo Mapuche*. Siglos XIX y XX, Santiago de Chile, Ed. Sur, 1985.

[3] C. Briones, W. Delrio, Patria sí, colonias también. Estrategias diferenciadas de radicación de indígenas en Pampa y Patagonia, em A. Teruel, M. Lacarrieu e O. Jerez, *Fronteras, ciudades y estados*. Colección Mnemosine, Córdoba, Alción Editora, 2002, p. 45-78.

[4] Consideramos as *formações nacionais* – e, inclusive, provinciais – *de alteridade* como efeito das complexas articulações entre sistemas econômicos, estruturas sociais, instituições jurídico-políticas e aparatos ideológicos prevalecentes nos vários países, o que leva não apenas a produzir categorias e critérios de identificação/classificação e de pertencimento, mas também, ao administrar hierarquizações socioculturais, a regular condições diferenciais de existência para os distintos tipos de outros internos que se reconhecem como parte histórica ou recente da sociedade sobre a qual um determinado Estado-Nação estende sua soberania (Claudia Briones, Formaciones de alteridad: contextos globales, procesos nacionales y provinciales, em *Cartografías argentinas*. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad, Buenos Aires, Editorial Antropofagia, 2005, p. 11-43).

[5] Nossa ideia de *performatividade cultural* procura compreender as dinâmicas nacionalmente diferenciadas de recriação e processamento de marcações e demandas de políticas de Estado e de lutas por reconhecimento. Retomamos a proposta de George Yúdice, que considera os enquadramentos de representação que canalizam a significação do discurso e dos atos não apenas da perspectiva dos marcos conceituais e pactos internacionais, mas também dos condicionamentos institucionais do comportamento e da produção de conhecimento. Gerados por relações organizadas de forma diversa entre as instituições estatais e a sociedade civil – a magistratura, a polícia, as escolas e as universidades, os meios de comunicação de massa, os mercados de consumo etc. –, esses enquadramentos permitiriam explicar, segundo o autor, por que diferentes estilos/contornos nacionais promovem uma absorção ou receptividade diferente diante de noções como "diferença cultural" e exercem, de maneira também diferente, o mandato globalizado de reconhecer o direito à diferença cultural imposto por instituições intergovernamentais e agências multilaterais (G. Yúdice, *El recurso de la cultura*. Usos de la cultura en la era global. Ripollet, Espanha, Gedisa Editorial, 2002, p. 60-61, 81).

[6] Não obstante, num ato difícil de compreender tanto em termos de procedimentos, como de sincronização das políticas de Estado, o Congresso da Nação havia adotado essa convenção como Lei Nacional 24.071 em 1992.

[7] C. Briones, M. Carrasco, D. Escolar, A. Lazzari, D. Lenton, J. M. Obarrio e A. Siffredi (GELIND, Grupo de Estudios en Legislación Indígena), Etnografía del discurso jurídico sobre el indígena. La Resolución 4.811 desde la pragmática, *Publicar en Antropología y Ciencias Sociales*, v. VIII, 1999, p. 51-68, Buenos Aires, Colegio de Graduados en Antropología e EUDEBA, 1999; C. Briones, M. Carrasco, D. Lenton e A. Siffredi (GELIND, Grupo de Estudios en Legislación Indígena), La producción legislativa entre 1984 y 1993, em M. Carrasco, *Los derechos de los pueblos indígenas en Argentina*, Asociación de Comunidades Indígenas Lhaka Honhat e IWGIA, Buenos Aires, VinciGuerra Testimonios, 2000, p. 63-190, Série Documentos n. 30.

[8] É bom que se reconheça esse desconhecimento. O que assusta é a sua amplitude que, na verdade, é mais o resultado da incapacidade de ler as informações disponíveis do que propriamente da falta de informação. Por exemplo, quando a senadora Alicia Kirchner apresenta seu projeto, sustenta que "o censo de 2001 nos fala de 281.959 aborígenes, alguns vivendo em suas comunidades de origem e outros inseridos nas diferentes províncias do país. Estão registradas 914 comunidades aborígenes não apenas no Instituto Nacional de Assuntos Indígenas, mas em todas as províncias que têm institutos provinciais que – devemos reconhecer – muito fazem a esse respeito" (Honorable Senado de la Nación, versão taquigráfica, 16 ago. 2006, p. 11). Enquanto isso, seu funcionário imediatamente inferior com competência nessas questões, Jorge Rodríguez, presidente do INAI, sustentava dois anos antes: "No censo de 2001, depois de muitas discussões, introduziu-se uma pergunta sobre se algum membro da família se autorreconhecia como indígena. Aproximadamente um milhão de pessoas se autorreconheceram indígenas. Digo 'aproximadamente' porque não tenho o número exato, já que o INDEC até hoje não deu o dado oficial" (Comisión de Población y Desarrollo Humano de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2004). Em suma, a senadora – ex- e futura ministra de Desenvolvimento Social da Nação – confunde quantidade de domicílios, onde há autorreconhecimento de alguns de seus membros como indígenas ou descendentes de povo indígena, com a "quantidade total de aborígenes". Enquanto isso, o presidente do INAI espera por um dado que o INDEC não poderia lhe dar, por ter considerado como unidade do censo os domicílios e não os indivíduos, e porque a Pesquisa Complementar, realizada anos depois, operou por amostragem e não exaustivamente. De qualquer forma, numa nota de imprensa distribuída em 29 de novembro de 2006 pelo Instituto Nacional de Estatística e Censos (INDEC), apresenta-se um quadro com o qual "se começa com a divulgação dos totais nacionais definitivos por povo". O mesmo projeta uma cifra de 31 povos, chegando a um total de 485.460 indivíduos. Disponível em <http://www.indec.mecon.gov.ar>, acesso em 5 abr. 2007.

[9] Refere-se à política de registrar a personalidade jurídica das comunidades indígenas sob a figura de direito privado de "associação civil sem fins lucrativos", em vez de fazê-lo conforme os critérios da Resolução 4.811, de 1996, que regula os procedimentos do RENACI (Registro Nacional de Comunidades Indígenas). Para uma análise desta resolução e suas implicações, ver C. Briones, M. Carrasco, D. Escolar, A. Lazzari, D. Lenton, J. M. Obarrio e A. Siffredi (GELIND, Grupo de Estudios en Legislación Indígena), Etnografía del discurso jurídico sobre el indígena, p. 51-68.

[10] Comisión de Población y Desarrollo Humano de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2004.

[11] Comisión de Población y Desarrollo Humano de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2004.

[12] As ações em curso são detalhadas nos seguintes termos: "Neste momento, há dois programas de Regularização de Terras em funcionamento. Temos um Programa de Regularização de Terras na província de Jujuy onde estão sendo regularizados mais de um milhão de hectares para mais de 100 comunidades. É um processo que esteve parado e que, no último ano e meio, voltou muito intensamente por decisão do governo provincial. E também estamos trabalhando com um Programa de Regularização de Terras na província de Rio Negro que, junto com a de Jujuy, é a que tem os planos mais bem elaborados que incluem as comunidades indígenas. No tema relacionado às terras, também estamos trabalhando na compra de um imóvel já adquirido para uma comunidade em Marcos Paz, província de Buenos Aires. Trata-se de um imóvel de dois hectares (...) E, depois, estamos comprando dois imóveis na região de Resistência, na província do Chaco, para comunidades que estavam assentadas ali. Trata-se de dois imóveis que estão muito próximos da capital. É isto que se está fazendo no Programa de Regularização de Terras que temos no INAI" (Comisión de Población y Desarrollo Humano de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2004).

[13] CEA (Conferencia Episcopal Argentina), *Una tierra para todos,* Buenos Aires, CEA, 2005, p. 13.

[14] *Ibidem*, p. 28.

[15] *Ibidem*, p. 61.

[16] *Ibidem.*

[17] Disponíveis em <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cpyrhumanos/Proy_Orig_Tierr.htm>.

[18] Disponível em: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cpyrhumanos/Anteproy_Tierr.htm>.

[19] Disponível em: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cpyrhumanos/Anteproy_Tierr.htm>, grifos nossos.

[20] Argentina, Lei Nacional 26.160 de 2006, *Emergencia de la propiedad comunitaria indígena*, disponível em <http://www.diputados.gov.ar>, acesso em 13 mar. 2007.

[21] Nos debates, outros legisladores são ainda mais severos com o Poder Judiciário "que faz pouco das leis e garantias constitucionais", ou que passa "sentenças aberrantes fundadas em legislação que não se opõe a direitos preexistentes e consagrados constitucionalmente" (OD - Orden del Día. Cámara de Diputados de la Nación, Sesiones Ordinarias 2005, *Orden del Día*, 2.396, p. 7, disponível em <http://www.diputados.gov.ar/dependencias/dcomisiones/periodo-122/122-20052396.pdf>, acesso em 13 mar. 2007, p. 7). Honorable Senado de la Nación, versão taquigráfica, 16 ago. 2006, p. 29, grifos nossos.

[22] Honorable Senado de la Nación, versão taquigráfica, p. 32, 16 ago. 2006, grifos nossos.

[23] Honorable Cámara de Diputados de la Nación, versão taquigráfica, 1 nov. 2006, grifos nossos.

[24] Lei 26.160, Fundamentação, grifos nossos.

[25] ORDEN DEL DÍA. Cámara de Diputados de la Nación. Sesiones Ordinarias 2005, *Orden del Día*, n. 2.396, p. 7.

[26] Sem dúvida, essa tensão é conhecida e gerenciada pelos movimentos e organizações indígenas locais na busca de aliados circunstanciais para confrontar antagonistas históricos ou passageiros. Para um exemplo de alianças com órgãos federais para confundir a oposição das administrações provinciais, ver Claudia Briones, *Weaving "the Mapuche people"*: The cultural politics of organizations with indigenous philosophy and leadership, Tese de Doutorado, Universidade do Texas, Austin, 1999.

