

Enio Cordeiro

**Política Indigenista Brasileira
e Promoção Internacional
dos Direitos das
Populações Indígenas**

COLEÇÃO CURSO DE ALTOS ESTUDOS
DO INSTITUTO RIO BRANCO

Enio Cordeiro

**Política Indigenista Brasileira
e Promoção Internacional
dos Direitos das
Populações Indígenas**

Instituto Rio Branco
Fundação Alexandre Gusmão
Centro de Estudos Estratégicos

Brasília-DF
1999

Ministro ENIO CORDEIRO - Vigésimo Sexto Curso de Altos Estudos (1993), com Banca Examinadora integrada pelos Embaixadores Fernando Reis, Gelson Fonseca Junior, e José Viegas Filho.

© Fundação Alexandre Gusmão

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Cordeiro, Enio

Política indigenista brasileira e promoção internacional dos direitos das populações indígenas / Enio Cordeiro. — Brasília : Instituto Rio Branco ; Fundação Alexandre Gusmão ; Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

171 p. ; 21cm. (Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco)

1. Política indigenista - Brasil. 2. Direitos humanos — Índio. I. Título. II. Série.

CDU 325.3 (81)

341.231.14:397 (81)

*Este livro é dedicado
a meu pai*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
Capítulo I - A POLÍTICA INDIGENISTA NO PERÍODO COLONIAL	18
1 - A População Indígena do Brasil em 1500	18
2 - A Língua-Geral	22
3 - Do Escambo à Escravidão	25
4 - Legislação e Prática Indigenista na Colônia	28
Capítulo II - A POLÍTICA INDIGENISTA NO SÉCULO XIX	44
1 - A Nova Perspectiva	44
2 - Reino Unido	45
3 - Primeiro Império	46
4 - Regência	48
5 - Segundo Império	50
Capítulo III - O INDÍGENA E A REPÚBLICA	54
1 - O Tempo do Progresso e os Índios	54
2 - Do SPI à FUNAI. Pacificação e Nacionalização dos Índios	61
Capítulo IV - O MODELO JURIDICO-INSTITUCIONAL DA POLITICA INDIGENISTA BRASILEIRA	67
1 - Tratamento Constitucional de 1934 a 1969	67
2 - A Constituição de 1988	68
3 - O Código Civil	71
4 - O Estatuto do Índio	72
5 - Regulamentos Institucionais	76

Capítulo V - APRESENTAÇÃO TEMÁTICA DAS QUESTÕES DE POLÍTICA INDIGENISTA	79
1 - Integracionismo Harmonioso <i>versus</i> Diversidade Cultural	79
2 - Tutela <i>versus</i> Cidadania	83
3 - A Questão Fundiária	89
4 - Proteção do Meio Ambiente. Florestas. Mineração	100
5 - Renda do Patrimônio Indígena e Auto-sustentação das comunidades	103
6 - Educação	105
7 - Saúde	106
Capítulo VI - PROMOÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS DAS POPULAÇÕES INDÍGENAS	108
1 - O Ressurgimento da Questão Indígena no Direito Internacional	108
2 - A Posição do Brasil	124
3 - As Convenções nº 107 e 169 da Organização Internacional do Trabalho	128
4 - Atividades Correntes no âmbito das Nações Unidas.	132
5 - A Conferência do Rio e a Agenda 21. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos e a Declaração e Plano de Ação de Viena	137
6 - Ano Internacional do Índio e Década Internacional do Índio	138
7 - Fundo para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas da América Latina e Caribe	139
8 - Organização dos Estados Americanos	140
9 - Os Bancos Multilaterais de Financiamento e a Questão Indígena	142
CONCLUSÃO	146
APÊNDICE.	154
BIBLIOGRAFIA	162

... que a vocês, primeiros habitantes desta terra, seja reconhecido o direito de habitá-la na paz e na serenidade, sem o temor de serem desalojados em benefício de outrem, mas seguros de um espaço que será base não somente para a sua sobrevivência mas também para a preservação de sua identidade como grupo humano.

(João Paulo II, aos índios do Brasil)

INTRODUÇÃO

Na área dos direitos humanos, a questão da proteção dos grupos indígenas é, juntamente com a violência rural e o abuso contra crianças, um dos principais focos de atenção sobre o Brasil e tem cobrado persistente desgaste de imagem do país no exterior.

São freqüentes as denúncias de violências contra grupos indígenas e de alegada omissão do Governo brasileiro na proteção de suas terras. Essas denúncias ganham a imprensa internacional, sensibilizam a opinião pública, transitam pelos canais estabelecidos nos organismos internacionais (especialmente a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos), afetam o relacionamento do país com as instituições multilaterais de financiamento, e são por vezes objeto de manifestação de autoridades estrangeiras. A atuação militante de organizações não-governamentais também contribui para aumentar o grau de exposição e de vulnerabilidade externa da política indigenista brasileira.

A questão indígena tem por isso, no Brasil, um forte componente externo. Essa é, aliás, característica presente desde o início de nossa história. Já no século XV, antes mesmo da descoberta do Brasil, a questão da "conversão do gentio" era arbitrada pela autoridade internacional do Papa e se constituiu na idéia-força legitimadora da conquista ibérica sobre o Novo Mundo. Mais tarde, nos séculos XVII e XVIII, a definição das fronteiras políticas do país se confunde com o esforço de catequese e de aliciamento das tribos do interior, e com a preação de mão-de-obra indígena para atender as exigências dos núcleos de colonização em São Paulo e na Amazônia. A preocupação de Pombal com que as fronteiras do Brasil permanecessem povoadas por grupos indígenas leais à Coroa portuguesa bem ilustra o papel estratégico que a política indigenista então assumia no contexto das relações externas. E até a consolidação definitiva das fronteiras brasileiras já no período republicano, o direito brasileiro sobre

determinadas porções do território fundamentou-se no antecedente histórico da posse com base na existência de antigas reduções indígenas mantidas pelos portugueses. Assim ocorreu, por exemplo, na questão de limites com a Guiana inglesa.

Na década de oitenta, o Projeto Calha Norte retomaria o tratamento da questão indígena sob o ângulo próprio da segurança de fronteiras.

Mas a visibilidade externa da política indigenista decorre essencialmente de sua interface com a questão da promoção internacional dos direitos humanos e com a temática da proteção do meio ambiente. É nesse campo que ela aparece como um tema sempre atual de política externa.

A projeção externa da questão indígena no Brasil abre desde logo dois campos de atuação diplomática.

Num primeiro plano, o Ministério das Relações Exteriores deve acompanhar nos foros internacionais a tramitação de denúncias sobre violações dos direitos das populações indígenas no Brasil. Os postos diplomáticos no exterior também se vêem freqüentemente diante da necessidade de contrarrestar a repercussão negativa de artigos e documentários que muitas vezes tendem a afetar e comprometer junto à opinião pública externa a credibilidade da ação governamental do Brasil em favor dos indígenas.

Isso requer um esforço diplomático consistente e sistemático de esclarecimento e persuasão.

O segundo campo de atuação diz respeito à contínua elaboração de normas internacionais sobre proteção das populações indígenas. Essa elaboração normativa se traduz na negociação de uma série de instrumentos internacionais de que são exemplo, dentre outros, as Convenções nº 107 e 169 da Organização Internacional do Trabalho, a elaboração em curso de um projeto de Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos das Populações Indígenas e de um instrumento

interamericano sobre o mesmo assunto, a negociação do capítulo 26 da Agenda 21 (o documento final da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento), a declaração pelas Nações Unidas de 1993 como o Ano Internacional do Índio, a declaração da Década das Nações Unidas para o Índio (1994-2003), e a negociação nos foros internacionais de um grande número de resoluções sobre direitos humanos, autodeterminação dos povos, proteção de minorias e prevenção da discriminação racial, todas com implicações notórias para o tratamento internacional da questão da promoção dos direitos das populações indígenas. O tratamento da questão indígena está ademais imbricado em toda a temática do meio ambiente. Permeou, por exemplo, a discussão de quase toda a agenda da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, especialmente no que se refere à proteção de florestas, biodiversidade, e exploração de recursos naturais.

Cabe ao Itamaraty a tarefa de influenciar positivamente a elaboração dessas normas internacionais. Deve também servir de conduto institucional para que essas normas sejam devidamente compreendidas e incorporadas, no que couber, à prática indigenista brasileira.

Isso pressupõe a manutenção de canais permanentes de comunicação não apenas com os órgãos oficiais executores da política indigenista, mas também com os setores representativos do vigoroso movimento indigenista que se desenvolveu na sociedade civil brasileira, do qual participam instituições universitárias, juristas, antropólogos, centros de estudo, organizações indígenas, e os centros de ação missionária da igreja católica e de credos protestantes.

A atuação diplomática naqueles dois campos exige acompanhamento atento pelo Itamaraty da formulação e execução da política indigenista brasileira.

Esse acompanhamento foi durante muito tempo dificultado pela escassa permeabilidade do processo de tomada de decisões. Com

efeito, a tendência que prevaleceu nos anos 70 e 80 de incluir a questão indígena entre as que interessavam diretamente à segurança nacional limitou a transparência nas decisões relativas à demarcação das terras indígenas, remoção de grupos e proteção de seus direitos.

O ponto de inflexão ocorreu, no entanto, a partir de 1990, quando o Itamaraty foi chamado a participar diretamente de um amplo exercício de reformulação das diretrizes da política indigenista oficial. Com isso, o Ministério pôde ampliar o seu espaço de atuação na área da promoção dos direitos humanos. De espectador nem sempre informado das circunstâncias em que se davam as decisões de política indigenista, o Itamaraty passou a ocupar institucionalmente a função de co-partícipe na formulação de posições e tomada de decisões, especialmente naqueles aspectos de maior relevância e repercussão externa. Nessa linha, os pontos de vista próprios da política externa tiveram marcada influência, por exemplo, na definição da área indígena lanomami com extensão de 9,4 milhões de hectares, e na elaboração do projeto de revisão do Estatuto do Índio.

Além disso, a condição de membro nato do Conselho de Defesa Nacional, conforme dispõe o artigo 91 da Constituição Federal, confere ao Ministro de Estado das Relações Exteriores responsabilidades específicas de assessoramento do Presidente da República nas decisões relativas à ocupação do solo e utilização dos recursos naturais nas áreas de interesse para a segurança nacional, especialmente na faixa de fronteira, onde se concentra grande parte da população indígena brasileira. Essas atribuições reforçam a atuação do Ministério das Relações Exteriores como partícipe na formulação de decisões de alto nível com implicações diretas para a execução da política indigenista.

A ação externa do Itamaraty deve buscar ativamente uma diminuição da vulnerabilidade externa da política indigenista brasileira. E nesse sentido abre-se um terceiro campo de atuação representado pela busca criativa de oportunidades de cooperação internacional.

A participação institucional do Itamaraty no tratamento da questão indígena é freqüentemente objeto de percepções errôneas.

Essa distorção é por vezes reforçada em função da dificuldade com que muitas vezes se defrontam os diplomatas no exterior para reunir informações suficientes e discutir sobre questões relacionadas com a política indigenista.

Lévi-Strauss registrou em “Tristes Trópicos” um testemunho ilustrativo. Pouco tempo antes de vir ao Brasil e dar início a seus estudos antropológicos como professor contratado da Universidade de São Paulo, em 1934, teve a ocasião de, levado por um amigo comum, almoçar com o Embaixador Souza Dantas em Paris. Na ocasião, ao relatar sobre seu projeto de estudos, assombrou-se com a reação do anfitrião: “Índios? Ora, meu caro senhor, desapareceram há muitos anos. Esse é um episódio muito triste e vergonhoso da história de meu país. No século XVI, os colonos portugueses eram homens ambiciosos e cruéis. Não se pode contudo culpá-los por acompanharem o barbarismo geral daqueles tempos. Capturavam os índios, amarravam-nos à boca dos canhões, e estraçalhavam-nos aos pedaços. Assim é como se livraram dos índios. Como sociólogo, o senhor descobrirá coisas fascinantes no Brasil, mas esqueça os índios. O senhor certamente não cruzará com nenhum.”¹

Por meio desse testemunho, freqüentemente citado na literatura sobre índios brasileiros, transferiu-se até hoje entre os estudantes de antropologia a imagem anedótica de um serviço diplomático pouco informado sobre a realidade indígena do país e aparentemente preocupado em defender uma suposta versão oficial sobre a natureza das relações interétnicas na formação da nacionalidade.

A questão indígena continua a exercer forte apelo sobre a opinião pública. Mas a sociedade civil recebe escassa informação sobre o tratamento internacional do assunto.

A participação do Itamaraty na discussão dos aspectos mais relevantes da política indigenista e a maior transparência das decisões

1) Claude Lévi-Strauss, “Tristes Tropiques”, p.48.

relativas à demarcação de terras indígenas a partir de 1990 vieram suprir uma lacuna que até recentemente limitava as credenciais de atuação externa no tratamento das questões relativas à proteção dos indígenas.

A partir de uma abordagem histórica, da discussão dos múltiplos ingredientes temáticos da promoção dos direitos dos índios, e das tendências assentadas no tratamento internacional do assunto, este trabalho procura discutir o tema sob o prisma da atuação interna e externa do Itamaraty.

Os três primeiros capítulos descrevem os antecedentes históricos que permitem visualizar a evolução dos instrumentos de política indigenista no período colonial, no Império e na República.

No capítulo IV, são examinados os principais traços da legislação indigenista no Brasil.

No capítulo V, são discutidos os principais temas de política indigenista, dentre eles a questão da tutela, o reconhecimento da organização social das comunidades indígenas, o direito à afirmação de uma identidade cultural própria e diferenciada, a demarcação das terras indígenas e proteção do meio ambiente, exploração dos recursos naturais em áreas indígenas, assistência ao índio nas áreas de saúde, educação e desenvolvimento comunitário.

No capítulo VI, examinam-se os aspectos internacionais da promoção dos direitos das populações indígenas, com atenção especial para as atividades desenvolvidas no âmbito das Nações Unidas, da Organização Internacional do Trabalho, da Organização dos Estados Americanos, e a projeção do tema no relacionamento do Brasil com os bancos multilaterais de desenvolvimento.

As conclusões sugerem a utilidade de assegurar uma continuada influência do Itamaraty na discussão interna sobre a política de proteção e assistência às populações indígenas, e de se buscar ativamente uma exposição positiva e diminuição da vulnerabilidade externa dessa política.

A amplitude do tema abordado recomendou a limitação desse trabalho a três dimensões centrais: o enfoque histórico, o estudo operacional da política indigenista, e o quadro de atividades internacionais de interesse para o Brasil.

São por isso notórias as lacunas do texto. O trabalho não inclui, por exemplo, o estudo das características culturais dos diferentes grupos indígenas brasileiros, de sua distribuição espacial, e da situação atual nas relações de contato com a sociedade nacional. Falta também análise sobre o surgimento e atuação de um grande número de associações indígenas e de entidades não-governamentais, inclusive de cunho religioso e missionário, que promovem ativamente no âmbito da sociedade civil brasileira o reconhecimento dos direitos dos grupos indígenas. Apenas incidentalmente o estudo trata da contribuição sócio-cultural do elemento indígena na formação da nacionalidade brasileira. As referências episódicas ao processo evolutivo das relações interétnicas no Brasil têm essencialmente o propósito de matizar as singularidades próprias do Brasil com relação a outros países. Especialmente as diferenças que determinaram, no plano internacional, percepções distintas acerca do conceito de nação indígena e do direito à autodeterminação dos povos indígenas. O trabalho também não inclui estudo comparativo assinalando as diferenças e coincidências entre o modelo indigenista brasileiro e aquele aplicado em outros países do continente americano.

CAPÍTULO I

A POLÍTICA INDIGENISTA NO PERÍODO COLONIAL

1 - A População Indígena do Brasil em 1500

A hipótese mais aceita sobre o povoamento da América é a de que teria ocorrido há cerca de 12 mil anos através de levadas migratórias sucessivas originárias da Ásia. Alguns autores admitem, no entanto, a possibilidade de povoamento ainda mais antigo, que remontaria a 40 mil anos atrás.

Os sítios arqueológicos mais antigos em território brasileiro (Lagoa Santa e os sambaquis litorâneos) atestam a presença humana há cerca de 10 mil anos. A presença de culturas ceramistas data de três mil anos, com os sítios mais antigos localizados na ilha de Marajó.

Não existem estimativas seguras sobre o montante da população indígena do Brasil à época da descoberta. Diferentes autores mencionam números que variam de 800 mil até 10 milhões de indivíduos. Essa grande disparidade reflete a insuficiência das fontes de informação histórica e a dificuldade que isso acarreta em termos de elaboração metodológica.

John Hemming calculou um número aproximado de 2,4 milhões, que desde logo reconheceu ser fruto de pura especulação². Carls Sapper calculou uma população entre 2 e 3 milhões. Alfred Kroeber supõe um contingente inferior a 1 milhão. Julian Steward chegou a 1,5 milhão. Pierre Clusters, William Denevan e Pierre Chaunu mencionam números bem mais elevados. Esses autores calcularam densidades

2) John Hemming, "Red Gold", pp. 487-501.

médias a partir de informações históricas esparsas que trataram de generalizar para espaços mais amplos do território. Por esse caminho, Clasters estimou, por exemplo, que os Guarani³ poderiam ter alcançado um contingente de 1,5 milhão de pessoas, e Denevan calculou que a população indígena da Amazônia teria chegado a 4,8 milhões.

Dentre os autores brasileiros, Roque Laraia⁴ menciona uma população total de cerca de 2 milhões, e Mércio Pereira Gomes⁵ estima que teria chegado a 5 milhões.

É assim reconhecidamente precário o estado de conhecimento da demografia indígena à época do descobrimento. Trata-se de questão seguidamente reelaborada pelos autores. As estimativas mais elevadas sustentam-se em alguns indícios deixados pelos primeiros cronistas. Staden, por exemplo, indicou que as aldeias Tupinambá distavam entre si de 9 a 12 quilômetros. Léry e Thevet registraram que as 22 aldeias existentes na baía da Guanabara continham de 600 a 6000 habitantes e afirmaram ter presenciado batalhas envolvendo até 12.000 guerreiros. Abbeville contou cerca de 12.000 Tupinambá na ilha do Maranhão. A Mem de Sá credita-se o extermínio de 30 mil Tupinambá no Recôncavo Baiano. É com base nessas indicações que Pierre Clasters⁶ propôs uma densidade média de 400 índios por 100 quilômetros quadrados e passou a multiplicá-la por amplos espaços do território brasileiro na suposição de que outros grupos teriam perfil demográfico semelhante. Alguns autores referem-se a esse processo como pura fantasia aritmética⁷.

3) Por convenção estabelecida entre antropólogos e lingüistas brasileiros, desde 1953, os gentílicos dos grupos indígenas nunca são pluralizados, a não ser quando se trata de palavras portuguesas. São escritos sempre com iniciais maiúsculas, a não ser nas formas adjetivadas.

4) Roque de Barros Laraia. "Índios do Brasil", (texto inédito).

5) Mércio Pereira Gomes. "Os Índios e o Brasil", p.16.

6) Pierre Clasters. "A Sociedade contra o Estado", p.67.

7) Ver John Manuel Monteiro. "Os Guarani e a História do Brasil Meridional", e Bartolomeu Meliá. "El Guaraní, conquistado y Reducido: Ensayos de Etnohistoria".

Com efeito, não é possível calcular o tamanho médio da população e do território circundante com tanta facilidade. Os territórios indígenas não são homogêneos. O padrão de ocupação espacial varia de acordo com fatores históricos e ambientais. Além disso, a predisposição guerreira, o padrão alimentar, as rivalidades, o nomadismo e o fracionamento periódico das aldeias atuavam como fatores culturais de limitação à expansão demográfica dos grupos tribais na época do descobrimento.

Os Guarani, por exemplo, viviam no Sul do país, nas florestas ao longo do litoral e entre os principais rios do sistema Paraná-Paraguai. Já os campos abertos e as florestas de araucária existentes na mesma região eram habitados por populações jê ancestrais dos atuais Kaingang e Xokleng, pouco conhecidas exatamente por não terem experimentado maior contato com os brancos e mamelucos nos primeiros séculos de colonização. É, portanto, errôneo supor a existência de um território Guarani homogêneo e populoso ao Sul do país.

Os dados sobre a população indígena da Amazônia nos primeiros séculos da colonização são ainda mais imprecisos. Os relatos das primeiras expedições de exploração do rio Amazonas referem-se a numerosas aldeias ao longo de todo o curso. A prática dos descimentos⁸ inaugurada pelos colonos e jesuítas portugueses no século XVII provocou rápida depopulação. Ao tempo de Vieira, os jesuítas afirmavam ter convertido mais de 200.000 almas no Pará e Maranhão. As expedições de resgate, como eram conhecidas as incursões oficiais e clandestinas de escravização, prosseguiram por mais de cem anos, ao longo dos quais 200.000 índios teriam passado pelos mercados de escravos de Belém e São Luís. Por outro lado, é certo que a população nativa da Amazônia estava naquela época concentrada nas margens dos rios.

Embora inconclusivos e sujeitos a grande controvérsia, os estudos sobre o quadro demográfico original do país ao tempo da descoberta

8) Descimento era a transferência de aldeias indígenas de seu local de origem para lugar próximo dos núcleos de colonização portuguesa.

oferecem parâmetros tentativos para a avaliação do impacto depopulacional sofrido pelos grupos indígenas ao longo da história.

É comum a afirmação de que a população indígena brasileira contava-se aos milhões em 1500, reduzindo-se hoje, por força de um suposto genocídio, a uma pequena fração do que fora.

É certo que as guerras punitivas conduzidas pelas autoridades coloniais, a escravidão, as epidemias trazidas da Europa e os conflitos com as sucessivas frentes de ocupação econômica do território foram responsáveis pelo enorme desgaste da população indígena original. Já no século XVII os grupos Tupi da costa haviam virtualmente desaparecido.

Duas qualificações devem no entanto ser feitas àquele tipo de afirmação.

A primeira é a de que a população indígena brasileira finalmente se encontra em visível recuperação numérica. Darci Ribeiro estimou em 1957 que havia caído a um número entre 68.100 e 99.700 indivíduos⁹. Desde então, nota-se, contudo, uma recuperação segura da população indígena, que hoje conta com cerca de 350 mil pessoas e se reproduz a uma taxa de crescimento superior à média nacional.

A segunda qualificação fundamenta-se na importância que teve a miscigenação como traço característico na formação da nacionalidade brasileira. Miscigenação e escravidão são, na verdade, os fatores que mais fortemente determinaram a gestação do *ethos* nacional. O Brasil contemporâneo é fruto desses dois processos que, atuando simultaneamente, fizeram-nos um povo essencialmente distinto de todos os vizinhos.

O mameluco foi o tipo predominante na composição demográfica do Brasil colonial. Até hoje, a presença de sangue indígena na

9) Darci Ribeiro. "Índios e Civilização", pp. 431.

população brasileira é na verdade bem maior do que por vezes se admite, e está claramente manifesta na fenotipia de amplos segmentos da população, sobretudo entre os brasileiros do Nordeste, da Amazônia e do Centro-Oeste.

A sobrevivência genética e cultural das populações Tupi e Guarani que habitavam a costa ao tempo da descoberta se encarnou na figura do mameluco e na ampla difusão espacial que teve na formação do Brasil, por mais de três séculos, o emprego da língua tupi.

2 - A Língua-Geral¹⁰

O uso corrente da língua portuguesa entre os brasileiros somente se impôs de maneira gradual ao longo de nossa história. Até o fim do período colonial, a chamada língua-geral, o Nheengatu, praticamente dividiu com o português o "status" de língua da terra. Assinale-se, por exemplo, que o uso obrigatório do português é uma das exigências centrais da legislação pombalina já em meados do século XVIII.

A história do contato entre brancos e índios durante o período colonial é um relato extenso de conflitos, guerras de extermínio, e expedições de escravização. Mas é também a história de um amalgamento profundo, que fez do mameluco o elemento predominante na composição étnica dos primeiros núcleos coloniais e na expansão subsequente do povoamento do país. A introdução dos escravos negros e a imigração posterior de contingentes europeus viriam a enriquecer o quadro étnico inicial, sempre através de um intenso processo de miscigenação que permeou com maior ou menor intensidade todas as classes sociais.

Nos primeiros anos da colonização não havia mulheres brancas no país. Os portugueses viviam em concubinato e uniões poligâmicas

10) O conteúdo desse subcapítulo fundamenta-se essencialmente nas informações extraídas de dois textos: Sérgio Buarque de Holanda. "Raízes do Brasil" pp.88-96; e Georg Friederici. "Caráter da Descoberta e Conquista da América pelos Europeus", pp.90-232.

com as filhas da terra, situação que tanto escandalizou os jesuítas na sua chegada em 1549. Nóbrega chegaria a propor a introdução de mulheres portuguesas na colônia, “mesmo que decaídas, contanto que ainda não tivessem perdido toda a vergonha perante Deus e os homens”¹¹. A numerosa prole originada dessas uniões é que formaria o núcleo central dos primeiros pontos de colonização. Diogo Alvares na Bahia, João Ramalho em São Vicente, e seus contemporâneos portugueses, foram patriarcas de numerosas famílias mestiças.

Os primeiros núcleos de povoamento do planalto paulista formaram-se a partir dessa casta mestiça. Identificados socialmente com o pai e ciosos de sua ascendência portuguesa, os mamelucos eram no entanto puros filhos da terra que herdaram da mãe (a cunhã tupiniquim) os costumes e a língua tupi, única de uso corrente no âmbito familiar.

Os jesuítas ocuparam-se do estudo e sistematização gramatical, em moldes latinos, da língua tupi. Ao longo dos anos o tupi e o guarani foram sendo alterados sob influência dos jesuítas, formando-se assim a língua-geral, que se tornaria o principal veículo da catequese.

O tupi-guarani era a língua dos paulistas nos séculos XVI e XVII. Os relatos antigos atestam que as crianças iam à escola aprender português, mas a língua-geral predominava no ambiente familiar e comunitário¹². O uso da língua-geral se estendeu igualmente às capitânicas do sul, e ao longo dos séculos XVII e XVIII, levada pelos bandeirantes, ela foi o instrumento de conquista e civilização do interior do país.

Deve-se ao bandeirante mameluco, mais do que ao indígena, a riqueza de topônimos de origem tupi em todo o Brasil.

11) Nóbrega. “Cartas”. *passim*. Ver Georg Friederici, *op.cit.*, p.124

12) “É certo que as famílias dos portugueses e índios de São Paulo estão tão ligadas hoje umas às outras, que as mulheres e os filhos se criam mística e domesticamente, e a língua que nas ditas famílias se fala é a dos índios, e a portuguesa a vão aprender os meninos à escola...”(Vieira)

O ataque às missões jesuíticas espanholas no vale do Tibaji, em Guairá, e na região de Tapes, por volta de 1630, rendeu aos bandeirantes paulistas a captura de cerca de 100 mil Guarani. Esse contingente, distribuído entre as fazendas de São Paulo, vendido como trabalho escravo em outras províncias, e associado a novas bandeiras que partiam de São Paulo em outras direções, atuaria como elemento adicional de reprodução do tupi-guarani.

Vários episódios ilustram a extensão do uso da língua-geral entre os paulistas e sua difusão pelo país. Em 1698, o Governador Artur de Sá e Menezes solicitou que a designação de párocos para as igrejas do Sul recaísse em religiosos conhecedores da língua-geral “porque a maior parte da gente não se exprime em outro idioma, principalmente o sexo feminino...e todos os servos”. Ainda em 1725, a Câmara de São Paulo fazia requisição semelhante ao Reino.

Caso ilustrativo é o de Domingos Jorge Velho. Em fins do século XVII, o velho bandeirante e sua indiarada paulista arrasaram o sertão do Piauí, expulsando e aniquilando os grupos indígenas locais (a Guerra dos Bárbaros), cujas terras ficariam assim disponíveis para as fazendas de gado. Convocado pelas autoridades coloniais para atacar Palmares, e tendo de encontrar-se com o bispo de Olinda, não teria conseguido expressar-se em português e fez-se valer de um intérprete¹³.

Até fins do século XVII, era comum em São Paulo que as pessoas se tratassem por apelidos em tupi. Contrariamente ao que divulga a lenda, Bartolomeu Bueno da Silva devia o apelido de “Anhangüera” (Diabo Feio, em tupi) a seus próprios conterrâneos paulistas, provavelmente por ter um olho furado, e não aos índios de Goiás, que eram do grupo jê e portanto não falavam a língua-geral.

13) “... por que nem falar sabe. e nem se diferencia do mais bárbaro Tapuia mais que em dizer que é cristão. e não obstante haver-se casado de pouco lhe assistem 7 indias concubinas...”. conforme atestou na época o Bispo de Olinda.

Na Amazônia, a língua portuguesa só começaria a afirmar-se em meados do século XVIII. A língua-geral foi o idioma das missões, trazido pelos padres da Companhia, e até meados do século XIX ainda servia como língua franca entre as populações da Amazônia. Escrevendo a Pombal em 1752, seu irmão Francisco Xavier de Mondonça Furtado, então Governador do Estado do Grão Pará e do Maranhão, lamentava-se da atuação dos jesuítas: “Não se tem convertido o gentio porque indo-se buscar ao mato são trazidos às aldeias; nelas lhes ensinam uma gíria a que chamam língua-geral... Vendo-se (os) moradores na consternação de não poderem-se comunicar com os índios, se viram na precisão de aprender também a gíria...para se poderem servir deles, e isto que então foi necessidade passou a hábito, e ao excesso de serem hoje mui poucas as pessoas que nesta cidade (Belém) falam português, principalmente as mulheres... que se confessam senão na língua-geral”¹⁴.

Já em 1840, a revolta dos Cabanos apoiou-se na grande massa de mestiços e índios destribalizados, falantes da língua-geral, que formavam a população pobre das cidades do Norte do país.

A língua-geral sobrevive ainda hoje entre populações ribeirinhas na região do Rio Negro.

3 - Do Escambo à Escravidão

Nos primeiros anos da colonização, a presença de portugueses e franceses no litoral brasileiro esteve primordialmente associada ao comércio de pau-brasil.

O machado de ferro exerceu fascinação imediata sobre os índios. Muito mais do que as miçangas coloridas e o vidro, foi a possibilidade de adquirir instrumentos de ferro que motivou os indígenas ao comércio com os europeus. Seus mitos transformaram-se para explicar a superioridade tecnológica dos brancos. Uma narrativa indígena

14) Marcos Cameiro de Mendonça. “A Amazônia na Era Pombalina”, pp. 64-67.

ensina que o demiurgo ofereceu aos homens vários objetos: os índios preferiram o arco e as armas de pau; os brancos ficaram com o machado e o facão. Pela posse destes, no entanto, os índios se dispunham a derrubar matas inteiras de "ibirapitanga", transportar os troncos por longas distâncias e carregá-los nos galeões europeus.

Os portugueses estabeleceram pequenas feitorias, cujos ocupantes eram normalmente degredados. Muitos estabeleciam sólidas relações de concubinato com as mulheres da terra e tornaram-se patriarcas de famílias numerosas de mamelucos, uma geração orgulhosa de sua ascendência portuguesa mas que se conservou profundamente indígena nos costumes, na poligamia, alimentação e no uso da língua. Já os franceses tinham por hábito deixar vários dos seus vivendo nas aldeias indígenas para tornarem-se intérpretes em auxílio de expedições futuras. É comum nas crônicas coloniais a referência a bretões e normandos que viviam nus e entregues a todos os hábitos da terra, inclusive o canibalismo.

A presença européia nesses primeiros tempos era a rigor apenas tolerada pelos índios, que viam no escambo a forma de satisfação de necessidades recém-criadas com a introdução do ferro no seu arsenal tecnológico.

As relações se alteram profundamente a partir do momento em que os europeus decidem estabelecer-se de forma permanente na terra. Nesse ponto o escambo degenera em escravidão, e a visão idílica do contato inicial cede lugar ao estereótipo preconceituoso do indígena "sem lei, nem fé, nem rei"¹⁵, o que justificaria a sua submissão pela força.

Com a fixação das capitânicas hereditárias os portugueses recorrem a todos os meios possíveis para assegurar trabalho escravo nos engenhos. Dentre os poderes dos donatários, estabelecidos em

15) a expressão é comum em todos os compêndios de História Colonial, e apoiava-se na constatação de que o idioma tupi não possuía os fonemas L, Ë e R.

carta régia, estavam os de escravizar indígenas e combater as tribos hostis.

Foi intensa a resistência indígena a esse novo tipo de relação. Não houve aceitação pacífica da colonização. As alianças com portugueses e franceses deram-se quase que exclusivamente em função do interesse guerreiro dos próprios indígenas, e obedeciam à estratégia de eleição de parceiros para a condução das guerras intertribais. Outras vezes essas alianças mantinham-se por força das relações de parentesco com as primeiras gerações de mamelucos, como ocorreu entre os Tupiniquim e portugueses (a família de João Ramalho) no planalto de Piratininga.

Os primeiros intentos de colonização foram arrasados à exceção de poucos êxitos em Pernambuco e São Vicente. Na Capitania de Santo Amaro, por exemplo, restara um único branco entre 1562 e 1566. A Capitania de São Tomé foi inteiramente destruída pelos Goitacá e até 1630 ficou inteiramente na posse dos índios. Em Ilhéus e Porto Seguro, os Aimoré forçaram inúmeras vezes os colonos a refugiarem-se nas ilhas. No Espírito Santo, o donatário foi morto pelos Tupiniquim. Mesmo em Pernambuco, ao tempo de Duarte Coelho, os colonos ocupavam escassos 20 km de costa e não se aventuravam pelo interior. A conquista do território se fez palmo a palmo e à custa de longa guerra contra os índios. Na Bahia, os portugueses foram logo expulsos pelos Tupinambá. Numa segunda tentativa de instalação em 1546, o donatário e todos os colonos terminaram trucidados. Até mesmo Diogo Alvares (o Caramuru), que há várias décadas vivia entre os Tupinambá, sentiu-se inseguro a ponto de embarcar para a França só retornando tempos depois¹⁶. Logo acima da Bahia, as flotilhas dos Caeté dominavam completamente o litoral e não permitiam a aproximação

16) Foi em Paris que Caramuru casou-se com Paraguaçu, então batizada Catarina (ou Luíza, segundo Afonso Arinos). A presença de Diogo Alvares na França, onde foi lisonjeiramente tratado em função do prestígio de que gozava entre os índios da Bahia, causou na época grande preocupação ao emissário de Portugal em Paris. Pero Fernandes Sardinha (o futuro Bispo do Brasil trucidado pelos Caeté no litoral de Sergipe)

dos colonos. Os Potiguar eram senhores nas capitânicas do Norte. O intento de colonização do Ceará, já em 1605, malogrou por completo frente à resistência indígena. No Rio de Janeiro e Cabo Frio, os Tamoio somente cederiam passo à colonização portuguesa depois da expulsão dos franceses e graças à corajosa intermediação de Anchieta. Mesmo aí a motivação central dos Tamoio era a de, aliando-se aos portugueses, poderem livrar guerra aos Tupiniquim.¹⁷

A resistência indígena na costa somente começaria a ser quebrada com as devastadoras guerras punitivas conduzidas contra diferentes grupos Tupinambá durante o Governo-Geral.

Os índios conheceriam a partir de então a política de aldeamentos que, entregue à administração dos jesuítas, foi o principal instrumento de arremetimento de mão de obra durante o período colonial. Os descimentos de tribos inteiras para as aldeias próximas aos primeiros núcleos coloniais onde foi intenso o processo de deculturação e miscigenação, a fácil propagação de enfermidades nesse novo ambiente e a conseqüente depopulação, e a continuidade de expedições punitivas contra as tribos hostis que se acoitavam cada vez mais para dentro do território levaram a que, no decorrer de pouco mais de um século e meio, a presença indígena na costa já se tivesse reduzido a um mínimo da população, com a virtual extinção dos Tupinambá.

4 - Legislação e Prática Indigenista na Colônia

O período colonial produziu uma legislação indigenista contraditória, que oscilou entre o reconhecimento categórico da liberdade dos índios, diversas vezes reiterado, e a exigência cada vez maior de mão de obra escrava. São inúmeras assim as cartas régias, leis, alvarás e regimentos que afirmam expressamente a liberdade do gentio, ao mesmo tempo em que abrem toda sorte de subterfúgio e de recursos para legitimar a escravidão. As ditas "guerras justas" e o

17) Ver Georg Friederici. *op.cit.* pp.164-170: e John Hemming. *op.cit.* pp. 69-96

resgate de “índios de corda”¹⁸ legitimavam a captura e venda de escravos indígenas. Por sua vez, os descimentos e a constituição de aldeias de índios nominalmente libertos estavam sempre associados à administração de um regime de trabalho compulsório, ainda que remunerado, nas propriedades dos colonos brancos e mamelucos.

Havia a partir da segunda metade do século XVI um apetite crescente por escravos índios. Os engenhos de São Vicente, Bahia e Pernambuco abrigavam cada qual pelo menos 200 trabalhadores índios, quase sempre escravos.

A questão da liberdade dos índios e a necessidade de justificar a escravidão foi central no Direito colonial.

Em favor da escravidão, suscitavam-se dúvidas a respeito da própria humanidade dos indígenas. Essa questão foi resolvida em 1537 com a bula papal “Veritas Ipsa”, de Paulo III, que os declarou verdadeiros seres humanos, descendentes de Adão, possuidores de razão, e capazes de atender ao chamado de Cristo. Tratando-se de verdadeiros homens e passíveis de abraçar a fé cristã, não se aplicavam aos índios as provisões da igreja que autorizavam a escravidão dos ímpios¹⁹. Declarada a humanidade dos índios, proibia-se a escravidão, sob pena de excomunhão. As disposições da “Veritas Ipsa” não seriam divulgadas de imediato no Brasil, onde delas somente se teve conhecimento formal mais de um século depois, quando reafirmadas na bula “Comissum Nobis”, de Urbano VIII, dirigida aos habitantes de São Paulo, em 1639²⁰.

É curioso que os teólogos ibéricos nunca tenham tido maior escrúpulo com relação à escravidão dos negros. Já com respeito aos

18) Prisioneiros feitos por tribos inimigas.

19) Desde 1454 Portugal tinha-se assegurado com a bula “Romanus Pontificex”. de Nicolau V. o direito de conquistar novas terras aos bárbaros e infiéis e submeter seus povos à servidão pela guerra.

20) Mércio Pereira Gomes. *op.cit.*, p.109

índios, alimentavam dúvidas abrasadoras. A questão fundamental consistia em determinar as circunstâncias em que poderiam ser legitimamente reduzidos ao cativeiro. Elaborou-se assim uma intrincada rede de justificativas. Essa a origem das “guerras justas” e do “resgate de índios cativos”.

O resgate era a obtenção de índio aprisionado por outro grupo. O cativeiro anterior da vítima e a ameaça que sobre ele pairava de execução ritual legitimavam a continuidade da condição de escravo, já que fora salvo da morte certa na mão de inimigos. A legitimidade do resgate permitiu aos colonos servirem-se abertamente das hostilidades entre os diferentes grupos tribais, que alimentavam ainda mais, no interesse de obtenção de escravos.

As guerras justas eram declaradas pelo rei ou pelas autoridades coloniais. A legitimidade da guerra dependia via de regra de parecer da Mesa de Consciência, e no plano local da Junta das Missões, integrada por autoridades eclesiásticas e oficiais do Reino. As principais razões para a declaração de guerras justas eram o impedimento à propagação da fé cristã pelos índios, a prática de hostilidades contra os colonos, a aliança com inimigos do Reino, a quebra de pactos celebrados, o dever de salvação das almas, e a punição da antropofagia. A propagação da fé pela força era dogma estabelecido desde o tempo das guerras ibéricas contra os mouros. Nóbrega e Anchieta não hesitaram em admitir o emprego da força como o único método capaz de reduzir os selvagens à civilização e ao conhecimento de Deus.²¹

Uma sumária revisão dos principais textos da legislação colonial permite visualizar esse movimento pendular entre a liberdade e o cativeiro dos índios.

21) “... estão agora abertas as portas desta capitania para a conversão dos gentios. se Deus Nosso Senhor quiser dar maneira com que sejam postos debaixo do jugo. porque para esse gênero de gente não há melhor pregação do que a espada e a vara de ferro...” (Anchieta)

No Regimento de Tomé de Souza, em 1549, o Rei afirma que o principal motivo da colonização é a conversão do gentio à Santa Fé católica. Os índios pacíficos devem ser bem tratados. Não podem ser insultados nem oprimidos. Determina-se, no entanto, a guerra contra os Tupinambá e recomenda-se a aliança com os Tupiniquim. As aldeias indígenas devem ser ajuntadas próximo dos povoados cristãos.

É nesse momento que tem início o trabalho de catequese dos jesuítas, primeiro através de missões itinerantes entre as aldeias indígenas, e logo a seguir mediante o deslocamento forçado de grupos (descimentos) para os aldeamentos e colégios criados na proximidade dos primeiros núcleos coloniais. Os aldeamentos dos jesuítas eram assim parte inseparável do projeto colonial. Cumpriam a dupla função de cristianizar e domesticar mão de obra. As condições em que as tribos eram ajuntadas e a introdução obrigatória do uso de vestes de algodão facilitaram a disseminação entre os índios das epidemias trazidas pelos colonos. Aldeias inteiras desapareceriam em curto espaço de tempo, arrasadas pela gripe, sarampo, varíola, doenças respiratórias e intestinais até então desconhecidas no Novo Mundo e contra as quais os índios não possuíam defesa imunológica. Em pouco tempo, os 80 mil índios aldeados em 15 missões na Bahia estavam reduzidos a menos de 10 mil. A recomposição da população das missões se dava com a multiplicação dos descimentos. Na maioria das vezes, a obra catequética dos jesuítas se resumia à diligente salvação de almas mediante a administração do batismo "in extremis" a grupos inteiros de índios moribundos. O sacramento do batismo era assim interpretado pelos índios como sinal de magia e de morte e era comum que fugissem assustados para as matas, onde terminavam disseminando as novas doenças por contágio.

Em 1570, D. Sebastião proíbe o cativoiro como norma geral, admitindo-o, no entanto, para os índios tomados em guerras justas. A mesma lei declara guerra aos Aimoré. O próprio Governador (Mem de Sá) era veterano em guerras de extermínio e em suas fazendas possuía mais de trezentos escravos índios. Os Governadores que o sucederam estabeleceram a regra de que os índios poderiam vender-

se a si mesmos. Sucediã-se na época as expedições de resgate que, segundo Anchieta, somente na Bahia traziam de 2 a 3 mil índios por ano.

Os mamelucos paulistas dão início na mesma época às expedições de captura de índios Guarani. A Câmara de São Paulo autoriza seguidas expedições que no princípio atacam aldeias no litoral e já no século seguinte voltam-se para as reduções jesuíticas espanholas do vale do Tibaji e de Guairá.

Em 1580 ocorre a união das coroas ibéricas. A proibição da escravidão indígena, com exceção à guerra justa, foi reiterada em 1587. As excursões ao interior dependiam da autorização do Governador, e ficou regulamentada a participação dos jesuítas nos descimentos e distribuição dos índios como "diaristas livres" nas propriedades dos colonos. Leis de 1605 e 1609 declararam a liberdade total dos índios, deram por terminada a escravidão mesmo daqueles obtidos em guerras justas, proibiram os descimentos irregulares, cancelaram as licenças para resgates e obrigaram ao pagamento por serviços prestados. A administração das aldeias ficou inteiramente confiada aos jesuítas. A lei de 1609 provocou tamanha fúria entre os colonos que já em 1611 a escravidão indígena era reintroduzida nos casos de guerra justa e resgate de prisioneiros feitos nas guerras intertribais. Os escravos assim obtidos permaneceriam nessa condição por 10 anos, prazo normalmente estendido pelas juntas locais. A administração civil das missões passou a ser exercida por funcionários leigos, e novamente se regulamentou a prestação compulsória de serviços pelos índios livres das aldeias.

A elaborada regulamentação das condições em que poderiam realizar-se expedições e o aprisionamento de índios no interior não foi empecilho à preação generalizada. Os mamelucos paulistas arrasaram as missões jesuíticas espanholas no vale do Tibaji e Guairá em 1628. O êxodo dos Guarani, levados pelos padres espanhóis para o sul do Mato Grosso (Itatim) e para o Alto Uruguai (Tapes), não os colocou a salvo da ação dos bandeirantes.

Em São Paulo, os Guarani²² eram distribuídos entre as grandes fazendas. Formalmente não podiam ser considerados escravos, mas na verdade eram cativos sujeitos à “administração” dos fazendeiros. Sorocaba, Itu e Parnaíba foram fundadas pelos irmãos Fernandes com índios preados em Guairá e do Uruguai. Outra parte iria engrossar a mão de obra escrava nos engenhos do Rio de Janeiro e da Bahia. Muitos formariam com os mamelucos na composição de novas bandeiras, que começavam a tomar os caminhos do Centro-Oeste e das Minas Gerais em busca de ouro e pedras preciosas. Outros buscaram refúgio nos aldeamentos administrados pelos jesuítas nas cercanias de São Paulo (Pinheiros, Marueri, São Miguel e Guarulhos).

As incursões dos paulistas às reduções do Uruguai somente seriam contidas a partir de 1639 quando o Governo espanhol autoriza os jesuítas a armar os índios²³. Os padres espanhóis lograriam despertar a fúria de Filipe IV contra os habitantes de São Paulo²⁴. É também de 1639 a Bula de Urbano VIII dirigida ao Brasil e Paraguai, reiterando a proibição da escravidão de índios sob pena de excomunhão. Em

22) Alguns autores chegam a mencionar a exagerada cifra de 300 mil índios Carijó capturados e trazidos a São Paulo durante 20 anos de campanha dos bandeirantes em território Guarani. Embora não se possa precisar com exatidão, o número de cativos terá sido certamente superior a 100 mil. Em 1650 as reduções espanholas em Itatim, Guairá e Uruguai contavam não mais de 40 mil índios, embora os registros indicassem que mais de 150 mil tinham sido batizados naquelas províncias.

23) a proibição do comércio de armas com os índios foi diversas vezes reiterada na legislação colonial, inclusive sob pena de morte e doação de metade dos bens do condenado ao denunciante, como estabeleceu o regimento de Tomé de Sousa. De parte da igreja, a proibição remontava ao *Concilium Lateranense* e o *Concilium Lugdunense*, que impuseram pena de excomunhão a quem fornecesse armas aos infiéis. Bula de Nicolau V em 1554 proibiu expressamente a venda de armas aos negros da Guiné e aos índios. Ver Georg Friederici, *op.cit.*, p.131. Por ocasião das visitas do Tribunal do Santo Ofício, as ofensas de confissão obrigatória eram as de ter comido carne na Quaresma, ter participado de rituais indígenas, e ter praticado o comércio de armas com os índios. Ver John Hemming, *op.cit.*, p.155.

24) Filipe IV determinou a prisão de Antônio Raposo Tavares, o mais notório entre os preadores, o que não chegou a ocorrer. Já no ano seguinte, em 1640, o trono português é restaurado com a dinastia de Bragança e Raposo Tavares seria um dos primeiros a assinar a proclamação de D. João IV em São Vicente.

represália, os colonos expulsam os jesuítas de São Paulo. Os padres da Companhia seriam readmitidos em 1653, mas sob a condição de permitir a administração civil das aldeias.

O Nordeste estava nessa época ocupado pelos holandeses. Com a restauração da Coroa portuguesa, Antônio Vieira participou da delegação que transmitiria as saudações dos colonos da Bahia a D. João IV. Em Lisboa, Vieira logo se tornaria o mais influente entre os conselheiros do rei. Defende a composição com os holandeses mediante a aceitação da sua presença no Nordeste ou a reaquisição do território mediante compra. Essa terá sido de fato a inclinação inicial da Coroa. A expulsão dos holandeses do Nordeste resultou de um movimento autônomo dos colonos portugueses e mamelucos. Os índios da região dividiram-se na solidariedade a portugueses e batavos, e foram elemento decisivo e majoritário no campo de batalha. Essa divisão está simbolizada na correspondência trocada em tupi entre os dois principais chefes Potiguar, Pieter Poti e Antônio Poti, que lutaram em campos opostos. Pieter fora educado em Amsterdã e convertera-se ao protestantismo. Antônio (Filipe Camarão) Poti adotara o catolicismo, entendia razoavelmente o português, mas preferia utilizar intérprete para conversar com interlocutores importantes.

O interior do Nordeste seria ocupado nas décadas seguintes pela expansão do ciclo econômico do gado. Trazido de Cabo Verde, o gado espalhou-se primeiro pela costa baiana, chegou ao São Francisco, e penetrou pelo sertão até atingir o Ceará. O final do século XVII está marcado pela ocorrência de choques violentos entre a frente pastoril e os índios tapuia²⁵ do sertão nordestino, numa longa seqüência de lutas conhecida como a “Guerra dos Bárbaros”. No massacre dos tapuia ganhariam triste renome velhos bandeirantes paulistas, como Domingos Jorge Velho, Matias Cardoso de Almeida e Manuel Alvares Navarro.

25) “tapuia” era a palavra tupi para designar genericamente todos os grupos indígenas que falavam outras línguas.

Defendendo-se das acusações que lhe faziam os jesuítas pelas atrocidades cometidas na campanha contra os tapuia, Domingos Jorge Velho escreveria ao Rei que as tropas paulistas “não vão escravizar, mas sim reduzir um gentio brabo e comedor de carne humana ao conhecimento da vida civilizada e da sociedade... Dessa maneira tomam conhecimento da luz de Deus e dos mistérios da fé católica, o que é necessário para sua salvação, pois em vão trabalha quem os quer fazer anjos antes de fazê-los homens... Se mais tarde são postos a servir na lavoura, não há nisso injustiça, pois é para sustentar a eles e a seus filhos, como a nós e aos nossos. Ao invés de cativo, isso representa para aqueles infelizes um inestimável serviço pois aprendem... a trabalhar para o sustento próprio, coisa que não sabiam fazer antes de amestrados pelos brancos”²⁶.

A campanha contra os tapuia do Nordeste deixou uma página bastante singular na história indígena do Brasil: a celebração de um tratado formal entre os Janduí do Rio Grande do Norte e as autoridades coloniais. O Rei de Portugal decidira revogar decisão de uma junta local declarando como guerra justa as incursões contra os Janduí. Em consequência da intervenção real os prisioneiros Janduí não podiam ser reduzidos à escravidão. Em meio a esse clima conciliatório, uma delegação Janduí veio à Bahia em 1692 com o propósito de propor paz ao governo colonial. Assim um projeto de “Tratado entre D. Pedro II, rei de Portugal e Algarves, e Canindé, Rei dos Janduí”, foi assinado pelo Governador-Geral em Salvador e enviado ao Reino para ratificação real. Nos termos do tratado, Canindé prometia aceitar o batismo cristão e tornar-se humilde vassalo. Os Janduí auxiliariam os portugueses contra inimigos estrangeiros e outras tribos, e os portugueses socorreriam os Janduí contra os seus inimigos. Os Janduí tinham reconhecido um território de 10 léguas quadradas em torno de cada aldeia, e gozariam de plena liberdade, aceitando – no entanto

26) É provável que, embora fosse sua a letra, Domingos Jorge Velho não fosse o autor nem das palavras nem das idéias deste texto. É conhecida a sua dificuldade em falar Português, conforme atestou o Bispo de Olinda, que foi com ele tratar no sítio de Palmares. Ver Sérgio Buarque de Holanda, *loc. cit.*; e John Hemming, *op.cit.*, p. 354-355.

– trabalhar para os colonos. Em tom quase apologético, o Governador-Geral recomendou ao Rei a aprovação do tratado, mencionando o benefício de ter os Janduí como aliados e a conseqüente conversão de 14 mil almas.

O Maranhão e o Pará tinham administração independente do Estado do Brasil. A legislação colonial era, no entanto, essencialmente a mesma. No início do século XVII, pouco mais de 2 mil colonos brancos viviam na região, que produzia tabaco e algodão, além de uma economia de coleta. Na vigência da lei de 1611, permitia-se o resgate de índios de corda para suprir as necessidades de mão de obra escrava. Já os índios livres das aldeias estavam sujeitos à administração civil e podiam ser obrigados a trabalhar até seis meses por ano para os colonos mediante pagamento de 2 varas (pouco mais de 2 metros) de pano de algodão por mês.

Os jesuítas haviam-se estabelecido no Maranhão logo após a expulsão dos franceses, mas foi uma experiência efêmera. A presença jesuítica é restabelecida na região em 1653 com a chegada de Vieira. Já em 1647 Vieira havia obtido do Rei edito reiterando a liberdade dos índios e revogando a administração leiga das aldeias. Em São Luiz, prega a libertação dos escravos mantidos ilegalmente, opondo-se assim aos interesses dos colonos. Estes, no entanto, obtiveram do Rei legislação que ampliava o conceito de guerra justa. Podiam-se agora escravizar índios que atacassem por terra ou mar impedindo as rotas de comércio, que faltassem com o pagamento de tributos ou a prestação de serviços, que se aliassem a inimigos do Rei, que praticassem a antropofagia, ou impedissem a propagação do Evangelho.

Vieira vai a Portugal e obtém do Rei nova legislação em 1655. Volta então ao Brasil e tem início um período de eufórica atividade missionária dos jesuítas na Amazônia. Em 5 anos estabeleceram-se 42 aldeias na boca do Amazonas, para onde seriam descidos cerca de 200 mil índios, trazidos de praticamente todos os tributários do grande rio.

A lei de 1655 estabeleceu o controle dos jesuítas sobre todos os aldeamentos indígenas. Os padres da Companhia deveriam autorizar expedições anuais de resgate e decidir quais poderiam ser legalmente qualificados como escravos. Foram tempos em que o fervor missionário teve de contemporizar constantemente com as exigências dos colonos. Os jesuítas convenciam tribos inteiras a descer para aldeias próximas de Belém e outros povoados.

As epidemias grassavam durante a viagem e nas aldeias. Tal como ocorrera em outras regiões, o resultado de todo esse empenho missionário na Amazônia na maioria das vezes não ia além do batismo “in extremis” de índios que morriam aos bandos. Os que sobreviviam a essa primeira compulsão biológica, eram desde logo submetidos a intenso processo de destribalização e transformação cultural. Índios de diferentes origens e filiação cultural deviam primeiro aprender a língua-geral, que se tornaria a partir de então a verdadeira língua franca da Amazônia, condição que manteria até princípios do século XIX. A rotina nas aldeias jesuítas impunha severa disciplina religiosa e de produção. Mantinha-se além disso o sistema de prestação de serviços para os colonos pelo período de seis meses ao ano. A remuneração (2 varas mensais de tecido de algodão) era paga em adiantado e confiada aos jesuítas. Os índios recebiam assim em pagamento o tecido que eles próprios produziam e com o qual eram obrigados a vestir-se. Era grande a proporção de índios que em cada expedição de resgate eram considerados escravos justos e desde logo entregues aos colonos.

Os jesuítas viram-se logo envolvidos em sérias disputas com os colonos por força da permanente contradição entre os direitos dos índios e a exigência de mão de obra escrava para as plantações. Aos olhos dos colonos, os jesuítas injustamente monopolizavam o trabalho indígena, empregando-o todo nas missões, que prosperavam como verdadeiras fazendas de produção. Sucediavam-se assim as acusações mútuas. Acirraram-se os ânimos dos colonos e os jesuítas foram duas vezes expulsos do Maranhão, em 1662 e 1684.

Vieira volta a Portugal em 1662 e somente retornaria ao Brasil em 1681, desta vez para viver na Bahia, onde morreria em 1697.

Em 1663 uma nova lei atribui às câmaras municipais o poder de autorizar expedições de resgate e coloca sob administração civil a repartição e o trabalho dos índios livres das aldeias. Obedecendo ao movimento pendular tão característico da legislação colonial, já em 1665 se restabeleciam os poderes dos jesuítas.

Em 1680, sob a inspiração de Vieira, o Rei edita outra lei. Proíbe-se a escravidão de forma categórica e nos mesmos termos da lei de 1609. Os índios são declarados senhores naturais e originais de suas terras. Os escravos indígenas devem ser libertados e desautorizam-se as expedições de resgate. Permitem-se apenas os descimentos feitos pelos missionários. Nas aldeias os índios adultos devem ser repartidos em terços que são alocados respectivamente ao serviço dos colonos, à produção nas missões, e ao trabalho de descimento de outras tribos. Em 1684, com a segunda expulsão dos jesuítas, os colonos retomam o terreno perdido, reassumindo a administração leiga das aldeias, e reintroduzindo-se as expedições particulares de resgate. Uma solução de compromisso entre os interesses dos jesuítas e dos moradores viria com a Carta Régia de 1686 (o Regimento das Missões). Os missionários reassumiam o controle temporal e espiritual das aldeias, tarefa que os jesuítas passaram a dividir com outras ordens. A administração e repartição do serviço semestral obrigatório era de responsabilidade do Governador.

Era assim tênue e especiosa a distinção entre índios libertos e escravos. Os primeiros não eram objeto de venda, dote ou herança. Mas, como os escravos, estavam igualmente sujeitos ao trabalho compulsório. A remuneração de 2 varas de pano de algodão por mês trabalho manteve-se a mesma até 1750. Tinham teoricamente o direito de, em caso de maus tratos, queixar-se à Junta local (integrada por prelados e funcionários civis) ou ao Governador. Não há, contudo, registro na história colonial de uma queixa bem sucedida.

Os serviços públicos se valiam da escravidão indígena ou do trabalho compulsório. Os índios das aldeias eram normalmente requisitados para a abertura de caminhos, obras públicas, e para integrar como remadores as expedições oficiais de resgate. Estas eram autorizadas com grande liberalidade. Em 1718, por exemplo, autorizou-se o resgate de 200 índios no sertão para serem vendidos como escravos na praça de São Luís, estabelecendo-se que a renda deveria servir à reconstrução da catedral.

As bandeiras paulistas já tinham nessa época dado início ao ciclo da mineração com a descoberta de ouro em Minas, Goiás, e na região de Cuiabá. O maior contingente dessas bandeiras era formado por mamelucos e mestiços de origem Guarani. A língua-geral era o idioma das bandeiras, que foram designando com toponímios de origem tupi as novas regiões incorporadas à colonização portuguesa.

Na trajetória das bandeiras desbravaram-se os territórios ocupados pelos Botocudo do Rio das Velhas em Minas Gerais, e pelos Caiapó Meridionais, Bororo, Guaikuru, Payaguá, Guaná e Pareci no Brasil Central. A resistência oposta à penetração em seus territórios manteve em permanente sobressalto os primeiros núcleos de colonização, e justificou violenta reação punitiva. A depopulação sofrida pelos grupos indígenas seria novamente agravada pelo efeito devastador das epidemias. Muitos grupos se incorporariam no entanto à primeira fornada da geração mestiça que daria substância demográfica à ocupação do Centro-Oeste. Sobrevivem ainda hoje, embora com seus hábitos culturais completamente transfigurados, grupos remanescentes das populações indígenas que se confrontaram com a frente de ocupação mineradora dos séculos XVII e XVIII no Brasil Central. Os Terena, grupo numeroso e em grande parte urbanizado, no Mato Grosso do Sul, são descendentes dos Guaná. Os Kadiwéu são os remanescentes da nação Guaikuru.

A proibição da escravidão indígena, em qualquer circunstância, seria reiterada pela igreja em 1741 em bula do Papa Benedicto XIV.

Em 1748 a Coroa portuguesa proíbe as expedições oficiais de resgate e declara a liberdade de todos os índios.

Entre 1755 e 1757 seria promulgada a legislação pombalina, que pôs fim à participação dos jesuítas na administração das aldeias indígenas, e buscou a transformação acelerada dos indígenas em mestiços integrados à população de origem européia e à economia colonial.

A legislação de 1755 reafirmou a liberdade completa dos índios, determinou a transformação dos aldeamentos em vilas, que passaram a receber nomes portugueses²⁷. Estimulava a miscigenação²⁸ acenando com preferência aos mestiços para o preenchimento de cargos da administração civil, e tornou obrigatório o uso do português, proibindo-se o ensino da língua-geral. Cria-se na mesma época a Companhia Geral de Comércio do Grão Pará e do Maranhão, que nos anos seguintes importaria 25 mil escravos negros para a região. É introduzida a produção de arroz, que se tornaria uma das principais culturas do Estado juntamente com o cacau, o café, e o algodão.

A execução da legislação pombalina teria início em 1757 com a publicação do Diretório dos Índios pelo Governador-Geral do Maranhão e do Pará, Francisco Xavier Mendonça Furtado, irmão de Pombal. No ano seguinte, a aplicação do Diretório seria estendida a todo o Brasil. A administração das aldeias era entregue a um Diretor, cujas atribuições incluíam a de organizar a produção e o comércio de bens, a instrução em português, o encorajamento de casamentos mestiços, e a arrematação de mão de obra. Mantinha-se o sistema de trabalho compulsório: metade dos homens entre 13 e 60 anos ficaria disponível durante todo o ano para a prestação de trabalho remunerado aos colonos. Toda a produção das aldeias deveria ser

27) Santarém e Oeiras, dentre outros, são nomes atribuídos naquela época a antigos aldeamentos indígenas que deram origem às cidades de hoje no interior do Pará.

28) a lei proibiu o uso da palavra "caboclo" na pretensão de com isso remover estigmas à miscigenação.

comercializada pelo Diretor, que do resultado retinha 1/6 como remuneração pessoal, e o dízimo como direitos da Coroa²⁹.

Com a chegada de Mendonça Furtado ao Maranhão, teve início a demarcação das fronteiras amazônicas de acordo com o Tratado de Madri. Eram freqüentes as requisições oficiais de índios para a construção de embarcações e como remadores nas expedições de demarcação. A resistência dos padres e dos índios aldeados provocaria a animosidade crescente do Governador contra a Companhia. Mendonça Furtado reporta a Pombal a convicção de que os jesuítas conspiravam contra os interesses do Reino. Acusa os padres de servirem-se dos índios aldeados em benefício próprio, insinua a suspeita de abusos sexuais contra as mulheres índias, e denuncia o fracasso do sistema de missões à luz dos interesses coloniais. Alarma-se diante do uso generalizado da língua-geral, em detrimento do português, o que era certamente resultado de mais de um século de atividade missionária dos jesuítas na Amazônia.

A animosidade contra os padres da Companhia crescia também em função dos acontecimentos no sul do país. O Tratado de Madri determinara o intercâmbio da Colônia de Sacramento pelo território ocupado pelas reduções jesuíticas espanholas situadas na margem oriental do rio Uruguai, os Sete Povos das Missões, que abrigavam naquela época uma população de 29 mil Guarani. Os padres haviam recebido prazo de 3 anos para remover as missões. As tropas de demarcação enfrentaram-se, no entanto, com a resistência dos índios missionários em abandonar a região. Os jesuítas tiveram atuação ambivalente, ora apoiando a demarcação, ora estimulando a sedição indígena. Muitos contribuíram ativamente nos preparativos militares para a resistência. O avanço das tropas portuguesas e espanholas sobre

29) O Diretório dos Índios estava detalhado em 95 artigos, que buscavam reger todos os aspectos das relações econômicas e sociais nas aldeias transformadas administrativamente em vilas. Dentre os dispositivos mais curiosos, o artigo 10 proibia o tratamento de negro aos índios ("... Não consentirão os Diretores que pessoa alguma chame negros aos índios, para que compreendendo eles que não lhes compete a vileza do mesmo nome...")

as missões ocorreu em 1756. Num único combate foram mortos 1400 Guarani.

A legislação de 1755 retirou dos jesuítas o poder temporal nas missões. Em 1758, eles seriam proibidos de pregar, ouvir confissões e exercer o comércio. No ano seguinte perdem o direito de lecionar, é decretado o confisco dos bens da Companhia e a prisão preventiva dos padres, e por fim sua expulsão de Portugal e todas as colônias.

A política indigenista do período pombalino fora desenhada de forma a contribuir para o objetivo central de promover a ocupação do território. Era necessário consolidar as fronteiras estabelecidas no Tratado de Madri mediante incorporação dos índios à população colonial e sua transformação acelerada em súditos da Coroa³⁰.

A necessidade de fazer guerra aos Guarani das Missões foi assim um acidente de percurso no projeto pombalino, dada a preferência dos índios em permanecerem súditos da Espanha e sua recusa em abandonar o território brasileiro. Em outras partes, no entanto, a praxis indigenista foi alcançada por métodos mais brandos e técnicas de aproximação amistosa.

Essa atitude sobreviveu ao próprio Pombal. A ocupação do Brasil Central e da região de fronteira entre o Paraguai e o Mato Grosso está pontilhada de alianças estratégicas com diferentes grupos tribais, que se entremeavam com períodos de confrontação. Exemplo clássico é o Tratado de Paz e Amizade entre os Guaikuru e a Coroa portuguesa

30) As instruções secretas de Pombal a Gomes Freire de Andrada são nesse sentido bastante ilustrativas. Afirmavam que o grande número de pessoas necessárias para povoar, garantir e sustentar a fronteira não podia sair do Reino. Era portanto necessário estender privilégios aos indígenas "de sorte que eles achem o seu interesse em viver nos domínios de Portugal antes que nos de Espanha". Era também necessário "abolir toda diferença entre Portugueses e Tapes, privilegiando e distinguindo os primeiros quando casarem com as filhas dos segundos; declarando que os filhos de semelhantes matrimônios serão reputados por naturais deste Reino e neles hábeis para ofícios e honras..." Ver Carlos de Araújo Moreira Neto. "A Política Indigenista no Século XIX, pp. 329-331.

solenemente firmado em 1791 pelo Governador do Mato Grosso. Nos termos do tratado os Guaikuru aceitavam “sujeitar-se às leis de Sua Majestade”³¹.

O Diretório dos Índios foi abolido pela Carta Régia de 1798, que dispôs sobre a organização dos índios em “corpos de trabalho”. Os índios que não possuíssem ocupação própria poderiam ser compelidos ao trabalho público ou particular. Concede-se a condição de órfãos (supervisão do juiz de órfãos) aos índios que os particulares lograssem contratar para servi-los, os quais deveriam ser instruídos e alfabetizados. Desaparece administrativamente a figura das aldeias indígenas, facultando-se sua ocupação por colonos brancos e mestiços. Os bens coletivos das aldeias deveriam ser vendidos e o resultado recolhido ao tesouro público. Proíbem-se as guerras ofensivas contra as tribos do sertão, mas faculta-se o ataque defensivo para proteção dos povoados.

31) Na perspectiva portuguesa os territórios indígenas e suas populações se incorporavam automaticamente à jurisdição colonial. O tratado firmado com os Janduí no fim do século XVII e o tratado com os Guaikuru no fim do século XVIII são os dois únicos exemplos registrados na história colonial de acordos formais entre as autoridades portuguesas e grupos indígenas brasileiros.

CAPÍTULO II

A POLÍTICA INDIGENISTA NO SÉCULO XIX

1 – A Nova Perspectiva

Com o advento do século XIX, a política indigenista assume nova feição: deixa de ser uma questão de mão de obra para tornar-se uma questão de terras³². Muito mais do que arregimentar trabalhadores indígenas entre as hostes selvagens “sem fé, nem lei, nem rei”, trata-se agora de ocupar e civilizar as terras incultas e potencialmente produtivas, mas “infestadas de bugres”.

Proliferam desde o princípio do século XIX os chamados planos de civilização dos indígenas, com o propósito declarado de amansá-los e propiciar a distribuição de suas terras entre a população. É a época do assentamento das grandes fazendas de café, que formariam a base do sistema político e econômico do Império, com apoio na escravidão negra, e dos primeiros projetos de colonização com estímulo à imigração européia.

As elites políticas cultivam a auto-identificação do país como nação branca e cristã, que se pretende essencialmente européia por origem, cultura, organização política e institucional³³. Pela via dessa adequação ao modelo europeu, pretende-se contrastar a estabilidade monárquica do Brasil com a anarquia republicana entre os vizinhos de língua espanhola. A imigração estimulada de colonos europeus preenche uma necessidade fundamental na definição política de uma imagem nacional. Ao índio também se reserva espaço nesse projeto.

32) Ver Manuela Carneiro da Cunha, “História dos Índios no Brasil”, p. 133.

33) Carlos de Araújo Moreira Neto, *op.cit.*, p.vii.

Curiosamente não é a figura do índio contemporâneo que entra naquela definição nacional, mas sim a fantasia romântica do indianismo literário calcada na projeção heróica das virtudes de caráter dos Tupi-Guarani, desaparecidos há mais de um século. Já os índios reais do século XIX aparecem no imaginário nacional como ferozes Botocudo, cuja perfectibilidade humana seria muitas vezes questionada pelo cientificismo em voga na época³⁴.

2 – Reino Unido

Com a chegada de D. João VI ao Brasil, intensifica-se o caráter repressivo da política indigenista. Carta Régia de 13 de maio de 1808 manda fazer guerra aos Botocudo de Minas Gerais e restabelece a escravidão indígena pelo período de 10 anos. No mesmo ano, Carta Régia dirigida ao Governador de São Paulo determina guerra aos índios Kaingang dos campos de Guarapuava (Paraná), estabelecendo que “todo miliciano, ou qualquer morador, que segurar algum destes índios poderá considerá-lo por quinze anos como prisioneiro de guerra, destinando-o ao serviço que mais lhe convier”. Este prazo contava a partir do batismo, razão pela qual cabia aos religiosos a incumbência de certificar a condição de escravo. Em 1811, Carta Régia aprovando plano de colonização e estabelecimento de comunicações entre Goiás e o Pará considera “indispensável o uso da força armada contra os Carajá, os Apinajé, Xavante, Xerente, e Canoeiros”.

Os índios então mantinham em permanente sobressalto os povoados e fazendas do interior onde realizavam incursões com o propósito de caçar gado³⁵ e abastecer-se de preciosos utensílios de ferro.

34) Impunha-se no século XIX a idéia da inexorabilidade do progresso. Naturalistas como Martius consideravam os indígenas incapazes de atingir a civilização. O crânio de um Botocudo, examinado na Europa, foi considerado como o de um exemplar próximo do orangotango.

35) Impressionadas com a fatura de caça de grande porte introduzida repentinamente em suas terras, muitas tribos desenvolveram novos hábitos alimentares, dentre os quais uma marcada predileção pela carne de égua.

Maior que o horror às correrias dos índios terá sido, entre a elite política da época, o temor de um enegrecimento da população brasileira. Ilustrativa nesse sentido é a memória em que o Visconde de Cairu sustenta perante o Regente a necessidade de extinguir o tráfico e abolir gradualmente a escravidão³⁶.

Temia-se também no Brasil a possibilidade de uma rebelião nativista e anti-européia desencadeada pelos mestiços e gente de cor a exemplo do que ocorrera em vários pontos da América espanhola. A expectativa de irrupção desse tipo de revolta se confirmaria anos mais tarde, já durante a Regência, com a Cabanagem.

As terras liberadas da presença dos Botocudo eram tratadas como devolutas e distribuídas em sesmarias “aos novos colonos que as entrassem na tentativa de povoar e cultivar”³⁷.

A política de substituição dos índios por colonos completa-se com a extinção de vários aldeamentos constituídos no século anterior sob a égide do Diretório. Em 1813, por exemplo, foi extinto o aldeamento de Maria I, fundado em 1780 em Goiás para reunir os índios Caiapó, e seus habitantes transferidos para a vila de São José de Mossâmedes.

3 – Primeiro Império

Registra-se nesse período apenas a continuidade da política anterior de ocupação das terras indígenas, embora não se tenham declarado oficialmente novas guerras de extermínio. Em 1824, por

36) “Não se converta o Brasil em Negroland... As providências do Senhor D. João VI para civilizar os índios e abrir as comunicações do interior devem multiplicar os braços úteis e vigorosos dos naturais do país... Se odiamos a raça negra, não sejamos inimigos de nós mesmos, querendo ver o país pobre e inculto, podendo ser rico, próspero e de progênie forte e bela de naturais do Reino Unido, com a ajuda de gradual e voluntária expatriação de boa gente estrangeira”. Ver Carlos de Araújo Moreira Neto. *op. cit.*, p.352.

37) Carta Régia de 13 de julho de 1809.

exemplo, o Marquês de Queluz ordena ao Governo Provincial do Espírito Santo a distribuição de terras ao longo do Rio Doce aos colonos que as requeressem, ao mesmo tempo em que determinava o aldeamento dos Botocudo, com o argumento de que grandes benefícios adviriam em aproximar os índios dos civilizados³⁸.

No período imediatamente anterior à Independência, 5 deputados brasileiros às Cortes Gerais em Lisboa haviam apresentado planos sobre a civilização dos índios. Dentre esses, o mais conhecido estava contido nos "Apontamentos" de José Bonifácio. Nenhum deles, contudo, chegou a merecer consideração das Cortes. O projeto de José Bonifácio seria reapresentado à Constituinte do Império em 1823, cuja dissolução impediu o seu exame. A Constituição outorgada pelo Imperador em 1824 não fez qualquer menção à existência de índios no Brasil.