[27] Exemplificando: no debate, a senadora Sonia Escudero, de Salta, apresenta-se como uma pessoa entendida no assunto, proveniente de uma província que está adiantada no reconhecimento e nas políticas vinculadas ao tema em debate. Assim, depois de enumerar tudo o que ela e sua província fizeram pelos índios, refere-se ao que reconhece como pendente nos seguintes termos: "E estamos avançando em relação aos últimos lotes fiscais em mãos de comunidades indígenas: refiro-me aos lotes 55 e 14, localizados na região do Pilcomayo, na fronteira com o Paraguai e com a Bolívia, num processo de solução amistosa que está sendo debatido na Comissão Interamericana de Direitos Humanos" (Honorable Senado de la Nación, versão taquigráfica, p. 1.816, ago. 2006). Introduz, assim, uma situação em que o governo federal está em vias de ser julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos pelo sistemático desconhecimento dos acordos realizados entre o Governo Provincial de Salta e a Associação de Comunidades Indígenas *Lhaka Honhat*, numa negociação que já leva mais de 20 anos (M. Carrasco e S. Zimmerman, *El caso Lhaka Honhat*, Copenhague, IWGIA, Informe 1. 2006, disponível em <http://www.cels.org.ar/Site_cels/documentos/informe_iwigia.pdf>, acesso em 13 mar. 2007). É interessante ressaltar que, embora diferentes funcionários federais se eximam de responsabilidades, dizendo que o governo de Salta pouco colabora e não aceita sugestões das outras partes para destravar esse processo de solução amistosa, ninguém contradiz as palavras daquela senadora.

[28] A esse respeito, num momento do debate quando se examinavam os protestos indígenas que sacudiram a província do Chaco, o deputado Zancada, de Santa Fé, decidiu destacar a conivência de funcionários provinciais na expropriação dos índios nos seguintes termos:

> Acabei de ouvir a senhora deputada preopinante assinalar que, em relação aos aborígenes e suas terras, há alguns ruralistas interessados, e eu acrescentaria que também há alguns funcionários de diferentes órgãos de cadastro de províncias argentinas que passam e informam a imobiliárias e a esses empresários quais são as terras sem títulos em cada província (Honorable Cámara de Diputados de la Nación, versão taquigráfica, 1 nov. 2006).

[29] Honorable Cámara de Diputados de la Nación, versão taquigráfica, 1 nov. 2006.

[30] *Ibidem*, grifos nossos.

[31] *Ibidem*, grifos nossos.

[32] *Ibidem*, grifos nossos.

[33] D. Lenton, *De centauros a protegidos*. La construcción del colectivo pueblos indígenas como sujeto de las políticas indigenistas del Estado argentino (1880-1970), Tese de Doutorado, Universidade de Buenos Aires, Buenos Aires, 2006.

[34] Honorable Senado de la Nación, versão taquigráfica, p. 21, 16 ago. 2006, grifos nossos.

[35] Honorable Senado de la Nación, versão taquigráfica, p. 26, 16 ago. 2006, grifos nossos.

[36] Honorable Senado de la Nación, versão taquigráfica, p. 28, 16 ago. 2006, grifos nossos.

[37] Este não é o lugar para discutir os pormenores da formação do Conselho de Participação Indígena, ou a forma como se produziram os realinhamentos políticos de determinadas direções ou organizações, auspiciosos para alguns e problemáticos para outros. Ao contrário, é o lugar para ressaltar a chave que abre a possibilidade, em termos de construção de hegemonia cultural, de afirmar que o "órgão de representação" que permite aos indígenas ser interlocutores do Estado apoie ou não uma determinada medida política ou proposta. Honorable Senado de la Nación, versão taquigráfica, p. 38, 16 ago. 2006, grifos nossos.

[38] Honorable Senado de la Nación, versão taquigráfica, p. 40, 16 ago. 2006.

[39] Honorable Senado de la Nación, versão taquigráfica, p. 42, 16 ago. 2006.

[40] Honorable Cámara de Diputados de la Nación, versão taquigráfica 1 nov. 2006, grifos nossos.

[41] Honorable Senado de la Nación, versão taquigráfica, p. 10, 16 ago. 2006, grifos nossos.

[42] P. Lanusse e A. Lazzari, Salteñidad y pueblos indígenas: continuidad y cambio en identidades y moralidades, em C. Briones *et al.*, *Cartografías argentinas*, p. 223-252.

[43] C. Pizarro, *"Ahora ya somos civilizados"*. La invisibilidad de la identidad indígena en un área rural del Valle de Catamarca, Colección Thesys, v. 10, Córdoba, Editorial de la Universidad Católica de Córdoba, 2006.

[44] C. Briones, *Weaving "the Mapuche people"*.

[45] Honorable Senado de la Nación, versão taquigráfica, p. 16, 16 ago. 2006, grifos nossos.

[46] Honorable Senado de la Nación, versão taquigráfica, p. 17, 16 ago. 2006, grifos nossos.

[47] Ver <http://www.indec.mecon.ar/webcenso/index.asp>.

[48] M. Rodríguez, *Fantasmas Tehuelches en el imaginario santacruceño*, Monografia. Licenciatura em Ciências Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1999.

[49] C. Briones, Formaciones de alteridad.

[50] C. Briones, Construcciones de aboriginalidad en Argentina, *Bulletin de la Société Suisse des Américanistes*, Genebra, n. 68, p. 73-90, 2004.

[51] Honorable Senado de la Nación, versão taquigráfica, p. 18, 16 ago. 2006, grifos nossos.

[52] Honorable Cámara de Diputados de la Nación, versão taquigráfica, 1 nov. 2006, grifos nossos.

[53] Honorable Cámara de Diputados de la Nación, versão taquigráfica, 1 nov. 2006, grifos nossos.

[54] C. Briones, *La alteridad en el cuarto mundo*. Una construcción antropológica de la diferencia, Buenos Aires, Ediciones del Sol, 1998.

[55] INAI, 2004, p. 11, grifos nossos.

[56] Lei 26.160, "Fundamentação", grifos nossos.

[57] Honorable Senado de la Nación, versão taquigráfica, p. 21, 16 ago. 2006, grifos nossos.

[58] Honorable Cámara de Diputados de la Nación, versão taquigráfica, 1 ago. 2006, grifos nossos.

[59] Honorable Senado de la Nación, versão taquigráfica, p. 35, 16 ago. 2006, grifos nossos.

[60] Refere-se a uma greve de fome prolongada dos indígenas da província que demandavam do governo local que cumprisse a lei provincial e tomasse uma série de medidas urgentes para evitar a entrega indiscriminada de terras a particulares. É a mesma província que, em meados de 2007, ocupa as manchetes nacionais e internacionais pela morte por desnutrição de indígenas adultos que não foi, exatamente, pela greve de fome, mas pelo estado avançado de desnutrição e abandono estatal puro e simples. Ver INDYMEDIA, *14 muertes y ningún responsable*, Chaco, quarta-feira, 12 set. 2007, disponível em <http://argentina.indymedia.org/features/pueblos>, acesso em 26 set. 2007.

[61] Honorable Cámara de Diputados de la Nación, versão taquigráfica, 1 nov. 2006, grifos nossos.

[62] Honorable Senado de la Nación, versão taquigráfica, p. 31, 16 ago. 2006, grifos nossos.

[63] Honorable Senado de la Nación, versão taquigráfica, p. 21-22, 16 ago. 2006, grifos nossos.

[64] C. Briones, *Weaving "the Mapuche people"*.

[65] Honorable Cámara de Diputados de la Nación, versão taquigráfica, 1 nov. 2006, grifos nossos.

[66] Honorable Cámara de Diputados de la Nación, versão taquigráfica, 1 nov. 2006, grifos nossos.

[67] Honorable Senado de la Nación, versão taquigráfica, p. 20-21, 16 ago. 2006, grifos nossos.

[68] A esse respeito, pode-se consultar, por exemplo, S. Bandieri, *Historia de la Patagonia*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2005; e R. Minieri, *Ese ajeno Sur*. Un dominio británico de un millón de hectáreas en la Patagonia, Fondo Editorial Rionegrino, Viedma, 2006.

[69] C. Briones e Walter Delrio, The "Conquest of the Desert" as Trope and Enactment of Argentina's Manifest Destiny, em D. Maybury-Lewis, T. McDonald e B. Maybury-Lewis, *Manifest Destinies and Indigenous Peoples*, Harvard University Press, Cambridge, 2009, p. 51-117.

[70] M. Quijada, *Homogeneidad y Nación con un estudio de caso*: Argentina, siglos XIX y XX. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Centro de Humanidades, Instituto de Historia, Madrid, 2000.

[71] C. Briones, Construcciones de aboriginalidad en Argentina.

[72] C. Briones, Formaciones de alteridad.

[73] É óbvio que essa privatização/estrangeirização de terras provocou reclamações e protestos em diferentes épocas, desde as objeções de Sarmiento aos procedimentos de Roca (D. Viñas, *Indios, Ejército y Frontera*, Buenos Aires, Santiago Arcos Editor, 2003), passando pelas alocuções do deputado Montagna de 1939 (C. Briones e D. Lenton, Debates parlamentarios y nación. La construcción discursiva de la inclusión/exclusión del indígena, em *Actas de las terceras jornadas de lingüística aborigen*, Buenos Aires, Instituto de Linguística, FFyL, Universidad de Buenos Aires, 1997, p. 303-318), até chegar ao relatório da Comissão Episcopal Argentina de 2005, citado no texto. A questão é que essas oposições tiveram pouco impacto nas políticas públicas, a ponto de produzir revisões profundas das mesmas.