Nos "Apontamentos sobre a Civilização dos Índios Bravos do Império do Brasil", José Bonifácio sugere que os indígenas deveriam ser tratados com brandura e suas terras preservadas. Recomenda o treinamento de missionários na língua e costumes dos silvícolas. A atração e aldeamento deveriam ser feitos por meios pacíficos, "com presentes, promessas e boa conduta", recomendado-se também o uso de "máquinas elétricas, fósforo, gás inflamável" e outras novidades da civilização. Além da justiça e brandura no trato com os índios, recomenda-se a prática do comércio e dos casamentos mistos.

Em 1826, D. Pedro I solicitou às autoridades provinciais comentários para a elaboração de um plano geral para a civilização dos índios, projeto que não teve seguimento apesar do razoável número de respostas recebidas.

No plano administrativo eram comuns as decisões relativas ao recrutamento compulsório de índios para servir no arsenal da Marinha,

38) John Hemming. "Amazon Frontier". p. 173.

em navios da Armada, e como remadores no serviço de navegação fluvial.

4 – Regência

Em 1831, a Regência revoga as Cartas Régias de 1808 e 1809 fazendo cessar os efeitos da servidão então estabelecida. Os índios são considerados como órfãos e entregues à tutela dos respectivos juizes. O Ato Adicional de 1834 transfere aos governos provinciais as tarefas relativas à civilização e catequese dos índios, o que teria o efeito de corroborar a prevalência dos interesses políticos locais na colonização das terras ocupadas por grupos indígenas. Tem continuidade a política de remoção das aldeias e liberação de terras para a colonização. A criação de presídios (destacamentos) militares e núcleos de colonização é via de regra acompanhada da remoção compulsória de grupos indígenas para povoá-los. Exemplo disso foi a remoção de todos os índios das aldeias de São José de Mossâmedes e do Carretão (Xavante e Caiapó) para o porto de embarque estabelecido no Lago dos Tigres, em Goiás.

É durante a Regência que eclode no Pará, em 1834, a rebelião da Cabanagem, onde teria participação central o grande contingente de tapuios, expressão como era chamada a massa dispersa de índios destribilizados e mestiços que formavam a reserva de força de trabalho na Amazônia³⁹. O conflito envolveu praticamente todas as etnias do médio e baixo Amazonas e do Rio Negro. Dentre os grupos mais expressivos, os Mura, Maué e Miranha lutariam ao lado dos cabanos, e os Munduruku tomariam o partido do governo oficial.

Desde a criação dos “Corpos de Trabalhadores” (lei de 1798), a economia amazônica fora reativada com base no recrutamento compulsório de índios e tapuios empregados na produção de cacau,

39) Sérgio Buarque de Holanda refere-se à Cabanagem como “a explosão das massas índias e mestiças contra a vida e a propriedade daqueles que disfrutavam de poder político, riqueza e superioridade social!”.

café, arroz e algodão, coleta de drogas e especiarias do sertão, e nos serviços governamentais como remadores e mão de obra na construção de barcos. O aliciamento coercitivo de trabalho indígena fora, na verdade, característica constante desde o princípio da colonização portuguesa na região. Daí a frequência do termo de língua-geral "caixara" (cerca) para designar várias localidades ao longo do Rio Negro, pontos de reunião de verdadeiros currais humanos que seriam descidos para as aldeias e povoados⁴⁰. As tribos do Rio Negro participavam ativamente desse comércio, capturando prisioneiros entre si. No princípio do século XIX havia-se formado uma imensa população de tapuios e mulatos concentrada nos subúrbios de Manaus e Belém.

Desde a proclamação da independência, a situação tornara-se explosiva no Pará. A adesão da Província ao Império somente seria assegurada em fins de 1823. A elite política dividira-se entre conservadores e liberais. O primeiro grupo compunha-se sobretudo de comerciantes e fazendeiros portugueses contras os quais se alimentava o ressentimento geral da população. As disputas entre as duas facções políticas explodem finalmente numa revolta popular de tapuios e gente de cor que tomam de assalto Belém, Manaus e Santarém. O novo Presidente da Província, o general português Francisco Soares D'Andrea, designado pelo governo regencial para debelar a revolta, afirmaria que "todos os homens de cor nascidos aqui estão ligados em pacto secreto a darem cabo de tudo quanto for branco". E o botânico inglês Richard Bruce observou que "a circunstância de exhibir barba e não ser capaz de falar a língua-geral eram crimes punidos com a morte pelos cabanos". A repressão ao movimento se estenderia até 1848 sendo particularmente implacável com os Mura, que de mais de 60 mil indivíduos antes da rebelião, ficaram reduzidos a poucos milhares em consequência do conflito. Para essa depopulação também contribuíram fortemente as epidemias ocorridas durante a rebelião. Terminada a Cabanagem, a província havia perdido 1/5 de sua população.

40) Carlos de Araújo Moreira Neto. "A Política Indigenista Brasileira durante o Século XIX". p. 8.

5 – Segundo Império

A política indigenista assume formalmente um caráter mais altruísta no Segundo Império. Adquirem impulso maior, no entanto, as forças econômicas, políticas e sociais que determinariam o rápido avanço das frentes de ocupação do território sobre os redutos onde ainda viviam grupos indígenas numerosos, especialmente no Planalto Central do país. As fazendas e os projetos de colonização européia ocupariam grandes extensões de terra, deslocando as populações indígenas e desencadeando os processos de compulsão biológica, social e econômica que levariam a uma rápida diminuição de seu contingente populacional.

A legislação, embora de cunho humanitário, é subsidiária da política de terras. Na prática, a política indigenista é conduzida pelas autoridades locais e provinciais, e a presença de índios é considerada como um obstáculo a remover em benefício do progresso.

Os índios de diferentes etnias eram deslocados de seus territórios tradicionais e concentrados em aldeamentos onde recebiam terras em doação. Em menos de uma geração, a destribalização, a desmoralização do *ethos* cultural, as epidemias, o alcoolismo, a miscigenação e a criação de vínculos de dependência econômica com os povoados circundantes se encarregavam de descaracterizar a origem indígena dos aldeamentos.

O índio, nessas condições, rapidamente se converte em caboclo. A identidade indígena desapareceria, diluída de maneira informe nas grandes massas marginalizadas da economia rural, e se transfigura num novo tipo cultural e social. Os traços físicos e genéticos da ascendência indígena se manteriam visíveis nessa população cabocla, que no entanto assume culturalmente a condição de branca. Repete-se ainda com mais vigor no século XIX do que nos períodos anteriores o fenômeno da morte cultural dos grupos indígenas pela via do contato e da miscigenação.

Ao cabo de poucas décadas, muitos aldeamentos seriam extintos pelas autoridades provinciais, e suas terras vendidas a particulares, exatamente sob o argumento de que já não existiam índios naqueles lugares.

O caboclo tenderia a repudiar a ascendência indígena e seria de todos os tipos culturais brasileiros provavelmente o que desenvolveria preconceito mais forte contra os índios que permaneceram em estado tribal. Isso porque as fricções interétnicas nas regiões de expansão da fronteira econômica via de regra opuseram o caboclo de um lado e os índios tribais de outro. Os primeiros constituíram a tropa de choque para a penetração de áreas novas pelas frentes pioneiras de ocupação extrativista, agrícola, pecuária e mineral.

Duas atitudes políticas se confrontam durante o Segundo Império com relação aos índios. De um lado o indianismo romântico produz nas obras de José de Alencar e Gonçalves Dias o tipo ideal pleno de virtudes e nobreza de caráter que se incorporaria à definição de uma imagem nacional. De outro, os interesses da economia latifundiária e da colonização européia no leste e no sul do país revelam-se intolerantes com a presença de índios bravios em terras reclamadas pela civilização. O historiador oficial do Império, Adolfo Varnhagen, e o Senador Dantas de Barros Leite seriam os principais representantes dessa segunda corrente, que reproduzia entre as elites políticas e culturais do Império a ideologia da superioridade racial e da missão civilizatória da cultura européia⁴¹.

41) A literatura indigenista freqüentemente cita o seguinte trecho de discurso do Senador Dantas Barros Leite, transcrito na História do Brasil de Varnhagen: "No reino animal há raças perdidas: parece que a raça índia, por um efeito de sua organização física, não podendo progredir no meio da civilização, está condenada a esse fatal desfecho. Há animais que só podem produzir no meio das trevas; e se os levam para a presença da luz, ou morrem ou desaparecem. Da mesma sorte, entre as diversas raças humanas, o índio parece ter uma organização incompatível com a civilização". Varnhagen sustentou o emprego da força contra os indígenas para obrigá-los a civilizar-se, argumentando com o exemplo da "cristianíssima França", que estava tratando de civilizar a Argélia por intermédio da Guerra e da anexação colonial.

Os principais textos de legislação indigenista promulgada durante o Segundo Império foram o decreto nº 285, de 1843, sobre a vinda ao Brasil de padres capuchinhos italianos e sua distribuição entre as províncias, o decreto nº 426, de 1845, que contém o Regulamento das Missões, e a lei nº 601, de 1850 (Lei de Terras), que dispôs sobre o regime de propriedade rural e administração das terras devolutas e teria grande impacto sobre o destino das terras entregues em doação a grupos aldeados e das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

O decreto de 1843 entregaria aos capuchinhos o virtual controle sobre a execução da política indigenista do Império, cabendo-lhes fundar e também administrar a maioria das missões.

O Regimento das Missões estabeleceu que em cada província haveria um Diretor-Geral dos Índios com grau de Brigadeiro e nomeado pelo Imperador, e em cada aldeia um Diretor com grau de Tenente-Coronel, nomeado pelo Presidente provincial. Os principais dispositivos do Regimento referiam-se à conversão ao cristianismo e instrução primária a cargo dos religiosos, demarcação dos distritos das aldeias e das terras concedidas aos índios em caráter comunal ou individual, treinamento em ofícios mecânicos, e incentivo à lavoura. Os índios ficavam sujeitos ao alistamento militar, à prestação de serviço público e para a aldeia mediante salário. O Diretor-Geral poderia sugerir a remoção ou o agrupamento das aldeias, decidir sobre o arrendamento a particulares de parte das terras das aldeias, e propor sobre o destino que aquelas terras teriam em caso de abandono ou extinção da aldeia. Os índios poderiam receber terrenos em caráter individual. Nesse caso deveriam cultivá-los e poderiam receber a propriedade plena, mediante carta de sesmaria, ao cabo de 12 anos. O propósito essencial do regimento era a promoção da aculturação acelerada dos índios aldeados, fazendo-os "ingressar na sociedade brasileira como súditos leais do Imperador".

A Lei de Terras estabeleceu o regime de propriedade rural, fazendo-a depender do registro de um título legítimo de compra ou de doação. A introdução do conceito civilista e cartorial de propriedade

legitimou a concessão de títulos sobre os grandes latifúndios rurais e os protegeu da reivindicação de posse pelas famílias de pequenos agricultores e agregados das fazendas.

A incúria de Diretores-Gerais, que muitas vezes deixaram de registrar terras doadas às aldeias, permitiu que as mesmas fossem posteriormente tratadas como devolutas e vendidas a fazendeiros arrendatários. Parece ter havido igualmente o caso de missões religiosas que registraram em seu nome as terras indígenas onde se foram instalar ou para onde os grupos indígenas haviam sido transferidos⁴².

A Lei de Terras determinou que o governo reservaria dentre as terras devolutas aquelas necessárias à colonização dos indígenas. Ainda em 1850 uma decisão administrativa do Ministério do Império manda incorporar aos próprios nacionais as terras dos aldeamentos extintos, onde os índios já estivessem dispersos e confundidos na população civilizada. O regulamento de execução da Lei de Terras, promulgado em 1854, ditou providências adicionais destinadas a facilitar a transferência de terras devolutas ao domínio privado, e a respeito das terras indígenas acrescentou que seriam reservadas aquelas necessárias à colonização das hordas selvagens. A combinação desses dispositivos encorajou a maioria dos governos provinciais a declarar extinto um grande número de aldeias indígenas sob o argumento de que nelas já não existiam hordas selvagens mas apenas descendentes já confundidos na massa da população. As terras assim consideradas devolutas foram vendidas a particulares.

42) Já em meados deste século o Serviço de Proteção aos Índios acusaria missões dominicanas e salesianas de terem incorporado terras indígenas ao seu patrimônio. Ver Darci Ribeiro, "Índios e Civilização", p. 200.

CAPÍTULO III

O INDÍGENA E A REPÚBLICA

1 – O Tempo do Progresso e os Índios

A expansão da economia brasileira durante a segunda metade do século XIX dera-se essencialmente através da multiplicação das fazendas de café (Minas Gerais, vale do Parnaíba, e São Paulo) e do estímulo a projetos de colonização. Cerca de 1,5 milhão de imigrantes europeus chegariam ao Brasil entre 1840 e 1890, e a estes se somariam outros 2,6 milhões nos primeiros 30 anos da República. O avanço do café em São Paulo e Minas e da frente de granjeiros imigrantes instalados em Santa Catarina e no Paraná seriam os vetores de pressão sobre as últimas áreas ainda ocupadas por índios arredios naqueles estados.

A rudeza do confronto desigual a que os índios foram submetidos, e o escândalo dos massacres frequentemente perpetrados contra o índio Botocudo e Coroado por tropas de bugreiros e batedores do mato a soldo de fazendeiros, colonos e governos estaduais foram responsáveis pelas primeiras denúncias contra o Brasil em foros internacionais, e internamente ensejaram um amplo debate público com a participação de associações científicas e culturais, da Igreja, e do Apostolado Positivista, que desembocaria no processo de criação do Serviço de Proteção aos Índios (SPI).

A penetração de frentes de ocupação no território dos índios de São Paulo (Kaingang) e de Santa Catarina (Xokleng), e a reveladora experiência do contato e atração dos índios do noroeste do Mato Grosso pelas comissões militares de instalação de linhas telegráficas forneceram o pano de fundo à discussão que remodelaria o projeto indigenista oficial, substituindo-se a estrutura missionária e catequética que vinha desde o Império por um serviço laico alicerçado em ideário

que combinava motivações econômicas, humanitárias e estratégicas (segurança das fronteiras).

A imigração de colonos alemães em Santa Catarina⁴³ teve início em meados do século passado, quando o procurador do Príncipe de Joinville funda a Sociedade Colonizadora Hambuguesa com o propósito de promover a distribuição e venda de lotes nas terras que o príncipe recebera ao casar-se com irmã do Imperador D. Pedro II. O dote principesco incidira completamente sobre o território dos Xokleng.

Com a chegada dos primeiros colonos, que se instalaram no núcleo fundado pelo Dr. Hermann Blumenau, logo ocorrem os assaltos dos Xokleng, que são sistematicamente retribuídos com “batidas do mato” executadas por bandos de sertanejos armados. Inicialmente os batedores eram estipendiados pelo governo provincial com o propósito de afugentar os índios. Mais tarde, com a extinção das batidas oficiais, os próprios colonos manteriam a contratação de tropas de bugreiros⁴⁴.

Várias tentativas são feitas com o propósito de domesticar os Xokleng. Já em 1856, o Presidente provincial afirmaria em seu relatório anual que “a única maneira realmente eficaz seria obrigar esses assassinos e filhos de bárbaros a deixarem a floresta, localizando-os em lugares dos quais não pudessem fugir”⁴⁵. Com esse propósito, foram designadas missões religiosas de capuchinhos que, no entanto, jamais conseguiram estabelecer relações de contato com os índios. O fracasso das tentativas de catequese e o sobressalto permanente em que viviam as famílias dos colonos serviam de justificativa para o uso continuado de violência contra os índios. Os acampamentos indígenas localizados pelos bugreiros eram assaltados de surpresa, os adultos

43) Ver sobre este tópico o estudo de Silvio Coelho dos Santos. “Índios e Brancos no Sul do Brasil”.

44) Essa atividade se tomava comum em Santa Catarina, Paraná e São Paulo, onde foi praticamente institucionalizada a profissão de “bugreiro”.

45) Silvio Coelho dos Santos. *op.cit.*, p.65.

normalmente mortos a facões, e as crianças por vezes trazidas às cidades onde eram criadas como serviçais⁴⁶.

A reação humanitária se esboçaria inicialmente no plano local, mas já na virada do século motivaria também os centros políticos e culturais do Rio de Janeiro e São Paulo.

Em 1908, durante o XVI Congresso Internacional de Americanistas, o antropólogo Alfred Fric responsabiliza os colonos alemães e brasileiros pelo extermínio de grupos indígenas no sul do Brasil. Fric, de nacionalidade tcheca, viera ao Brasil como contratado e representante do Museu Etnográfico de Berlim. Seus atritos com a colônia alemã em Santa Catarina valeram-lhe a rescisão do contrato, por interferência do Embaixador alemão no Rio de Janeiro. As denúncias, embora não fossem abertamente acolhidas pelo Congresso⁴⁷, ganharam ampla repercussão na imprensa européia.

Em São Paulo, toda a região entre os rios Paranapanema, Peixe, Tietê e Feio era indicada nos mapas do início do século como "território desconhecido habitado por índios bravios". Esse era o território dos Kaingang de São Paulo⁴⁸, que se mostravam arredios a toda tentativa de contato. Embora se tratasse de território indígena nunca penetrado,

46) A descrição desses assaltos aparecia freqüentemente nos jornais em Blumenau. O trecho que segue data de 1904 e está transcrito no livro citado de Silvio Coelho dos Santos, p. 86. "Os homens avistaram um rancho...Calcularam que dentro do acampamento deviam viver perto de 230 almas. a maior parte mulheres e crianças...O assalto foi executado no dia seguinte ao romper do dia. O pavor e a consternação produzidos pelo assalto foi tal que os bugres nem pensaram em defender-se...Os inimigos não pouparam vida nenhuma: depois de terem iniciado a sua obra com balas. a finalizaram com facas...Tudo foi massacrado".

47) A presidência da reunião manobrou no sentido de não considerar a moção de protexto sugerida por Fric.

48) Grupo aparentado dos Kaingang de Guarapuava. que viviam no Paraná. Estes últimos já estavam reduzidos e aldeados desde o século anterior. quando ao tempo de D. João VI enfrentaram a guerra ofensiva declarada pela Carta Régia de 1808. Em 1912. os Kaingang do Paraná serviram de intérpretes do SPL na pacificação do grupo paulista.

grande parte daquelas terras já estava titulada em nome do Senador Luís Piza. Outra parte começava a ser ocupada, apesar da resistência dos índios, com a ampliação das fazendas de café na região de Bauru e Campos Novos.

Em 1905, tem início a construção da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, cujo traçado deveria cortar o território dos Kaingang. Anos antes os índios haviam morto o padre Claro Monteiro, que buscara contatá-los, fato que teve ampla repercussão polarizando a opinião pública em São Paulo, onde a família do religioso desfrutava de grande prestígio social. Entre 1905 e 1906, a Comissão Geográfica e Geológica do Estado de São Paulo efetuou a exploração dos rios Peixe e Feio, registrando-se vários encontros agressivos. Nos anos seguintes “o pavor imperava na região e as terras pouco valiam: índios eram chacinados em represália aos ataques às fazendas, trabalhadores da estrada de ferro eram trucidados, os trilhos arrancados e os dormentes incendiados”⁴⁹. Índios e sertanejos infundiam-se terror uns aos outros numa frente de mais de 250 Km de extensão.

Em 1890, fora organizada a Comissão Construtora da Linha telegráfica de Cuiabá ao Araguaia, a qual cortaria o território de grupos Bororo ainda arredios. Chefiou a comissão o major Antônio Ernesto Gomes Carneiro, e um de seus integrantes era o então alferes-aluno Cândido Mariano da Silva Rondon. O zelo e a determinação do comandante de não hostilizar os Bororo em seu território permitiram a conclusão dos trabalhos sem que se registrassem enfrentamentos armados com os índios. Essa primeira experiência causaria forte impressão no espírito de Rondon, que entre 1893 e 1898 comandou os trabalhos de reconstrução da linha e manteve a mesma atitude de consideração e respeito pela posse indígena do território. Nessa época cunhou o lema “Morrer se preciso for; matar nunca”. Entre 1900 e 1906, Rondon valer-se-ia da amizade dos Bororo já como comandante da comissão que estenderia a linha telegráfica

49) José Mauro Gagliardi, “O Indígena e a República”, p.262.

de Cuiabá a Miranda, Corumbá e Porto Murtinho. Visitando as aldeias dos Terena e dos Guarani no sul do Mato Grosso, procedeu à demarcação física de suas terras e obteve do Governo estadual a expedição de documentos que formalizavam a estabilidade jurídica da posse. Já em 1907, teriam início os trabalhos de reconhecimento de terreno pela comissão de construção da linha telegráfica entre o Mato Grosso e o Amazonas, que duraram até 1915. Nos primeiros anos foram contatados os Nambiquara, na região do rio Juruena, que jamais havia sido percorrida por brancos. A perseverança de Rondon em não permitir que a tropa revidasse os muitos ataques recebidos e o sucesso de sua tática de aproximação com os indígenas novamente assegurariam a conclusão dos trabalhos. Em 1909, a comissão atingiu o Madeira e dali a linha seria estendida por cabo fluvial até Manaus. Alguns grupos indígenas, como os Pareci, seriam transferidos para áreas próximas do picadão da linha telegráfica e mais tarde trabalhariam no serviço de conservação.

Os relatórios sobre a evolução do trabalho das comissões telegráficas e a série de Conferências que Rondon vinha fazendo desde 1906 em diferentes instituições no meio científico, político e cultural dos primeiros anos da República transmitiam à opinião pública o resultado prático dos métodos brandos de aproximação (ditados pelas convicções humanitárias e pela formação positivista de Rondon) e ao mesmo tempo a imagem comovente de um índio disposto a confraternizar com a civilização⁵⁰.

Estes acontecimentos em Santa Catarina, São Paulo e Mato Grosso impressionaram diferentemente os segmentos de opinião alimentando debate em que se distinguiam três correntes antagônicas. Num primeiro grupo colocavam-se os que sustentavam a necessidade do emprego da força para coagir os índios hostis a aceitarem a “marcha inexorável do progresso”. Em apoio dessa tendência militava um pretensioso cientificismo naturalista que julgava serem os índios “incapazes de abraçar a civilização”. Um segundo grupo era formado

50) Darci Ribeiro, “Índios e Civilização”, p. 129.

pelos que seguiam confiando nas virtudes do regime de catequese e civilização, binômio herdado do Império, que privilegiava a participação das ordens religiosas na condução da política indigenista. O terceiro grupo era formado pelos que sustentavam a conveniência de um novo regime de assistência ao índio em sintonia com a natureza leiga das instituições republicanas.

Surge então um certo número de associações civis que propõem soluções variadas para o tratamento da questão indígena. A Sociedade de Etnografia e Civilização dos Índios, fundada por Teodoro Sampaio, militava em favor da exclusividade da catequese pela Igreja. Os programas laicos sustentavam a necessidade de reconhecer e delimitar os territórios indígenas, e propunham sua incorporação gradual à sociedade nacional mediante a prestação de instrução e assistência leiga pelo Governo. Tiveram grande projeção os programas de Souza Pitanga, da Professora Leolinda Daltro, e de Simoens da Silva, dentre outros apresentados ao 1º Congresso Brasileiro de Geografia, e o programa do Apostolado Positivista, elaborado por Teixeira Mendes.

É nesse clima de discussão que aparecem na imprensa em 1908 uma série de artigos escritos pelo Diretor do Museu Paulista, Hermann von Ihering, justificando o extermínio dos índios hostis. Referindo-se à situação dos aborígenes do Brasil meridional e suas relações com os imigrantes, Ihering concluía que, não se podendo esperar deles qualquer contribuição para a civilização e sendo, ao contrário, “um empecilho... parece que não há outro meio de que se possa lançar mão senão o seu extermínio”⁵¹. Os artigos de Ihering animaram, como não

51) Em outro texto o Diretor do Museu Paulista afirmaria que antes de poupar aos índios por motivos humanitários “é preciso que se tomem primeiro as providências necessárias para não mais perturbarem o progresso da colonização... Em primeiro lugar deve-se defender os brancos contra a raça vermelha. Qualquer catequese com outro fim não serve. Se a tentativa (de catequese) não der resultado algum, satisfizeram-se as tendências humanitárias: então... proceda-se como o caso exige, isto é, exterminem-se os refratários à marcha ascendente de nossa civilização...”.

poderia deixar de ser, a reação indignada de todos os setores articulados em defesa da criação de um órgão leigo de assistência aos índios⁵². Tiveram assim o efeito de provocar a catalisação no âmbito da sociedade civil do processo político que desembocaria na criação do SPI em 1910.

O positivismo ganhara a simpatia de um grande número de oficiais que sob a liderança de Benjamim Constant haviam participado diretamente da Proclamação da República. A Escola Militar convertera-se num dos principais centros de propagação da doutrina. Tratava-se, no entanto, de um núcleo distanciado do Apostolado Positivista do Brasil fundado em 1881 por Miguel Lemos e Teixeira Mendes.

O Apostolado Positivista, em virtude de sua rigidez doutrinária e do apego religioso à manutenção da ordem política e social, manteve-se alheio aos acontecimentos do fim do Império. Sua adesão à República se daria somente depois de consumados os fatos, dois dias após a Proclamação⁵³. A partir de então é que se afirmaria a influência do Apostolado nas decisões do Governo Provisório (sobretudo através de Demétrio Ribeiro, que por dois meses ocupou a pasta da Agricultura), que se fez sentir na adoção do lema positivista na Bandeira Nacional, no abandono da fórmula “Deus guarde a Vossa Excelência” na correspondência oficial, e na legislação relativa à separação da Igreja e do Estado, secularização dos cemitérios, e casamento civil. Com a saída de Demétrio Ribeiro do Ministério, a influência do Apostolado nas decisões do Governo praticamente desaparece, mas a polêmica em torno da criação de um serviço leigo de assistência ao índio seria um dos temas centrais

52) A propósito da polêmica provocada pelos artigos de von Ihering, ver Darci Ribeiro. “Índios e Civilização”, p. 129; José Mauro Gagliardi. *op.cit.*, pp. 71-87; e Roque de Barros Laraia. *op.cit.*, cap.7.

53) “... é praticamente nula a influência do Apostolado no processo que levará à implantação da República”. Sérgio Buarque de Holanda. “O Brasil Monárquico”. p.299. Ver também José Mauro Gagliardi. *op. cit.*, p.48.

de sua atuação⁵⁴. Por ocasião dos trabalhos do Congresso Constituinte de 1891, o Apostolado fez divulgar o projeto “Bases de uma Constituição Política Ditatorial Federativa para a República Brasileira”, em que a República aparecia como a reunião de dois estados confederados: os Estados Ocidentais Brasileiros e os Estados Americanos Brasileiros. Estes últimos eram constituídos pelas “hordas fetichistas esparsas pelo território de toda a República”, aos quais o Governo Federal devia proteção e cujos territórios somente poderiam ser atravessados com o seu “prévio consentimento pacificamente solicitado e só pacificamente obtido”. O texto era confuso, mas reconhecia implicitamente o direito de autonomia política das populações indígenas. Posteriormente, Teixeira Mendes elabora o programa indigenista do Apostolado centrado nos seguintes pontos: respeito aos territórios e às instituições das nações indígenas tratando-as como nações independentes; demarcação dos territórios e punição de violências praticadas contra os índios; respeito à atividade dos missionários desde que realizada sem apoio governamental.

2 – Do SPI à Funai. Pacificação e Nacionalização dos Índios

A Constituição de 1891 não fez referência direta à questão indígena. É relevante mencionar, no entanto, o artigo 64, que transferiu ao domínio pleno dos estados as terras devolutas em seus respectivos

54) O parâmetro conceitual do indianismo positivista é a teoria dos três estados (Teológico, Metafísico, e Positivo), que nos textos de Comte explica a evolução do conhecimento humano e da organização política e social. Segundo esse modelo, as tribos indígenas estariam ainda vivendo a primeira etapa (fetichista) do estado teológico. As etapas seguintes (politeísta e monoteísta) da evolução correspondiam ao que a humanidade ocidental conhecera na Antiguidade Clássica e na Idade Média. O estado Metafísico correspondia à evolução do pensamento alcançada pelo Iluminismo. O ponto final de evolução era o estado Positivo ou Científico, em que a imaginação cede lugar à observação, e o amor de Deus é substituído pelo respeito fraterno à Humanidade. A assistência do Estado às populações indígenas deveria conduzi-las a uma evolução mais rápida aos estágios superiores do conhecimento, superando-se através do ensino leigo as limitações características das fases politeísta e monoteísta. Daí o combate dos positivistas à catequese religiosa como instrumento oficial de política indigenista.

territórios. Um dos primeiros decretos do Governo Provisório mantivera na alçada dos estados a promoção da “catequese e civilização dos índios e o estabelecimento de colonos”. Essa situação somente se alteraria em 1906, com o decreto nº 1.606, quando se cria o Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, incorporando as funções de colonização, catequese e civilização, trazidas então para o âmbito federal.

A criação em 1910 do Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais (SPI) foi articulada pelo Ministro Rodolfo Miranda, e para chefiá-lo é convidado Rondon. Apesar da resistência esboçada pela igreja e outros setores, a orientação do novo órgão é dada pela substituição da catequese religiosa pela proteção leiga do estado. O regulamento aprovado pelo decreto nº 8.072 instituiu um sistema dual de povoações indígenas e centros agrícolas, e fixou dentre os objetivos do SPI a garantia da efetividade da posse dos territórios ocupados pelos índios e sua proteção contra invasões, e o respeito à organização interna das tribos, sua independência, hábitos e instituições. Devia também estimular a lavoura, introduzir a pecuária, e propiciar instrução técnica e primária. O Governo federal deveria promover acordos com os estados e municípios a fim de que fossem cedidas as terras devolutas necessárias à instalação de povoações indígenas. Os terrenos deveriam ser demarcados, não podiam ser arrendados ou alienados e garantia-se aos índios o direito de usufruto. O serviço de colonização e localização de trabalhadores nacionais seria desmembrado do SPI em 1914.

O Código Civil, de 1916, estabeleceria a norma da incapacidade relativa dos silvícolas, prevendo um regime tutelar, a ser estabelecido em leis e regulamentos especiais, que deveria cessar à medida em que se fossem adaptando à civilização do país. O decreto nº 5.484, de 1928, regulamentou a situação jurídica dos índios, colocando-os sob a tutela do Estado, representado pelo SPI, da qual poderiam emancipar-se progressivamente. Termina assim a tutela orfanológica, que de conformidade com a tradição legal anterior era exercida pelos juízes de órfãos.

A atuação do SPI esteve desde o princípio muito presa à sorte política de Rondon. Embora figure nominalmente como presidente do órgão até 1930, Rondon ocupou de fato o cargo somente até 1913. O SPI teve logo de defrontar-se com a atitude reticente dos governos estaduais (de quem dependia a afetação de terras devolutas para a colonização dos índios) e com toda sorte de dificuldades administrativas no plano federal. Já em 1911, o Ministério da Guerra chamaria de volta ao serviço ativo os oficiais requisitados pelo SPI. O órgão viu-se freqüentemente ameaçado de extinção, e as dotações orçamentárias sofreriam drástica redução entre 1915 e 1925. Creditase aos primeiros anos de atividade do SPI a pacificação dos Kaingang em São Paulo, dos Xokleng em Santa Catarina, e dos Pataxó na Bahia, estes últimos em conflito com a frente de expansão do cacau. Embora a dedicação dos funcionários do serviço tenha logrado a aproximação pacífica com aqueles grupos e evitado o massacre iminente, os índios terminaram praticamente dizimados pelas epidemias trazidas com o contato, suas terras foram ocupadas pelas fazendas, e os poucos remanescentes encurralados em pequenas glebas insuficientes para a preservação de seus traços culturais. A política indigenista do SPI diferia assim pouco da anterior e o resultado buscado era, na prática, a rápida transformação do índio em trabalhador nacional. A proteção oficial consistia em oferecer os instrumentos de sua conversão em pequenos produtores rurais.

Em 1930 o SPI seria transferido para o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, o que coincide com novo período de redução das dotações orçamentárias.

Em 1934, Góis Monteiro e Juarez Távora articulam a transferência do SPI para o Ministério do Exército, situação em que permaneceria até 1940, funcionando como apêndice da Divisão de Fronteiras do Ministério do Exército. O Serviço foi então dotado de novo regimento (decreto nº 736, de 1936) no qual se afirmou o princípio programático da *nacionalização dos silvícolas*. Retoma-se assim uma dimensão que estivera bastante presente na atuação das comissões estratégicas de instalação de linhas telegráficas nas regiões de fronteira, quando o

Exército assumiu a missão civilizadora, bem ao gosto da doutrina positivista, de proceder ao reconhecimento físico do território ainda não desbravado e trazer a população aborígene ao convívio da nacionalidade⁵⁵. Dentre as atividades de proteção e assistência, o Serviço deve “diligenciar para que os índios das fronteiras não cedam à atração das nações limítrofes, e para que se desenvolvam neles vivamente os sentimentos da nacionalidade brasileira”. Naquelas regiões “só brasileiros natos podem exercer função educativa junto aos índios”. Na mesma linha, “nenhuma associação ou pessoa estrangeira poderá estabelecer-se nas fronteiras para agir sobre os índios sem o prévio consentimento do Governo federal, ouvidos o Conselho de Segurança e o SPI”. São criados dois tipos de postos indígenas, conforme o estágio de aculturação das populações visadas: são os postos de atração, vigilância e pacificação; e os postos de assistência, nacionalização e educação. Além dessas unidades, havia os núcleos militares, com a função de promover “a nacionalização de fronteiras”. E o relatório anual do Serviço de 1939 menciona também a existência de posto indígena de fronteira, responsável pela atração para território brasileiro de populações indígenas localizadas próximo dos limites internacionais do país⁵⁶.

A questão indígena passa a figurar nos textos constitucionais a partir de 1934. A Constituição daquele ano estabelecia no artigo 5º a competência exclusiva da União para legislar sobre a “incorporação dos silvícolas à comunhão nacional”, e o artigo 129 assegurou a “posse da terra por indígenas que nelas se achem permanentemente localizados, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-las”. A Constituição de 1937 repete o dispositivo sobre terras, com pequenas alterações de cunho redacional.

55) Ver a propósito o estudo de Antônio Carlos de Souza Lima sobre o SPI em “A História dos Índios do Brasil”. pp 155-172.

56) Essas indicações constam igualmente do estudo de Antonio Carlos Souza Lima. mencionado na nota anterior. de onde foram transcritas.

Em 1939 o SPI retorna ao Ministério da Agricultura. Cria-se nessa época o Conselho Nacional de Proteção aos Índios. A ênfase recai novamente sobre os aspectos de colonização e ocupação do território. O Presidente Vargas visita a Amazônia, determina a criação da Fundação Brasil Central, e têm início os trabalhos da Expedição Roncador-Xingu, no curso dos quais são contatados os Xavante (pacificados por Francisco Meireles em 1946) e as diferentes tribos do Xingu. Os irmãos Vilas Boas idealizam o Parque Indígena do Xingu, com a finalidade dupla de promover a preservação da flora e da fauna e servir de proteção às tribos do complexo xinguanu. O parque seria constituído por lei em 1961 e inaugurou um novo padrão fundiário na definição das terras indígenas, em que a proteção do direito de posse imemorial dos índios combina-se freqüentemente com motivações de interesse estratégico na imobilização de grandes porções do território em mãos do aparelho do Estado. A montagem do Parque Indígena do Xingu esteve associada à expansão das rotas aéreas, e à criação de bases militares e campos de pouso na região. É comum ainda hoje a percepção de que as terras indígenas constituem reservas estratégicas do Estado.

A Constituição de 1946 repete, com pequenas modificações, as mesmas disposições que figuravam no texto de 1934 sobre competência legislativa da União e garantia de posse. Em 1966 promulga-se o decreto de execução da Convenção nº 107 da Organização Internacional do Trabalho sobre proteção das populações indígenas.

O SPI conhece a partir de meados da década de '50 um período de franca decadência administrativa⁵⁷, que desemboca na crise institucional responsável por sua extinção em 1967, quando já se encontrava sob a jurisdição do Ministério do Interior. Relatório de sindicância realizada na época teria indicado a prática de crimes de extermínio com a participação e conivência de funcionários do Serviço,

57) Em 1955 o cargo de Diretor é afetado a um partido político, e de 1957 a 1967 sucedem-se administrações de militares, com um breve interlúdio em 1963-64, em que a Diretoria é exercida pelo médico sanitarista Noel Nutels.

arrendamentos indevidos e exploração fraudulenta de reservas florestais e minerais em terras indígenas. Como resultado das investigações procedidas, dos 700 funcionários do SPI, 134 eram acusados de crimes, 200 haviam sido demitidos e outros 34 afastados de suas funções⁵⁸.