[74] A Lei foi regulamentada depois que este artigo havia sido escrito, através do Decreto 1.122, publicado no *Boletín Oficial* de 27 de agosto de 2007. O ponto crítico da discussão – comunidades preexistentes sem personalidade jurídica inscritas em órgãos nacionais ou provinciais competentes – foi resolvido, definindo-as não como as que podem demonstrar um prazo prolongado de ocupação num mesmo lugar, mas como aquelas que pertencem a um "povo indígena preexistente" (art. 1° do Decreto de Regulamentação 1.122) e "que exerçam posse atual, tradicional e pública" das terras (art. 3° do Decreto de Regulamentação 1.122), sendo prerrogativa do INAI resolver "sua incorporação ao levantamento mencionado, prévia consulta e participação do Conselho de Participação Indígena (CPI)" (art. 3° do Decreto de Regulamentação 1.122). Assim, o embate interpretativo continua concentrado em como se entende o conceito de "tradicional", e a disputa política girará em torno de como e quando o CPI e as autoridades do INAI encaram a ideia de "comunidade indígena".

[75] M. Rodríguez, comunicação pessoal, 2007.

Parte 5
BRASIL

GERSEM BANIWA

A CONQUISTA DA CIDADANIA INDÍGENA E O FANTASMA DA TUTELA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

INTRODUÇÃO

Este texto objetiva produzir reflexões políticas e teóricas sobre as mudanças provocadas pela Constituição Federal de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã do Brasil, no campo das políticas indigenistas e indígenas do país. Recorrer à história recente possibilitará sugerir a necessidade de um aperfeiçoamento nas estratégias desenhadas no âmbito dos planos de médio e longo prazo do movimento indígena brasileiro para a manutenção e garantia dos direitos indígenas, ameaçados pelas novas ondas de igualitarismo e universalismo a partir das quais são interpretados e aplicados. Os direitos indígenas antes de 1988 no Brasil tiveram como fundamento e fim garantir e facilitar o processo de integração dos índios à chamada comunhão nacional, ou mesmo a sua eliminação física, para abrir caminho aos projetos de expansão territorial e econômica do poder colonial.

Foi a Constituição Federal homologada em 1988 que mudou o rumo dessa história, quando estabeleceu alguns direitos fundamentais dos povos indígenas, como:

a) superação da tutela, reconhecendo a capacidade civil dos índios;

b) abandono do pressuposto integracionista, em favor do reconhecimento do direito à diferença sociocultural dos povos indígenas, na linha do multiculturalismo contemporâneo;

c) reconhecimento da autonomia societária dos povos indígenas, garantindo para isso o direito ao território, à cultura, à educação, à saúde, ao desenvolvimento econômico, de acordo com os seus projetos coletivos presentes e futuros;

d) reconhecimento do direito à cidadania híbrida: étnica, nacional e global.

Essas mudanças normativas do Estado brasileiro produziram resultados parciais significativos na história dos povos indígenas, seja no campo do direito e das políticas governamentais, seja na esfera da vida cotidiana de aldeia. No campo das políticas públicas, por exemplo, os avanços são visíveis, embora ainda insuficientes para garantir uma vida digna aos povos indígenas, como são as (re)conquistas territoriais e as políticas de educação escolar e saúde indígena. No âmbito concreto da vida cotidiana, a recuperação da autoestima em função das possibilidades de continuidade étnica e de acesso aos benefícios materiais e tecnológicos do mundo moderno está possibilitando a reafirmação das identidades reprimidas e a (re)elaboração/(re)construção de novos projetos societários para o futuro.

PROCESSO HISTÓRICO DE CONSTRUÇÃO DO MOVIMENTO INDÍGENA

A história dos movimentos indígenas contemporâneos pode ser organizada a partir de períodos e tipos de agências que intermediavam as relações entre os povos indígenas e a sociedade dos brancos.

O primeiro período pode ser denominado Indigenismo Governamental Tutelar, que teve a duração aproximada de um século e se caracterizou pela criação e forte presença do Serviço

de Proteção ao Índio (SPI) que, posteriormente, foi reformulado para se tornar a Fundação Nacional do Índio (Funai), ainda hoje atuante. A criação do SPI foi fortemente influenciada pela ideia vigente na época da "relativa incapacidade dos índios", razão pela qual eles deveriam estar sob a "tutela" do Estado. O SPI passou a ser o porta-voz e o representante dos índios dentro e fora do país. Paralelamente à atuação do SPI, estava em curso um processo conhecido por "integração e assimilação cultural" dos povos indígenas sob a tutela do Estado que, na prática, significava a efetiva apropriação de suas terras e negação de suas identidades étnicas e culturais, ou seja, um projeto de extermínio dos povos indígenas. O SPI deveria prover os índios de assistência consistindo de terra, saúde, educação e subsistência, sempre sob a ótica da "relativa incapacidade indígena" e da sua necessária "tutela" pelos órgãos do Estado, cujo principal objetivo era acomodar os povos indígenas sobreviventes, ao mesmo tempo que avançavam e legitimavam as invasões territoriais já consumadas e abriam novas fronteiras de expansão e invasões a novas terras indígenas. Nesse sentido, o SPI e a Funai, desde a concepção que os originou, sempre conviveram com essa contradição: proteger e tutelar para dominar, integrar e emancipar. Ainda hoje, a missão da Funai é dúbia e contraditória, pois, ao mesmo tempo que se coloca como protetora e aliada dos índios, discrimina povos que conseguiram sair, a duras penas, de suas asas tutoras.[1]

O segundo período pode ser denominado de Indigenismo Não Governamental, que teve seu início por volta de 1970 e se caracteriza pela introdução de dois novos atores: a Igreja Católica renovada e as organizações civis ligadas a setores progressistas da Academia (universidades). A Igreja Católica, através da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), instituiu, em 1970, uma pastoral específica para trabalhar com indígenas e um Conselho Indigenista Missionário (CIMI), que teve o importante papel político de articular, apoiar, divulgar e denunciar questões relativas aos movimentos indígenas.[2]

A partir dos anos de 1970, surgiram várias organizações não governamentais de apoio aos índios, quebrando o monopólio do

Estado e das velhas missões religiosas e questionando suas doutrinas civilizatórias. Dentre muitos, pode-se citar OPAN (Operação Amazônia Nativa), CTI (Centro de Trabalho Indigenista), CCPY (Comissão Pró-Yanomami), ISA (Instituto Socioambiental). As organizações civis passaram a assumir, em muitas situações, o protagonismo da questão indígena. É bom que se diga que esse protagonismo foi necessário, e graças a ele o movimento indígena prosperou com mais rapidez. Essa experiência de aliança e parceria constituiu-se no período mais rico de luta e de aprendizagem do movimento indígena. A luta era feita partindo das aldeias, passando pelos municípios, estados, Brasília e as principais capitais do mundo. Esse tipo de indigenismo enraizado (luta pela luta, denúncias, mobilizações, campanhas internacionais etc.), hoje em dia, é cada vez mais difícil, mas também os tempos e recursos de luta são outros (tecnologia, informação, participação política etc.).

O terceiro período pode ser denominado de Indigenismo Governamental Contemporâneo, pós-1988. Nesse período, ocorre a dilatação da relação do Estado com os povos indígenas, com a criação de diversos órgãos em vários ministérios com atuação junto aos povos indígenas, quebrando a hegemonia da Funai como órgão titular e absoluto da política indigenista, e o protagonismo cada vez maior dos povos indígenas por meio da liderança política e moderna de suas organizações. Porém, o fato marcante desse período foi a superação teórica e jurídica do princípio da tutela dos povos indígenas e o reconhecimento da sua diversidade cultural e organização política. Digo teórica porque, até hoje, essa mudança na Letra da Lei não foi implementada na prática de forma satisfatória. A Funai, por exemplo, continua atuando no registro da tutela e do não reconhecimento das organizações indígenas como interlocutoras diretas e legítimas dos povos indígenas. Embora o órgão oficial resista ao protagonismo indígena, outros órgãos públicos e agências multilaterais, cada vez mais, passam a estabelecer relações políticas e operacionais diretamente com as comunidades e organizações indígenas.[3]

Ao mesmo tempo, ocorre um processo de retração do Estado na gestão da questão indígena caracterizado, principalmente, pelo esvaziamento político-orçamentário da administração tutelar do órgão responsável, resultando em paradoxos profundos na relação do Estado com os povos indígenas, pois vários instrumentos jurídicos, políticos e administrativos não foram regulamentados. O Estado, através das suas instituições, tem promovido medidas protelatórias para não atualizar e promover as bases da nova política indigenista, como a paralisia de mais de 12 anos de tramitação do Estatuto das Sociedades Indígenas e outros projetos de lei no Congresso Nacional que tratam da questão indígena e da reforma da Funai. Ao mesmo tempo, parlamentares anti-indígenas encheram o Congresso com projetos de lei que visam reduzir ou anular direitos indígenas já conquistados.

Esse período também é marcado por importantes conquistas, como a ratificação de convênios internacionais, principalmente a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que determina o controle social e a participação indígena direta nas instâncias decisórias, sobretudo, nas que lhes dizem respeito, por meio de consultas para obtenção do consentimento das coletividades indígenas (arts. 6° e 7°). Mais recentemente, em 2007, a ONU adotou a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas que, segundo a advogada Joênia Wapichana, amplia e fortalece os argumentos do Movimento Indígena no Brasil, como autonomia, autogoverno e propriedade de suas terras, livre determinação e integridade cultural, além de reafirmar o direito de consentimento prévio e informado.[4]

Além disso, essa fase também se caracteriza pelo processo de redemocratização do país e por uma abertura maior à participação indígena nos debates nacionais e na implementação de políticas de seu interesse. Atualmente, existem dezenas de conselhos nacionais, estaduais e municipais em que os índios mantêm suas representações, embora ainda com muitas fragilidades por falta de maior preparo e qualificação política e técnica desses representantes para exercer suas funções.

MOVIMENTOS INDÍGENAS CONTEMPORÂNEOS

A partir de 1970, ocorre um fortalecimento dos movimentos indígenas provocado pela realização de assembleias indígenas, articuladas pelo CIMI, e pelo surgimento de lideranças indígenas carismáticas com projeção regional, nacional e internacional que impulsionaram o surgimento das primeiras organizações indígenas regionais e nacional, sob a liderança da União das Nações Indígenas (UNI). O amadurecimento do movimento indígena leva à formação de uma frente indígena em defesa dos direitos coletivos (lideranças e organizações locais, regionais, nacional e internacional), ao mesmo tempo que são identificadas necessidades e estratégias de cada povo, que formam a base concreta do movimento e da luta indígena. Esta frente indígena, apoiada por um conjunto de organizações não governamentais e setores progressistas da Igreja e da Academia, lograram convencer os membros da Constituinte de 1987 a incluir na Constituição Federal, aprovada e homologada em 1988, direitos fundamentais e avançados dos povos indígenas, principalmente a superação do princípio da relativa capacidade civil dos indígenas, que justificava a prática da tutela por parte do Estado. O reconhecimento da capacidade civil dos indígenas acelerou sobremaneira o protagonismo dos povos indígenas em todas as frentes, inclusive, junto ao Poder Judiciário.

Segue-se o surgimento de numerosas organizações e associações indígenas aldeãs, étnicas, locais, regionais e nacionais. O crescimento do número de organizações indígenas é tão expressivo que, enquanto em 1970, não havia nenhuma organização indígena reconhecida, em 2001, já eram 347 organizações indígenas na Amazônia Legal.[5] Essas organizações indígenas destacam novas lideranças indígenas (professores, agentes de saúde, agentes ambientais indígenas etc.) que passam a atuar como interlocutores do Estado e das organizações não governamentais, assumindo cada vez mais o protagonismo da luta e forçando o repensar da relação, papel e função das entidades de assessoria e de apoio, assim como a relação com o Estado.[6]

É provável que as causas da emergência das organizações indígenas sejam muitas, desde a reação (por parte de índios, ONGs e da sociedade brasileira) à política de emancipação empreendida pelo Estado nos anos de 1970, à proliferação de organizações não governamentais pró-indígenas e também ao resultado dos avanços da Constituição de 1988. Além disso, a descentralização do apoio financeiro da cooperação internacional estimulou o surgimento das organizações com o propósito claro de acessar recursos, principalmente voltados para as questões ambientais. Também a retração do Estado e o esvaziamento político-financeiro do órgão indigenista, Funai, exigiu que o movimento indígena se fortalecesse e ampliasse suas alianças e interlocutores governamentais, buscando superar a ausência, cada vez maior, do Estado e da Funai na vida assistencial das comunidades.

Em âmbito mundial, a globalização das questões ambientais, envolvendo a discussão sobre as terras indígenas e a descentralização da cooperação internacional, atuando, preferencialmente, na área de projetos, exigiu a emergência das organizações indígenas e o seu fortalecimento. Aliados a isso, os investimentos educacionais em áreas indígenas resultaram no surgimento de novas lideranças, que passaram a dinamizar a agenda das comunidades na busca por respostas e soluções aos problemas enfrentados, como é o caso dos professores e agentes indígenas de saúde.

A década de 1980 para o movimento e para as organizações indígenas se caracterizou pela constituição de organizações informais, politicamente ativas, mas pouco institucionalizadas, reivindicando direitos territoriais e assistenciais, especialmente através da ação de lideranças carismáticas, por um lado, e de lideranças tradicionais de aldeias e de povos, por outro. A partir da década de 1990, as organizações indígenas legalizadas começaram a assumir cada vez mais as funções que o Estado deixou de desempenhar diretamente, principalmente na saúde e educação. Outras discussões começaram a fazer parte da agenda das organizações indígenas, como as dirigidas ao discurso étnico

do desenvolvimento "etnossustentável", propriedade intelectual, conhecimentos tradicionais e biotecnologia.

No início da década de 2000, veio a consolidação de espaços de representação do movimento indígena nas esferas públicas, através das suas organizações – com a internalização e a gestão de recursos governamentais – e de várias lideranças de organizações indígenas, que passaram a ocupar funções públicas e políticas na esfera da administração pública (prefeitos, vereadores, gestores etc.), trazendo novas conquistas (ações), mas também novos desafios (conflitos, luta pelo poder, subserviência ideológica e identitária e problemas de gestão de recursos públicos).

Deste modo, foi se consolidando uma nova relação do Estado com as organizações indígenas. Em muitos casos, estas últimas assumiram cada vez mais o papel de executoras de ações do Estado, como, por exemplo, o convênio com a Funasa (Fundação Nacional de Saúde) em torno dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIs) para a execução das ações básicas de saúde. Ainda é cedo para afirmações mais precisas sobre as consequências desta nova conjuntura interna e externa do movimento indígena. Mas, a partir de experiências recentes, é possível perceber que essa nova relação com o Estado é baseada numa outra forma de subserviência por meio de convênios, o que precisa ser mudado em suas bases estratégicas, ideológicas e político-administrativas.

É preocupante o fato de o histórico movimento indígena submeter sua agenda à do governo em troca de alguns milhares de reais que servem para minimizar os próprios erros e incapacidades do Estado. As organizações indígenas perderam sua coerência política quando passaram a exercer, ao mesmo tempo, as funções de executoras, controladoras e fiscalizadoras de recursos públicos, neutralizando estratégias de lutas históricas por autonomia, legitimidade, transparência e participação. Mais do que isso, entre 2003 e 2007, três organizações indígenas importantes da base da Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) foram sumariamente

inviabilizadas e fechadas (UNI-ACRE, CUMPIR e UNI-TEFÉ) pela Justiça do Trabalho por problemas administrativos advindos da gestão de convênios com a Funasa. Outras organizações indígenas ainda enfrentam problemas similares e correm os mesmos riscos de serem fechadas. Essa situação forçou o encerramento da maioria dos convênios com organizações.

No entanto, é possível contabilizar alguns resultados das mudanças legais do Estado brasileiro, como a volta do crescimento demográfico dos povos indígenas, estimado atualmente em 5%, muito superior aos 1,6% da população do país. Entre as prováveis causas desse aumento da população indígena, estão o reconhecimento da identidade indígena (índios ressurgidos), o reconhecimento de índios urbanos e a etnogênese, mas também a superação da baixa autoestima e a retomada dos processos societários dos povos indígenas, além da melhoria das condições de saúde e educação. A conquista desses direitos, aliada à maior sensibilidade do povo e do governo brasileiros e melhorias dos serviços públicos destinados aos povos indígenas, contribui para o maior crescimento demográfico do segmento indígena, na medida em que muitos indígenas que negavam suas identidades étnicas, para não sofrer discriminações e represálias ou até mesmo perseguições, voltaram a assumir o reconhecimento de suas identidades e direitos e lutar por eles.[7]

As conquistas territoriais também têm sido expressivas, alcançando as terras indígenas 12,38% da área total do Brasil e 21% da área total na Amazônia. Do ponto de vista ambiental, a relevância dessas terras é incalculável, mas ainda pouco reconhecida e valorizada pelo Estado e pelos próprios povos indígenas, e poderia ser um forte instrumento de pressão sobre o governo e a sociedade para se buscarem políticas públicas adequadas e coerentes para a proteção desse patrimônio, não só dos índios, mas do Brasil e da humanidade. Nesse sentido, os grandes protagonistas na luta pelos direitos dos povos indígenas são: a relevância das terras indígenas, o capital simbólico representado por 220 povos e 180 línguas e a importância dessas questões

no cenário nacional e internacional. Ações que surtem efeitos concretos, por exemplo, são as campanhas indígenas nacionais e internacionais em favor de algum direito voltado para a proteção ambiental e cultural das terras indígenas, como foi o processo de demarcação e homologação da Terra Indígena Yanomami e, mais recentemente, da Raposa Serra do Sol.

Atualmente, o movimento indígena ainda tem que lutar pelos direitos básicos e a aplicação de políticas públicas, mas, ao mesmo tempo, surgem novas possibilidades de autonomia que passam, necessariamente, por um novo marco legal e uma nova institucionalidade nas relações com povos indígenas, que devem intensificar a recuperação da autonomia perdida, começando pela retomada da autonomia territorial como espaço político-administrativo, de acordo com os ditames do Estado brasileiro.

PRINCIPAIS DESAFIOS

O desafio central enfrentado pelos povos indígenas do Brasil no tocante aos seus direitos é a garantia e as efetividades destes. Há certo consenso entre índios e indigenistas de que as leis brasileiras são bastante generosas com relação aos direitos indígenas, a partir da Constituição Federal de 1988, reforçada com a ratificação da Convenção 169 da OIT e com a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Esses instrumentos legais reconhecem, em resumo, os seguintes direitos aos povos indígenas.

1. Sujeitos individuais e coletivos de direito e de cidadania plural – capacidade civil.
2. Reconhecimento e promoção das organizações sociais, costumes, línguas, tradições e crenças (sistemas jurídicos, políticos, socioculturais, econômicos, religiosos etc.).
3. Direitos originários e imprescritíveis sobre as terras indígenas tradicionais, a serem regularizadas pelo Estado, em forma de posse permanente.

4. Usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos das terras indígenas.
5. Uso das línguas maternas e dos processos próprios de produção, reprodução e transmissão de conhecimentos (processos próprios de aprendizagem).
6. Autonomia ou autodeterminação territorial e étnica (Convenção 169).
7. Denominação de Povos (Convenção 169).
8. Serem ouvidos, de forma qualificada, em tudo que lhes diz respeito, principalmente quando se trata de programas e obras públicas ou privadas que os afetem ou em que tenham interesse (Convenção 169).
9. Consentimento prévio e informado dos povos indígenas sobre tudo que lhes diz respeito.[8]

No entanto, entre a letra das leis e a prática há uma enorme distância, ou lacunas institucionais e conceituais intransponíveis que dificultam ou anulam as possibilidades de maior efetividade desses direitos, conquistados com muita luta, sofrimento, dor, sangue e morte de lideranças e povos indígenas inteiros. Por que os direitos coletivos, os sistemas jurídicos, socioculturais, econômicos e políticos dos povos indígenas continuam sendo desconsiderados, ignorados e negados? Por que as organizações sociais tradicionais continuam sendo desqualificadas no âmbito das relações políticas, jurídicas e administrativas com o Estado? Afinal de contas, não foram os índios que aprovaram e adotaram essas leis, mas os próprios agentes e operadores do Estado brasileiro.