A extinção do SPI e a criação da FUNAI (Fundação Nacional do Índio) em 1967 atendeu também, em boa medida, à necessidade de conferir, no plano internacional, visibilidade positiva à atuação do equipamento institucional do Estado, em função da importância crescente que assumiam as fontes de financiamento externo bilateral e multilateral ao modelo de desenvolvimento que se implementaria a partir de então na Amazônia⁵⁹.

A Constituição de 1967 acrescenta ao texto de 1946 artigo que incorpora as terras indígenas ao patrimônio da União. E a Emenda Constitucional de 1969 estende o texto anterior, declarando a nulidade e a extinção dos efeitos jurídicos dos atos de qualquer natureza que tenham por objeto o domínio, a posse ou a ocupação das terras ocupadas pelos silvícolas.

58) Ver Darci Ribeiro. "Os Índios e a Civilização". p.148. e Shelton Davis. "Vítimas do Milagre". p.33.

59) Ver Antônio Carlos de Souza Lima. "O Governo dos Índios sob a Gestão do SPI".

CAPÍTULO IV

O MODELO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DA POLÍTICA INDIGENISTA BRASILEIRA

1 – Tratamento Constitucional de 1934 a 1969

A Constituição de 1934 estabeleceu a “competência privativa da União para legislar sobre incorporação dos silvícolas à comunhão nacional”, assegurando-lhes o “respeito à posse das terras em que se achassem permanentemente localizados”, as quais “não poderiam ser alienadas”. As Constituições de 1937 e 1946 repetiram os mesmos princípios, com pequenas mudanças de redação. Já o texto constitucional de 1967 fez importante acréscimo ao estabelecer que “as terras ocupadas pelos silvícolas integram o Patrimônio da União”. Essa disposição pôs cobro à prática de alguns Governos estaduais que vinham atuando com extrema liberalidade na titulação em favor de terceiros de terras sabidamente habitadas por índios. Embora a Constituição Federal assegurasse aos índios o direito de posse sobre as terras em que se localizavam, os Governos estaduais tendiam a tratá-las como terras devolutas⁶⁰ passíveis de venda e titulação⁶¹. A Constituição de 1967 acrescentou também dispositivo assegurando o

60) A Constituição de 1891 havia transferido as terras devolutas aos estados, reservando para a União apenas aquelas necessárias à defesa das fronteiras, fortificações, construções militares, e estradas de ferro federais.

61) Na década de 50, por exemplo, o Estado do Mato Grosso procedeu à titulação em favor de empresas particulares de colonização de extensas áreas onde mais tarde seria constituído o Parque Indígena do Xingu. Era freqüente que vendas sucessivas incidissem sobre a mesma área, acarretando a superposição de títulos de propriedade, todos invocados posteriormente contra a União em ações de indenização por desapropriação indireta. Em consequência, a regularização fundiária do Parque do Xingu arrastou-se durante quase trinta anos. Em 1988 a União obteria ganho de causa no STF contra o Estado do Mato Grosso, ficando assim livre das indenizações reclamadas. E em 1990 pôde ser finalmente assinado o decreto de homologação da demarcação do parque.

“usufruto exclusivo dos índios sobre os recursos naturais e de todas as utilidades existentes em suas terras”.

A Emenda Constitucional de 1969 aditaria a esse corpo de normas um novo preceito estatuidando a “nulidade e extinção dos efeitos jurídicos dos atos de qualquer natureza que tivessem por objeto o domínio, a posse ou a ocupação por terceiros de terras habitadas pelos indígenas”, estabelecendo também que os terceiros ocupantes “não teriam direito a qualquer ação ou indenização contra a União e a FUNAI”.

2 – A Constituição de 1988

O tratamento constitucional da questão indígena ampliou-se consideravelmente em 1988. Seguem comentados os artigos pertinentes.

O artigo 20 “inclui entre os bens da União as terras *tradicionalmente* ocupadas pelos índios”. A inovação é importante. Trata-se de reconhecer não apenas a ocupação física das áreas habitadas pelos grupos indígenas, mas sim a *ocupação tradicional* (segundo as tradições culturais), o que significa ampliar o conceito de território indígena a toda a extensão de terra necessária à manutenção e preservação das particularidades culturais de cada grupo. Incorporaram-se aí não apenas as áreas de habitação permanente e de coleta, mas também todos os espaços necessários à manutenção das tradições do grupo. Entram nesse conceito, por exemplo, as terras consideradas sagradas, os cemitérios distantes e as áreas de deambulação. A Constituição de 1988 identificou assim o conceito de terra indígena com o de “habitat”⁶², ao contrário dos textos anteriores onde a noção de ocupação indígena se assemelhava ao conceito civil de posse.

62) Nesse ponto a Constituição de 1988 confirmou tendência que já estava assentada na jurisprudência. Voto do Ministro Vitor Nunes Leal em 1967 anotou que “não está envolvido no caso uma simples questão de direito patrimonial, mas também um problema de ordem cultural, no sentido antropológico, porque essas terras são o habitat dos remanescentes das populações indígenas do país”.

O artigo 22 afirma a competência privativa da União para “legislar sobre populações indígenas”. Aqui também se verifica uma ruptura importante com relação às Constituições anteriores, que se referiam à competência da União para legislar sobre “incorporação do silvícola à comunhão nacional”. Ao abandonar intencionalmente qualquer referência à incorporação ou integração dos índios à sociedade nacional, a Constituição de 1988 reconheceu o direito das populações indígenas de preservar sua identidade própria e cultura diferenciada. Na tradição constitucional anterior, a condição de índio era vista como um estado transitório que cessaria necessariamente com a integração. A partir de 1988, o discurso da integração cedeu passo ao reconhecimento da diversidade cultural.

O artigo 49 estabelece a competência exclusiva do Congresso Nacional para autorizar a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais nas terras indígenas.

O artigo 109 fixa a competência da Justiça Federal para processar e julgar disputas sobre direitos indígenas, e o artigo 129 inclui entre as funções institucionais do Ministério Público a defesa judicial dos direitos e interesses das populações indígenas.

O artigo 215 assegura às comunidades indígenas o ensino fundamental bilíngüe (utilização de suas línguas e processos próprios de aprendizagem).

Os artigos 231 (desdobrado em seis parágrafos) e 232 contêm todo um capítulo sobre os direitos dos índios, onde ressaltam os seguintes elementos:

– reconhecimento da identidade cultural própria e diferenciada dos grupos indígenas (organização social, costumes, línguas, crenças e tradições), e de seus direitos originários (indigenato) sobre as terras que tradicionalmente ocupam. A União deve demarcá-las, proteger e fazer respeitar os seus bens. O reconhecimento da organização social das comunidades indígenas determina a orientação da política oficial.

O abandono implícito da vocação integracionista encontrada nos textos constitucionais anteriores abriu espaço para uma nova ótica que valoriza a preservação e desenvolvimento do patrimônio cultural indígena. Por sua vez, a recuperação jurídica do instituto do indigenato (figura comum nas leis e cartas régias do período colonial) assentou o reconhecimento de que a posse indígena da terra decorre de um direito originário, que por isso independe de titulação, precede e vale sobre os demais direitos (Art.231, caput);

– as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios são aquelas por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar, e as necessárias a sua reprodução física cultural, segundo seus usos, costumes e tradições (Art. 231, § 1º);

– nas terras tradicionalmente ocupadas os índios detêm o direito de posse permanente e de usufruto exclusivo das riquezas dos solos, rios e lagos (Art.231, § 2º);

– o aproveitamento dos recursos hídricos e a pesquisa e lavra mineral em terras indígenas somente podem ser realizadas mediante autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, que terão participação assegurada nos resultados da lavra, na forma da lei (Art.231, § 3º). Trata-se portanto de matéria que depende da aprovação de lei específica na qual se definirão os procedimentos e condições para a aprovação pelo Congresso de projetos de exploração de recursos hídricos e minerais em terras indígenas⁶³;

– as terras indígenas são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos que os índios exercem sobre elas são imprescritíveis (Art.231, § 4º);

– os grupos indígenas não podem ser removidos de suas terras a não ser em casos de catástrofe ou epidemia, com o referendo do

63) Tramitam no Legislativo vários projetos de lei sobre o assunto.

Congresso Nacional, ou no interesse da soberania, com aprovação prévia do Congresso (Art. 231 § 5º);

– são nulos, extintos e não produzem efeitos jurídicos os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio ou a posse por terceiros e a exploração dos recursos naturais do solo, rios e lagos nas terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. A nulidade e extinção não gera direito de indenização ou de ação contra a União, salvo quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé. Ressalva-se, no entanto, a possibilidade de ocupação e exploração dos recursos naturais em caso de relevante interesse público da União, em circunstâncias a serem definidas em lei complementar (Art. 231 § 6º);

– Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, sendo obrigatória a intervenção do Ministério Público em todos os atos do processo (Art. 232).

Por último, o Artigo 67 das Disposições Transitórias determina que a União deverá concluir a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição.⁶⁴

3 – O Código Civil

O Código Civil, de 1916, incluiu os silvícolas entre os relativamente incapazes para a prática de certos atos da vida civil, estabelecendo que os mesmos ficariam sujeitos ao regime tutelar estabelecido em leis e regulamentos especiais, o qual deveria cessar à medida em que se fossem adaptando à civilização do país (Art. 6º e par. único).

A regra geral da incapacidade relativa é a de que os atos praticados sem assistência do tutor são anuláveis, isto é podem deixar

64) O prazo constitucional encerrou portanto em 5 de outubro de 1993.

de produzir efeitos jurídicos mediante sentença judicial. Trata-se de instrumento que tem por objeto a proteção do tutelado e de seu patrimônio. Os atos anuláveis são passíveis de ratificação.

Em 1928, a lei nº 5.484 deu por abolida a tutela até então exercida pelos juízes de órfãos, substituindo-a pela tutela estatal, exercida pelo SPI e posteriormente pela FUNAI.

O Estatuto do Índio, promulgado em 1973, deu à tutela indígena uma natureza específica e distinta, na medida em que considera nulos (e não apenas anuláveis) os atos praticados entre índio não-integrado e pessoas estranhas à comunidade indígena, quando não tenha havido assistência do órgão tutelar estatal (Lei nº 6001, Art.8º). A nulidade não se aplica, contudo, quando o índio revela consciência e conhecimento do ato praticado e da extensão dos seus efeitos, desde que não lhe seja prejudicial (Art.8º parágrafo único).

4 – O Estatuto do Índio

O Estatuto do Índio (Lei nº 6001/73) apresenta-se eivado de disposições incompatíveis com as orientações consagradas no texto constitucional de 1988. A correção dessas incompatibilidades requer a edição de um novo diploma legal. Com esse propósito foram introduzidos na Câmara em 1992 três projetos de lei. O primeiro deles, oriundo do Executivo, foi elaborado por Grupo de Trabalho que contou com a participação do Ministério das Relações Exteriores. Os outros dois resultaram da contribuição de organismos não-governamentais (Conselho Indigenista Missionário e Núcleo de Direitos Indígenas). Para exame desses projetos a Câmara designou Comissão Especial. A relatoria da Comissão apresentou em dezembro de 1992 substitutivo que intitulou “Estatuto das Sociedades Indígenas”, o qual permanece em exame na Câmara desde então.

Embora o texto atual do Estatuto do Índio não descuide da preservação da cultura indígena, seu articulado empresta maior ênfase à “integração progressiva e harmoniosa dos índios e das comunidades

índigenas à comunhão nacional”, propósito que deixou de ser princípio reitor de política indigenista nos termos da Constituição. Os dispositivos atuais do Estatuto permanecem vigentes naquilo que não confrontem a Constituição. Por isso, sua leitura deve ser feita com a cautela de singularizar os aspectos que requerem adaptação ao novo texto constitucional.

Aplicam-se aos índios as normas constitucionais relativas à nacionalidade e à cidadania, mas o exercício dos direitos civis e políticos pelo índio depende da verificação de condições especiais, em função de sua incapacidade relativa para a prática de atos da vida civil. Estendem-se aos índios os benefícios da legislação comum sempre que possível a sua aplicação.

Aplicam-se, com a ressalva de que não podem ser desfavoráveis ao índio, as normas de direito comum nas relações entre índios não-integrados e pessoas estranhas à comunidade. As relações de trabalho são fiscalizadas pelo órgão de proteção. Nas relações de família, sucessão, regime de propriedade e nos negócios realizados entre índios, respeitam-se os seus usos, costumes e tradições (normas consuetudinárias do grupo indígena), salvo se optarem pela aplicação do direito comum.

A lei nº 6001 classifica os índios em isolados, em vias de integração, e integrados. Na última categoria consideram-se os “incorporados à comunhão nacional e reconhecidos no pleno exercício dos direitos civis, ainda que conservem usos, costumes e tradições característicos da sua cultura”. Os índios não-integrados ficam sujeitos ao regime tutelar. São nulos os atos que pratiquem com pessoas estranhas à comunidade sem a necessária assistência do órgão de proteção⁶⁵. Está prevista a possibilidade de emancipação individual e coletiva do regime de tutela, com o que cessam as restrições à

65) A nulidade não se aplica, conforme visto acima, quando o índio revele consciência do ato praticado e este não lhe seja prejudicial.

capacidade civil⁶⁶. São requisitos para a emancipação o conhecimento da língua portuguesa, habilitação para o exercício de atividade, compreensão dos usos e costumes da sociedade nacional e idade mínima de 21 anos.

As terras indígenas podem ser de três tipos: terras tradicionalmente ocupadas, terras reservadas, e terras de domínio comum dos índios ou das comunidades. As terras indígenas devem ser demarcadas pelo poder público e registradas no Serviço do Patrimônio da União. O Estatuto proíbe o arrendamento de terras indígenas, mas permite a continuação dos contratos existentes à época de promulgação da lei. Pode ser decretada intervenção nas áreas indígenas em determinadas circunstâncias⁶⁷.

Os silvícolas detêm a posse permanente nas terras tradicionalmente ocupadas e o usufruto exclusivo das riquezas naturais aí existentes, que compreende o direito de percepção do produto de sua exploração econômica. O reconhecimento da posse indígena independe da demarcação. A posse deve ser assegurada respeitando-se a situação atual e o consenso histórico sobre a antiguidade da ocupação indígena na área. Nas terras indígenas é vedada às pessoas estranhas à comunidade a prática de caça, pesca, coleta de frutos, atividade agropecuária ou extrativa.

66) A emancipação individual deve ser solicitada judicialmente pelo interessado, e a emancipação de uma comunidade pode ser decretada pelo Presidente da República, quando preenchidos os requisitos determinados em lei. Não há registro, contudo, de qualquer emancipação individual ou coletiva de índios brasileiros. Decorre do Código Civil e do Estatuto do Índio que apenas os índios não-integrados estão sujeitos ao regime tutelar. Mas curiosamente a tutela civil tende a ser identificada com a própria condição de índio e mesmo os indivíduos completamente aculturados resistem à possibilidade de emancipação. A persistência da relação tutelar não impede, contudo, aos índios aculturados a prática de atos da vida civil e política. Existe nesse sentido a garantia de ampla jurisprudência estabelecida pelos tribunais.

67) A intervenção pode ser decretada para o controle de lutas intertribais, combate a surtos epidêmicos, construção de obras públicas, repressão ao esbulho da posse, atender a imposição de segurança nacional, e exploração de minérios de interesse para a segurança e desenvolvimento nacional.

As áreas reservadas são aquelas destinadas pela União à posse e ocupação pelos índios. Podem tomar a modalidade de reserva indígena, parque indígena, colônia agrícola indígena, ou território federal indígena. A reserva destina-se a servir de habitat com meios suficientes à subsistência de um ou mais grupos. No parque indígena aparece também o propósito de preservação da flora, fauna e belezas naturais da região. A colônia agrícola é área destinada à exploração agropecuária, na qual convivem grupos aculturados e membros da comunidade nacional. O território federal indígena é unidade administrativa subordinada à União, na qual pelo menos um terço da população seja formada por índios⁶⁸.

As terras de domínio indígena são aquelas de propriedade plena do índio ou de comunidade indígena, adquiridas de conformidade com a legislação civil (compra e doação, por exemplo). O índio que possuir como seu imóvel menor de 50 hectares adquire a propriedade plena ao cabo de 10 anos (usucapião indígena).

O órgão federal de proteção aos índios é responsável pela gestão do patrimônio indígena, que inclui, dentre outros bens, as terras pertencentes ao domínio dos grupos tribais, o usufruto das riquezas naturais nas áreas reservadas e nas terras tradicionalmente ocupadas. Essa gestão deve propiciar a participação dos grupos tribais, ou lhes ser inteiramente confiada caso demonstrem capacidade efetiva para tanto. A renda resultante da exploração econômica do patrimônio deve ser destinada preferentemente a programas de assistência ao índio. A faiscação, garimpagem e cata nas terras indígenas somente podem ser exercidas por integrantes do grupo. A exploração dos recursos do subsolo segue a legislação específica, ficando assegurada a participação dos índios no resultado. O corte de madeira está condicionado a existência de programas de aproveitamento de terras na exploração agropecuária, indústria e reflorestamento.⁶⁹

68) Na prática só foram definidas reservas e parques indígenas.

69) O Código Florestal (lei n° 4771/65) inclui as florestas existentes nas áreas indígenas entre as florestas de preservação permanente, proibindo portanto o corte e a exploração comercial.

O Estatuto inclui também normas sobre respeito ao patrimônio cultural, educação bilíngüe, assistência à saúde, e normas penais contendo a definição de crimes contra a cultura e a pessoa do índio.

5 – Regulamentos Institucionais

A lei nº 5.371/67 autorizou o Governo Federal a instituir a FUNAI, sob a forma de fundação de direito privado, com as atribuições de estabelecer as diretrizes de política indigenista, exercer a tutela dos índios não-integrados, gerir o patrimônio indígena, promover estudos e pesquisas, prestar assistência médico-sanitária, educação de base, e exercer o poder de polícia nas áreas indígenas. O patrimônio da Fundação é constituído por dotações orçamentárias, subvenções e pelo dízimo da renda anual do patrimônio indígena. A administração da renda do patrimônio indígena deve ser dirigida à promoção da emancipação econômica das tribos, acréscimo do patrimônio rentável, e custeio dos serviços de assistência ao índio⁷⁰. Com a criação da FUNAI, ficaram extintos o SPI, o Conselho Nacional de Proteção aos Índios (CNPI), e o Parque Nacional do Xingu, cujas atividades, patrimônio e corpo de pessoal foram absorvidos pelo novo órgão.

A versão mais recente dos Estatutos da FUNAI está contida no decreto nº 92.470/86 e do Regimento Interno na Portaria nº 99/87 do antigo Ministério do Interior. A estrutura administrativa comporta a Presidência, a Superintendência-Geral, a Superintendência de Assuntos Fundiários, Superintendências Administrativas Regionais, Administrações Regionais e Postos Indígenas. O Museu do Índio, com sede no Rio de Janeiro, está igualmente incorporado à Fundação. Há ainda, como órgãos colegiados, um Conselho Indigenista (na prática desativado) e o Conselho Fiscal. Ao ser criada, a FUNAI ficou sujeita à supervisão do Ministério do Interior. Embora nominalmente permanecesse naquela

70) Ressalta ai o caráter empresarial que presidiu a criação da FUNAI. O patrimônio indígena e sua força de trabalho são encarados como reserva de produção. E a gestão do patrimônio financia as atividades assistenciais que o Governo está obrigado a prestar.

pasta, a partir da década de 70 assentou-se a influência e controle direto dos órgãos de segurança (Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, e depois a Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional) nas atividades da FUNAI, especialmente as relativas a demarcação de terras. Em março de 1990, a FUNAI foi transferida para o âmbito do Ministério da Justiça, numa decisão governamental que assinalou a preocupação de fortalecer os aspectos de promoção dos direitos humanos na condução da política indigenista.

Em fevereiro de 1991 editaram-se os decretos de nº 22 a 26, que introduziram modificações importantes nos aspectos institucionais na execução da política indigenista. As disposições daqueles decretos foram posteriormente revistas e modificadas.

O decreto nº 22 estabeleceu novo procedimento administrativo para a demarcação das áreas indígenas. Substituiu normas anteriores editadas a partir de 1983 e que haviam transferido aos órgãos de segurança nacional o controle virtual das decisões relativas à definição e demarcação das áreas indígenas, especialmente na região de fronteira.

A minuta do decreto nº 22 foi elaborada por grupo de trabalho interministerial de que participou o Itamaraty. A orientação que prevaleceu no GTI foi a de recomendar procedimentos que assegurassem a transparência e celeridade do processo de demarcação, a participação da comunidade indígena interessada, o papel central da FUNAI nos trabalhos preliminares de identificação (levantamento social, econômico, cultural, fundiário e cartográfico) das áreas indígenas, e a singularização da responsabilidade política do Ministro da Justiça na decisão final do processo.

Posteriormente, em 1996, as disposições do decreto nº 22 viriam a ser modificadas pelo decreto nº 1.775, que introduziu nos procedimentos administrativos de demarcação o "princípio do contraditório", permitindo o recebimento e exame de contestações de terceiros interessados com relação à área a ser demarcada.

A edição do decreto nº 1.775/96 pretendeu imprimir maior segurança jurídica ao processo demarcatório, tendo em vista que as demarcações iniciadas nos anos anteriores estavam-se mostrando vulneráveis a contestações judiciais fundamentadas no argumento de que, por não contemplar o princípio do contraditório, os procedimentos estabelecidos no decreto nº 22 estariam eivados de inconstitucionalidade.

Embora se tratasse de argumento especioso e jamais acolhido pelos tribunais, esse suposto vício de procedimento poderia em tese resultar em nulidade dos atos praticados levando a uma situação de completa insegurança jurídica das demarcações realizadas.

Segundo o procedimento administrativo estabelecido no decreto nº 1.775, a proposta inicial da FUNAI caracterizando a área indígena a ser demarcada deve ser publicada no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federada onde se localizar a área sob demarcação. Abre-se então prazo de noventa dias que para a apresentação circunstanciada de eventuais contestações interpostas pelos estados, municípios e outras partes interessadas. Elevada a proposta à decisão do Ministro da Justiça, este poderá prescrever diligências adicionais. Caso aprobe a proposta, o Ministro da Justiça declara, mediante portaria, os limites da terra indígena e determina o início dos trabalhos de demarcação física do terreno. Nesse período o órgão fundiário federal deve proceder ao reassentamento dos ocupantes não-índios que estejam vivendo na área. Concluída a demarcação física do terreno, o processo é submetido a homologação pelo Presidente da República. Uma vez publicado o decreto homologatório, a área indígena é registrada no cartório da comarca correspondente e no Departamento do Patrimônio da União.

Ainda com relação aos principais textos da legislação indigenista vigente, caberia menção à existência de uma série de portarias da FUNAI disciplinando o ingresso de pessoas estranhas à comunidade nas áreas indígenas, o que depende de autorização prévia.

CAPÍTULO V

APRESENTAÇÃO TEMÁTICA DAS QUESTÕES DE POLÍTICA INDIGENISTA

1 – Integracionismo Harmonioso *versus* Diversidade Cultural

Até meados da década passada praticamente não se questionava o cunho integracionista das legislações nacionais de proteção às populações indígenas. Da mesma forma, no plano internacional, a Convenção nº 107 da Organização Internacional do Trabalho (concluída em 1957), além de outros textos e declarações, igualmente tratavam da questão indígena sob um prisma essencialmente integracionista.

Esse enfoque decorria, por um lado, de uma concepção preconceituosa, unilinear e etnocêntrica de evolução da humanidade, e por outro, de uma dificuldade visceral dos estados em abrir espaço para uma visão pluriétnica e pluricultural da nacionalidade.

O evolucionismo unilinear e etnocêntrico assentou a convicção de que todas as sociedades humanas passariam necessariamente pelos mesmos estágios de evolução. A única trajetória possível para as sociedades ditas primitivas seria o esforço de mimetização gradual dos padrões alcançados pelas sociedades consideradas mais avançadas. As sociedades indígenas não eram vistas, nesse prisma, como uma realidade cultural própria que encerra em si mesma todo um potencial de desenvolvimento diferenciado. Ao contrário, eram vistas como um estágio primitivo e inicial de um processo unilinear de evolução. Ser indígena correspondia assim, na visão antropológica dominante, a um estado necessariamente transitório, que desapareceria na medida em que os grupos aborígenes fossem gradual e harmoniosamente incorporados às sociedades nacionais. O

integracionismo encara, portanto, as sociedades indígenas como um fenômeno cultural em vias de extinção, sem possibilidades autônomas de reprodução e sem viabilidade própria diante da força supostamente homogeneizadora da civilização ocidental.

No plano político, essa visão antropológica encontrou correspondente na valorização de uma visão unitária do Estado-Nação. Historicamente, o reconhecimento dos direitos das minorias étnicas a perseguirem seus padrões próprios de desenvolvimento político e cultural sempre foi encarado como ameaça potencial à unidade nacional.

A questão indígena tem sua especificidade própria e de modo geral não se confunde com a questão das minorias nacionais tal como esta se apresenta no direito internacional. Isso não invalida, contudo, a constatação de que a visão unitária do Estado-Nação tem constituído um óbice fundamental à afirmação política do direito das sociedades indígenas de manter e reproduzir sua identidade cultural.

Nas últimas décadas, contudo, o pensamento antropológico finalmente superou o monopólio intelectual do evolucionismo unilinear. As sociedades indígenas são hoje reconhecidas como realidades culturais diferenciadas, capazes de reproduzir estilos próprios de organização e desenvolvimento, e não como etapas primitivas de uma escala civilizatória.

No plano político, essa nova postura se refletiria na afirmação crescente do direito das populações indígenas de serem respeitadas a sua diversidade cultural. O discurso integracionista começou assim a ceder espaço, nas legislações internas e no campo internacional, ao reconhecimento da realidade pluriétnica dos estados nacionais e do direito das populações indígenas de serem realizadas suas aspirações culturais de desenvolvimento diferenciado (etnodesenvolvimento). A diversidade cultural deixa, nesse prisma, de ser encarada como risco à unidade política dos estados, para ser vista como fator de enriquecimento cultural da nacionalidade.

No plano internacional, essa nova visão se cristalizou na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, concluída em 1989, e que resultou precisamente de uma revisão do instrumento anterior sobre populações indígenas (a Convenção nº 107, de 1957) para escoimá-la de sua inspiração fortemente integracionista.

A afirmação do direito das populações indígenas de manter a sua identidade cultural diferenciada num ambiente político e cultural que promova o etnodesenvolvimento vem sendo crescentemente refletida em textos internacionais desde o início da década de 80.

Não se trata, contudo, de uma evolução sem arestas no pensamento político. A questão do pluralismo étnico tem claras implicações sobre a organização política dos Estados e não pode ser tratada de maneira uniforme. Daí o caráter controverso de que se reveste o pretendido reconhecimento dos grupos indígenas como sujeitos de direito internacional. A afirmação do direito das populações indígenas ao etnodesenvolvimento tem por isso, certamente, uma longa trajetória a percorrer nas legislações internas e no direito internacional.

Em países como o Brasil, onde a maioria dos grupos indígenas não conta hoje com um contingente populacional maior do que algumas centenas de indivíduos, a questão do etnodesenvolvimento se resume, em grande parte, na garantia de condições materiais (sobretudo a garantia da terra) e de assistência para a sua reprodução cultural. Em outros países, a expressão populacional dos grupos indígenas tende a caracterizá-los como verdadeiras etnias nacionais e torna mais nítida a dimensão política do etnodesenvolvimento, que diz respeito à própria forma de relacionamento dos grupos indígenas com o Estado.

A afirmação do direito à diversidade cultural importa assim a reivindicação pelas populações indígenas de um espaço político próprio no seio do estado e da nacionalidade. A conquista desse espaço político significa o reconhecimento de níveis crescentes de participação das comunidades indígenas nas decisões que tenham impacto sobre o

seu modo de vida. Significa também a assunção progressiva pelas comunidades indígenas de uma responsabilidade autônoma na gestão do seu patrimônio ecológico e na condução de seu próprio destino, o que sugere inclusive o reconhecimento de formas próprias de autogestão e de autogoverno.

O contorno político que tem assumido no plano internacional o ressurgimento recente da questão das nacionalidades e das minorias nacionais não deixa de influenciar a reflexão sobre a dimensão política do direito dos povos indígenas ao etnodesenvolvimento.

Até a década de 70 supunha-se como inevitável, no Brasil, a integração progressiva das populações indígenas à comunhão nacional. A própria redução do contingente populacional indígena, que em 1957 caíra a algum número entre o mínimo de 68.100 e o máximo de 99.700 indivíduos segundo a estimativa feita por Darci Ribeiro⁷¹, parecia indicar a inevitabilidade de uma rápida extinção das tribos remanescentes e de sua assimilação nas camadas mais pobres da população cabocla.

O que se verificou, no entanto, é que apesar de todas as compulsões assimilacionistas, os grupos indígenas não se desfizeram no corpo da população mestiça, e seu contingente populacional vem-se recuperando progressivamente, a ponto de ter alcançado atualmente um número em torno de 350 mil pessoas. Os grupos indígenas brasileiros têm logrado manter nas últimas décadas uma taxa de reprodução superior à da média nacional. Ao contrário do que se previra, o índio brasileiro não se transformou em branco, nem foi totalmente exterminado, mas iniciou nas últimas décadas um lento e seguro processo de recuperação demográfica para o qual terá contribuído, em grande medida, a demarcação ainda inconclusa das áreas e a prestação de serviços assistenciais pelo estado e pelas missões religiosas que atuam em áreas indígenas.

71) Darci Ribeiro, *Índios e Civilização*, p. 258.

Ao invés de sua extinção ou assimilação, o que se tem verificado nas últimas décadas é a vigorosa resistência da identidade étnica dos grupos indígenas brasileiros. Os grupos indígenas transmutaram-se, reelaborando os elementos de sua cultura num processo sempre contínuo de transfiguração étnica. Embora destituídos de sua cultura original, permanecem no entanto índios e diferenciados da sociedade envolvente, resistindo a serem confundidos na massa informe da população mestiça⁷².

A sobrevivência dos grupos indígenas brasileiros como elementos diferenciados da sociedade nacional parece assim assegurada e não seria temerário afirmar que no futuro haverá mais índios do que no passado imediato.

A questão indígena nasceu no Brasil com o descobrimento e continuará presente indefinidamente em nossa história. A tarefa que se impõe como necessária, em consequência, é a de examiná-la em sua dimensão mais ampla, que diz respeito à permanência dos grupos indígenas como parte integrante e essencial da nação brasileira⁷³. Nesse sentido, a evolução do tratamento constitucional da questão indígena, embora não tenha chegado a reconhecer expressamente o caráter pluriétnico da nacionalidade, apontou para o abandono da postura integracionista, em favor do reconhecimento da diversidade cultural e do direito das comunidades indígenas de preservar sua identidade étnica diferenciada.

2 – Tutela *versus* Cidadania

Os indígenas brasileiros a rigor sempre estiveram sob a proteção do Estado. Na Colônia, a Coroa portuguesa reservava-lhes o tratamento de súditos, situação que não se modificou durante o

72) Sobre o processo de transfiguração étnica ver Darci Ribeiro, "Índios e Civilização", pp. 217-446. Sobre os processos de resistência e fricção interétnica ver os estudos de Roberto Cardoso de Oliveira, especialmente em "Sociologia do Brasil Indígena" e "Identidade, Etnia e Estrutura Social".

73) Mercio Pereira Gomes. "Os Índios e o Brasil", p. 18.

Império e que nos primeiros anos da República evoluiu para o tratamento de cidadãos. Ao contrário do que ocorreu nos Estados Unidos da América, onde a cidadania norte-americana somente seria estendida de forma generalizada a todos os indígenas em 1924, por ato do Congresso, no Brasil nunca se disputou o entendimento de que os silvícolas pertenciam ao corpo da nação brasileira como decorrência direta do fato de que se localizavam e viviam em terras incorporadas à soberania da Coroa.

Os índios nascidos no Brasil são cidadãos brasileiros como todos os demais, por força da Constituição. São por isso titulares de direitos e deveres inerentes à cidadania.

A questão que se coloca – em nível maior de abstração – é, no entanto, a definição do espaço ocupado pelos grupos indígenas no âmbito da cidadania; ou ainda, a de estabelecer o lugar do índio na sociedade nacional. A discussão desse ponto sugere reflexão sobre o problema da identidade cultural e de seu relacionamento com o conceito de nação⁷⁴.

Os estados nacionais formaram-se, sobretudo no continente americano, num processo histórico que possibilitou a unificação política de territórios sobre a base de uma diversidade étnica pré-existente. Mais do que no Brasil, em quase toda a América hispânica o conceito de nação, à época da independência, não passava de ficção política. A criação de uma comunidade nacional e a gestação de uma cultura comum seria obra posterior à emancipação política (e em alguns casos ainda inconclusa) e se deu mediante dominação e repressão das manifestações étnicas autóctones. Nesse sentido, a construção do estado nacional implicou a destruição dos particularismos culturais. A figura do índio assumiu, no entanto, importante carga ideológica na definição da nacionalidade, como elemento distintivo da matriz européia das antigas colônias. Daí terem os estados nacionais e suas elites reconhecido desde o princípio a necessidade de incorporar os

74) Ver. para uma discussão ampla desse ponto: Eunice Ribeiro Durham. "O Lugar do Índio"; Edgard de Assis Carvalho. "Identidade Etnico-Cultural e Questão Nacional"; e Roberto Cardoso de Oliveira. "Identidade, Etnia e Estrutura Social".

grupos indígenas à sociedade nacional não apenas como mão de obra num contexto de dominação econômica, mas também como peças simbólicas da cidadania. Esse paradoxo resume a relação das etnias com o Estado. Nela convivem elementos de dominação e de incorporação/proteção das etnias autóctones no seio do estado. “O estado se coloca para os índios, simultaneamente, como instituição alheia à sua tradição cultural, como expressão do jugo estrangeiro, e como única instância de proteção face à sociedade que ameaça destruí-los”⁷⁵.

A extensão aos índios dos direitos inerentes à cidadania implica o exercício de direitos e deveres em condições de igualdade com os demais cidadãos. Coloca-se assim para o estado a questão de como promover o exercício efetivo desses direitos e deveres por indivíduos e grupos inadaptados aos códigos culturais da sociedade envolvente. Coloca-se igualmente a questão de como assegurar a sobrevivência, liberdade e bem-estar das populações indígenas (em outras palavras, a continuidade de sua participação no corpo social da nação), diante das múltiplas compulsões de natureza biológica (depopulação, infecção por doenças), ecológica (destruição do meio ambiente) e econômica a que se vêem submetidos nas relações de contato com a sociedade nacional. Ambas as questões exigem um equipamento especial de proteção que implica necessariamente a assistência aos indígenas nas suas relações com a sociedade envolvente (regime tutelar), e a obrigação do estado de demarcar e proteger as terras indígenas, estendendo-lhes igualmente serviços adequados de saúde, educação e desenvolvimento comunitário.

A política indigenista brasileira vale-se da figura da tutela desde a época colonial. Tratava-se, na origem, de instituto concebido como instrumento de proteção dos silvícolas nas relações de trabalho, e posteriormente estendido a todos os efeitos da vida civil.

Numa acepção mais ampla, que se confunde com a obrigação estatal de proteção, a tutela do estado sobre as populações indígenas

75) Eunice Ribeiro Durhan. *op.cit.*: in Comissão Pró-Índio. “O Índio e a Cidadania”. pp. 12-19.

foi mediada pelas missões religiosas, pelos diretores de índios, e outros representantes do estado, como por exemplo as comissões telegráficas militares chefiadas por Rondon.

A princípio, a tutela orfanológica (exercida pelos juizes de órfãos) aplicava-se a grupos específicos na forma de privilégio concedido pela Coroa. O instituto conheceu diferentes formas ao longo da legislação colonial e do Império até cristalizar-se no Código Civil em 1916. Com a edição do decreto nº 5.848, de 1928, que regulamentou a situação jurídica dos índios, a tutela passa a ser exercida diretamente pelo órgão oficial de proteção aos índios, na época o SPI.

O Código Civil prescreve (artigo 6º, item III e parágrafo único) que os silvícolas são relativamente incapazes para a prática de determinados atos da vida civil, ficando sujeitos ao regime tutelar, estabelecido em leis e regulamentos especiais, o qual cessará na medida em que se forem adaptando à civilização do país.

O Estatuto do Índio (Lei nº 6.001/73) estabeleceu nos artigos 7º a 11 as normas relativas ao exercício da tutela, nulidade dos atos praticados entre índio não-integrado e pessoas estranhas à comunidade indígena sem a assistência do órgão de proteção oficial (FUNAI), e as condições para a emancipação individual e coletiva do regime de tutela (ver subcapítulo IV.4 acima).