Responder a essas perguntas não é tarefa fácil e seria ambição demais querer fazê-lo aqui. Mas, uma vez levantadas as questões acima, sinto-me na obrigação de tecer algumas considerações a respeito, na tentativa de apontar alguns aspectos dessa complexa relação entre povos indígenas e Estado brasileiro, a partir de dois campos: o Estado e o movimento indígena.

NO ÂMBITO DO ESTADO

A racionalidade universalizante do Estado brasileiro contrapõe-se às especificidades socioculturais dos povos indígenas. Em consequência, as políticas públicas têm o componente de universalização em seus pressupostos que, no caso dos direitos dos povos indígenas, contradiz o disposto no art. 231 da Constituição Federal. Como garantir a observância e valorização do multiculturalismo e pluriculturalismo nas políticas? Seria necessário repensar as bases (ir)racionais do Estado moderno para se garantir espaço institucional (e não apenas político ou ideológico) à diversidade sociocultural. Pergunto-me se, de fato, é possível haver um Estado pluriétnico, pluricultural ou ainda plurinacional. Se for possível, como garantir instrumentalmente as perspectivas universais de direitos sem anular ou negar os direitos específicos de grupos ou segmentos sociais. Fala-se hoje no Brasil de uma institucionalidade para dar conta dessas especificidades, ou seja, um novo Estatuto dos Povos Indígenas, com força jurídica capaz de garantir, efetivamente, o cumprimento dos direitos indígenas por parte do Estado e da sociedade brasileira.

O Estado é das maiorias, ou de minorias dominantes? Sua constituição e manutenção, ora baseia-se em minorias dominantes em termos de poder político/econômico/militar (Brasil Império), ora na maioria popular (Brasil República). O poder é resultado de correlações de força (política, econômica, militar). Nessa perspectiva, os povos indígenas estão em infinita desvantagem, na medida em que não possuem nenhuma dessas forças, situação a que foram levados ao longo do trágico processo de massacre colonial. Nesse sentido, para garantir os direitos indígenas, seria necessário antes garantir mecanismos para os índios ampliarem suas possibilidades de participação nas estruturas do poder constituído, como representantes no Congresso Nacional, mas também em outros poderes, como no Poder Judiciário (fóruns especializados colegiados) e no Poder Executivo (ministério, secretarias, conselhos etc.).[9]

Outro desafio é o caráter monoculturalista da administração pública brasileira, que está pensada e organizada para atuar dentro de uma cultura homogênea, ou de uma realidade espaço-temporal única: a vida urbana "branca". Desse modo, exclui não apenas grupos ou segmentos étnicos, como os povos indígenas, mas todos aqueles que não vivem nos centros urbanos.[10] A burocracia da administração pública tem sido a maior responsável pela negação e pelo desrespeito aos direitos indígenas no Brasil. Nas políticas públicas, por exemplo, não se pode observar os direitos específicos em nome do universalismo e da homogeneidade social adotada pela administração pública. Seria necessário pensar e constituir novos instrumentos de atendimento aos direitos indígenas, fundamentados em autonomias administrativas que têm como referência e base as autonomias territoriais e étnicas dos povos indígenas, denominadas de distritos territoriais indígenas nos marcos do Estado brasileiro.

Outras questões dizem respeito às estruturas políticas classistas e corporativas do Estado. A perspectiva de classe pela classe choca-se com as perspectivas étnicas dos povos indígenas, do mesmo modo que as perspectivas institucionais e compartimentalizadas dos partidos, das categorias profissionais, sindicais, religiosas, sociais se chocam com a realidade holista, integrada e sistêmica da vida indígena. O Estado tem forçado os povos indígenas a se enquadrar nessas categorias, abrindo a possibilidade de acesso a políticas, programas e recursos, mas, na prática, só tem criado conflitos e mais dificuldades para a garantia dos direitos específicos e diferenciados, na medida em que as identidades, os projetos societários e as particularidades locais e étnicas são desconsiderados.[11] Quanto a isso, é importante que o Estado estabeleça relações com os povos indígenas por meio de suas organizações próprias e representações diretas, evitando outros meios, como partidos e sindicatos.

O fantasma da tutela, que persiste no pensamento e na prática da política indígena e indigenista, é outro desafio histórico que chega aos dias atuais. Depois de séculos de imposição de um

modelo tutelar nos espaços de políticas e ações governamentais, é compreensível que a resistência a mudanças perdure por muito tempo, mas se alastrar a ambientes modernos do movimento indígena é algo que merece atenção. Não me refiro apenas a formas saudosistas de paternalismo, clientelismo e de dependência viciosa dos tutores que ainda vigora, principalmente na Funai, mas, sobretudo, nas formas de se pensar e estabelecer estratégias de luta adotadas por segmentos ou grupos do movimento indígena que se aglutinam em volta do órgão e que lutam para defender seus interesses privados, em detrimento da luta mais ampla e coletiva dos povos indígenas do Brasil. A cultura da tutela, da dependência, da submissão parece enraizada e em expansão no cenário das lutas indígenas, que é cada vez mais complexo e sutil, por envolver novas lideranças saídas das academias ou filiadas a elas, ou seja, de novas intelectualidades e protagonistas indígenas.

NO ÂMBITO DO MOVIMENTO INDÍGENA

Uma das principais dificuldades enfrentadas pelas comunidades e organizações indígenas é lidar com o modelo burocrático de organização social, política e econômica dos brancos o qual são obrigados a adotar nas suas comunidades para garantir seus direitos de cidadania, como o acesso a recursos financeiros e tecnológicos. O modelo de organização social, no formato de associação institucionalizada, não respeita o modo de ser e de fazer dos povos indígenas. Os processos administrativos, financeiros e burocráticos, além de serem ininteligíveis à racionalidade indígena, confrontam e ferem os valores culturais dos povos indígenas, como solidariedade, generosidade e democracia. O modelo hierarquizado de uma diretoria de associação formal, por exemplo, além de criar conflitos de poder dentro da comunidade indígena, gera diferenciações sociais e econômicas e fragiliza o valor da democracia horizontal, em que o poder de decisão é um direito inalienável de todos os indivíduos e grupos que

constituem a comunidade.[12] O modelo associativo, geralmente, entra em conflito com os modos tradicionais de organização social, política e econômica da comunidade ou do povo indígena e lhe é pouco compreensível, impedindo qualquer apropriação consciente e qualificada desse instrumento. No entanto, é o único caminho para o acesso a recursos públicos ou da cooperação internacional. O desafio é como compatibilizar as diferentes lógicas, racionalidades e formas operacionais de tomada de decisão, de distribuição de bens e produtos, de organização das diferentes tarefas e responsabilidades, da noção de autoridade, de poder, de serviço e de representação política. Nesse sentido, a questão é como lidar com o aparato jurídico-administrativo do Estado que não apenas não reconhece os direitos específicos dos povos indígenas, como tem se tornado o principal instrumento de negação dos direitos indígenas.

Em minha dissertação de mestrado, trato desta questão de lealdades quebradas pelas lideranças indígenas que administram projetos e acabam sendo vítimas de perseguições e ameaças de morte nos moldes tradicionais.[13] Isto ocorre porque um dos princípios básicos de lealdade e reciprocidade entre os Baniwa é com o grupo clânico, uma espécie de corporativismo e "nepotismo afirmativo", necessários para manter a coesão do grupo e a configuração das relações sociopolíticas do povo. Um dos principais valores de um chefe baniwa é o exercício da partilha, da distribuição e da generosidade. No dia a dia, significa que quando, por exemplo, algum membro da comunidade enfrenta um problema de alimentação porque não foi bem-sucedido na pescaria, o chefe precisa ajudá-lo de alguma forma, ainda que seja lançando mão de recursos de um projeto apoiado com fundos externos. Não fazer isso é quebrar a reciprocidade e, portanto, merece vingança. Eu fui por um tempo gerente de uma pequena loja comunitária da minha aldeia, Carará-Poço. Algum tempo depois que outra pessoa da aldeia assumiu a gestão da loja, a cantina foi à falência por causa de vendas a prazo que nunca foram pagas pelos "devedores", neste caso, por duas razões:

primeiro, se a pessoa está necessitada e, principalmente, se for doente ou parente, é obrigação moral do gerente atender ao pedido; segundo, o "devedor" não entende aquele gesto como dívida, já que é obrigação do gerente prestar o serviço com base na reciprocidade que lhe será retribuída em algum momento futuro. Ora, pagar a dívida com data e valor determinados não teria sentido, uma vez que isso não é reciprocidade. Tal cobrança por parte do gerente seria claramente uma ofensa.

Ainda no campo dos conflitos de lógicas nos modos de ser e de fazer entre o mundo indígena e o mundo branco, podemos citar outro exemplo sobre as formas de poder e de tomadas de decisão. Em primeiro lugar, os povos indígenas quase nunca delegam poder absoluto a um representante e, quando o fazem, é definitivo e irrevogável. Em segundo lugar, quase nunca tomam decisões por votação, ou seja, não consideram decisões de maioria, mas apenas por unanimidade ou consenso. Em geral, enquanto não se chega a um consenso, não se tomam decisões, a não ser o caminho do conflito e da guerra. Por fim, para os povos indígenas, o que é dito é sagrado, é uma questão de honra. O valor atribuído à oratória, à coletividade e à chefia representa os três pilares da organização social e política dos povos indígenas. O que tem sentido e valor é o que se assume como compromisso público por meio da fala e da autoridade unanimemente consentida pelo coletivo. No mundo branco, isso não é um valor. No comando de uma organização social no formato de associação formal, uma liderança indígena que assume a presidência da entidade tem a ilusão de poder, de representatividade e se baseia no que é escrito em detrimento do que é falado. É tudo ilusório, pois, se, por um lado, em algumas coisas ele tem poder absoluto, como assinar cheques ou documentos com total valor jurídico, por outro, suas decisões podem ser desautorizadas ou mesmo condenadas por terceiros, financiadores, por exemplo, mesmo à revelia da coletividade que o elegeu ou decidiu junto com ele. É um conflito infindável, porque esse líder vive fingindo que é leal ao seu povo, à sua base e, ao mesmo tempo, finge lealdade ao financiador.