Abriu-se nas últimas décadas importante controvérsia a respeito do instituto da tutela. Embora muitos ainda admitam a sua validade como instrumento de proteção, questiona-se a forma arbitrária e paternalista como ela é muitas vezes exercida pela FUNAI. Tal como consagrada na legislação, a tutela deve ser instrumento de assistência aos índios na manifestação de sua vontade. A FUNAI é, no entanto, freqüentemente acusada de valer-se do poder tutelar para substituir-se aos índios naquela manifestação de vontade. Ao invés de constituir-se num autêntico instrumento de assistência, a tutela converte-se assim num obstáculo adicional ao exercício pelos indígenas dos direitos inerentes à cidadania. Exemplos clássicos de aplicação indevida do poder

tutelar foram na década de 80 a tentativa de impedir a viagem do cacique Mário Juruna ao exterior para participar de uma simulação de tribunal internacional que pretendia julgar alegadas violações dos direitos das populações indígenas (Tribunal Russel), e a liberalidade empresarial com que a FUNAI contratou com terceiros também naquela época a exploração de recursos florestais, e pesquisa mineral e petrolífera em terras indígenas sem consulta aos grupos cujas terras seriam afetadas por essas atividades.

A tutela aparece assim muitas vezes como um instrumento de subordinação dos índios ao órgão tutelar.

Acresce ainda o estigma que representa para o índio aculturado/integrado a condição de relativamente incapaz, freqüentemente associada à condição de menoridade legal ou de uma suposta infantilidade do índio perante a lei. Trata-se, na verdade, muito mais de um estigma psicológico do que uma circunstância legal inibidora ou pejorativa. Conforme apontado acima, nos termos do Estatuto do Índio, estão sujeitos ao regime tutelar os índios e as comunidades não-integrados à comunhão nacional (artigo 7º), e são nulos os atos negociais praticados entre índio não-integrado e pessoa estranha à comunidade sem a assistência do órgão tutelar (artigo 8º). Não se aplica a regra da nulidade, contudo, se o índio revela consciência e conhecimento do ato praticado, desde que não lhe seja prejudicial, e da extensão dos seus efeitos (artigo 8º, parágrafo único). Os índios integrados (incorporados à comunhão nacional, ainda que conservem seus usos e costumes) são reconhecidos no pleno exercício dos direitos civis (artigo 4º, item III).

A tutela é, portanto, um instrumento de proteção legal da manifestação de vontade pelo índio não-integrado, que a rigor não cria constrangimento insuperável à sua capacidade de exercer direitos e contrair obrigações. De resto, a jurisprudência brasileira tem assegurado aos índios o exercício pleno de seus direitos civis e políticos, a exemplo da resolução nº 7.019/66 do Tribunal Superior Eleitoral, que assegurou a todos os índios o direito de votar e ser eleito, desde

que preenchidos os requisitos da legislação eleitoral exigidos aos demais cidadãos.

Dentre outros direitos expressamente reconhecidos no Estatuto do Índio, independentemente da persistência ou não da relação tutelar, estão o direito individual à propriedade privada (artigo 32) e o direito das comunidades de se constituírem como partes legítimas para a defesa de seus direitos em juízo (artigo 37).

O conceito de incapacidade relativa tem, no entanto, uma forte significação psicológica, e é percebido pela maioria dos índios aculturados / integrados como uma limitação aviltante e discriminatória.

Embora os índios integrados estejam plenamente reconhecidos no exercício dos direitos civis, a condição de índio integrado não se confunde com a de índio emancipado⁷⁶. O artigo 9º do Estatuto do Índio estabelece as condições objetivas de emancipação do regime tutelar⁷⁷, que depende de petição do interessado em juízo.

Nunca houve, contudo, registro de qualquer pedido de emancipação da tutela por índios em juízo. Isso porque, apesar da forte carga negativa com que é percebida (infantilidade / discriminação), a tutela tende a ser identificada com a própria condição de indianidade. Emancipar-se, por isso, significaria perder a condição de índio, equivalendo a uma renúncia à identidade cultural.

Essa percepção da tutela como atributo de indianidade, do qual decorreria o direito à proteção do estado, reforça a resistência das lideranças indígenas a iniciativas governamentais tendentes a estabelecer mecanismos automáticos de emancipação. A rigor, a

76) Ver Dalmo de Abreu Dallari, "Índios, Cidadania e Direitos", in: Comissão Pró-Índio, "O Índio e a Cidadania", pp. 52-58.

77) Essas condições são, conforme já se apontou acima: idade mínima de 21 anos, conhecimento da língua portuguesa, habilitação para o exercício de atividade útil, e razoável compreensão dos usos e costumes da comunhão nacional.

emancipação automática da tutela civil se justificaria em determinadas circunstâncias, como, por exemplo, no caso dos muitos índios aculturados, eleitores, com educação secundária e superior, e ocupantes de cargos públicos de alta qualificação.

A manutenção teórica da tutela civil nesses casos não é mais do que pura aberração, de vez que o índio aculturado nessas condições tem seguramente melhor discernimento sobre a natureza e efeito dos atos negociais que pratique do que a grande maioria dos brasileiros não-índios com instrução primária incompleta. Não obstante, os primeiros continuam legalmente na condição de relativamente incapazes e os segundos na de plenamente capazes para a prática dos atos da vida civil.

A resistência à idéia da emancipação é também reforçada pelo entendimento várias vezes expressado por juristas que militam em favor da causa indígena e pela Associação Brasileira de Antropologia de que a emancipação liberaria o estado da obrigação de estender proteção aos indígenas e de proceder à demarcação de suas terras.

É possível, segundo defendem alguns, extrair da legislação atual o entendimento de que a condição legal de índio depende da permanência da tutela, à qual também estariam vinculados os direitos territoriais das comunidades indígenas⁷⁸. Daí a forte sensibilidade ao tratamento do assunto e a polarização de opiniões a respeito da tutela.

3 – A Questão Fundiária

O problema da terra é o eixo central da questão indígena. A Noção de território, conforme ressalta Alcida Ramos, é para as nações indígenas muito mais do que simples meio de subsistência. A terra representa o suporte da vida social e está diretamente ligada ao sistema de crenças e de conhecimento. Não é apenas um recurso natural, mas

78) Manuela Carneiro da Cunha. “Os Direitos do Índio”, pp. 28-32.

(e tão importante quanto este) um recurso sócio-cultural⁷⁹. A garantia da terra é por isso essencial à preservação da identidade cultural dos grupos indígenas.

O conceito de território está necessariamente ligado à história cultural do grupo, a seu universo mitológico, às relações de família, ao conjunto das interações sociais, e ao sistema de alianças políticas e econômicas entre aldeias de um mesmo grupo. Reduzir esse território significa desarticular toda a trama que sustenta a vida cultural. A garantia da terra é nesse sentido a única maneira de assegurar a sobrevivência dos índios como grupos culturalmente autônomos e etnicamente diferenciados da sociedade nacional. Na falta de um território em dimensões adequadas à reprodução de seu modo original de vida, os grupos indígenas transfiguram-se rapidamente, sofrem com maior impacto as interferências culturais e econômicas da sociedade envolvente, sucumbem à destribalização e, com a perda de identidade étnica, tendem a ser absorvidos entre as camadas marginais e pauperizadas da população vizinha.

Não existem duas sociedades indígenas idênticas. Ainda que ocupem zonas ecológicas semelhantes, cada grupo mantém sua individualidade, tanto nas relações sócio-econômicas como no campo simbólico e mitológico⁸⁰. Por isso a extensão do território tribal não se pode reduzir a equações matemáticas, tal como a atribuição de um determinado número de hectares por família. A extensão do território deriva não apenas do modo de produção⁸¹, mas também incorpora todos os elementos definidores das relações sociais, a articulação política entre as aldeias, o universo de crenças, os sítios sagrados, e os espaços de deambulação.

79) Alcida Rita Ramos, "Sociedades Indígenas", p. 13.

80) *Ibidem*, p.11.

81) Os grupos sedentarizados, com longa história de contato com a sociedade nacional e os que praticam uma economia agrícola normalmente necessitam de um espaço territorial bem menor do que aquele necessário à sobrevivência dos grupos que provêm sua subsistência por meio da coleta, caça e pesca.

Não há por isso possibilidade de materializar os direitos assegurados às populações indígenas de reconhecimento de sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, sem a preservação do seu território. Daí o reconhecimento constitucional dos direitos originários dos grupos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam.

É bastante recente na história republicana o reconhecimento da necessidade de preservar o espaço cultural dos grupos indígenas através da garantia de um território onde possam livremente reproduzir as suas tradições. Mas, embora esse reconhecimento só tenha sido inscrito na Constituição em 1988, ele já havia ganhado vigência na política indigenista brasileira desde 1950, quando se propôs a criação do Parque Indígena do Xingu. Desde os tempos da Colônia até cerca de 1950, a prática indigenista consistira no arrinconamento dos grupos em reduções, missões e glebas distantes do território original ou que correspondiam a uma mínima fração deste. Acantonados e destribalizados os grupos, operavam rapidamente os processos de depopulação por efeito das infecções contraídas no contato, desmoralização do *ethos* grupal, perda da autonomia econômica com relação à sociedade nacional, perda da identidade cultural e assimilação do grupo nas camadas marginais da população nacional como peões, trabalhadores agrícolas e domésticos.

A partir da criação do Parque Indígena do Xingu inaugura-se um novo padrão fundiário na definição das áreas indígenas. Esse novo padrão, que só pôde encontrar espaço na demarcação de terras indígenas nas regiões ainda inexploradas da Amazônia, marcou o início de uma associação cada vez mais perceptível entre a política indigenista e os interesses de segurança nacional, que se expressou na imobilização de amplas parcelas do território nas mãos de aparelhos do estado. As grandes áreas indígenas passaram a ser vistas desde então como verdadeiras reservas estratégicas controladas pelos mecanismos de segurança do estado, inclusive no que se refere à instalação de pistas de pouso, assentamento viário, pesquisa e lavra de minerais.

Esse controle somente seria ameaçado com a Constituição de 1988, que retirou do Executivo e transferiu para a alçada do Congresso a autorização de intervenção nas áreas indígenas assim como a exploração dos recursos hídricos e do subsolo.

Sintomaticamente, no período em que atuou a Constituinte, colocou-se em marcha um processo acelerado de fracionamento e redução das grandes áreas indígenas na Amazônia, na esteira das demarcações promovidas no âmbito do Projeto Calha Norte. Foi nessa época, por exemplo, que se deu o fracionamento das áreas indígenas do Alto Rio Negro (Cabeça do Cachorro) e a delimitação das 19 ilhas no território Ianomami. Em ambos os casos, as aldeias foram tomadas como núcleo definidor das áreas indígenas e o espaço entre elas convertido na figura das florestas nacionais, que teoricamente permaneciam como espaço de utilização preferencial pelos índios, mas ficavam abertas à exploração econômica dos recursos naturais e sujeitas diretamente ao controle da antiga Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional (SADEN), do IBAMA e da FUNAI.

Formou-se nesse prisma histórico um padrão dual do quadro das terras indígenas no Brasil.

Por um lado, os grupos indígenas do Sul, Leste, Nordeste e Centro-Oeste, em contato antigo com a sociedade nacional, encontram-se acantonados em pequenas glebas cujo domínio lhes foi transmitido ou a posse primeiramente assegurada pelo Governo Imperial ou pelos governos provinciais e estaduais. Sofrem ainda hoje a pressão permanente da redução de suas terras em virtude de intrusões por fazendeiros e projetos de colonização, e da superposição de títulos de propriedade emitidos pelas autoridades estaduais. Trata-se na grande maioria de grupos altamente aculturados e que participam da economia rural das regiões onde estão instalados. Mantêm, no entanto, sua auto-identificação como indígenas e são reconhecidos como tal.

E por outro lado, o mapa das terras indígenas na Amazônia revela na extensão das áreas o padrão mais recente de contato e de preservação do espaço cultural dos grupos.

Daí resultam situações tão extremas como a dos Caiowá-Nandewa, grupo Guarani que vive nas imediações da cidade de Dourados-MS, os quais se vêm defrontando com forte pressão demográfica, crises de identidade, suicídios de jovens, e que dispõem de menos de 1 ha. de área agricultável por família. E a situação dos Caiapó-Mekragnoti, grupo de poucas centenas de indivíduos e que obteve a demarcação de um território com extensão superior a 3,2 milhões de hectares no Sul do Pará.

Conforme se viu acima (Capítulo IV), a Constituição de 1988 assegurou aos indígenas os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, e estas são definidas como as terras por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios são bens da União. Destinam-se à posse permanente pelos índios, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. Além disso, o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada a participação nos resultados da lavra, na forma da lei. São nulos e extintos os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas por terceiros, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado o relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar. As terras indígenas são inalienáveis e indisponíveis, e os grupos indígenas não podem ser removidos de suas terras, salvo em casos de catástrofe, epidemia ou no interesse da soberania do país, sendo necessário, conforme o caso, o referendo ou a aprovação prévia do Congresso Nacional⁸².

82) Constituição Federal. artigo 231.

O Estatuto do Índio estabeleceu também a figura das áreas reservadas e estendeu a proteção do estado às áreas de domínio indígena (ver capítulo 4 acima).

Compete à União proceder à demarcação das terras indígenas. O Estatuto do Índio havia estabelecido em 1973 prazo de cinco anos para que se concluísse a demarcação. Diante do não-cumprimento desse dispositivo, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu novo prazo de cinco anos, que por sua vez também se esgotou em outubro de 1993 sem que a demarcação pudesse ter sido concluída.

O reconhecimento do direito dos índios à posse permanente das terras por eles habitadas independe de sua demarcação, e deve ser assegurado pelo poder público, atendendo-se à situação atual e ao consenso histórico sobre a antiguidade da ocupação. A demarcação é, no entanto, essencial à proteção das áreas indígenas contra a intrusão por terceiros.

Até 1983 a FUNAI gozava de relativa autonomia institucional na condução dos procedimentos administrativos de demarcação. A partir de então, uma série de decretos transferiu para os órgãos de segurança (Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, e depois à Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional) o controle virtual sobre os procedimentos de definição das áreas indígenas.

Em 1987 foram editados os decretos nº 94.945 e 94.946.

O primeiro determinou a participação de representante da SG/CSN no Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de emitir parecer conclusivo sobre a demarcação de áreas indígenas. Tratando-se de área localizada na faixa de fronteira⁸³, a SG/CSN deveria

83) A maioria das áreas consideradas para demarcação localizavam-se na região de fronteira, visto que, desde 1985, deu-se prioridade às demarcações previstas no âmbito do Projeto Calha Norte. Os decretos nº 94.945 e 94.946 foram na verdade frutos da implementação daquele projeto.

igualmente participar dos trabalhos de identificação e o Ministro-Chefe daquele órgão deveria assinar a Portaria Interministerial de demarcação juntamente com o Ministro do Interior e o Ministro da Reforma Agrária. A demarcação caracterizou-se assim como uma questão de segurança nacional. Além da morosidade, o processo demarcatório se ressentia de escassa transparência sobre os elementos de convicção que informavam a decisão sobre os limites das áreas consideradas. Inaugurou-se nessa época o padrão demarcatório que consistiu na redução do tamanho das áreas indígenas e na prática de entremeá-las com a figura da floresta nacional.

O segundo decreto impunha uma distinção entre área indígena e colônia indígena. As áreas indígenas seriam demarcadas onde existissem grupos isolados ou num estágio inicial de integração, os quais contariam com assistência prestada exclusivamente pela FUNAI. As colônias indígenas seriam destinadas aos grupos aculturados ou em estágio avançado de integração com a sociedade envolvente, nas quais interviriam um conjunto de órgãos governamentais, com o que se tratava de acelerar o processo de integração. A criação das colônias indígenas supunha assim a existência de grupos em vias de perder a sua identidade cultural, e por isso prestou-se a toda sorte de críticas, inclusive porque assentava uma distinção formal entre índios integrados e não-integrados incompatível com o espírito da Constituição de 1988, que abandonou qualquer referência ao propósito de integração.

Com a revogação daqueles decretos, o processo administrativo de demarcação passou a ser regulado desde fevereiro de 1991 pelo Decreto nº 22, e a partir de 1996, pelo decreto nº 1.775 (ver capítulo 4).

A demarcação envolve as seguintes etapas:

a) *identificação* – que consiste na elaboração pela FUNAI da proposta de criação de uma área indígena, a partir da localização de um grupo específico e da realização de estudos etno-históricos,

demográficos e sociológicos e do levantamento cartográfico e fundiário da região onde aquele grupo se encontra. Estudam-se as particularidades culturais do grupo, seu modo de relacionamento com a terra, o grau de interação com a sociedade envolvente, e a extensão cultural do seu território conforme a definição contida no artigo 231, § 1º da Constituição, atendendo-se à situação atual e à antigüidade da ocupação. A proposta da FUNAI é publicada no Diário Oficial da União e encaminhada à aprovação pelo Ministro da Justiça. Este pode determinar diligências adicionais e, aprovando a proposta, declara os limites da área indígena mediante Portaria;

b) *demarcação* – que consiste na colocação física de sinais demarcatórios caracterizadores da área indígena mediante a abertura de picadões e aproveitamento dos limites naturais. Esse trabalho é normalmente feito por equipes do Serviço de Cartografia do Exército, por funcionários da própria FUNAI, ou mediante contratação de serviços de terceiros. Trata-se aqui da etapa que envolve maiores custos operacionais, tendo em vista sobretudo a longa extensão do perímetro das áreas a demarcar. Durante o processo de demarcação, o órgão fundiário federal deve proceder ao reassentamento dos ocupantes não-índios, dando-se prioridade, para tanto, aos cadastrados durante a etapa de delimitação;

c) *homologação* – que consiste na ratificação formal do processo de demarcação e dos limites da área indígena mediante a expedição de decreto pelo Presidente da República. As áreas homologadas são registradas como propriedade da União em livro próprio no Serviço de Patrimônio e no cartório da comarca em que se localizam;

d) *regularização fundiária* – que consiste na completa desintrusão das áreas da presença de ocupantes não-índios, e o saneamento das freqüentes pendências judiciais envolvendo títulos de propriedade incidentes sobre as áreas indígenas e a manutenção de posse por terceiros. Nos termos da Constituição (Artigo 231, §6º) são nulos e extintos os atos que tenham por objeto a ocupação, domínio ou posse

das terras indígenas por terceiros, e a União deve indenizar apenas as benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé⁸⁴;

As áreas indígenas somente se consideram regularizadas quando estejam devidamente registradas e desintrusadas. O órgão de proteção aos índios deve além disso manter sobre elas uma permanente vigilância e fiscalização, para coibir intrusões posteriores.

São em número de 561 áreas indígenas conhecidas no país. Dessas, há um total de 179 áreas ainda por identificar. As restantes 382 cobrem uma extensão de 840.168.630 quilômetros quadrados, o

84) O Constituição consagrou assim, de maneira irreversível, decisões anteriores do Supremo Tribunal Federal a propósito da nulidade dos efeitos jurídicos da posse, ocupação de domínio das áreas indígenas por terceiros. Ocorreram, no entanto, casos de condenação da União ao pagamento de indenização por desapropriação indireta. O caso mais conhecido é o do Parque Indígena do Xingu. O Estado do Mato Grosso e vários fazendeiros alegaram em juízo que a União havia criado reserva indígena em terras privadas e posteriormente transferido grupos indígenas para dentro dos limites do Parque. A União foi condenada numa primeira ação em 1983, mas posteriormente logrou comprovar a imemoriabilidade da posse indígena sobre toda a área compreendida pelo Parque, e conseqüentemente o domínio da União. As situações mais complexas ocorrem quando a existência de títulos de domínio (propriedade) por terceiros e a constituição de fazendas precede no tempo a ocupação da área por grupos indígenas. Parece assentado na doutrina, nesses casos, o entendimento de que a posse indígena atual prevalece sobre títulos anteriores. A propósito esclarece Pontes de Miranda que "são nenhuns quaisquer títulos, mesmo registrados, contra a posse dos silvícolas, ainda que anteriores à Constituição de 1934, se à data da promulgação havia tal posse". A Procuradoria-Geral da República tem sustentado igualmente (ver depoimento do Procurador Wagner Gonçalves perante Comissão Especial da Câmara) que a data de promulgação da Constituição de 1934 (a primeira que reconheceu a posse indígena sobre as terras ocupadas) deve ser tomada como termo *a quo* a partir do qual se estabelece a ocupação e permanência do grupo para fins de caracterização da posse indígena e do domínio da União. A matéria não é contudo absolutamente pacífica na doutrina e até mesmo na jurisprudência. Vejam-se, por exemplo, os seguintes extratos de voto pronunciado no STF pelo Ministro Décio Mendes em situação examinada à luz da Emenda Constitucional de 1969: "... o mau uso das benesses facultadas pelo artigo 198 da CF desestabiliza toda a base de sustentação em que se fundamenta a sociedade brasileira – o respeito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade... O problema é tão alarmante que a segurança dos títulos dominiais toma-se nula... eis que um justo título passa, por arte de simples decreto, a enquadrar-se nas condições previstas no artigo 198. Há que sanar tamanha aberração jurídica".

que representa 9,83% do território nacional. Um total de 266 estão devidamente registradas, cobrindo uma extensão de 558.494.250 quilômetros quadrados⁸⁵. Incluindo-se as áreas ainda por identificar a extensão das terras indígenas no Brasil chega a aproximadamente 900.000 quilômetros quadrados, o que corresponde a cerca de 10,5% do território nacional. Em termos de comparação, numa extensão contínua isso corresponde ao território da França e do Reino Unido tomados conjuntamente, ou ainda a cerca de 22 vezes o território da Suíça.

As áreas demarcadas estão ainda parcialmente ocupadas por fazendeiros, posseiros, madeireiras, arrendatários, mineradoras e garimpeiros.

O Ministério Público assumiu com a Constituição de 1988 a defesa dos chamados interesses difusos e coletivos, dentre os quais os direitos das populações indígenas. Desde a edição do Estatuto do Índio, as comunidades indígenas são partes legítimas para a defesa de seus direitos em juízo, preceito que adquiriu força constitucional a partir de 1988.

As comunidades indígenas podem, assim, com o concurso do Ministério Público, provocar diretamente na Justiça o reconhecimento e demarcação de suas terras.

A questão central que se coloca nesses processos judiciais é a caracterização da posse pela comunidade e a definição do território a ser demarcado segundo os contornos da ocupação tradicional (cultural) pelo grupo. Daí a importância crescente que vem assumindo a perícia antropológica nas ações judiciais. O Ministério Público tem-se valido sistematicamente da assistência de profissionais designados pela Associação Brasileira de Antropologia. Ressaltam no entanto as dificuldades jurídicas de apreciação judicial de laudos antropológicos que sugerem diferentes extensões de terra para a mesma comunidade.

85) Dados contidos na publicação *Terras Indígenas e Ação do Governo*. Ministério da Justiça. 1998.

Em alguns casos, a antigüidade do contato, o grau de acultramento de uma comunidade e a perda das características originais podem dificultar a caracterização de um grupo como etnicamente diferenciado e portanto titular de direitos originários sobre a terra que ocupa. O principal critério antropológico de "indianidade" é o da auto-identificação e o do reconhecimento como tal pelos demais, o que encontra respaldo na legislação brasileira. Nos termos da Lei nº 6.001, índio é todo indivíduo de ascendência pré-colombiana que se identifica e é identificado como pertencente a um grupo étnico cujas características culturais o distinguem da sociedade nacional (Art. 3º,I).

A questão torna-se cada vez mais relevante na medida em que, conforme apontado acima, algumas comunidades têm reivindicado em juízo o reconhecimento da condição de indígena como pressuposto legitimador da posse da terra e dos direitos constitucionais e legais que derivam dessa posse, tais como o usufruto exclusivo das riquezas do solo (que se estende ao produto da exploração econômica dessas riquezas), a exclusividade da garimpagem, faiscação, caça, pesca e coleta, a participação no resultado da lavra de recursos do subsolo, e a expectativa de indenização quando as áreas são afetadas por obras públicas e aproveitamento dos recursos hídricos⁸⁶.

86) Exemplo recente de reivindicação de reconhecimento da identidade étnica foi a solicitação dirigida em 1990 à Procuradoria Geral da República pela Associação das Comunidades Indígenas do Baixo Rio Negro (Acibrin) pedindo um levantamento antropológico da região, na qual a FUNAI não admitia a existência de grupos diferenciados da população cabocla. O antropólogo designado pela PGR e ABA, Márcio Meira, registrou em artigo (CEDI, "Aconteceu Especial nº 18", pp. 135-140) os resultados do levantamento antropológico, que identificou a presença no baixo Rio Negro das mesmas etnias existentes no curso superior do rio (Baniwa, Baré, Warekena, Maku, Tukano). Entre os traços de persistência de uma cultura indígena tradicional, aponta-se por exemplo que as famílias Baré, embora tenham perdido o domínio de sua língua original, marcam a sua identidade comunicando-se em língua-geral (o Nheengatu, ainda correntemente falado no curso do Rio Negro). Além disso, nas festas católicas rezam a ladainha em latim, tradição transmitida oralmente de geração a geração e ensinada aos Baré pelos missionários carmelitas com quem estiveram em contato no século XVIII. A incorporação dessa bagagem cultural externa seria, do ponto de vista antropológico, elemento de apoio ao reconhecimento do caráter etnicamente diferenciado da comunidade.

4 – Proteção do Meio Ambiente. Florestas. Mineração.

A manutenção do equilíbrio ecológico nas terras indígenas e no seu entorno é condição necessária à sobrevivência física e preservação cultural das comunidades. Aquelas áreas têm sido alvo, no entanto, de fortes pressões externas e internas resultantes da exploração florestal, arrendamentos, invasões, projetos de colonização, construção de estradas, hidrelétricas, mineração e exploração de garimpos.

Levantamento de interferências realizado pelo Serviço do Meio Ambiente das Terras Indígenas (SEMATI/FUNAI) em 1990 indicou por exemplo que naquela ocasião um total de 129 áreas indígenas sofriam ou estavam na iminência de sofrer interferências do setor elétrico (construção de barragens, usinas, e linhas de transmissão) e 146 áreas sofriam interferências de estradas e ferrovias. Além disso, em 50 áreas ocorria intensa exploração florestal, em 14 áreas ocorria exploração mineral, e em 7 áreas persistia a prática do arrendamento de terras a terceiros.

Essas atividades tendem a acarretar a perda parcial ou total da terra, destruição de nichos ecológicos, sítios arqueológicos e locais sagrados na mitologia indígena, diminuição dos recursos naturais e comprometimento da qualidade da água, introdução de doenças, e muitas vezes obrigam a remoção de populações inteiras. Desencadeiam também profundas transformações no modo de vida das populações indígenas, comprometendo a autonomia cultural e as condições de higidez física dos grupos.

É fundamental portanto que a União assegure o equilíbrio ecológico das terras indígenas e do seu entorno, mediante programas de diagnóstico ambiental (levantamento da situação em áreas específicas), recuperação das terras que tenham sofrido processo intenso de degradação, controle das atividades modificadoras do meio ambiente inclusive nos limites externos das áreas indígenas, educação ambiental envolvendo as comunidades indígenas e seus

vizinhos, e identificação e difusão de tecnologias adequadas. Por sua vez, as atividades produtivas estranhas ao padrão econômico-cultural dos grupos deveriam ser incentivadas apenas quando necessárias à auto-sustentação da comunidade, ou em atendimento ao interesse manifesto dos índios. E nesse caso precisam cercar-se de todas as cautelas relativas ao gerenciamento adequado do meio ambiente.

Dentre os casos mais notórios de degradação acelerada do meio ambiente, mencione-se a repetida invasão do território Ianomami por garimpeiros, que tem por conseqüência a destruição dos ecossistemas dos rios e igarapés, contaminação por mercúrio, transmissão de doenças, escassez da caça e pesca, e desestruturação dos grupos no contato indiscriminado com estranhos. Na área dos Caiapó, a presença de garimpeiros chegou a ser estimulada pelos próprios índios, em troca da cobrança de royalties sobre a produção de ouro. Dentre as conseqüências ecológicas e culturais desse tipo de prática ocorrem a poluição e assoreamento dos rios, abandono das práticas tradicionais e surgimento de uma forte estratificação social baseada no acesso à renda do garimpo. Na área Waimiri-Atroari, que foi reduzida para acomodar a exploração de cassiterita pela empresa Paranapanema, a lavagem de minério tem poluído as cabeceiras do rio Alalaú, que serve várias aldeias.

Da mesma forma a exploração florestal, e especialmente a extração de mogno, compromete fortemente a preservação do patrimônio natural nas terras indígenas. O corte de madeira foi introduzido em décadas passadas em grande número de áreas por iniciativa da própria FUNAI, na esteira de uma mentalidade empresarial que pretendia valorizar economicamente o patrimônio indígena. Os contratos serviam na verdade ao propósito de financiar as atividades burocráticas e assistenciais do órgão. Embora abandonada a prática pela FUNAI, os próprios grupos indígenas passaram a contratar diretamente com madeireiras. As áreas Xicrin e Caiapó estão entre as mais afetadas pela retirada de um grande volume de madeira.

Nos termos do Código Florestal, são consideradas como de preservação permanente as florestas que integram o patrimônio indígena (Lei nº 4.771, Art.3º, §2º). Em sentido oposto, o Estatuto do Índio permite o corte de madeira nas florestas indígenas estabelecendo que essa atividade ficaria condicionada à existência de programas de aproveitamento de terras na exploração agropecuária, indústria ou reflorestamento (Lei nº 6.001, Art. 46).

A exploração comercial do garimpo por terceiros, a extração ilegal de madeira, e a continuidade de arrendamentos⁸⁷ sugerem a necessidade de se esclarecer o alcance do usufruto exclusivo exercido pelos índios sobre as riquezas naturais em suas terras.

A Procuradoria-Geral da República tem sustentado o entendimento de que o usufruto especial exercido pelos índios é intransferível, e que portanto não se pode estender a pessoas estranhas à comunidade, o que torna juridicamente inadmissível a prática dos arrendamentos. Além disso, o direito de usufruto autoriza o uso e fruição da coisa, sem alteração de sua substância. Desmatar e vender madeira muda a substância das terras tradicionalmente habitadas pelos índios. Acresce que o usufruto exercido pelos índios decorre de sua *ocupação tradicional* da terra, ou seja, da ocupação segundo os seus usos e costumes, e tem por objetivo permitir a manutenção da organização social da comunidade enquanto grupo etnicamente diferenciado. Certamente não é tradição da cultura indígena desmatar para vender madeira. Essa é tradição de brancos⁸⁸. A exploração comercial de madeira encaixa-se portanto duvidosamente no conceito de usufruto indígena. Da mesma forma a exploração comercial de garimpos. Em alguns casos, a retirada ilegal de madeira por terceiros

87) O Estatuto do Índio contém disposições contraditórias a esse respeito: proíbe os arrendamentos em terras indígenas no artigo 18, e ao mesmo tempo permite, no artigo 62, a continuação "por prazo razoável" dos efeitos dos contratos em vigor na época de promulgação da lei.

88) Ver exposição do Procurador Wagner Gonçalves perante a Comissão Especial da Câmara de Revisão do Estatuto do Índio.

em áreas indígenas tem sido objeto de ação preventiva e repressiva do Ministério Público e dos órgãos de fiscalização ambiental.

Não há levantamentos oficiais sobre o potencial de produção de minério nas terras indígenas. São claros, no entanto, os interesses das empresas mineradoras na pesquisa e lavra do subsolo naquelas áreas.

Em 1983, foi editado o decreto nº 88.985 estabelecendo normas regulamentadoras da pesquisa e lavra de minerais em terras indígenas. A resistência oposta por entidades civis e lideranças indígenas à abertura daquelas terras à exploração mineral levou o Governo a determinar a suspensão da concessão de alvarás.

Levantamento feito pela Coordenação Nacional de Geólogos (CONAGE) apurou, no entanto, que entre 1980 e 1985 foram concedidos pelo Departamento Nacional de Produção Mineral, em consulta com a FUNAI, 560 alvarás de autorização de pesquisa, havendo ademais, naquela época, 1.685 requerimentos de autorização incidentes sobre 77 áreas indígenas, todas localizadas na região amazônica.

A Constituição de 1988 determina (artigo 231, §3º) que a pesquisa e lavra de riquezas minerais em terras indígenas (e também o aproveitamento de recursos hídricos) só podem ser efetivadas com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada a participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

5 – Renda do Patrimônio Indígena e Auto-sustentação das Comunidades

Segundo a definição do Estatuto do Índio, constituem bens do patrimônio indígena as terras de domínio (propriedade) coletivo das comunidades, o usufruto sobre as riquezas naturais nas áreas tradicionalmente ocupadas e reservadas, e os bens móveis e imóveis adquiridos pela comunidade (Art.39). Cabe à FUNAI a gestão do

patrimônio indígena e da renda resultante de sua aplicação. Esse encargo deve, no entanto, ser totalmente confiado às próprias comunidades, quando demonstrem capacidade efetiva para o seu exercício (Art.42). A renda indígena deve ser reaplicada em programas de assistência ao índio. A administração dos recursos deve igualmente promover a emancipação econômica das comunidades.

A organização da produção nas áreas indígenas constitui um dos assuntos mais controversos na discussão da política indigenista.

Na década de 70 a FUNAI instituiu um programa de desenvolvimento comunitário, no âmbito do qual foram concebidos inúmeros projetos de produção agrícola, pecuária e extrativista. Inaugurou-se naquela época uma mentalidade mercantilista e empresarial de valorização do patrimônio indígena, que pretendia forçar a emancipação econômica das comunidades mediante integração acelerada aos padrões regionais de produção. De maneira geral os índios nunca chegaram a exercer o gerenciamento efetivo daqueles projetos. A avaliação antropológica posterior daquelas atividades revelou, dentre outros pontos, uma postura generalizante de produção que não levava em conta as particularidades culturais dos grupos. A introdução de monoculturas mecanizadas forçou em muitos casos o abandono de roças familiares, a desagregação sócio-política das aldeias, alteração de hábitos alimentares e queda do nível nutricional e o abandono das tecnologias próprias de cada grupo.

A linha de atuação da política indigenista em matéria de desenvolvimento comunitário deve levar em conta a forma historicamente utilizada pelos índios na garantia de sua subsistência e a aplicação de tecnologias peculiares à cultura de cada grupo. As interferências do órgão estatal no processo produtivo do grupo idealmente só deveriam ocorrer quando estejam ameaçadas as condições ambientais de auto-sustentação comunitária.

Os projetos de desenvolvimento comunitário e de exploração econômica de recursos do patrimônio indígena, quando de interesse

dos próprios índios, não devem comprometer a autonomia cultural dos grupos. A autogestão comunitária deve ser, por isso, o princípio central da auto-sustentação. Cabe, nesse sentido, ao órgão de proteção assessorar os índios e promover estudos de viabilidade de implantação da atividade pretendida sob o ponto de vista antropológico, ambiental, gerencial e econômico.

6 – Educação

A Constituição Federal estabelece que o ensino fundamental será ministrado em língua portuguesa, assegurando-se às populações indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem (Art.210 §2º). O Estado deve igualmente proteger as manifestações das culturas indígenas (Art.215 §1º).

Cabe ao Estado o dever de assegurar às populações indígenas ensino fundamental diferenciado. A escola é, na maioria das vezes, uma instituição estranha à cultura dos índios. Trata-se, no entanto, do principal meio de acesso a conhecimentos que possibilitam o domínio dos códigos da sociedade ocidental. A educação é por isso condição essencial para que os índios possam estabelecer relações mais equilibradas com a sociedade nacional. Por outro lado, essa mesma escola deve representar um espaço de fortalecimento da cultura indígena, através da valorização de seus costumes, tradições e línguas.

Os dados oficiais indicam a existência de cerca de 200 grupos étnicos distintos entre as populações indígenas brasileiras, com 180 línguas autóctones ainda faladas. Tanta é a dimensão do patrimônio cultural a proteger. A população escolar indígena é de 46 mil alunos. O sistema de atendimento conta atualmente com 785 escolas⁸⁹.

Um processo de educação diferenciado requer a definição de currículos, programas, calendários e material didático específico para

89) Dados de 1992.

cada situação cultural. Outra questão importante é a formação de instrutores bilíngües e a valorização do próprio índio como reprodutor de processos educacionais.

O Estatuto do Índio estende aos índios o sistema de ensino em vigor no país (Art.48) e assegura a alfabetização bilíngüe (Art.49).

7 – Saúde

A situação de saúde das populações indígenas brasileiras de modo geral não difere das condições precárias que igualmente afetam os setores carentes e desassistidos da população nacional. No caso das populações indígenas, contudo, esse quadro é ainda agravado em função das particularidades étnicas e culturais que requerem capacitação específica dos recursos humanos necessários ao atendimento em saúde.

As enfermidades mais comuns entre os índios brasileiros são a malária, oncocercose, viroses e dermatoses na região amazônica; esquistossomose, leishmaniose, tuberculose e alcoolismo no Nordeste; doença de Chagas, esquistossomose, pênfigo, tuberculose e alcoolismo no Centro-Oeste e Sudeste; tuberculose, doenças crônico-degenerativas, alcoolismo e doenças venéreas na região Sul. São igualmente comuns os casos de desnutrição e parasitoses.

Os condicionantes da situação de saúde das populações indígenas estão ditados pelo padrão de contato com a sociedade nacional. A preservação de seu território é por isso essencial à manutenção das condições de higiene dos grupos.

A dispersão populacional e a localização em regiões geralmente remotas do território dificultam o acesso pelas populações indígenas às ações e serviços governamentais de saúde. Soma-se a isso a deficiência de apoio logístico ao deslocamento de equipes médicas e de equipamentos.

Em alguma medida as necessidades de saúde de vários grupos são atendidas com o concurso de organizações não-governamentais, cujos esforços se somam aos empreendidos pela FUNAI e pela Fundação Nacional de Saúde.

Persiste no entanto um quadro de atendimento espasmódico, com a prestação de serviços de saúde de forma emergencial.

A superação desse quadro requer a formulação e implementação de modelos específicos de assistência, apropriados à situação sanitária e perfil epidemiológico de cada grupo, nos quais se integrem os esforços de instituições governamentais e não-governamentais.

Questões importantes são a adoção de uma política de recursos humanos adequada, a formação de índios como agentes de saúde, e a valorização da medicina tradicional.

CAPÍTULO VI

PROMOÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS DAS POPULAÇÕES INDÍGENAS

1 – O Ressurgimento da Questão Indígena no Direito Internacional

A questão indígena conheceu dois momentos de maior relevo na evolução normativa e doutrinária do direito internacional.

No século XVI deu origem a uma discussão candente que se prendia à legitimação do direito de descoberta e conquista. Tratava-se de definir a natureza e condição dos índios à luz dos interesses políticos e econômicos da época e sob o prisma dogmático da doutrina católica. Foi copiosa a produção dos tratadistas e doutores da fé sobre esse ponto. O direito de conquista era normalmente associado ao direito de fazer guerra justa aos infiéis que impedissem a propagação da fé cristã. Índios e sarracenos confundiam-se assim, para todos os efeitos, na visão doutrinária da época, o que bem se acomodava à justificação dos abusos e devastação praticados sobretudo nos domínios espanhóis do Novo Mundo.

A reação doutrinária partiria de dentro da própria igreja e teve sua melhor expressão em figuras como Antônio de Montesinos, Bartolomé de las Casas e Francisco de Vitória. É com a força de seus escritos e sermões que se assenta o reconhecimento dos atributos humanos dos índios, como criaturas de Deus, capazes do uso da razão e de praticar a virtude. Tinham por isso o direito de viver em liberdade e de manter os seus bens⁹⁰.

90) Ver Rodolfo Stavenhagen. "Derecho Indígena y Derechos Humanos", p.17

No prisma que interessa diretamente a este trabalho, a questão indígena, enquanto expressão do reconhecimento de direitos coletivos de populações culturalmente diferenciadas, “ressurge” no plano internacional poucas décadas atrás, pela via da elaboração normativa em torno da temática dos direitos humanos.

No âmbito das Nações Unidas, a questão indígena é mencionada pela primeira vez em 1949, quando a Assembléia Geral solicitou a realização de estudo sobre a condição das populações indígenas da América⁹¹. O estudo não prosperou, em virtude da objeção dos Estados Unidos, provocada pela exploração política da iniciativa no contexto da Guerra Fria.

Em 1957, reagindo a um número crescente de informes sobre discriminação nas relações laborais, a Organização Internacional do Trabalho aprovou a Convenção n.º 107 sobre Populações Indígenas e outras Populações Tribais e Semitribais em Países Independentes. Foi o primeiro instrumento jurídico internacional com força vinculante a tratar especificamente dos direitos das populações indígenas. Ao todo, 27 países⁹² tornaram-se partes da Convenção, dentre os quais 14 países latino-americanos. Em 1986 teve início o processo de revisão parcial da Convenção, com o propósito de escoimá-la do enfoque integracionista de seu texto, já então incompatível com as aspirações das populações indígenas e com a evolução do pensamento antropológico em favor de posições que valorizam a preservação da diversidade cultural. Desse exercício resultou a aprovação em 1989 da Convenção n.º 169 sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes.

Embora não se refiram especificamente às populações indígenas, aplicam-se igualmente a elas e têm desempenhado papel fundamental

91) Resolução 275 (III).

92) Angola. Argentina. Bangladesh. Bélgica. Bolívia. Brasil. Colômbia. Cuba. República Dominicana. Equador. Egito. El Salvador. Gana. Guiné Bissau. Haiti. Índia. Iraque. Malawi. México. Paquistão. Panamá. Paraguai. Peru. Portugal. Síria e Tunísia.

na promoção e proteção internacional de seus direitos, todos os instrumentos com que se foram codificando, no âmbito das Nações Unidas, os múltiplos aspectos de que se reveste a questão mais ampla dos direitos humanos. São de particular relevância, nesse sentido, a Declaração Universal de Direitos Humanos e uma série de instrumentos normativos, dentre os quais caberia menção específica ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e seu Protocolo Facultativo, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção Internacional sobre Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção para a Prevenção e Sanção do Crime de Genocídio, e a Convenção contra a Discriminação na Educação (Unesco). São igualmente importantes como textos de referência para a discussão em torno dos direitos das populações indígenas, as resoluções aprovadas no âmbito das Nações Unidas sobre a questão da autodeterminação dos povos e dos direitos das pessoas pertencentes a minorias étnicas, religiosas e lingüísticas.

Ainda no âmbito das Nações Unidas devem-se mencionar a declaração do Ano Internacional do Índio, a declaração da Década Intenacional do Índio, o processo em curso de elaboração de uma declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos índios e as discussões sobre a criação de um foro permanente sobre assuntos indígenas. São igualmente importantes como marcos da projeção dos direitos indígenas em textos internacionais, a Agenda 21 adotada pela Conferência das Nnações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992) e a Declaração e Programa de Ação de Viena adotados pela Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (1993).

No plano regional, são relevantes a Declaração e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, e também o processo em curso de elaboração de uma declaração interamericana sobre os direitos dos índios.

A discussão dos temas relativos à promoção internacional dos direitos das populações indígenas assumiu destaque crescente nas

atividades da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH), e da Subcomissão sobre Prevenção da Discriminação e Proteção de Minorias. Em 1982 ganhou foro institucional específico com a criação do Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas (GTPI).

No âmbito geral das atividades da Comissão e da Subcomissão, os grupos indígenas e as organizações não-governamentais que os representam têm-se valido constantemente dos procedimentos previstos nas resoluções 1235 e 1503 do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC).

A primeira dessas resoluções disciplina a consideração pela Comissão de Direitos Humanos, em sessões públicas, de tópico de sua agenda relativo a situações que pareçam revelar um padrão consistente de violação dos direitos humanos e liberdades fundamentais. As organizações não-governamentais com "status" consultivo junto ao ECOSOC podem submeter declarações orais ou escritas. Essas declarações ocasionalmente contêm referências à situação dos indígenas no Brasil.

A resolução 1503 estabelece os procedimentos confidenciais para o exame de comunicações sobre violações de direitos humanos. A tramitação dessas comunicações comporta uma série de etapas. Em primeiro lugar estão sujeitas a critérios de admissibilidade a serem verificados pelo secretariado. As comunicações admitidas em cada ano são primeiramente examinadas por um grupo de trabalho pré-sessional da Subcomissão de Prevenção da Discriminação e Proteção de Minorias. Caso pareçam revelar uma situação persistente de violação de direitos humanos, o grupo pode recomendar a sua consideração pela Subcomissão. Esta, por sua vez, pode transmitir o assunto à Comissão de Direitos Humanos, que dispõe igualmente de um grupo de trabalho especial sobre comunicações. As recomendações desse grupo podem ser elevadas ao plenário da Comissão. O elevado número de comunicações transmitidas ao Secretariado das Nações Unidas sobre a situação dos índios lanomami deu origem à elaboração de um "dossier" que em 1989 chegou a ser examinado pelo grupo de

comunicações da Subcomissão. No entanto, o envio oportuno de informações sobre as ações governamentais na área de assistência à saúde e com vistas à demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos Ianomami permitiu sustar a consideração do assunto no grupo de trabalho, neutralizando-se dessa maneira a continuidade dos procedimentos confidenciais.

Já no âmbito das atividades da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, as informações recebidas sobre violações dos direitos humanos de grupos indígenas podem dar origem ao exame de casos específicos.

Da mesma maneira, a Unesco e a OIT dispõem de mecanismos de acompanhamento das obrigações contraídas pelos estados membros no que respeita à não-discriminação das populações indígenas nas relações de trabalho, na educação e nas manifestações científicas e culturais.

Instrumentos como os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos e a Convenção sobre Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial também dispõem de mecanismos institucionais de verificação do cumprimento das obrigações contraídas pelos estados, o que normalmente se faz através do exame de relatórios periódicos encaminhados pelos países. Tem sido marcado o interesse, por exemplo, do Comitê sobre Eliminação da Discriminação Racial (CERD) no acompanhamento da situação dos grupos indígenas brasileiros ao examinar os relatórios bianuais sobre implementação da Convenção encaminhados pelo Governo brasileiro.

Em 1971, a Subcomissão de Prevenção da Discriminação e Proteção de Minorias designou o Embaixador José Martínez Cobo para conduzir um estudo completo sobre a discriminação contra populações indígenas, tarefa que tomou mais de 10 anos e cujas conclusões foram apresentadas em 1983⁹³. O estudo sugeriu que as normas internacionais

93) As conclusões, propostas e recomendações contidas no volume V do relatório estão publicadas no documento E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4.

existentes sobre direitos humanos não atendiam adequadamente à especificidade da questão indígena. Por isso, seria necessário rever o texto da Convenção nº 107 da OIT, e igualmente trabalhar a proposta de uma Convenção das Nações Unidas sobre assunto. Em termos substantivos, maior ênfase deveria ser dada à questão da autodeterminação das populações indígenas e afirmação do direito ao etnodesenvolvimento, em substituição ao enfoque paternalista e integracionista que prevalecia até então.

Discutindo a questão da autodeterminação, o relator especial concluiu que as formas específicas de organização interna das populações indígenas são inerentes a sua tradição cultural. O respeito à autonomia é, nesse prisma, essencial à garantia de sua identidade. A autodeterminação surge assim como pré-condição ao exercício pleno do direito fundamental das populações indígenas de preservar e reproduzir as características próprias de sua identidade cultural. Autodeterminação implica igualmente o direito de participar das decisões que tenham impacto sobre o seu modo de vida. Daí a recomendação de que o direito de autodeterminação das populações indígenas seja formalmente reconhecido. Diz textualmente o estudo que "o direito à autodeterminação existe em vários níveis e inclui elementos econômicos, sociais, culturais e políticos. Na essência, trata-se do exercício de livre escolha pelas populações indígenas, às quais cabe, em grande medida, a definição do conteúdo específico desse direito tanto na sua expressão interna como externa. A autodeterminação não inclui necessariamente o direito de secessão nem de estabelecer-se como entidades soberanas. Esse direito pode ser expresso em diferentes formas de autonomia dentro do Estado, e inclui o direito individual e coletivo de ser diferente e de ser considerado como tal, na forma reconhecida na Declaração sobre a Raça e o Preconceito Racial adotada pela Unesco"⁹⁴.

Em 1977, teve lugar em Genebra a Conferência de Organizações Não-Governamentais sobre Discriminação contra as Populações

94) Documento E-CN.4 Sub.2 1986 7-Add.4. parágrafo 581.

Indígenas nas Américas. O relatório final enfatizou “o direito das nações indígenas de exercer autoridade sobre seus próprios assuntos e de serem reconhecidas como sujeitos de direito internacional”. Em 1981, a Conferência de Organizações Não-Governamentais sobre Povos Indígenas e a Terra, também realizada em Genebra, solicitou a criação de um foro específico nas Nações Unidas para tratar da questão indígena.

No âmbito das Nações Unidas, caberia ainda menção às duas Conferências Mundiais de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial, realizadas em Genebra em 1978 e 1983, em cujas declarações finais se reconhece o direito das populações indígenas de manter suas tradições econômicas, sociais e culturais, promover o seu desenvolvimento, usar a sua própria língua, e desenvolver suas relações especiais com a terra. É reconhecida igualmente a necessidade de consultar as populações indígenas nos assuntos que afetem os seus interesses.

Acolhendo recomendação de entidades não-governamentais, a Subcomissão de Prevenção da Discriminação e Proteção de Minorias propôs a criação do Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas (GTPI), integrado por cinco de seus membros e que se reuniu pela primeira vez em 1982⁹⁵. O mandato inicial do Grupo de Trabalho incluía: 1) a revisão de acontecimentos (review of developments) relativos à promoção dos direitos humanos e liberdades fundamentais das populações indígenas; e 2) atenção especial à evolução de padrões (standards) relativos aos direitos das populações indígenas, tendo presente as diferenças e semelhanças nas aspirações e situação dos povos indígenas em todo o mundo. Em 1985 esse mandato foi ampliado com a aprovação de programa de trabalho que deu ênfase à elaboração de um projeto de Declaração Internacional sobre os Direitos das Populações Indígenas.

95) Ao contrário da Comissão de Direitos Humanos, cujos membros são países eleitos pelo ECOSOC, a Subcomissão é integrada por peritos indicados pelos estados mas eleitos em condição pessoal pela Comissão. Os cinco peritos que integram o Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas são designados pela Subcomissão, dentre os seus próprios membros.

Os procedimentos de trabalho do Grupo são inovadores na prática das Nações Unidas na medida em que abriram um canal de expressão não apenas às organizações não-governamentais com "status" consultivo junto ao ECOSOC, mas a praticamente todas as organizações e lideranças indígenas que se queiram credenciar.

Estima-se atualmente que as populações indígenas e tribais somem em todo o mundo cerca de 300 milhões de pessoas. Dessas, entre 30 e 40 milhões vivem no continente americano. Em alguns países sua expressão demográfica é pequena, mas esses grupos ainda se mantêm como entidades étnicas singulares, em diferentes graus de interação com a sociedade nacional. Mas o traço freqüente na formação histórica desses países foi a formação de amplos segmentos mestiços da população que guardam marcada contribuição genética e cultural das populações indígenas que entraram em contato com o colonizador. Num outro grupo de países, os contingentes indígenas constituem até hoje parcela importante e por vezes majoritária da população.

A diversidade de situações e de culturas torna difícil a generalização de conceitos e a adoção de definições que abarquem a totalidade desses povos, que por vezes são genericamente designados como indígenas, aborígenes, autóctones, grupos tribais ou populações nativas, embora cada um desses termos comporte variações conceituais importantes. Apesar de culturalmente distintos entre si, esses grupos têm, no entanto, características especiais de vida em oposição aos padrões que prevalecem nas sociedades nacionais, o que os torna identificáveis como pertencentes a uma forma peculiar de cultura. Hoje são amplamente reconhecidos como culturas autônomas e diferenciadas.

Até recentemente, no entanto, a antropologia cultural insistia em tratá-los como formas primitivas de organização social. Dentro da diversidade de situações, os traços comuns ressaltam entre aqueles grupos a presença constante de uma relação especial e

mítica com a terra e, na maioria das vezes, a preservação de uma língua própria⁹⁶.

Os exercícios de definição apóiam-se em última análise em critérios subjetivos de auto-identificação e reconhecimento, ou seja, grupos indígenas são os que se consideram como tais e são dessa forma reconhecidos pela sociedade envolvente. Os elementos objetivos de definição não conseguem ser mais do que meramente aproximativos.

Assim, a definição operacional contida no estudo de Martinez Cobo indica que “as comunidades indígenas são aquelas que, mantendo uma continuidade histórica com sociedades pré-coloniais, consideram-se distintas da sociedade envolvente e mostram-se determinadas a preservar, desenvolver e transmitir às gerações futuras o seu território ancestral e sua identidade étnica, como base de uma existência continuada enquanto povos e de acordo com o seu próprio padrão cultural, instituições sociais e sistemas legais”. A Convenção nº 169 da OIT, ao definir o escopo de sua aplicação, refere-se a: “ a) povos tribais cujas condições econômicas, culturais e sociais os distinguem de outros setores da comunidade nacional e cujo estatuto é regulado parcial ou integralmente por seus próprios costumes...; e b) povos que se consideram indígenas por descenderem de populações que habitavam o país ao tempo da conquista ou colonização e que, independentemente de seu estatuto legal, mantêm em alguma medida instituições culturais, econômicas, sociais e políticas próprias”.

As dificuldades de definição são reconhecidas em todos os países. No Brasil, o Estatuto do Índio acolheu em linhas gerais o conceito operacional formulado por Darci Ribeiro: “índio é todo indivíduo reconhecido como membro por uma comunidade de origem pré-

96) Ver. sobre a questão da definição de populações indígenas e sobre a discussão do conceito de autodeterminação dos povos indígenas, os seguintes artigos: Russel Lawrence Barsh, “Indigenous Peoples: An Emerging Object of International Law”. Hans-Joachim Heintze, “International Law and Indigenous Peoples”. e S. James Anaya, “Indigenous Rights Norms in Contemporary International Law”.

colombiana que se identifica como etnicamente diversa da nacional e é considerada indígena pela população brasileira com que está em contato”.

As nuances conceituais decorrem muitas das vezes do cuidado com que representantes governamentais procuram excluir a situação peculiar de seus países diante de propostas específicas. As discussões sobre a criação do Fundo Voluntário das Nações Unidas para Populações Indígenas bem ilustram esse tipo de dificuldade⁹⁷.

Tão difícil quanto encontrar uma definição operacional que se acomode à imensa variedade de situações, é a questão de definir, no plano internacional, os direitos específicos que devem ser reconhecidos a essas populações.

Nesse sentido, a primeira indagação que se coloca é a de saber se, do ponto de vista do direito internacional, as populações indígenas podem ser reconhecidas como titulares de direitos próprios. Em outras palavras, se podem ser consideradas como sujeitos de direito internacional.

São as populações indígenas povos, minorias, ou constituem uma categoria própria cujos direitos ainda careceriam de elaboração mais precisa no plano internacional?

Tratá-las como povos poderia implicar, por extensão, o reconhecimento do direito à autodeterminação tal como como deriva

97) Os recursos do Fundo custeiam a participação de representantes indígenas nas reuniões anuais do Grupo de Trabalho em Genebra. Na ocasião o representante norte-americano se esforçou por incluir entre os possíveis beneficiários do Fundo representantes das populações tribais da ex-União Soviética. Por sua vez, os delegados da Índia, China e União Soviética procuravam sustentar a inexistência de povos indígenas, mas unicamente de minorias étnicas, na Ásia. E o representante de Bangladesh indicou que em seu país todas as populações eram autóctones no sentido de que coexistiam no mesmo espaço territorial antes da administração britânica. Bangladesh posteriormente negaria passaporte para que representantes indígenas comparecessem a reunião do GTPI.

da Carta das Nações Unidas⁹⁸, dos Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos⁹⁹, e de resoluções adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas, como a resolução 1514(XV), que contém a Declaração sobre Outorga de Independência aos Povos e Países Coloniais¹⁰⁰, a resolução 2625(XXV), que adotou a Declaração de Princípios de Direito Internacional sobre Relações Amistosas e Cooperação entre os Estados¹⁰¹, e a resolução 1803(XVII) sobre o direito dos povos a exercer soberania permanente sobre suas riquezas e recursos naturais¹⁰².

Conseqüentemente, os “povos” indígenas teriam, em princípio, reconhecido o direito de constituírem unidades políticas independentes e de exercer completa soberania sobre os recursos naturais em seus territórios.

98) Carta das Nações Unidas. Artigo 1.2 – “(Os objetivos das Nações Unidas são:)... desenvolver relações amistosas entre as nações baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e autodeterminação dos povos...”

99) Os dois Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos têm redação idêntica em seu artigo 1º:

“par. 1º - Todos os povos têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito eles determinam livremente o seu estatuto político e promovem livremente o seu desenvolvimento econômico, social e cultural.

par. 2º - Todos os povos podem dispor livremente e para seus próprios fins de suas riquezas e recursos naturais...

par. 3º - Os Estados partes desta Convenção... devem promover o direito à autodeterminação...”

100) O parágrafo 2º da resolução 1514(XV), adotada em 1960, estabeleceu o princípio de que “todos os povos têm direito à autodeterminação: em virtude desse direito podem determinar livremente o seu estatuto político e promover livremente o seu desenvolvimento econômico, social e cultural.

101) A declaração adotada com a resolução 2625(XXV), aprovada em 1970, estabelece, dentre outros princípios, que “o estabelecimento de um país independente, a associação livre ou integração com um estado independente, ou a emergência de qualquer outro estatuto político livremente determinado constituem formas de implementação do direito à autodeterminação”.

102) O parágrafo 1º da resolução 1803(XVII) proclama “o direito dos povos e nações de exercer soberania permanente sobre sua riqueza e recursos naturais”, e o parágrafo 7º afirma que “a violação daquele direito é contrária ao espírito e princípios da Carta das Nações Unidas e dificulta a cooperação internacional e manutenção da paz”.

Fortemente associado ao princípio da autodeterminação, o conceito de povos não tem contudo uma definição clara no plano internacional. O estudo do relator especial sobre a evolução histórica do conceito de autodeterminação¹⁰³ sugere duas características: a) a existência de uma identidade social clara e com características próprias; e b) relação com um território. Trata-se seguramente de elementos que se aplicam às populações indígenas. Mas, por outro lado, o conceito de autodeterminação dos povos tem sido reafirmado, no âmbito das Nações Unidas, sempre em conexão com o processo de descolonização. Parecer legal do Consultor Jurídico da OIT, solicitado por ocasião da votação da Convenção n.º 169, confirma esse entendimento¹⁰⁴. A questão contudo não se resolve facilmente, na medida em que um número crescente de organizações indígenas busca precisamente ressaltar a condição daquelas populações como vítimas do colonialismo.

Contribuição fundamental foi a que resultou da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Viena, 1993). A Declaração e Programa de Ação de Viena (o documento aprovado pela Conferência) estabeleceu que “na situação particular dos povos submetidos à dominação colonial ou estrangeira se reconhece o direito dos povos de tomar medidas legítimas para garantir seu direito inalienável à autodeterminação”. O texto prossegue precisando que “o exercício do direito à autodeterminação dos povos não deverá ser entendido como uma autorização ou estímulo a qualquer ação que possa desmembrar ou prejudicar, total ou parcialmente, a integridade territorial ou a unidade política de Estados soberanos e independentes

103) Em 1973 a Subcomissão de Prevenção da Discriminação e Proteção e Minorias designou um de seus membros, Aureliu Cristescu, como Relator Especial para essa questão. O relatório apresentado em 1978 está contido no documento E/CN.4 Sub.2/404.

104) O parecer indicou que “...o termo povos não está como tal legalmente definido, mas existem conseqüências políticas no plano internacional que derivam do artigo 1.2 da Carta das Nações Unidas e outros documentos. A opinião geral é no entanto de que o conceito de autodeterminação aplica-se fundamentalmente aos povos sob dominação estrangeira e não aos povos (indígenas e tribais) em países independentes...”

que se conduzam de acordo com o princípio da igualdade de direitos e autodeterminação dos povos e que possuam assim um governo representativo do povo como um todo, pertencente ao território, sem qualquer tipo de distinção”.

Com essa redação, a Declaração e Programa de Ação de Viena logrou proporcionar o necessário equilíbrio entre o direito dos povos à autodeterminação e o direito soberano dos Estados de preservar sua unidade política e integridade territorial. Em conseqüência, o direito à autodeterminação somente autorizaria a secessão e constituição de unidades políticas independentes nos casos de dominação colonial ou de negação do pluralismo democrático e das formas representativas do povo como um todo.

Por sua vez, tratar as populações indígenas como minorias implica, em princípio, negar-lhes a existência de direitos coletivos. Isso porque, no Direito Internacional Positivo, os direitos das minorias étnicas, religiosas e lingüísticas têm dimensão individual: são direitos das *peessoas* pertencentes a minorias, gozados em comunidade com os demais membros do grupo, mas que não podem ser coletivamente invocados perante o Estado. Essa é a interpretação que deriva do artigo 27 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos¹⁰⁵.

Está assentado no plano internacional o entendimento de que o direito à autodeterminação não se estende às minorias. Por isso, a Declaração sobre os Direitos das Pessoas pertencentes a Minorias Étnicas, Religiosas e Lingüísticas aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 1992 não inclui qualquer referência ao princípio da autodeterminação.

105) Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. artigo 27: “Naqueles Estados em que existam minorias étnicas, religiosas ou lingüísticas, às pessoas pertencentes a essas minorias não poderá ser negado o direito de, em comunidade com os demais membros do grupo, desfrutar de sua própria cultura, professar e praticar sua religião e utilizar a sua própria língua”.

Não deixa de ser intrigante, por isso, que a formação recente de novos estados soberanos no plano internacional tenha-se dado precisamente sobre a base de populações até então consideradas como minorias étnicas nos estados em que viviam. Com efeito, o tratamento do tema das minorias no âmbito das Nações Unidas sempre esteve bastante associado à questão das nacionalidades na Europa. Daí não ser de todo absurdo afirmar que o direito à autodeterminação nunca foi formalmente reconhecido às minorias no plano internacional talvez porque se tratasse precisamente dos grupos mais próximos de reivindicá-lo.

Análise interessante desse tema se encontra no relatório apresentado em 1992 à Subcomissão de Prevenção da Discriminação e Proteção de Minorias pelo Relator Especial sobre possíveis meios para facilitar a solução pacífica e construtiva dos problemas relativos a minorias. O relatório¹⁰⁶ sustentou que a invocação legítima do direito à autodeterminação por parte de minorias com vistas ao estabelecimento de um Estado independente limita-se basicamente às situações de descolonização dos territórios sujeitos a ocupação estrangeira e aos casos de federações formadas pela adesão voluntária de repúblicas com direito explícito de retirar-se da federação. Afora tais casos, assenta-se de forma inquestionável o princípio da integridade territorial dos estados.

As populações indígenas e suas organizações representativas reivindicam crescentemente o reconhecimento do direito à autodeterminação, e resistem a que sua situação seja identificada como uma questão de minorias. Esse último aspecto se reforça diante da constatação de que os direitos reivindicados pelas populações indígenas (e em boa medida reconhecidos pelos Estados) não se compreendem senão em função de seu gozo coletivo. Esse é o caso, por exemplo, do direito à posse e propriedade coletiva das terras tradicionalmente ocupadas.

106) Documento E. CN.4 Sub.2 1992.37.

A evolução recente da elaboração normativa e doutrinária sobre os direitos humanos aponta para o reconhecimento cada vez mais amplo de direitos coletivos. Ilustra igualmente uma preocupação crescente da comunidade internacional com relação aos direitos humanos dos grupos ditos vulneráveis (crianças, minorias, idosos, estrangeiros, trabalhadores migrantes, pessoas deficientes, populações indígenas, dentre outros).

A questão dos direitos indígenas ganhou especificidade própria nesse contexto. Ela não se confunde com a questão das minorias, embora no plano conceitual não deixem de existir vários pontos de contato. As diferenças ressaltam, no entanto, até mesmo no fato de que ambas as questões, minorias e populações indígenas, são objeto de tratamento institucional específico no âmbito das Nações Unidas e deram origem a exercícios paralelos de elaboração de projetos de declaração.

No bojo desse debate, a questão da autodeterminação das populações indígenas continua sendo um dos pontos mais intrigantes, e por isso mesmo tem provocado marcada polarização de posições.

É perceptível no entanto uma tendência crescente à aceitação qualificada da aplicabilidade do conceito de autodeterminação com relação às populações indígenas. Daí o emprego cada vez mais comum da expressão "povos indígenas" em textos internacionais¹⁰⁷, apesar da resistência de vários países, inclusive o Brasil, ao uso dessa

107) A Convenção nº 169 da OIT e o Convênio Constitutivo do Fundo para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas na América Latina e Caribe usam uniformemente a expressão povos indígenas. O Programa de Ação aprovado pela Segunda Conferência das Nações Unidas para o Combate ao Racismo e à Discriminação Racial empregou a expressão povos indígenas no cabeçalho da seção pertinente e a expressão populações indígenas no resto do texto. Outra solução de compromisso interessante, mas que apenas escapa ao tratamento da questão de fundo envolvida, é a tendência recente nas resoluções das Nações Unidas (Assembleia Geral, Conselho Econômico e Social e Comissão de Direitos Humanos) de utilizar em inglês a expressão "indigenous people", no singular, tal como ocorre na declaração de 1993 como o Ano Internacional do Índio (International Year of the World's Indigenous People).

expressão. Trata-se, no entanto, de um reconhecimento qualificado com a exclusão expressa da conotação que o termo autodeterminação dos povos adquiriu no direito internacional¹⁰⁸. Em outras palavras, aceita-se cada vez mais o emprego da expressão povos indígenas em textos internacionais, embora com a ressalva de que o termo não deve ser interpretado como se implicasse o reconhecimento de faculdades soberanas derivadas do direito internacional.

Trata-se aí de solução híbrida que atende ao mesmo tempo aos interesses dos grupos indígenas que insistem em serem tratados como povos, e de um número crescente de países que em suas leis mais recentes, ao redefinirem as relações do estado com as populações indígenas, vêm aplicando diferentes estatutos de autogestão, autonomia e autogoverno interno, os quais se encaixam perfeitamente num conceito ampliado de autodeterminação. Trata-se essencialmente do reconhecimento de diferentes graus de autodeterminação interna, no interior dos Estados e sem quebra do princípio da integridade territorial e da soberania externa dos países.

Assim, por exemplo, a Austrália estabeleceu um modelo próprio de autogoverno para as populações aborígenes através da criação da "Aboriginal and Torres Strait Islander Commission", a Dinamarca instituiu o "home rule government" para as populações nativas da Groenlândia, a Nicarágua concedeu estatuto autônomo especial para a região atlântica habitada pelos índios Miskito¹⁰⁹, e a nova Constituição

108) Artigo 1º par.3º da Convenção nº 169: "A utilização do termo povos nesta Convenção não deverá ser interpretada como tendo qualquer implicação com respeito aos direitos que se possa conferir a esse termo no direito internacional". O Acordo Constitutivo do Fundo para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas na América Latina e Caribe contém disposição semelhante.

109) A concessão de autonomia teve origem nos desdobramentos de caso apreciado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos. A Comissão entendeu que, embora não fossem beneficiários do direito de autodeterminação tal como estabelecido no direito internacional, a integridade cultural dos Miskito exigia a reconstituição de um espaço político adequado. O contorno institucional desse espaço deveria ser definido mediante ampla consulta interna com a participação das minorias étnicas do país.

colombiana promoveu o reconhecimento das comunidades nativas como unidades administrativas de governo, inclusive com funções judiciais próprias. Nos Estados Unidos, a autogestão e jurisdição interna das reservas já têm longo tempo de prática.

O reconhecimento internacional do direito de autodeterminação interna das populações indígenas atende assim ao interesse de um certo número de países que encontraram fórmulas próprias de promoção dos direitos das populações indígenas no contexto de estatutos internos de autogoverno e autogestão. Isso se reflete na elaboração de normas e princípios internacionais, e pôs em marcha uma reelaboração do conceito de autodeterminação dos povos.

O princípio da autodeterminação aparece nesse contexto como uma reivindicação de controle sobre o próprio destino e de participação política das populações indígenas nas decisões de seu interesse. Não envolve necessariamente a reivindicação de soberania externa, mas aponta para o reconhecimento de diferentes graus de autonomia, autogestão, e autogoverno como condições próprias à manutenção da identidade cultural.

2 – A Posição do Brasil

No âmbito das Nações Unidas, o Brasil seguiu por muitos anos uma linha de resistência à utilização da expressão povos indígenas e foi por isso identificado como um dos países mais inflexíveis nessa questão. O uso da expressão povos indígenas foi por exemplo um dos fatores determinantes na decisão brasileira de abster-se na votação da Convenção nº 169 da OIT. Da mesma forma, o Brasil procurou resistir, sem sucesso, ao emprego daquela expressão nas negociações que conduziram à assinatura do Acordo Constitutivo do Fundo para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas na América Latina e Caribe.

Em que pese a consistência jurídica da posição longamente sustentada pelo Brasil à luz das possíveis implicações da utilização da expressão “povos indígenas” no direito internacional, promoveu-

se a partir de 1995 um processo de reavaliação daquela posição. Constituiu-se naquele ano um grupo de trabalho (em que tiveram assento representantes do Itamaraty, Ministério da Justiça, FUNAI, Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Assuntos Estratégicos, Procuradoria-Geral da República e Associação Brasileira de Antropologia) para definir posições com respeito aos projetos de declaração sobre os direitos das populações indígenas em exame nas Nações Unidas e na OEA. As conclusões do grupo de trabalho foram instrumentais para a cristalização (já em 1999) de uma revisão da posição brasileira com relação à utilização da expressão "povos indígenas". O grupo de trabalho concluiu que, embora seja preferível o emprego da expressão "populações indígenas", o uso da expressão "povos indígenas" não constitui dificuldade insuperável desde que acompanhada de ressalva quanto às implicações do termo no âmbito do direito internacional.

Nessa evolução da posição brasileira, tomaram-se em conta, dentre outras, as seguintes considerações:

Em primeiro lugar, cabia examinar se o *caveat* contido na Convenção nº 169¹¹⁰ seria suficiente para cobrir a preocupação com relação ao emprego da expressão povos indígenas. A rigor, o formalismo jurídico indica que não. Esse tipo de ressalva tende a gerar mais dúvidas do que resolvê-las. Se a intenção explícita é a de excluir a possibilidade de reconhecimento do direito à autodeterminação tal como resulta da Carta das Nações Unidas, melhor seria efetivamente não recorrer ao uso do termo povos. É por certo incongruente caracterizar em texto internacional a determinados grupos como povos, se não existe a intenção de reconhecer-lhes os atributos que o direito internacional tende a conferir aos povos em geral. Mas, em que pese a força desse argumento, o certo é que a aceitação crescente do termo povos indígenas em textos internacionais está clara e

110) A ressalva de que o emprego do termo povos não implica o reconhecimento de direitos que derivam do direito internacional.

efetivamente associada à exclusão de qualquer implicação em termos de reivindicação de soberania.

A segunda consideração pertinente foi a de que a expressão povos indígenas tornou-se efetivamente corrente. É comum o seu emprego nas legislações internas dos países.

A possível adesão do Brasil à Convenção nº 169 tornaria ademais absolutamente estéril a continuidade de uma posição principista com relação ao emprego da expressão povos indígenas em textos elaborados pelas Nações Unidas¹¹¹. A propósito, a Exposição de Motivos nº 327, de 28 de junho de 1991, ao submeter o assunto à consideração do Presidente da República, assinalou textualmente que “a Convenção resguarda a soberania dos Estados que venham a promulgá-la, não atribuindo às populações tribais o “status” de sujeito de Direito Internacional Público”. Cabe registrar ainda que o Plano Nacional de Direitos Humanos incluiu a ratificação pelo Brasil da Convenção 169 da OIT como uma das ações prioritárias do Governo na área de direitos humanos.

Soma-se a isso o fato de que o Congresso Nacional aprovou e o Brasil depositou em 1998 o seu instrumento de adesão ao Convênio Constitutivo do Fundo para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas da América Latina e do Caribe, no qual a expressão “povos indígenas” é empregada de maneira uniforme, com a ressalva de que não implica o reconhecimento de atributos derivados do direito internacional.

A terceira consideração pertinente foi a de que a rejeição principista do termo povos indígenas prendia-se a hipótese que, no caso brasileiro, não tem a mais remota possibilidade de materializar-se num futuro previsível, qual seja, a de que, com base no seu reconhecimento como povos, grupos indígenas brasileiros pudessem reivindicar um estatuto jurídico de soberania externa ou até mesmo de autonomia interna. Os 200 grupos indígenas brasileiros têm quase

111) O texto foi encaminhado ao Congresso em 1991 com vistas a sua ratificação.

todos uma expressão demográfica mínima, que não vai além de poucas centenas de indivíduos. Apenas 3 grupos têm população superior a 10.000 pessoas. E nesse mosaico cultural, amplamente diversificado e disperso em 23 estados da federação, não se encontra um único grupo ou liderança indígena que jamais tenha reivindicado seriamente a questão da soberania interna ou externa. A questão indígena no Brasil é de outra índole. Nenhuma liderança indígena coloca em dúvida a cidadania brasileira. O que se requer precisamente é uma ampliação das condições de exercício pelos índios dos direitos inerentes à cidadania. Isso implica um conjunto de ações na área de demarcação de terras, assistência à saúde, educação, respeito à organização social dos grupos, e incentivo à autogestão comunitária do seu patrimônio.