O segundo desafio é como as comunidades indígenas podem resistir à histórica sedução do mundo branco, representado na figura do espelho de Cabral e de seus vários instrumentos de poder econômico, cultural e político. A ilusão de um ideal de vida acima do bem e do mal do mundo moderno, baseado no suposto poderio da ciência, da tecnologia e da economia cumulativista e individualista, seduz os povos indígenas e os deixa atônitos quanto aos seus horizontes socioculturais próprios. A promessa de felicidade possível, acessível por meio da competição, da concorrência e da concentração individual de riqueza e de poder, passa a concorrer com o ideal de vida baseado no bem-estar social coletivo, em que a hospitalidade, a generosidade e a igualdade de oportunidades e de condições são valores primordiais. O poder político e econômico individualizado e diferenciado não apenas seduz, mas também corrompe, e os povos indígenas não estão isentos dessa tentação do mundo contemporâneo. Como administrar e equacionar a pressão e dominação ideológica e psicológica dos modelos de vida da sociedade capitalista, individualista e materialista que se contrapõem aos modelos de sociedades indígenas comunitárias, coletivas, que privilegiam a vida acima dos bens materiais? É bom lembrar que o abandono dos modos de vida próprios, além de levá-los à perda de reconhecimento como povos indígenas, leva-os também a perder os principais direitos, como à terra coletiva e às políticas diferenciadas.[14]

O terceiro desafio é a dificuldade de articulação sociopolítica e pan-indígena em âmbito nacional, que é fundamental para a defesa de direitos. Como empreender um mínimo de articulação e mobilização dos povos, comunidades e organizações indígenas entre si e com aliados e parceiros, capazes de criar uma força mobilizadora permanente em defesa dos seus direitos, num país de dimensões continentais como o Brasil? A capacidade de pressão e mobilização é fundamental para assegurar os direitos indígenas, uma vez que eles não dispõem de força política própria nos diversos espaços de poder político e econômico do país. Diante dessas dificuldades, os povos indígenas têm se apropriado

cada vez mais dos meios de comunicação modernos, como a internet e o telefone, mas enfrentam dificuldades financeiras para a manutenção desses serviços. Como pensar em políticas públicas que venham atender a essas demandas estruturantes da vida indígena na atualidade?

Outro desafio é como reverter o processo de dependência que os povos indígenas têm do governo ou de brancos para resolver seus problemas, mesmo aqueles problemas simples para os quais a própria comunidade poderia encontrar soluções internamente. Essa dependência é resultado de quase um século de tutela e de paternalismo a que o órgão indigenista os submeteu, acostumando-os a depender de iniciativas e recursos externos para garantir sua manutenção. Se as comunidades indígenas encontram dificuldades para se manter, como podem contribuir para manter suas organizações locais e regionais na luta por seus direitos? Se essas organizações são criadas pelas comunidades indígenas em benefício de seus direitos e interesses, seria justo que elas devessem manter e sustentar toda a agenda de trabalho das suas organizações. Mas, como fazer isso, se as próprias comunidades sofrem sérias dificuldades de subsistência e autossustentação? O desafio, portanto, é superar a velha concepção de tutela e de incapacidade para que os povos indígenas recuperem a autoestima e a capacidade de autossustentação, a partir de seus próprios conhecimentos, recursos naturais e humanos complementados pelos conhecimentos e tecnologias modernos.

ALGUMAS POSSIBILIDADES PARA AMPLIAR A GARANTIA DOS DIREITOS INDÍGENAS

A consolidação dos direitos indígenas e a definição de uma clara política indigenista por parte do Estado brasileiro dependem, fundamentalmente, da capacidade dos índios e de seus aliados de definir estratégias mais impactantes, inovadoras e viáveis do ponto de vista político, para as quais algumas ações são necessárias. A primeira delas é buscar formas de sustentabilidade

nas terras indígenas para alcançar a autogestão, baseando-se nos próprios recursos locais, sejam naturais ou humanos. Grande parte dos territórios indígenas está demarcada, principalmente na Amazônia, mas ainda continuam na dependência de recursos de fora para a subsistência local. Programas e projetos precisam ser direcionados para esse fim e não para criar ainda mais dependência. Para isso, o desafio principal é superar a visão legalista de que os recursos naturais das terras indígenas são intocáveis, de modo a ser convertidos em condições sustentáveis de sobrevivência digna dos povos indígenas que as habitam.

Outra estratégia seria implementar um programa permanente de capacitação política e técnica para os quadros indígenas e indigenistas. Cada vez mais, os índios ingressam nas universidades, e isso é muito bom. Mas, a formação política de que as lideranças indígenas precisam não se encontra na escola ou na universidade. Ela precisa ser construída e reconstruída, permanentemente, levando-se em conta os processos de luta em curso e as perspectivas que eles apontam. É necessário, pois, que o processo de expansão do ingresso às universidades seja acompanhado de programas de formação política adequada que, a nosso ver, só o movimento indígena pode oferecer. Outra estratégia possível é trabalhar a articulação nacional que garanta a participação efetiva de todos os povos indígenas do Brasil. É preciso haver uma articulação entre povos, organizações, lideranças, parceiros, assessores e aliados, de forma permanente, para assegurar e ampliar direitos aos povos indígenas. Essa articulação poderia contribuir para a definição das grandes referências da luta nacional, com diretrizes, metas, prioridades e estratégias comuns e diferenciadas, construindo-se um planejamento estratégico abrangente e eficiente para o diálogo político e intercultural com a sociedade dominante. Isso será possível na medida em que os povos indígenas na sua totalidade saiam, definitivamente, da tutela da Funai, pois ela atualmente só serve para produzir e reproduzir divisões e conflitos entre povos indígenas, para assim justificar sua incompetência histórica, criando e mantendo grupos corporativos que antes eram

de indigenistas e hoje são cada vez mais de indígenas deslocados de suas comunidades e de seus povos.

Outra importante estratégia do movimento indígena brasileiro deveria ser o avanço na discussão do Parlamento Indígena – democrático, abrangente, apartidário – onde todos os povos indígenas do Brasil estejam representados e participando, além da luta para garantir vagas específicas no Parlamento brasileiro para representantes indígenas, como acontece em outros países vizinhos, como a Colômbia e a Venezuela. A luta por vagas em parlamentos poderia começar por câmaras municipais e estaduais, onde, em alguns casos, a população e o eleitorado indígena são mais expressivos.

Para o avanço da garantia dos direitos indígenas no Brasil, é necessário ainda construir uma nova engenharia para a política indigenista, fundamentada nos princípios conceituais, jurídicos, políticos e administrativos assegurados na atual Constituição Federal e nas experiências inovadoras e avançadas desenvolvidas pelas comunidades e organizações indígenas nos últimos anos. Unidades administrativas autônomas por território são uma possibilidade e um passo possível para uma autonomia política territorial nos marcos do Estado brasileiro, a exemplo do que ocorre em alguns países da América Latina, como no Panamá, onde alguns territórios indígenas foram transformados em unidades da federação panamenha. Por fim, três medidas estratégicas concretas deveriam ser tomadas pelo movimento indígena a curto prazo: primeiro, construir e implementar um programa de capacitação de lideranças indígenas sobre instrumentos nacionais e internacionais de direitos humanos e dos direitos específicos dos povos indígenas, principalmente nas aldeias e organizações indígenas locais e regionais, a exemplo do que aconteceu nos anos de 1970, 1980 e 1990 por meio dos conhecidos e bem-sucedidos encontros e assembleias indígenas patrocinados pelo CIMI. É bom destacar que, atualmente, há uma nova geração de lideranças indígenas no comando das comunidades e organizações indígenas que não passaram por nenhum processo de capacitação sobre os direitos indígenas.

Curiosamente, as lideranças indígenas atuais são mais escolarizadas, mais articuladas, porém, com menor domínio sobre os seus direitos e seus mecanismos de operacionalização, talvez por estarem sempre ocupados e envolvidos com aspectos burocráticos de projetos, à medida que as organizações indígenas se transformam em gerenciadoras destes.

A segunda medida seria constituir assessorias jurídicas específicas, aproveitando os primeiros advogados indígenas, sem descartar advogados não indígenas especializados em direitos indígenas. Hoje, já existem mais de 20 indígenas formados em Direito. É notório o fato de que os direitos indígenas garantidos na Constituição são permanentemente violados e desrespeitados pelo próprio Estado brasileiro e por segmentos majoritários ou das elites minoritárias do país. Nesses casos, não basta apenas cobrar politicamente do governo o respeito e a garantia dos direitos; é necessário também exigir essa garantia por meio de ações jurídicas nas diferentes instâncias judiciárias, inclusive internacionais.

Por último, no caso brasileiro, os povos indígenas precisam se habilitar de forma qualificada e autônoma para lidar com o universo complexo das políticas públicas. Na atualidade, existem dois modos de conceber e se relacionar com essas políticas: um é o que aventa a possibilidade de, um dia, tornar as políticas públicas governamentais praticáveis segundo as lógicas e racionalidades socioculturais dos povos indígenas, ou seja, a possibilidade de os povos indígenas desempenharem, a seu modo, o papel do Estado, inclusive na gestão de recursos e programas; o outro é o que toma as políticas públicas como responsabilidade do Estado e dos governos, cabendo aos índios o controle social e a participação em todas as fases e espaços de tomada de decisão e de execução, para assegurar que os direitos indígenas sejam respeitados e garantidos. As experiências acumuladas demonstram a inviabilidade do primeiro, pois fragilizam os processos de autonomia dos povos indígenas, além de viciar as suas lideranças nos problemas de gestão administrativa e financeira dos projetos que tentam executar e implementar com as melhores intenções possíveis, mas com resultados negativos, como foram os casos

dos convênios de saúde. Não resta, portanto, outra alternativa, a não ser habilitar as lideranças e as organizações indígenas no seu papel de protagonistas na luta pela defesa primordial dos direitos dos povos indígenas, a partir dos instrumentos e mecanismos existentes de direitos indígenas e humanos, além da luta pelo aperfeiçoamento e ampliação desses direitos e seus mecanismos de efetividade.