Daí decorre a observação de que o debate internacional sobre a questão dos direitos indígenas tem privilegiado o exame dos temas sob o ângulo próprio da experiência corrente nos países do hemisfério Norte.

É forçoso admitir nesse prisma a escassa relevância prática para os indígenas brasileiros das implicações externas do princípio da autodeterminação dos povos.

As considerações acima sugeriram a conclusão de que, embora seja preferível o uso da expressão "populações indígenas" em textos internacionais, o emprego do termo "povos" com as qualificações utilizadas no texto da Convenção nº 169 não chega a constituir uma dificuldade insuperável. Por sua vez, uma percepção ampliada do conceito de autodeterminação, que inclua níveis crescentes de participação política e mecanismos de autogestão, coaduna-se perfeitamente com o espírito da lei e da política indigenista brasileira. A rigor poderia ser aceitável para o Brasil uma interpretação flexível do conceito de autodeterminação que contemple diferentes graus de autonomia interna, desde que sujeita a qualificações que atendam às peculiaridades da situação indígena em cada país, e não implique exclusão da legislação e da jurisdição nacional sobre as terras indígenas, sobretudo no que respeita às normas de aplicação obrigatória. Essa

colocação é, de fato, inteiramente compatível com as disposições atuais da legislação brasileira, que reconhece as formas de organização das comunidades indígenas e a aplicação de suas normas costumeiras nas relações internas, salvo opção pela lei comum. Além disso a legislação brasileira não exclui, ao contrário estimula, a participação crescente das comunidades indígenas nas decisões e na formulação de políticas que lhes digam respeito. Há, portanto, nesse campo, ampla margem para uma atuação afirmativa do Brasil na elaboração de textos internacionais que dêem contorno aos direitos das populações indígenas.

As considerações acima sugerem, igualmente, que interessa assentar no plano internacional formulações que, sem pretender exportar soluções próprias do modelo brasileiro de política indigenista, abram avenidas de cooperação para a realização plena do seu potencial.

3 – As Convenções nº 107 e 169 da Organização Internacional do Trabalho.

A Convenção nº 107, aprovada pela OIT em 1957, foi ratificada pelo Brasil em 1966 e promulgada pelo Decreto nº 58.824, de 14.07.66. Suas disposições largamente coincidem com aquelas que mais tarde viriam a ser incorporadas no Estatuto do Índio (Lei nº 6.001/73).

Todo o articulado da Convenção nº 107 assenta-se no objetivo de promover a integração progressiva das populações indígenas e tribais na vida de seus respectivos países (artigo 1º).

As reações à vocação integracionista da Convenção nº 107 começaram a manifestar-se a partir 1970, quando se verifica o início de uma movimentação crescente de organizações indígenas no plano internacional. Em meados da década de 80, a discussão sobre os direitos das populações indígenas já havia incorporado de maneira definitiva a valorização da diversidade cultural e o direito à

preservação da identidade cultural em oposição a políticas integracionistas.

Firmou-se dessa maneira um forte grau de consenso de que o enfoque básico da Convenção nº 107 fora ultrapassado pela evolução conceitual com respeito aos direitos das populações indígenas.

Em 1985, o Conselho de Administração da OIT decidiu convocar uma reunião de peritos com o propósito de reexaminar o enfoque integracionista da Convenção. O grupo de peritos reuniu-se em 1986, com a participação do Brasil. O informe concluiu pela necessidade de revisar a Convenção, conferindo-lhe uma nova orientação, que deveria fundamentar-se nos seguintes princípios básicos:

a) respeito às culturas, formas de vida e instituições tradicionais dos povos indígenas e tribais; e

b) participação efetiva dessas populações nas decisões de seu interesse.

Discutiu-se igualmente a questão da autodeterminação ou ainda da livre determinação das populações indígenas, entendendo-se no entanto que esses conceitos não deveriam implicar a eventual reivindicação de independência política¹¹². As recomendações do grupo foram objeto de ampla consulta aos países membros da OIT, e a questão da revisão da Convenção foi incluída na agenda da Conferência Internacional do Trabalho em 1988 e 1989. Da consideração pela Conferência resultou a aprovação da Convenção nº 169, adotada com 328 votos a favor, 49 abstenções (Brasil), e 1 voto contra¹¹³.

112) Conferência Internacional do Trabalho, 75a. Reunião, Informe VI(1), p.21.

113) No sistema da OIT, cada país membro conta com uma representação tripartite (governo, empregadores, e trabalhadores), daí o número elevado de votos. As três delegações brasileiras se abstiveram na votação da Convenção nº 169. Os representantes dos empregadores e dos trabalhadores se associaram à explicação de voto feita pelo delegado governamental.

As razões que determinaram a abstenção brasileira estão sucintamente indicadas em declaração de voto da delegação, que ressaltou as “dificuldades de ordem constitucional” que o texto apresentava para o Brasil.

As instruções para atuação da delegação brasileira, preparadas com base em documento elaborado por grupo de trabalho integrado por representantes do Itamaraty, FUNAI, SADEN e Ministério do Trabalho, identificavam em síntese três dificuldades maiores com relação ao projeto de revisão, a saber:

a) a utilização da expressão povos indígenas. Embora reiterando a posição de princípio com relação a esse termo, admitia-se contudo a possibilidade de aceitá-lo, desde que qualificado na forma como afinal se aprovou no texto da Convenção;

b) o reconhecimento do direito de propriedade e posse dos povos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Assinalava-se a incompatibilidade do projeto de revisão com a Constituição Federal, que inclui as terras indígenas entre os bens da União (propriedade), reservando aos grupos a sua posse permanente;

c) a referência em artigo preambular à necessidade de adotar novas normas internacionais sobre os direitos das populações indígenas “com vistas a eliminar a orientação assimilacionista das normas anteriores”. O relatório do grupo interministerial de trabalho considerou, na época, que a expressão “assimilacionista” não refletia com fidelidade o espírito da Convenção nº 107. Esta e também o Estatuto do Índio (Lei nº 6001/73) tinham por objetivo a integração harmoniosa dos silvícolas à comunhão nacional. Não caberia portanto impugnar o princípio central da política indigenista brasileira.

Observe-se, no entanto, que a dificuldade com a expressão povos indígenas era a rigor superável, conforme se apontou acima.

Da mesma forma, a suposta incompatibilidade entre a Constituição Federal e o artigo 14 da Convenção, onde se prevê o direito de posse e propriedade pelos índios das terras que tradicionalmente ocupam, é também um problema artificial. Tanto a Convenção nº 107 como a Convenção nº 169 contêm artigo ressaltando expressamente que “a natureza e o alcance das medidas que deverão ser tomadas para dar cumprimento à presente convenção deverão ser determinados com flexibilidade, levando-se em conta as condições particulares de cada país”. Além disso, se existe incompatibilidade com o texto constitucional, ela já ocorria desde a nossa adesão à Convenção nº 107. Com efeito, o artigo 11 da Convenção nº 107 afirma o direito de propriedade dos índios sobre suas terras.

A Convenção nº 169, por sua vez, se refere ao mesmo tempo ao direito de posse e propriedade. Pode-se assim até mesmo argumentar que a Convenção nº 169 se aproxima mais de nosso modelo constitucional do que a Convenção nº 107.

Por último, ao abandonar a orientação assimilacionista ou integracionista, a Constituição Federal incorporou os conceitos mais avançados na evolução recente da discussão internacional sobre os direitos das populações indígenas, antes mesmo que a OIT pudesse fazê-lo.

Foi de todo acertada, por isso, a decisão tomada pelo Governo em 1990 de rever as razões que haviam determinado a abstenção brasileira na aprovação da Convenção nº 169, e de dar início ao processo de adesão após consulta que não se limitou aos órgãos governamentais interessados, mas que se estendeu a amplos segmentos da sociedade civil.

Posteriormente, conforme indicado no capítulo anterior, a ratificação da Convenção 169 foi incluída entre os objetivos prioritários no Plano Nacional de Direitos Humanos. O assunto continua pendente de aprovação do texto da Convenção pelo Congresso Nacional.

4 – Atividades correntes no âmbito das Nações Unidas. Projeto de Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas (GTPI). Discussões sobre a possível criação de um foro permanente. Convenção sobre Diversidade Biológica. Foro Intergovernamental sobre Florestas

O Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas (GTPI)¹¹⁴ concluiu em 1993 a redação do projeto de Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas contido no documento E/CN.4/Sub2/1993/29.

De conformidade com resolução aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, a Comissão de Direitos Humanos deu início em 1995 ao exame intergovernamental do projeto de declaração. Para tanto estabeleceu um grupo de trabalho da própria Comissão aberto à participação de todos os Estados membros da CDH e observadores governamentais e não-governamentais.

Três questões centrais têm-se revelado como mais problemáticas na consideração intergovernamental do projeto de declaração. São elas a questão da autodeterminação e do emprego da expressão “povos indígenas”, a questão do reconhecimento de direitos coletivos exercidos pelos grupos indígenas, e a questão do alcance da declaração.

Quanto ao primeiro ponto, o projeto de declaração elaborado pelo GTPI propõe o emprego uniforme da expressão povos indígenas sem contudo acolher o *caveat* ou redação semelhante à que se contém no artigo 1.3 da Convenção nº 169. Ao contrário, o projeto afirma textualmente que os povos indígenas dispõem de direito à autodeterminação de acordo com o direito internacional, em virtude do que podem determinar livremente o seu estatuto político e promover o seu desenvolvimento econômico, social e cultural.

114) O GTPI da Subcomissão de Prevenção da Discriminação e Proteção de Minorias. órgão subsidiário da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas.

Quanto ao segundo ponto, algumas delegações (dentre elas os EUA e países europeus) têm procurado caracterizar os direitos das populações indígenas como direitos individuais e não como direitos coletivos. No caso brasileiro, conforme se apontou acima, a Constituição reconhece claramente a existência de direitos coletivos.

Quanto ao terceiro ponto, vários países asiáticos têm procurado excluir suas populações aborígenes do âmbito de aplicação do projeto de declaração, defendendo nesse contexto uma definição restritiva do conceito de "povos indígenas", que abrangeria apenas as populações pré-colombianas das Américas e pré-coloniais da Oceania.

Sobre esse último ponto, a posição brasileira tem sido a de que, a exemplo das declarações e convenções sobre direitos humanos adotadas pelas Nações Unidas nos últimos anos, a declaração sobre os direitos das populações indígenas também deveria ter caráter universal, conformando um elenco de padrões e direitos que pudessem ser invocados por indígenas de todos os continentes. A exclusão das populações aborígenes da Ásia contraria o princípio da universalidade dos direitos humanos e tenderia a enfraquecer a declaração.

Outras questões controversas no projeto de declaração incluem: a criação de um conceito excessivamente amplo de atos que constituiriam formas de genocídio cultural; a obrigatoriedade de restituição de bens culturais dos grupos indígenas; o reconhecimento inqualificado da aplicação das leis costumeiras; a proibição de atividades militares nas terras indígenas sem o consentimento expresso dos grupos; a sugestão de um certo poder de veto das populações indígenas sobre ações que interfiram em suas terras; autonomia em áreas como tributação interna, saúde, emprego e educação; o direito das populações de valer-se de diferentes mecanismos de solução de controvérsias com os Estados, inclusive mediação e arbitragem; e o direito das populações indígenas de determinarem livremente suas relações com os Estados. É insuficiente, por outro lado, a referência no projeto ao papel da cooperação

internacional como veículo eficaz para a promoção de condições mais favoráveis de desenvolvimento econômico, cultural e social para as populações indígenas.

O Brasil vem participando ativamente nas reuniões do grupo de trabalho sobre a declaração e tem apresentado emendas no intuito construtivo de facilitar a aceitação do texto pelos Governos.

Ainda no âmbito das atividades do Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas (GTPI), caberia menção ao estudo sobre tratados e acordos entre Estados e populações indígenas e ao estudo sobre os direitos de propriedade intelectual das populações indígenas. Este segundo desperta interesse especial diante das possíveis implicações do tema para os grupos brasileiros.

Em princípio, o reconhecimento dos direitos de propriedade intelectual das populações indígenas incidiria sobre três classes de criação coletiva: folclore e artesanato, conhecimento da biodiversidade, e técnicas indígenas de produção.

As manifestações folclóricas estão sujeitas a intensa exploração comercial, facilitada pela evolução da tecnologia visual e sonora, sem a devida prestação econômica às populações que as produzem. Caberia proteção ampla do direito das populações indígenas de impedir a reprodução não autorizada de suas danças, músicas, vestimentas, ícones e símbolos.

Deve-se também considerar como propriedade coletiva dos grupos indígenas os conhecimentos e manejo próprio que fazem da biodiversidade nas regiões em que habitam. Isso inclui o conhecimento de variedades nativas de plantas e os experimentos de cultivo de espécies híbridas. Inclui também o conhecimento de propriedades alimentares e medicinais da flora e de fragrâncias suscetíveis de exploração comercial. Estima-se, por exemplo, que um quarto das drogas medicinais são derivadas de plantas, e que dentre essas 75% foram produzidas a partir de informações obtidas junto a populações

indígenas. Segundo dados da Fundação Brasileira de Plantas Medicinais, o valor anual da exploração comercial de medicamentos derivados de plantas tradicionalmente utilizadas pelos grupos indígenas chegaria a US\$ 43 bilhões¹¹⁵.

Da mesma forma, as técnicas indígenas de manejo do meio ambiente, adaptação ao clima, manejo florestal, uso de recursos naturais e produção agrícola encerram um patrimônio valioso que resulta do engenho coletivo e da incorporação dessas técnicas nas tradições culturais do grupo.

Num sentido mais amplo, o conceito de propriedade cultural aplica-se ao direito de proteção dos sítios sagrados e arqueológicos, restituição de esqueletos e de objetos de produção artística dos grupos indígenas.

A Organização Mundial de Propriedade Intelectual tem reconhecido a pouca efetividade das convenções existentes sobre propriedade industrial (marcas, patentes e desenhos industriais), direito do autor e direitos vizinhos (intérpretes e produtores de fonogramas e imagens) como instrumentos de proteção das produções coletivas das populações indígenas. Nesse sentido, o projeto de declaração que está sendo examinado no âmbito da CDH inclui parágrafo assegurando às populações indígenas o direito a medidas especiais de proteção, como propriedade intelectual, das suas manifestações culturais tradicionais, tais como a literatura, desenhos, artes visuais e cênicas, medicamentos, e conhecimento das propriedades úteis da flora e fauna. No Brasil, o projeto de revisão de Estatuto do Índio que está sendo considerado pela Câmara contém igualmente dispositivo a respeito.

A questão da promoção e proteção dos conhecimentos tradicionais das populações indígenas e outras comunidades

115) Dados coligidos por Darrel Posey, "Basic Research into the Topics and Issues of Intellectual Property Rights and Just Compensation for Native Peoples", e reproduzidos no documento E/CN.4/Sub.2/1992/30.

tradicionais é também relevante no âmbito dos trabalhos da **Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica** e do **Foro Intergovernamental sobre Florestas** no âmbito da **Comissão de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas**.

Adotada em 1992 durante a Conferência do Rio, A Convenção sobre Diversidade Biológica incluiu no seu Artigo 8(j) disposições específicas estabelecendo a obrigação dos Estados Partes de promover e respeitar no âmbito de suas respectivas legislações os conhecimentos tradicionais das populações indígenas e outras comunidades tradicionais sobre os recursos da biodiversidade, assim como o de promover a distribuição equitativa dos benefícios oriundos da utilização comercial daqueles conhecimentos. A Conferência das Partes da Convenção estabeleceria posteriormente, em 1996, um grupo de trabalho específico para desenvolver o tratamento do assunto.

Em 1995 a Comissão de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, órgão intergovernamental criado pela Conferência do Rio, estabeleceu o **Painel Intergovernamental sobre Florestas**, encarregado de proceder à discussão de uma ampla agenda de questões relativas à proteção e promoção do desenvolvimento sustentável de todos os tipos de florestas no mundo. Em 1997, a XIX sessão especial da **Assembléia Geral das Nações Unidas**, ao proceder à revisão da implementação dos compromissos acordados na Conferência do Rio, tomou dentre outras decisões a de estabelecer o **Foro Intergovernamental sobre Florestas**, órgão sucedâneo do Painel e que deverá apresentar seu relatório final no ano 2000.

Por iniciativa sobretudo das delegações do Brasil, Índia e Malásia, a questão da proteção efetiva dos conhecimentos tradicionais tornou-se um dos principais elementos na agenda de discussões do painel e do foro intergovernamental.

O Brasil tem nesse contexto sustentado a necessidade de realização de estudos sobre a possível relação entre o sistema de

propriedade intelectual e a proteção dos conhecimentos tradicionais. Tem sustentado igualmente que a questão não se limita exclusivamente ao âmbito das legislações nacionais, uma vez que, na maioria das vezes, a utilização comercial não autorizada de conhecimentos tradicionais extrapola as fronteiras nacionais, o que sugere a utilidade de um mecanismo ou de regime de cooperação internacional para a proteção daqueles conhecimentos.

Voltando ao âmbito da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, caberia registro à proposta de estabelecimento de um foro permanente para o tratamento das questões indígenas. A proposta, de iniciativa de países europeus, tem sido objeto de discussão preliminar em seminários internacionais. Em razão das implicações orçamentárias e institucionais da proposta, o Brasil tem manifestado preferência pela manutenção do Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas, sem excluir no entanto a possibilidade de uma revisão de seu formato e responsabilidades.

5 – A Conferência do Rio e a Agenda 21. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos e a Declaração e Plano de Ação de Viena.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada em 1992 aprovou o plano de ação contido no documento conhecido como Agenda 21, cujo capítulo 26 é dedicado à questão das populações indígenas.

Seguindo tendência recente nas resoluções da Assembléia Geral, o texto obvia a questão da autodeterminação dos povos, mediante artifício que consiste no emprego da expressão povo indígena, no singular. Trata-se, por certo, de mero expediente que não resolve a questão de fundo, qual seja, a de saber se cabe ou não uma interpretação inovadora do princípio de autodeterminação, que contemple unicamente situações de autonomia interna, autogoverno e autogestão.

Dentre os objetivos e atividades fixados no parágrafo 26.3 da Agenda caberia menção aos seguintes: proteção das terras indígenas contra atividades ambientalmente inadequadas; estabelecimento de mecanismos nacionais de solução de disputas envolvendo terras indígenas; fortalecimento da capacidade das comunidades indígenas para a promoção de seu desenvolvimento sustentado; participação dos indígenas na formulação de programas e políticas nacionais relativas ao manejo de recursos e outros processos de desenvolvimento que possam afetá-los; e proteção da propriedade intelectual indígena.

Em 1993, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos aprovou a Declaração e o Plano de Ação de Viena, que incluiu igualmente um capítulo intitulado “povo indígena”. Dentre outros pontos a Conferência recomendou a proclamação da Década Internacional do Índio a partir de 1994 e o exame do possível estabelecimento de um foro permanente para o tratamento das questões indígenas no âmbito das Nações Unidas.

6 – Ano Internacional do Índio (1993) e Década Internacional do Índio (1994-2003)

A recomendação relativa à proclamação pelas Nações Unidas do Ano Internacional do Índio estava originalmente contida nas conclusões do Relator Especial Martinez Cobo. As conclusões sugeriam que o ano coincidissem com as comemorações do V Centenário do Descobrimento da América, em 1992.

Em dezembro de 1990, a Assembléia Geral das Nações Unidas aprovou a resolução 45/164 que proclamou 1993 como o Ano Internacional do Índio com o propósito de fortalecer a cooperação internacional para a solução dos problemas enfrentados pelas comunidades indígenas em áreas como direitos humanos, meio ambiente, desenvolvimento, educação e saúde. A resolução autorizou o Secretário-Geral das Nações Unidas a estabelecer um fundo voluntário para financiamento das atividades previstas.

Em 1991, a resolução 46/128 adotou para o Ano Internacional do Índio o lema “povo indígena: uma nova parceria” e aprovou um programa de atividades gerais, que incluiu o lançamento oficial do Ano em solenidade realizada na sede das Nações Unidas no dia 10 de dezembro de 1992.

Líderes indígenas de todas as regiões tiveram a oportunidade de falar na solenidade de lançamento, dentre eles o senhor Davi Kopenawa Ianomami.

Posteriormente, acolhendo a recomendação da Conferência Mundial de Direitos Humanos, a Assembléia Geral das Nações Unidas proclamou a Década Internacional do Índio, observada a partir de 1994. O programa de ação da década é desde então objeto de resoluções anuais da Assembléia Geral. Os Estados Membros das Nações Unidas são encorajados a desenvolver programas nacionais em consonância com os objetivos da década.

7 – Fundo para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas da América Latina e Caribe

Por ocasião da 1a. Reunião de Cúpula Ibero-Americana, realizada em Guadalajara (México), em julho de 1991, os Chefes de Estado presentes acolheram favoravelmente a proposta formulada pelo Presidente Paz Zamora, da Bolívia, de criação de um fundo voltado para o financiamento de projetos em benefício das populações indígenas.

O Acordo Constitutivo do Fundo foi assinado pelos Ministros de Estado das Relações Exteriores de 17 países latino-americanos, além de Portugal e Espanha, durante a 2a. Reunião de Cúpula Ibero-Americana realizada em Madri, em julho de 1992.

A Assembléia Geral do Acordo formula a política geral do organismo e aprova critérios básicos para a elaboração de planos, projetos e programas a serem financiados. Os recursos devem provir

de contribuições dos Estados-Partes, entidades cooperantes e governos extra-regionais.

O Brasil depositou em 1998 o instrumento de ratificação do Convênio Constitutivo do Fundo.

8 – Organização dos Estados Americanos

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) vem exercendo papel central no tratamento de questões relativas à proteção dos direitos humanos de grupos indígenas. Com relação a todos os Estados-Membros da OEA, a Comissão tem competência, dentre outras funções, para examinar comunicações recebidas sobre violações de direitos contidos na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, solicitar informações pertinentes aos governos, formular recomendações, realizar visita de observação *in loco* com a anuência ou a pedido dos governos, e preparar informes. Ademais, com relação aos Estados-Partes da Convenção Interamericana de Direitos Humanos¹¹⁶, a Comissão examina petições de pessoas, grupos de pessoas ou organizações não-governamentais contendo denúncias de violações dos direitos contemplados na Convenção e, uma vez esgotados os procedimentos na sua esfera de competência, pode representar perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Esta, ao apreciar questão submetida pela Comissão, pode emitir sentença a cujo cumprimento os Estados-Partes se obrigam nos termos da Convenção.

Comunicações específicas relativas à proteção dos direitos humanos das populações indígenas começaram a ser consideradas pela CIDH a partir de 1970, quando a formação de novas frentes de desenvolvimento em países membros da OEA, com projetos de colonização, construção de estradas, estabelecimento de fazendas, construção de represas e exploração de minérios em áreas até então praticamente desocupadas, teve graves repercussões sobre as condições de sobrevivência física e cultural de grupos indígenas naquelas regiões.

116) O Brasil depositou o instrumento de ratificação da Convenção em setembro de 1992.

Em 1972 a CIDH aprovou resolução assinalando que a proteção das populações indígenas, por razões históricas, morais e humanitárias, constitui um compromisso sagrado dos Estados. A Comissão registrou ainda ser comum o recebimento de comunicações sobre abusos de poder cometidos por funcionários governamentais encarregados de tarefas de administração junto às comunidades indígenas, e recomendou que os estados dispensassem atenção adequada à formação e capacitação dos funcionários que exercem tarefas de contato com os grupos indígenas.

Desde aquela época, vários casos específicos de investigação de alegadas violações de direitos humanos de grupos indígenas têm sido apreciados pela CIDH. Destacam-se dentre eles, pela repercussão internacional que adquiriram, os casos sobre os índios Guaíbo na Colômbia, os índios Aché-Guayaki no Paraguai, os índios Miskito na Nicarágua, e os índios Ianomami no Brasil.

Está em curso no âmbito da OEA procedimento relativo à elaboração de uma Declaração Interamericana sobre os Direitos dos Indígenas. O anteprojeto foi elaborado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e, por decisão da Assembléia Geral da OEA, foi submetido à consideração de um grupo intergovernamental de peritos. O Brasil enviou comentários e sugestões à Secretaria da OEA a respeito do anteprojeto preparado pela CIDH e está participando da consideração intergovernamental do texto.

Ainda no âmbito do Sistema Interamericano, caberia menção à capacitação de que dispõe a Organização Panamericana de Saúde para assistir na elaboração e execução de programas de assistência à saúde das populações indígenas, e às atividades do Instituto Indigenista Interamericano. O Instituto foi criado em 1940 pela Convenção de Patzcuaro, de que o Brasil é membro, e tem sede na cidade do México. Dentre suas principais atividades, mencionem-se a realização a cada 4 anos do Congresso Indigenista Interamericano, a realização de estudos e a publicação da revista *América Indígena*.

9 – Os Bancos Multilaterais de Financiamento e a Questão Indígena

A partir de fins da década de 70, as instituições multilaterais de financiamento, especialmente o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, começaram a sentir a pressão de um escrutínio sistemático das conseqüências ambientais dos projetos incluídos nas suas respectivas carteiras de investimento. Cada projeto passou, desde então, a ser objeto de acompanhamento por grupos ambientalistas e organizações não-governamentais que gozam de influência determinante junto ao poder executivo e legislativo dos países que detêm o controle dos mecanismos políticos de decisão no Banco Mundial e no BID.

No caso dos Estados Unidos, em particular, a capacidade de mobilização política dos grupos ambientalistas resultou na elaboração de copiosa legislação que estabelece influência decisiva do Congresso sobre os projetos aprovados pelos bancos multilaterais, através do controle das apropriações financeiras. Os membros do Congresso exercem ademais forte influência sobre o voto do representante norte-americano nas reuniões dos diretórios-executivos do Banco Mundial e do BID. É freqüente a realização de audiências (hearings) do Congresso para ouvir representantes de grupos ambientalistas sobre o acompanhamento dos projetos financiados pelas instituições multilaterais. Resultam desse processo pressões sobre a alta direção dos bancos, que não raro determinam a suspensão de financiamentos.

Desde 1982 o Banco Mundial dispõe de diretivas operacionais específicas para a elaboração, aprovação, acompanhamento e supervisão de projetos que tenham qualquer tipo de impacto sobre populações indígenas. A versão mais recente dessas diretivas está contida no documento “OD4.20-Indigenous Peoples”, de setembro de 1991, cujos elementos centrais se resumem a seguir.

A diretiva destina-se a assegurar que os povos indígenas¹¹⁷ sejam beneficiários de projetos de desenvolvimento, e também a evitar e mitigar os efeitos adversos que empreendimentos financiados pelo Banco possam ter sobre esses grupos. O documento reconhece que os povos indígenas incluem-se normalmente entre os segmentos mais desfavorecidos da população e se caracterizam pela relação íntima que mantêm com territórios ancestrais, auto-identificação e reconhecimento como grupos culturalmente distintos, uso de língua própria, e produção orientada para a subsistência. Recorda que, no tratamento da questão indígena frente ao desenvolvimento, há dois pólos de opinião: o que preconiza o isolamento como garantia da preservação da identidade cultural; e o que sustenta a inevitabilidade da aculturação para que possam participar dos benefícios do desenvolvimento. Entre esse dois pólos, o Banco favorece o critério da "participação informada" dos povos indígenas através de consulta direta que assegure a incorporação de seus interesses nas atividades financiadas. Nesse sentido, o país prestatário deve promover ações que assegurem benefício para os povos indígenas nos projetos de desenvolvimento e que mitiguem os efeitos adversos no caso de índios isolados.

O Banco deve para isso manter mecanismos de acompanhamento e avaliação do instrumental jurídico-institucional dos países em matéria de proteção dos indígenas, oferecer assistência técnica legal, institucional e antropológica na elaboração de projetos, e exigir do país prestatário a apresentação de um plano de desenvolvimento indígena juntamente com os projetos que tenham qualquer impacto sobre esses grupos. O plano deve conter, dentre outros elementos que ficarão sujeitos à avaliação do Banco, informação sobre o estatuto legal dos índios na área do projeto e situação fundiária de suas terras, informação antropológica, inclusive sobre os modos de produção e relacionamento com a sociedade nacional, estratégia para assegurar a participação dos grupos na formulação e execução do plano, identificação de propostas técnicas elaboradas por pessoal qualificado

117) As diretivas anteriores referiam-se a povos tribais. Desde 1991 consagrou-se em documentos oficiais do Banco Mundial o uso da expressão povos indígenas.

e aceitável para o Banco, avaliação dos recursos institucionais para execução do plano, estimativa de custos e programa de financiamento. Os planos de desenvolvimento indígena ficam sujeitos a procedimentos de acompanhamento e avaliação conjunta pela agência executora e pelo Banco. A supervisão geral inclui a visita freqüente aos projetos por equipes de acompanhamento legal, antropológico e institucional.

O acompanhamento da execução do componente indígena em projetos brasileiros financiados pelo Banco Mundial alimentou ampla discussão e controvérsia ao longo da década de 80.

Uma avaliação equilibrada sobre o desempenho do componente indígena naqueles projetos encontra-se em documentos produzidos pelo próprio Banco¹¹⁸. As principais atividades implementadas referem-se à demarcação e regularização de terras, assistência à saúde, educação e desenvolvimento comunitário, e o resultado alcançado indica uma influência positiva sobre as condições de vida das comunidades indígenas. As principais dificuldades encontradas decorreram de resistências políticas e institucionais à interferência de organizações multilaterais e não-governamentais na demarcação das terras indígenas, da insuficiência dos recursos humanos e financeiros para a execução das atividades previstas, e das deficiências do equipamento institucional de proteção aos índios.

A avaliação corrente no Banco é a de que os projetos implementados desde a década de 80 lograram avançar a regularização das terras indígenas, favorecendo a reprodução cultural dos grupos e melhoria de suas condições de saúde e de sobrevivência econômica.

Os principais projetos financiados pelo Banco Mundial no Brasil envolvendo atividades de assistência a comunidades indígenas foram

118) Ver, por exemplo, o estudo "Protecting Amerindian Lands: A Review of World Bank Experience with Indigenous Land Regularization Programs in Lowland South America" elaborado pela Divisão de Meio Ambiente do setor da América Latina e Caribe.

o Projeto Polonoroeste (empréstimo 2060-BR), concluído em 1988, o projeto Ferro-Carajás, também concluído em 1988, e os projetos Planaflo e Prodeagro, iniciados a partir de 1992.

Mais recentemente, o Banco Mundial tem participado da execução do Programa-Piloto para Proteção da Florestas Tropicais (PPG-7), que incluiu entre seus componentes um importante projeto de demarcação, de áreas indígenas.

O PPG-7 originou-se de resposta brasileira a oferecimento de cooperação formulado pelos Chefes de Estado dos países industrializados (Grupo dos 7) na reunião de Houston em 1990.

A elaboração do programa exigiu a mobilização de esforço de planejamento que reuniu grande número de órgãos governamentais brasileiros e incorporou, igualmente, a participação de entidades não-governamentais. O componente de proteção às terras indígenas no âmbito do programa inclui atividades de identificação, demarcação, proteção e vigilância em 64 áreas indígenas a um custo total de US\$ 28,7 milhões. É lamentável, no entanto, que o grau de comprometimento dos países do Grupo dos 7 com relação ao financiamento do programa-piloto tenha-se diluído rapidamente. Os recursos estimados para a execução completa do programa foram da ordem de US\$ 1,5 bilhão. Houve comprometimento formal com relação ao financiamento de uma primeira etapa de atividades por um total de US\$ 250 milhões. Desses, no entanto, uma fração bem menor foi efetivamente disponibilizada para a execução dos projetos previstos.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento aprovou igualmente diretivas específicas sobre a incorporação de componente de proteção das populações indígenas em projetos de empréstimo. O financiamento da pavimentação da rodovia BR 364 no trecho Porto Velho-Rio Branco deu origem à elaboração do Projeto de Proteção do Meio Ambiente e das Comunidades Indígenas (PMACI), custeado integralmente com recursos governamentais.

CONCLUSÃO

A questão indígena nasceu com o descobrimento: poucas questões têm presença tão seminal em nossa história. É desnecessário por isso ressaltar a importância da participação histórica e cultural do índio na formação da nacionalidade. Em muitos aspectos, o Brasil contemporâneo é um país mais indígena do que normalmente se admite. Ainda que culturalmente descaracterizada pela interação secular de processos de assimilação, a presença indígena é claramente percebida na fenotípia e nos costumes de amplos segmentos da população.

Ao contrário do que antes se supunha, a sobrevivência residual de grupos indígenas culturalmente distintos não tende a se desfazer no corpo social do país. Já a década de 60 percebia-se que, ainda que transfigurados etnicamente no contato com a civilização ocidental, “os índios permanecem índios”¹¹⁹.

Muitos grupos apresentam-se miscigenados, incorporados à rede de produção e de consumo da sociedade nacional, mas vêm a si mesmos e são reconhecidos como membros de uma comunidade culturalmente diferenciada. E nessa condição vêm experimentando, recentemente, um processo de acentuada recuperação demográfica. Grupos como os Terena e os Ticuna, que estão entre os mais integrados e urbanizados do país, somam atualmente uma população bastante expressiva. E mesmo grupos menores como os Suruí e os Assurini lograram reconstituir seu quadro demográfico, superando hoje a população que tinham antes do contato¹²⁰.

Cerca de 200 grupos indígenas sobrevivem no Brasil como comunidades culturalmente diferenciadas. Falam 180 línguas distintas, a maioria delas filiadas a 4 troncos principais (Tupi, Jê, Aruak, e Karib).

119) A expressão é de Darci Ribeiro.

120) Roque de Barros Laraia. “Índios do Brasil”. cap. 9.

Trata-se, na maioria, de pequenos grupos que não vão além de poucas centenas de indivíduos. No total, estima-se que os índios brasileiros somam uma população de 350 mil pessoas. Sua dispersão espacial é bastante ampla, mas cerca de 60% localizam-se na Amazônia.

O modelo brasileiro de política indigenista tem como pontos prioritários de intervenção a demarcação e proteção das terras indígenas (que somadas equivalem a cerca de 10,5% do território nacional), a observância do regime tutelar instituído pelo Código Civil e pelo Estatuto do Índio, e a prestação de medidas assistenciais nas áreas de educação, saúde e desenvolvimento comunitário.

Com a Constituição de 1988, o modelo indigenista ganhou nova feição, abandonando-se o propósito integracionista, em favor de uma postura que valoriza a diversidade cultural.

A execução da política indigenista ressentiu-se, no entanto, de uma carência crônica de recursos, e da pressão de interesses que incidem sobre as terras indígenas, especialmente no que se refere à exploração dos recursos do solo e do subsolo.

A questão dos recursos é fundamental. Os grupos indígenas, salvo raríssimas exceções, quando incorporados aos sistemas regionais de produção, sofrem as mesmas condições de marginalidade econômica e social que afetam cronicamente as camadas mais pobres e desfavorecidas da população rural. Nesse sentido, a promoção dos direitos das populações indígenas enfrenta-se com o mesmo tipo de dificuldades estruturais que inibem a promoção de condições mais dignas de vida para o enorme contingente de brasileiros que vivem na pobreza e marginalização.

Desde a década de 70, a face indígena brasileira tem sido foco de atenção constante no plano internacional, em função das condições enfrentadas pelos grupos que lograram resistir ao processo de assimilação.

Na essência, o problema indígena no Brasil não difere muito da feição que tem em todo mundo. Trata-se, primordialmente, de uma questão de terras e de respeito aos direitos humanos. E em segundo plano, de uma questão de política assistencial.

É interessante notar, contudo, a atenção até certo ponto desproporcional que a questão indígena no Brasil tende a atrair no plano internacional.

A população indígena do Brasil contrasta com o grande contingente das populações tribais na Ásia, e com a expressão demográfica dos grupos indígenas em quase todos os países do continente americano. Estima-se, por exemplo, uma população indígena de 7,8 milhões de pessoas no México, 8,4 milhões no Peru, 5,8 milhões na Guatemala, 4,5 milhões na Bolívia, 4,1 milhões no Equador, 2 milhões nos Estados Unidos, 1 milhão no Canadá, 800 mil no Chile, 500 mil na Colômbia, 400 mil na Venezuela, 350 mil na Argentina, 160 mil na Nicarágua, 140 mil no Panamá, e 100 mil no Paraguai¹²¹.