NOTAS

[1] J. P. Oliveira, Cidadania e globalização: povos indígenas e agências multilaterias, em A. C. Souza Lima e M. Barroso-Hoffmann, *Etnodesenvolvimento e políticas públicas*: bases para uma nova política indigenista III, Rio de Janeiro, Contra Capa, LACED, 2002, p. 105-119.

[2] A. R. Ramos, Indigenism: ethnic politics in Brazil, Madison, University of Wisconsin Press, 1998; M. H. O. Matos, *O processo de criação e consolidação do Movimento Pan-Indígena no Brasil*, Dissertação de Mestrado, Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, 1997.

[3] Oliveira, Cidadania e globalização.

[4] J. A. Wapichana, A implementação dos instrumentos internacionais – desafios e fortalecimento dos povos indígenas, em F. Franco *et. al.*, *Um olhar indígena sobre a Declaração das Nações Unidas*, APOUNME/COIAB/CIR/WARÃ, Rio de Janeiro, Gráfica JB, 2008, p. 28-33.

[5] PDPI (Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas), Banco de Dados, 2001.

[6] Oliveira, Cidadania e globalização.

[7] *Ibidem.*

[8] Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, 2007.

[9] M. Bartolomé, Procesos civilizatorios, pluralismo cultural y autonomías étnicas en América Latina, em M. Bartolomé e A. Barabas *et. al.*, *Autonomías étnicas y Estados Nacionales*, México, Conaculta, INAH, 1998, p. 171-194.

[10] *Idem*, Movimientos etnopolíticos y autonomías indígenas en México, Série Antropológica, Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, n. 209, 1996.

[11] G. Baniwa, *Projeto é como branco trabalha.* As lideranças que se virem para nos ensinar, Dissertação de Mestrado, Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, 2006.

[12] L. Garnelo e S. Sampaio, *Bases socioculturais do controle social em saúde indígena*: problemas e questões na região Norte do Brasil, 2002, trabalho apresentado na 23ª Reunião Brasileira de Antropologia, Gramado/RS.

[13] Baniwa, *Projeto é como branco trabalha.*

[14] *Ibidem.*

DEBORAH DUPRAT

O DIREITO SOB O MARCO DA PLURIETNICIDADE/MULTICULTURALIDADE

Já agora, passados quase 20 anos da promulgação da Constituição de 1988, não se põe mais em dúvida que o Estado Nacional é pluriétnico e multicultural, e que todo o direito, em sua elaboração e aplicação, tem esse marco como referência impossível de se afastar.

A princípio, resultado de exercício hermenêutico, tal compreensão, na atualidade, está reforçada por vários documentos internacionais dos quais o Brasil é signatário. Merecem destaque a Convenção 169 da OIT, a Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, ambas já integrantes do ordenamento jurídico interno, e, mais recentemente, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

A noção central, comum a esse conjunto de atos normativos, é que, no seio da comunidade nacional, há grupos portadores de identidades específicas e que cabe ao Direito assegurar-lhes "o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer suas entidades, línguas e religiões, dentro do âmbito dos Estados onde moram".[1] Assim, a defesa da diversidade cultural passa a ser, para os Estados Nacionais, "um imperativo ético, inseparável do respeito à dignidade da pessoa humana".[2]

Para que se possa dimensionar corretamente a mudança de perspectiva no campo jurídico que será analisada mais adiante, é preciso antes compreender que ela não é mero resultado do ativismo de legisladores altruístas. A antecedê-la há uma relação circular entre movimentos reivindicatórios, uma elaboração teórica e alterações legislativas, de início tímidas, mas que se vão reforçando mutuamente, até chegarmos ao ponto em que estamos.

Mas, a que mudança, de fato, referimo-nos? Qual era o modelo anterior e os pressupostos epistemológicos que o informavam? Para esta análise, é preciso retornar à ideia de circularidade entre o político, o filosófico e o jurídico. Os marcos a serem considerados são o Iluminismo e a Revolução Francesa.

Com Kant, inaugura-se a filosofia do sujeito, o sujeito transcendental, que constitui este mundo como o conjunto dos objetos da experiência possível. A sua razão opera através do conceito, subsumindo o real às suas próprias categorias, que lhe são dadas aprioristicamente. Assim, inerentes à dinâmica dessa razão da identidade, que possibilita a unidade, estão as grandes sínteses homogeneizadoras.

Resulta do idealismo a indistinção entre *alter* e *ego*, posto que, como bem observa Gadamer,[3] o outro é experimentado como o outro de mim mesmo, abrangido por minha pura autoconsciência. O saber absoluto, em que a consciência constitui o objeto segundo suas categorias apriorísticas, importa, em última análise, em que o *alter* apenas existe a partir do *ego*, ou seja, o outro é antecipado e apreendido reflexivamente através de mim.

O racionalismo construtor kantiano inspira, ainda, o Estado-Nação. O conceito de nação é celebrado e reconfigurado pela Revolução Francesa, cujos elementos fundamentais se encontram na obra *O que é o Terceiro Estado?*, de Sieyès, consubstanciados em "uma identidade cultural e integradora, fundada numa continuidade biológica de relações de sangue, numa abrangência espacial de território, e em comunidade linguística".[4]

A solidificação do poder da soberania requereu e engendrou, em larga medida, a naturalidade do conceito, ou seja, a identidade

da Nação; mais ainda, a identidade do povo teria que parecer natural e originária,[5] possibilitada por meio de um simbolismo cultural de povo com caráter próprio, procedência, história e linguagem comuns.[6]

O Direito, nesse contexto, é entendido como uma "qualidade moral que compete à pessoa" (*qualitas moralis personae competens*, segundo a conhecida definição de Grocio), na qual, portanto, o indivíduo ocupa o lugar primeiro e central. Esse sujeito de direito, no cadinho de homogeneidade e de unidade que lhe é correlato, é um ser abstrato, intercambiável, sem qualidades.[7]

O tema da justiça passa a ser decidido com a doutrina das "esferas de liberdade" de cada indivíduo. Frases como "minha liberdade termina onde começa a liberdade do outro" desenhavam apropriações territoriais sob o signo da ubiquidade. O termo ubiquidade, na física, é sinônimo de exclusão: dois corpos físicos não podem ocupar o mesmo espaço ao mesmo tempo. Levado para o campo do Direito, significava que todo homem desloca os demais homens de seu campo de ação.[8] A propriedade privada é o arquétipo dessa geografia de figuras geométricas, fronteiriças e excludentes entre si. Mas, aquilo que um dia foi sólido, acabou se desmanchando no ar.

O conhecimento caracterizado pelo logocentrismo, pela semelhança, pela adequação, pela unidade, bem como os construtos teóricos por ele engendrados, são postos em questão, inicialmente, por Nietzsche, que o vê como desconhecimento, na medida em que, ao esquematizar, ao assimilar as coisas entre si, ignora as diferenças, cumprindo seu papel sem nenhum fundamento na verdade. Seguem-se Foucault, Heidegger, Adorno e Derrida denunciando a colonização da diferença pelo sempre-igual e pelo homogêneo e anunciando o reino do fragmento contra a totalização, do descontínuo e do múltiplo contra as grandes narrativas e as grandes sínteses. Também vem à luz a falácia da ideia de nação como entidade social originária. Observa Hobsbawm que:

(...) a *nação* pertence exclusivamente a um período particular e historicamente recente. É uma entidade social apenas quando relacionada a uma certa forma de Estado territorial moderno, o *Estado-Nação*, e não faz sentido discutir nação e nacionalidade fora desta relação. Além disso, como Gellner, eu enfatizaria o elemento do artefato, da invenção e da engenharia social que entra na formação das nações. "As nações, postas como modos naturais ou divinos de classificar os homens, como destino político (...) inerente, são um mito; o nacionalismo, que às vezes toma culturas preexistentes e as transforma em nações, algumas vezes as inventa e frequentemente oblitera as culturas preexistentes: isto é uma realidade."[9]

Além de, realisticamente, a nação não encerrar uma homogeneidade, tratando-se de mera "forma ideal, a identidade do povo foi construída num plano imaginário que escondia e/ou eliminava diferenças (...) mediante a representação de toda uma população por uma raça, uma classe ou um grupo hegemônico (...), o que correspondeu, na prática, à subordinação racial e à purificação social".[10]

Por fim, e não necessariamente nessa ordem, há a insubmissão à ordem estabelecida. Compreendeu-se que o Direito não era cego à qualidade e às competências das pessoas. Ao contrário, operava com classificações, com elementos binários, tais como: homem/mulher; adulto/criança-idoso; branco/outras etnias; proprietário/despossuído; são/doente. Ao primeiro elemento dessas equações, imprimia um valor positivo; ao segundo, negativo. A incapacidade relativa da mulher e a tutela dos índios são alguns dos emblemas desse modelo. Assim, o sujeito de direito, aparentemente abstrato e intercambiável, tinha, na verdade, uma cara: era masculino, adulto, branco, proprietário e são. Os vários movimentos reivindicatórios, a começar pelo feminista, revelam a face hegemônica do Direito e se põem em luta para alterá-lo.

O quadro atual, resultado de todo esse processo, é um Direito que, de um lado, abandona a visão atomista do indivíduo e o

reconhece como portador de identidades complexas e multifacetadas; de outro, recupera o espaço comum onde são vividas as suas relações definidoras mais importantes.

A Constituição de 1988, no que de perto nos interessa, passa a falar não só em direitos coletivos, mas também em espaços de pertencimento, em territórios, com configuração em tudo distinta da propriedade privada: esta, de natureza individual, com o viés da apropriação econômica; aqueles, como *locus* étnico e cultural. O seu artigo 216, ainda que não explicitamente, descreve-os como espaços onde os diversos grupos formadores da sociedade nacional têm modos próprios de expressão e de criar, fazer e viver (incisos I e II).

É interessante observar, neste ponto, a identidade entre a formulação constitucional e a de Wittgenstein. Este defende que o significado de uma palavra decorre do uso que dela se faz, e que os "jogos de linguagem" e as "formas de vida" são extremamente variados. É por isso que a linguagem é convencional e diferente nas distintas culturas. Diz ele: "na linguagem os homens estão de acordo. Não é um acordo sobre as opiniões, mas sobre o modo de vida. Para uma compreensão por meio da linguagem, é preciso não apenas um acordo sobre as definições, mas (por estranho que pareça) um acordo sobre os juízos."[11]

No mesmo sentido, a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural faz constar, em seu preâmbulo, que:

> (...) a cultura deve ser considerada como o conjunto dos traços distintivos espirituais e materiais, intelectuais e afetivos que caracterizam uma sociedade ou um grupo social e que abrange, além das artes e das letras, os modos de vida, as maneiras de viver juntos, os sistemas de valores, as tradições e as crenças; a cultura se encontra no centro dos debates contemporâneos sobre a identidade, a coesão social e o desenvolvimento de uma cultura fundada no saber.

A Constituição brasileira, na linha do direito internacional, rompe a presunção positivista de um mundo preexistente e fixo,

assumindo que fazer, criar e viver se dão de formas diferentes em cada cultura, e que a compreensão de mundo depende da linguagem do grupo. Nesse cenário, a Constituição reconhece, expressamente, direitos específicos a índios e quilombolas, em especial seus territórios, mas não só a eles. Também são destinatários de direitos específicos os demais grupos que tenham formas próprias de expressão e de viver, criar e fazer.

Inspirado nessa compreensão, vem o Decreto 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, a instituir a política nacional de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais. É emblemática a composição da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais: seringueiros, fundos de pasto, quilombolas, faxinais, pescadores, ciganos, quebradeiras de babaçu, pomeranos, índios e caiçaras, dentre outros.

Aliás, antes mesmo do Decreto 6.040, a Convenção 169 da OIT apresenta um rol de direitos específicos a todos os grupos "cujas condições sociais, econômicas e culturais os distingue[m] de outros setores da coletividade nacional".

À vista dos novos paradigmas constitucionais, apresentam-se, contudo, alguns desafios. O primeiro deles diz respeito à aplicação do direito infraconstitucional a esses grupos e seus indivíduos. É fato que o direito preexistente à Constituição de 1988 não os contemplou; ao contrário, nem sequer se apresentavam como sujeitos em face dele. Todavia, o direito internacional e várias convenções já incorporadas ao nosso ordenamento jurídico asseguram aos membros desses povos o gozo dos direitos que a legislação nacional outorga aos demais membros da população. Aplicar esse direito, *tout court*, sem levar em conta as suas especificidades, seria perpetuar o quadro de exclusão e lançar por terra as conquistas constitucionais. Por outro lado, colocá-los à margem do direito, à espera da elaboração de leis que os contemplem especificamente, é um desatino.

Não é demais lembrar que direitos culturais e étnicos, porque indissociáveis do princípio da dignidade da pessoa

humana, têm o status de direito fundamental. São, portanto, de aplicação imediata. Assim, é preciso que se considere que a) todo esse acervo jurídico existente pode e deve ser mobilizado para assegurar o exercício pleno e imediato de direitos étnicos e culturais; b) há que se eleger o instrumento de mais ampla e rápida eficácia e adaptá-lo às especificidades desses direitos; e c) a aplicação do direito nacional, em demandas que envolvam esses grupos e/ou seus membros, requer leitura que leve em conta as suas diferenças.

Por ora, não há nenhuma grande novidade. Sabe-se que, com o advento de um novo texto constitucional, não se revoga todo o direito preexistente, até porque tal empreitada seria absurda. Apenas aquelas normas, claramente, em inconformidade com a nova Constituição são tidas por revogadas. As demais seguem em vigor, com a cautela de as adequarem por ocasião de sua aplicação.

É exatamente na aplicação do direito preexistente que reside o segundo e grande desafio. Os chamados "operadores do direito" aprendem, em seus cursos universitários, que Savigny distinguiu entre a interpretação "gramatical, lógica, histórica e sistemática". Essa classificação dos critérios interpretativos, aos quais se agregou, posteriormente, o teleológico, teve tal êxito que chegou a ser patrimônio comum de nossa cultura jurídica.

Contudo, é chegada a hora, principalmente em função do pluralismo que a Constituição preconiza, de estabelecer uma relação com a norma que não seja de mera interpretação, no sentido da reflexividade, da onipotência do pensamento que retorna sobre si mesmo. Nesse sentido, a interpretação é o produto mais acabado da visão escolástica: a de um espectador dotado de determinada competência que assiste ao espetáculo que se lhe apresenta e, a partir de seu ponto de vista, captura o que lhe parece essencial e o coloca sob a moldura da norma, por ele também pré-compreendida. O espetáculo tem a sua definição estabelecida por uma terceira pessoa e, com isso, perde a

normatividade que lhe é própria. Assume a visão que o intérprete a ele confere, faz-se objeto.

No entanto, o que dizer da lição de Wittgenstein, segundo a qual as normas, vistas separadamente das atividades práticas dos seres humanos, são meros itens mentais ou linguísticos? Como, então, apreender o sentido da norma deslocada de seu contexto de uso? Como, num sistema constitucional que assegura o pluralismo, transformar os agentes e suas práticas em objeto a ser interpretado?

É preciso, portanto, em primeiro lugar, desfazer a noção de que o intérprete, por uma dada competência, está habilitado a decifrar, por si só, a norma em abstrato. Esse ato de decifração prévia não existe. Norma e prática se interpelam o tempo todo, e aquela só tem sentido à vista desta. Depois, por mandamento constitucional, é preciso reconhecer ao grupo e aos seus membros a sua liberdade expressiva. Há, aqui, um deslocamento da terceira para a primeira pessoa. São eles que apresentam o ambiente no qual se faz uso da norma e a atenção que a ela conferem. Compreendido o contexto de uso revelado pelos próprios agentes e, a partir daí, o sentido da norma, só então será possível ao aplicador do direito decidir adequadamente. Alguns exemplos talvez deem maior clareza ao que foi dito.

São muito comuns, na atualidade, ações possessórias contra índios e quilombolas. É preciso que o julgador tenha em mente que o centro do debate está na própria definição de posse, e que as partes contrapostas pertencem a comunidades linguísticas distintas. Para os Guaranis, por exemplo, *tekoha* (comunidade, aldeia) é uma instituição divina criada por Ñande Ru. Dela desalojados, com a chegada do homem branco, procuram ali permanecer, inclusive trabalhando para o patrão branco nos ervais e nas roças. Consideram-se, assim, de posse de seu território tradicional.

Fala-se que alguns grupos indígenas praticam infanticídio, dentre eles, os Yanomami. Mais uma vez, a questão nuclear é a definição de vida. A mulher yanomami, quando sente que é chegada a hora do parto, vai sozinha para local ermo na floresta, fica de cócoras, e a criança cai ao chão. Nessa hora, ela decide se a pega ao colo ou se a deixa ali. Se a põe nos braços, dá-se, nesse momento, o nascimento. Se a abandona, não houve, na concepção do grupo, infanticídio, pela singela razão de que a vida não chegou a ser iniciada.

São visões que, goste-se ou não, não podem ser descartadas, sob pena de, em afronta à Constituição e a outros tantos documentos internacionais, se negar qualquer valor às asserções de verdade do outro.

NOTAS

[1] Convenção 169 da OIT.

[2] Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, art. 4°.

[3] H. G. Gadamer, *El giro hermenéutico*, Madrid, Cátedra, 1998.

[4] M. Hardt e A. Negri, *Império*, Rio de Janeiro, Record, 2001, p. 113.

[5] *Ibidem*, p. 120.

[6] J. Habermas, *La lógica de las ciencias sociales*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 88.

[7] P. Bourdieu, *Meditações pascalianas*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2001, p. 163.

[8] F. Carpintero, *Derecho y ontología jurídica*, Madrid, Actas, 1993, p. 40.

[9] E. Hobsbawm, *Nations and Nationalism since 1780*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 19.

[10] Hardt e Negri, *Império*, p. 121.

[11] L. Wittgenstein, *Investigaciones filosóficas*, México, UNAM, 1988, p. 94, § 241-242.

SOBRE OS AUTORES

ALCIDA RITA RAMOS (Org.) – Universidade de Brasília. Pesquisadora Sênior do CNPq.

SIMEÓN JIMÉNEZ TURÓN – Asociación Yekuana Kuyujani Originario.

NELLY ARVELO-JIMÉNEZ – Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC)/Otro Futuro.

LORENZO MUELAS HURTADO – Governador do povo guambiano, Colômbia; Dirigente do povo misak ou guambiano; Representante dos povos indígenas na Assembleia Nacional Constituinte de 1991.

MYRIAM JIMENO – Universidad Nacional de Colombia.

ROSAMEL MILLAMAN REINAO – Universidad Católica de Temuco.

JOSÉ AYLWIN – Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas, Chile.

CECILIO MELILLAN – Líder mapuche, Argentina; Universidad de Buenos Aires.

Claudia Briones – Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio; Universidad Nacional de Río Negro, Argentina.

Gersem Baniwa – Universidade de Brasília; Diretor-Presidente do Centro Indígena de Estudos e Pesquisas (CINEP); Conselheiro do Conselho Nacional de Educação (CNE).

Deborah Duprat – Subprocuradora-Geral da República; Coordenadora da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal.

A presente edição foi composta pela Editora UFMG e impressa pela Imprensa Universitária UFMG, em sistema offset, papel polén soft 80g (miolo) e cartão supremo 250g (capa), em novembro de 2012.