Embora varie grandemente o grau de marginalização econômica e política das populações indígenas em cada um desses países, via de regra se observa o mesmo fenômeno no que se refere às reivindicações territoriais não atendidas, precárias condições de saúde, e grandes deficiências do sistema oficial de proteção.

Mas a situação dos indígenas no Brasil tende a merecer maior visibilidade e exposição negativa do que ocorre com relação a outros países. Em grande parte isso se deve não à situação específica dos índios no Brasil, mas sim à posição peculiar do Brasil no cenário internacional. O tamanho e a expressão internacional do país tendem a torná-lo um alvo preferencial, e as condições de dependência externa o transformam em alvo vulnerável.

121) Fonte: Instituto Indigenista Interamericano. Banco de Dados.

Este trabalho procurou ressaltar a amplitude temática da discussão internacional em curso sobre as questões relativas à promoção dos direitos das populações indígenas.

Para o Itamaraty, a projeção externa da questão indígena assume dois lados igualmente importantes. Em primeiro lugar, o Ministério deve, como instituição, servir de conduto para que o Brasil possa influenciar positivamente a elaboração de novas normas e padrões internacionais na matéria e para que essas normas sejam devidamente compreendidas e incorporadas, no que couber, na prática indigenista brasileira. E em segundo lugar, cabe ao Ministério o acompanhamento atento da questão nos foros internacionais de promoção e proteção dos direitos humanos.

Faz-se também necessário um esforço pedagógico de informação junto à sociedade civil sobre as posições defendidas pelo Brasil nos foros internacionais a respeito da promoção dos direitos das populações indígenas.

Na discussão de novos instrumentos internacionais sobre promoção dos direitos das populações indígenas interessa ampliar espaço para a cooperação internacional, possibilitando a canalização efetiva de recursos para o atendimento das necessidades assistenciais e promoção das condições econômicas dos grupos indígenas em países em desenvolvimento.

Nesse sentido, lideranças indígenas e organizações representativas dos grupos indígenas brasileiros podem dar um testemunho importante em reuniões internacionais sobre os esforços endógenos que vêm realizando com projetos próprios de desenvolvimento comunitário e de assistência à saúde passíveis de receber cooperação internacional. Caberia por isso estimular sua participação em reuniões internacionais.

A elaboração de novas normas e princípios internacionais aponta para uma aceitação cada vez mais ampla, embora qualificada, do conceito de autodeterminação dos povos indígenas.

É necessário trabalhar no sentido de promover uma convergência de posições que abrigue, com suficiente flexibilidade, as particularidades e as prioridades da questão indígena em todos os países.

Isso recomendou a evolução de uma resitência sistemática à utilização da expressão povos indígenas para a aceitação de uma formulação mais flexível que, sem inibir o reconhecimento univesal da faculdade reclamada pelos grupos indígenas de assumir crescentemente o controle de suas questões internas e de participação ativa nas decisões que lhes digam respeito, ressalva a preocupação legítima dos países quanto à unidade do território e de sua população e a aplicação desimpedida da jurisdição nacional nas terras indígenas.

O Itamaraty deve promover a discussão com a comunidade acadêmica e outros setores representativos da sociedade civil, além dos setores governamentais interessados, sobre as possíveis implicações para as populações indígenas do Brasil dos conceitos de autodeterminação, autogoverno e autogestão, tal como tendem a se desenhar no contexto internacional.

Deve-se por certo afastar a aplicação aos grupos indígenas de um conceito ortodoxo de autodeterminação, tal como ele deriva da Carta das Nações Unidas e de outros instrumentos de caráter vinculante no direito internacional. No entanto, a noção de autodeterminação interna, na forma de diferentes graus de autonomia, autogoverno e autogestão que respondam à situação histórica e às peculiaridades de cada país, parece amplamente aceitável à luz da experiência brasileira. Com efeito, a legislação brasileira reconhece a organização social dos grupos indígenas, estimula mecanismos de autogestão comunitária e a participação crescente dessas populações na vida política e nas decisões que afetem o seu modo de vida e a utilização de suas terras.

Fato inescapável na elaboração de novas normas e padrões internacionais em matéria de proteção dos direitos das populações

indígenas é o de que toda a comunidade internacional participa desse exercício, muito embora as obrigações decorrentes sejam quase que totalmente assumidas pelos países onde vivem populações indígenas.

Para reequilibrar esse tipo de distorção, é necessário criar mais espaço em favor da cooperação internacional no âmbito daqueles instrumentos.

A busca criativa de oportunidades de cooperação internacional constitui provavelmente o canal mais promissor para a promoção de uma visibilidade externa positiva da política indigenista brasileira. Caberia, por isso, explorar a fundo o potencial de cooperação existente.

Dentre as áreas mais férteis para a busca de cooperação externa, de fontes públicas e privadas, mencionem-se a formação e treinamento de pessoal, a realização de cursos de indigenismo, a pesquisa lingüística e antropológica, a assistência à saúde, o financiamento à construção de escolas, e a implementação de projetos de desenvolvimento comunitário de interesse para os grupos indígenas.

A cooperação externa sempre envolve algum grau de cogestão de programas juntamente com as entidades cooperantes. Daí a grande sensibilidade política que se opõe à vinculação da questão da demarcação a programas de cooperação externa. Seria, com efeito, pouco adequada a participação de entidades externas nas decisões relativas à definição da extensão das áreas indígenas. Por isso mesmo, nos contratos de financiamento firmados com o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, como também no caso do Programa-Piloto sobre Florestas Tropicais (PPG-7), tratou-se de preservar a autonomia das decisões internas relativas à demarcação de áreas indígenas, ficando o Governo brasileiro responsável pelo custeio integral do componente de proteção às comunidades indígenas.

A incorporação de componente de proteção às comunidades indígenas no âmbito de projetos financiados com cooperação externa

constituiu impulso positivo em favor da aceleração da demarcação de áreas indígenas no país.

Potencial ainda inexplorado em sua totalidade é a capacidade de mobilização de recursos do Banco Mundial e do BID para programas específicos de educação, saúde, desenvolvimento comunitário e treinamento de pessoal indigenista.

No plano regional, existe forte potencial de cooperação no âmbito das atividades contempladas pela Comissão de Assuntos Indígenas criada em 1989 sob o amparo do Tratado de Cooperação Amazônica.

O Itamaraty tem-se confrontado freqüentemente com a necessidade de neutralizar o seguimento nos foros internacionais de denúncias sobre violações dos direitos humanos das populações indígenas brasileiras. O melhor instrumento de defesa de que o país pode dispor nesse contexto é a transparência das decisões relativas à execução da política indigenista. Preservar esse critério de transparência é portanto essencial ao desempenho externo da atuação diplomática.

Em boa medida, as dificuldades enfrentadas na execução da política indigenista decorrem da própria generosidade do modelo que se firmou em nossa legislação. Ao contrário de outros países onde se assegura a propriedade individual ou coletiva das comunidades sobre pequenas parcelas de terra agricultável, no Brasil – em função das características culturais próprias de nossas populações indígenas em contato recente com a sociedade nacional – firmou-se o modelo de reconhecimento da posse indígena sobre amplas extensões de território. Sobre essas incidem não apenas interesses de fazendeiros, empresas de colonização e de exploração de recursos naturais, mas também (e não raro) a presença de muitos brasileiros não-índios que, movidos pela pobreza e pela falta de chão, foram-se instalar em áreas de ocupação indígena. Esse é também o caso de milhares de garimpeiros que se internaram em terras indígenas. A proteção dessas terras é por isso tarefa muito mais complexa do que normalmente

podem supor observadores externos menos avisados. E na maioria das vezes essa proteção requer um volume de recursos que ultrapassa as disponibilidades imediatas do Estado.

Este trabalho não colocou indagações sobre o futuro das populações indígenas no Brasil. É certo no entanto que, apesar das vicissitudes e dificuldades com que se tem defrontado, o modelo brasileiro de proteção às populações indígenas tem logrado assegurar-lhes em boa medida a sobrevivência física, a reprodução cultural e a defesa de seus direitos como partes integrantes da cidadania. Os índios brasileiros são parceiros definitivos de uma realidade pluriétnica nacional, que a diplomacia brasileira deve compreender, refletir e sustentar.

APÊNDICE

Os Tupinambá. Da Visão Quinhentista do Paraíso ao Bom Selvagem¹²²

À época da descoberta, a costa brasileira estava ocupada na sua maior extensão por grupos da família tupi-guarani. Em alguns pontos, no entanto, ainda permaneciam grupos de filiação distinta, genericamente conhecidos como “tapuias”. Estes últimos eram remanescentes da população original da costa, que não podendo conter o agressivo expansionismo tupi, vinha sendo deslocada para o interior. Dentre os principais grupos tapuias da costa estavam os Aimoré, Goitacá, Guaianá, Janduí e Cariri.

Os Tupi-Guarani pertenciam ao grande tronco lingüístico tupi, que alcançou grande dispersão espacial em quase toda a América do Sul. Até hoje encontram-se populações indígenas de filiação tupi espalhadas pelo Brasil, Argentina, Paraguai, Bolívia, Peru e Colômbia.

Os tupi-guarani originalmente formaram um único grupo. A separação em dois ramos, segundo Alfred Métraux, era fato recente na época da descoberta, daí a estreita proximidade lingüística que se mantinha. O ponto inicial de dispersão teria sido a bacia do Paraguai. Os Guarani, mais numerosos e então conhecidos como Carijó, localizaram-se na extensa área entre o litoral do Paraná e Rio Grande do Sul, cobrindo pelo interior toda a bacia do Paraná desde o Mato Grosso até o norte da Argentina. Os Tupi ocuparam em levas sucessivas

122) Os estudos clássicos sobre os Tupinambá são de autoria de Florestan Fernandes: “A Organização Social dos Tupinambá”, e “A Função da Guerra na Sociedade Tupinambá”. As fontes primárias de informação são os textos de José de Anchieta, Manuel da Nóbrega, Hans Staden, Jean de Léry, André de Thevet, Claude d’Abbeville, Ives d’Ivieux. As observações contidas neste apêndice foram extraídas essencialmente de Carlos Fausto. “Fragmentos de História e Cultura Tupinambá”. Roque de Barros Laraia, “Índios do Brasil”. e Afonso Arinos de Melo Franco. “O Índio Brasileiro na Revolução Francesa”.

toda uma estreita faixa do litoral desde São Paulo até o Pará. Para o arqueólogo J.P. Brochado, o nicho original dos Tupi-Guarani estava situado em algum ponto na Amazônia, e a separação seria muito mais antiga. Os proto-Guarani teriam-se deslocado para o sul através do Madeira-Guaporé e atingido o Paraguai por volta do século V. E os proto-Tupinambá teriam iniciado cinco séculos mais tarde a partir do Pará sua dispersão pela costa em direção ao Sul. Pouco tempo antes da descoberta, os dois extremos daquela separação inicial se teriam tocado novamente já na região de São Paulo.

Os Tupinambá, designação genérica pela qual era conhecida a maioria dos grupos da costa, mantinham uma cultura surpreendentemente homogênea apesar de sua grande dispersão espacial. A designação dos diferentes grupos corresponde quase sempre a patronímicos ou designações genéricas de parentesco (Tamoio: avô; Temiminó: neto; Tobajara: cunhado). Essa uniformidade cultural e lingüística facilitaria o contato e conquista progressiva do território pelos europeus. Os Tupinambá desenvolveram alianças com os franceses durante a ocupação da baía de Guanabara, enquanto que os seus inimigos Tupiniquim foram os principais aliados dos portugueses.

Sendo a população predominante na costa, seus hábitos culturais ficaram identificados na história como o modelo paradigmático do indígena brasileiro. Sua língua se tornaria o veículo principal de comunicação e de catequese.

As aldeias tupinambá eram formadas por grupos que normalmente variavam entre 300 e 1000 pessoas. Eram freqüentes os fracionamentos que davam origem a aldeias distintas.

Os Tupinambá não conheceram unidade política além dos limites da aldeia, e as relações de parentesco e amizade entre as aldeias eram absolutamente instáveis. A guerra intertribal era o fundamento da solidariedade social e o espírito coletivo de vingança contra o inimigo comum, o único motivo de coesão entre aldeias vizinhas.

Animosidade e desejo de vingança sustentavam a prática ritual do canibalismo. Os prisioneiros de guerra deviam ser mortos e devorados para vingar os parentes que sofreram igual destino nas mãos do inimigo. Antes do sacrifício, o prisioneiro vivia meses entre seus captos e era comum receber uma companheira. Nunca se evadia, e se acaso o fizesse seria mal recebido entre os seus como indigno da fibra tupinambá. O ritual da execução oferecia ao guerreiro a oportunidade de uma morte honrosa. A vítima, na hora do sacrifício, devia insultar os seus captos e prometer a vingança de seus parentes. Por isso, o ritual antropofágico mal funcionava com prisioneiros europeus, e era grande o desprezo com que os Tupinambá davam cabo de bretões, normandos, portugueses e outros brancos choramingas, ajoelhados e suplicantes¹²³.

A virtude guerreira influenciava todos os aspectos da vida social. Nenhum homem podia casar-se antes de aprisionar e executar um inimigo. A cada execução que praticasse o guerreiro assumia um novo nome. O prestígio social media-se em função do número de prisioneiros feitos. Os guerreiros mais velhos e de maior prestígio possuíam muitas esposas. Daí a grande dificuldade de obtenção de parceiras, o que era causa de pederastia generalizada entre os guerreiros mais jovens. Os guerreiros mais velhos tinham preferência no casamento com mulheres mais novas. Os guerreiros novos deviam contentar-se em satisfazer-se com mulheres mais velhas.

A liderança da aldeia era exercida pelo Morubixawa, escolhido entre os que mais se destacavam na guerra e pelo dom da oratória. Muitas vezes o Morubixawa era também Pajé, líder espiritual de grande prestígio e cuja influência se estendia a várias aldeias.

Na mitologia tupinambá, Maíra era o criador do mundo. Ele é quem transmitira aos homens o uso do fogo, da agricultura e de todos os costumes. Entre os heróis míticos, Tupã ocupava uma hierarquia inferior. Era o controlador do raio e do trovão. Estava portanto

123) Mércio Pereira Gomes. "Os Índios e o Brasil". p.40

associado ao temor e à tempestade. A escolha da palavra Tupã para representar a Deus (o que se deve a Manuel da Nóbrega) foi pouco feliz e terá contribuído para a dificuldade de assimilação da catequese pelos indígenas.

As primeiras crônicas sobre o Brasil sempre enalteciam a boa índole dos nativos. A carta de Pero Vaz de Caminha retrata um encontro idílico¹²⁴.

Os viajantes do século XVI tendiam a projetar na América recém-descoberta, e especialmente no Brasil, todo um conjunto de lendas antigas e medievais. Essas lendas referiam-se não apenas aos monstros e criaturas horripilantes das terras desconhecidas (que segundo a tradição dos narradores também foram vistos no Brasil), mas também “aos famosos e felizes homens que viviam numa espécie de idade de ouro, conformes à lei da natureza e cuja existência era entrevista e admirada desde os tempos mais remotos”¹²⁵.

A convicção de que o homem é naturalmente bom disseminou-se na Europa quinhentista através de numerosas narrativas, fantásticas e verídicas, de viagens feitas ao novo mundo.

As cartas de Américo Vespúcio¹²⁶ sobre a exploração que fizera ao longo da costa brasileira em 1501 afirmavam que os índios viviam

124) “A feição deles é serem pardos. maneira de avermelhados. de bons rostos. e bons narizes. bem feitos: andam nus. sem nenhuma cobertura. nem estimam nenhuma coisa cobrir. nem mostrar suas vergonhas. e estão acerca disso com tanta inocência como têm em mostrar o rosto:.... Ali andavam entre eles três ou quatro moças. bem moças e bem gentis. com cabelos mui pretos. compridos pelas espáduas... E uma daquelas moças era tingida debaixo a cima com aquela tintura. e certo era tão bem feita e tão redonda. e sua vergonha (que ela não tinha) tão graciosa que muitas mulheres de nossa terra. vendo-lhes tais feições. fizeram vergonha. por não terem a sua como ela” (Carta de Pero Vaz de Caminha).

125) Afonso Arinos de Melo Franco. “O Índio Brasileiro na Revolução Francesa”. p.15.

126) A mais conhecida entre as narrativas de Vespúcio. a carta conhecida como “Mundus Novus”. dirigida a Pedro Lourenço de Medicis. foi amplamente publicada na Europa. com dezenas de edições em italiano. francês. alemão. holandês e latim.

de acordo com a natureza, em completa liberdade social e moral. Sua índole era plena de cordura e de inocência. Desconheciam a propriedade privada, a moeda e o comércio. Tudo o que tinham era desfrutado em comum. Não obedeciam a ninguém e cada qual era rei de si próprio. Vespúcio descreveu com entusiasmo a perfeição do corpo das mulheres indígenas, e estimou que os homens podiam chegar à avançada idade de 150 anos.

Tiveram igualmente grande difusão e influência na Europa os escritos de Jean de Léry e André de Thevet, os dois religiosos (um protestante e outro católico) que acompanharam Villegaignon ao Brasil. Ambos descreveram a fidelidade, bravura, honestidade e inocência dos indígenas brasileiros. Novamente aparece o mito da longevidade, então associado com o paraíso terrestre no imaginário europeu¹²⁷. O relato de Léry seria, ainda no século XVI, a principal fonte de informação utilizada por Montaigne no ensaio “Os Canibais”.

Era também comum no século XVI a presença de indígenas brasileiros na Europa. Os portugueses os levavam como escravos¹²⁸ e os franceses como homens livres, havendo registro de vários Tupinambá que se casaram e constituíram família na França. Na cidade de Ruão, em 1550, cerca de 50 Tupinambá participaram de uma festa em homenagem a Henrique II e Catarina de Médicis. Na presença de toda a corte e de altos dignatários estrangeiros, os participantes representaram nus cenas da vida cotidiana no novo mundo. O ponto culminante foi a encenação de uma batalha contra os portugueses e seus aliados.

O intenso intercâmbio entre a Europa e o Brasil no início do século XVI não se limitou assim ao escambo de quinquilharias e pau-brasil.

127) Ver Jean de Léry. “Viagem ao Brasil” ; e André de Thevet. “Cosmografia Universal”

128) As primeiras expedições portuguesas comumente levavam indígenas distribuídos como escravos em Lisboa. Os registros mais antigos que sobreviveram são os da nau Bretoa, que esteve no Brasil em 1511 e retornou a Portugal transportando, além da costumeira carga de pau-brasil, papagaios, peles de onça e 35 índios escravos. Ver John Henning. “Red Gold”. p.10

Além dos relatos dos viajantes, a presença constante de índios brasileiros em várias cidades européias e também o tráfico de muitos animais brasileiros (araras, papagaios e sagüis), que alcançavam alto preço e passaram a ornamentar as casas da nobreza européia, foram a fonte de estímulo de uma curiosidade intelectual intensa com respeito ao modo de vida entre os habitantes do novo mundo. Foi esse contato que estimulou entre os humanistas do século XVI o discurso sobre as virtudes naturais do homem primitivo, pensamento que evoluiria até os iluministas do século XVIII quando se consolida a formulação política da teoria do bom selvagem.

Em 1508, Erasmo de Roterdã publica o Elogio à Loucura. A heroína do livro nasceu nas Ilhas Felizes, local que parece corresponder à descrição paradisíaca do novo mundo nas cartas de Vespúcio. A descrição de sociedades ideais em terras distantes e imaginárias, quase sempre relacionadas com o Brasil, é recurso comum entre os autores do século XVI. Era a maneira mais segura de formular críticas aos costumes sociais e políticos vigentes na Europa, escapando ao severo controle do estado e da igreja sobre a produção intelectual. Erasmo inaugura o estilo, colocando seus conceitos na boca da Loucura¹²⁹.

A principal personagem da Utopia, de Tomás Morus, é o português Rafael Hytolodæus (contador de estórias, em grego). Rafael teria sido um dos 24 cristãos deixados por Vespúcio na feitoria de Cabo Frio em 1501, e a descrição da situação geográfica da ilha da Utopia parece coincidir com o arquipélago de Fernando de Noronha. Para More, a virtude consiste em viver segundo a natureza. Seu livro pretendia denunciar a injustiça social contra milhares de camponeses expulsos das propriedades rurais na Inglaterra. Na apresentação metafórica de uma sociedade ideal, são ressaltadas as virtudes naturais do selvagem (brasileiro) do mundo novo. Hábitos que haviam desaparecido entre a nobreza européia, como o aleitamento materno, e entre todas as classes sociais, como a prática dos banhos diários, tão

129) Afonso Arinos de Melo Franco. *op.cit.*, p.77

comum entre os índios brasileiros, são amplamente difundidos na Utopia.

Montaigne relata o curioso diálogo que teve em Ruão com três Tupinambá que se diziam impressionados com a grande desigualdade existente na sociedade francesa e com o fato de que pudesse ser governada por uma criança. O filósofo deixou assim registrado um juízo extremamente revolucionário para a época (a desigualdade como germe das lutas sociais), que prudentemente colocou na boca de visitantes Tupinambá. A descrição que Montaigne faz em “Os Canibais” sobre os modos de vida das sociedades primitivas está calcada na leitura de Thevet e de Léry e nas lembranças de um criado que vivera no Brasil. Sua apologia das virtudes do homem primitivo teria grande influência no pensamento político dos séculos seguintes.

A concepção do estado de natureza em Grotius e Locke, já no século XVII, igualmente se fundamentou numa interpretação filosófica das informações correntes sobre o modo de organização política e social das sociedades primitivas. E as fontes dessa informação se referiam especialmente ao Brasil.

A trilogia clássica da Revolução Francesa (liberdade, igualdade e fraternidade) tem íntima ligação com a teoria da bondade natural do homem, em cuja elaboração influenciou de maneira decisiva (ainda que não exclusivamente) a figura mitológica do índio brasileiro¹³⁰. A liberdade natural em que viviam os indígenas brasileiros, o caráter igualitário de sua sociedade e a fraternidade supostamente reinante entre eles exerceram grande fascinação sobre os pensadores europeus. Montaigne já havia popularizado desde o século XVI o registro de que o único privilégio desfrutado pelos caciques era o de marchar à frente dos seus nas expedições guerreiras. Montesquieu afirmaria no Espírito das Leis que entre os selvagens não havia desigualdade nem causa para violência ou abusos; viviam em perfeita liberdade pessoal, e os chefes nunca eram tiranos. Na Enciclopédia, encontram-se

130) Afonso Arinos de Melo Franco. *op.cit.*, p. 143.

conceitos semelhantes redigidos por Diderot. Em Rousseau, tomaria forma definitiva a teoria da bondade natural. No Discurso sobre a Desigualdade e no Emílio percebe-se a mesma filiação de idéias encontrada nos autores que precederam a Rousseau na concepção contratualista da sociedade e nos estudos sobre o estado de natureza. Também nos escritos de Voltaire encontra-se copioso material sobre o Brasil. A narrativa do Cândido tem início no território das reduções guaraníticas assaltadas por tropas portuguesas e espanholas em 1750, e prossegue através de uma geografia fantástica pelo interior do país até alcançar a Guiana.

BIBLIOGRAFIA

- AÇÃO PELA CIDADANIA. "Relatório Final". Seminário sobre Direitos dos Índios. Brasília. dezembro de 1990.
- AGOSTINHO, Pedro. "Incapacidade Civil Relativa à Tutela do Índio". In: SANTOS, Sílvio Coelho dos. O Índio Perante o Direito. Florianópolis. UFSC. 1982. pp.61-88.
- ALMEIDA, D. Luciano Mendes de. "A Evangelização à Luz de Puebla". In: SUESS, Paulo (Organizador). Queimada e Semeadura. Petrópolis, Vozes, 1988. pp.219-223.
- ANAYA, S. James. "Indigenous Rights Norms in Contemporary International Law". The Arizona Journal of International and Comparative Law. University of Arizona. 1991. pp. 2-39.
- ARNT, Ricardo Azambuja & SHWARTZMAN, Stephan. "Um Artificio Orgânico: Transição na Amazônia e Ambientalismo". Rio e Janeiro. Rocco, 1992. 366 pp.
- BARSH, Russel Lawrence. "Indigenous Peoples: An Emerging Object of International Law". American Journal of International Law. Vol. 80(2). April 1986. pp. 369-385.
- BASTOS, Augusto Roa e outros. "América Latina: 500 Anos de Conquista". São Paulo. Icone, 1988. 109 pp.
- BASTOS, Aurélio Wander. "As Terras Indígenas no Direito Constitucional e na Jurisprudência Brasileira". In: SANTOS, Sílvio Coelho dos e outros. Sociedades Indígenas e o Direito. Florianópolis. UFSC. 1985. pp. 85-98.
- BID. "Projeto de Cooperação Técnica Não-Reembolsável para o Fundo para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas da América Latina e do Caribe". Doc. AT-925. novembro de 1992.
- BID. "Acordo Constitutivo do Fundo para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas da América Latina e do Caribe". 1992.
- BID. "Estrategias y Procedimientos para Temas Socio-Culturales en Relación con el Medio Ambiente". Washington. Junio de 1990
- BOFF, Leonardo. "América Latina: Da Conquista à Nova Evangelização". São Paulo. Atica. 1992. 142 pp.
- BRASIL. Ministério da Cultura. "Atas Indigenistas". Brasília. Oriente, 1988. 143 pp.

- BRASIL. Presidência da República. "Indigenous Brasil". Brasília. Secretaria de Imprensa da PR, 1992. 41 pp.
- BRASIL. Presidência da República. "Política Indigenista". Brasília. Gabinete Civil da Presidência, 1982. 17 pp.
- BRASIL. Relatório para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. "The Challenge of Sustainable Development". Brasília. Secretaria de Imprensa da PR, 1992. 186 pp.
- BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. "Depoimentos perante a Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias". Diário da Assembléia Nacional Constituinte, mês de maio de 1987.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. "Relatório da Comissão Especial para apreciar e Dar Parecer aos Projetos de Revisão do Estatuto do Índio". Brasília, dezembro de 1992.
- BRASIL. Ministério da Justiça. "Relatório do Grupo de Trabalho criado pelo Decreto nº 99.405/90". Novembro de 1990.
- BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos. "A Questão Indígena no Brasil". Brasília, dezembro de 1990. (palestra). 30 pp.
- BRUNDTLAND, Gor H. e outros. Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. "Nosso Futuro Comum". Rio de Janeiro. Editora da FGV, 1988. 430 pp.
- BRUXEL. Arnaldo. "Os Trinta Povos Guaranis". Porto Alegre. Livraria Sulina Editora, 1978. 166 pp.
- BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. "Raízes do Brasil". 7a. ed. Rio de Janeiro. Livraria José Olympio Editora, 1973. 155 pp.
- CARVALHO, Edgard de Assis. "Identidade Etnico Cultural e Questão Nacional". In: SANTOS, Sílvio Coelho dos e outros. Sociedades Indígenas e o Direito. Florianópolis. UFSC, 1985. pp.67-75.
- CASTRO. "Xingu Hydroelectric: The State versus Indigenous Societies". In: SANTOS, Leinar Ayer. Hydroelectric Dams on Brazil's Xingu River and Indigenous Peoples. London. Survival International, 1987. pp.1-18.
- CEDI. "Terras Indígenas no Brasil". São Paulo. Centro Ecumênico de Documentação e Informação", 1990. 137 pp.
- CEDI. "Povos Indígenas no Brasil". Revista Aconteceu Especial. São Paulo. Centro Ecumênico de Documentação e Informação. Vols. nº 15 (1984) e nº 18 (1987-90). 332 pp. e 587 pp.

- CEDI/CONAGE. "Empresas de Mineração e Terras Indígenas na Amazônia". São Paulo. CEDI/CONAGE. 1987. 82 pp.
- CIMI. "Amazônia e Investida do Capital". In: BASTOS, Augusto Roa e outros. América Latina: 500 Anos de Conquista. São Paulo. Icone, 1988. pp.51-64.
- CIMI. "Legislação Indigenista Brasileira", coletânea. Brasília, Edições Loyola. 1989. 247 pp.
- CIMI. "Por uma Nova Política Indigenista". Brasília. 1990. 10 pp.
- CNBB-CIMI. "A Verdadeira Conspiração contra os Povos Indígenas, a Igreja e o Brasil". 2a. Ed. Brasília. Coronário Editora. 1989. 60 pp.
- CNBB. "Os Povos Indígenas e a Nova República". São Paulo. Edições Paulinas. 1986. 121 pp.
- CNBB. "Y-Juca-Pirama: O Índio: Aquele que Deve Morrer" (Manifesto de Bispos e Missionários). 1973. 28 pp.
- COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO. "O Índio e a Cidadania". São Paulo. Editora Brasiliense, 1983. 100 pp.
- CUNHA, Manuela Carneiro da (Organizadora). "História dos Índios no Brasil". São Paulo. Editora Schwarcz Ltda. 1992. 610 pp.
- CUNHA, Manuela Carneiro da. "Definições de Índio e Comunidades Indígenas". In: SANTOS, Silvio Coelho dos e outros. Sociedades Indígenas e o Direito. Florianópolis, UFSC. 1985. pp. 31-37.
- CUNHA, Manuela Carneiro da. "Introdução a uma História Indígena". In: História dos Índios no Brasil. São Paulo. Editora Schwarcz Ltda. 1992. pp. 9-26.
- CUNHA, Manuela Carneiro da. "Os Direitos do Índio". São Paulo. Editora Brasiliense. 1987. 230 pp.
- CUNHA, Manuela Carneiro da. "Os Direitos Indígenas e a Nova Constituição". In: revista América Indigenista. México. Instituto Indigenista Interamericano, Vol. XLVIII. 1988. pp 111-118.
- CUNHA, Manuela Carneiro da. "Política Indigenista no Século XIX". In: História dos Índios no Brasil. São Paulo. Editora Schwarcz Ltda. 1992. pp. 133-154.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. "Índios, Cidadania e Direitos". In: COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO. O Índio e a Cidadania. São Paulo, Editora Brasiliense. 1983. pp. 52-60.
- DAVIS, Shelton H. "Land Rights and Indigenous Peoples". Cambridge, Cultural Survival. 1988. 118 pp.
- DAVIS, Shelton H. "Vítimas do Milagre". Rio de Janeiro. Zahar. 1978. 208 pp.
- DURHAM, Eunice Ribeiro. "O Lugar de Índio". In: COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO. O

- Índio e a Cidadania. São Paulo. Editora Brasiliense. 1983. pp. 11-19.
- DUVIOLS, Pierre e outros. "Indianidad, Etnocídio, Indigenismo en América Latina". México. Instituto Indigenista Interamericano. 1988. 353 pp.
- FAO-III. "Poblaciones Indígenas de América Latina y el Caribe". México. Instituto Indigenista Interamericano. 1990. 139 pp.
- FAUSTO, Carlos. "Fragmentos de História e Cultura Tupinambá". In: CUNHA, Manuela Carneiro da. História dos Índios no Brasil. São Paulo. Editora Schwarcz Ltda, 1992. pp. 381-396.
- FERNANDES, Florestan. "A Função Social da Guerra na Sociedade Tupinambá". 2a. Ed. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo. 1970. 425 pp.
- FERNANDES, Florestan. "A Organização Social dos Tupinambá". São Paulo. Editora Hucitec. 1989. 325 pp.
- FRANCHETTO, Bruna. "O que é Terra Indígena? Uma Decisão do Supremo Tribunal Federal". In: SANTOS, Sílvio Coelho dos e outros. Sociedades Indígenas e o Direito. Florianópolis. UFSC, 1985. pp.99-119.
- FREYRE, Gilberto. "Casa-Grande & Senzala. 18a.ed. Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora. 1977. 573 pp.
- FRIEDERICI, Georg. "Caráter da Descoberta e Conquista da América pelos Europeus". Rio de Janeiro. Instituto Nacional do Livro. 1967. 516 pp.
- FUNAI. "Legislação e Jurisprudência Indígenas". Brasília, dez. 1983. 47 pp.
- FUNAI. "Política Indigenista". Brasília, dezembro de 1990. Propostas elaboradas por técnicos da Fundação. (texto mimeografado)
- FUNAI. Textos de discussão elaborados para o Grupo Interministerial designado pelo Decreto nº 99.405/90. Brasília, 1990.
- GAGLIARDI, José Mauro. "O Indígena e a República". São Paulo, Hucitec. 1989. 310 pp.
- GAIGER, Júlio M.G. "Direitos Indígenas na Constituição Brasileira de 1988". Brasília. CIMI. 1989. 21 pp.
- GOMES, Mércio Pereira. "Os Índios e o Brasil". Petrópolis, Vozes. 1988. 237 pp.
- GONÇALVES, Wagner. "Palestras do Chefe da Coordenadoria de Assuntos Indígenas da Procuradoria-Geral da República". (textos datilografados).
- HEINTZE, Hans Joachim. "International Law and Indigenous People". Law and State. Institute for Scientific Cooperation. Tübingen. Vol. 45. 1990. pp.37-66.
- HEMMING, John. "Amazon Frontier". Cambridge. Harvard University Press. 1987. 481 pp.

- HEMMING, John. "Red Gold". Cambridge. Harvard University Press. 1978. 677 pp.
- INDIAN LAW RESOURCE CENTER. "Indian Rights: Human Rights". Washington, I.L.R.C. 1984. 148 pp.
- INDIAN LAW RESOURCE CENTER. "Statements before the Interamerican Commission on Human Rights on the Case nº 7615. Yanomami of Brazil". Washington, 1990, 1992; and "Statement before the 43rd. session of the Subcommission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities". Geneva.
- INSTITUTO INDIGENISTA INTERAMERICANO. Revista "América Indígena", vol L. México. 1990. 158 pp.
- JUNQUEIRA, Carmen & CARVALHO, Edgard de A. (Organizadores). "Antropologia e Indigenismo na América Latina". São Paulo, Cortes Editora, 1981. 129 pp.
- JUNQUEIRA, Carmen. "Teoria e Prática do Indigenismo". In: Cadernos PUC. Ciências Sociais. São Paulo, Cortez Editora, vol nº 2, março 1980. pp 59-80.
- LARAIA, Roque de Barros. "Importância do Índio na Vida e na Identidade do Brasileiro". Brasília, UNB. 13 pp. (texto datilografado)
- LARAIA, Roque de Barros. "Índios do Brasil". Madri, Map Free, 1992.
- LARAIA, Roque de Barros. "O Índio e o Estado". In: SANTOS, Sílvio Coelho dos e outros, Sociedades Indígenas e o Direito. Florianópolis, UFSC, 1985. pp.61-66.
- LEPARGNEUR, Hubert. "O Futuro dos Índios no Brasil". Rio de Janeiro, Livraria Hachette do Brasil, 1975. 117 pp.
- LEVI-STRAUSS, Claude. "Tristes Tropiques". New York, Atheneum, 1974. 425 pp.
- LUSTOSA, Oscar de Figueiredo. "A Igreja, a Política Indigenista Ibérica e a Liberdade dos Índios". In: SUESS, Paulo (Organizador). Queimada e Semeadura. Petrópolis, Vozes, 1988. pp. 45-56.
- MARROQUIN, Alejandro D. "Balance del Indigenismo". México, Instituto Indigenista Inteamericano, 1977. 300 pp.
- MELATTI, Júlio César. "De Nóbrega a Rondon. Quatro Séculos de Política Indigenista". In: Atualidade Indígena. FUNAI, Brasília, Ano I,3. pp. 40-45.
- MELATTI, Júlio César. "Índios do Brasil". 5a. Ed. Brasília, Hucitec, 1987. 220 pp.
- MELO FRANCO, Afonso Arinos. "O Índio Brasileiro e a Revolução Francesa. 2a.ed. Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1976. 209 pp.
- MENDES, Gilmar Ferreira. "O Domínio da União sobre as Terras Indígenas". Brasília, Ministério Público Federal, 1988. 154 pp.
- MENDONÇA, Marcos Carneiro de. "A Amazônia na Era Pombalina". São Paulo, Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, 1963. 431 pp.

- MENEZES, Cláudia. “Balanço do Indigenismo Oficial: 1983”. In: SANTOS, Sílvia Coelho dos e outros, Sociedades Indígenas e o Direito. Florianópolis, UFSC, 1985. pp.76-84.
- MESTERS, Carlos & SUESS, Paulo. “Utopia Cativeira: Catquese Indígena e Libertação Indígena”. Petrópolis, Vozes, 1988. 88 pp.
- MONTEIRO, John Manuel. “Os Guarani e a História do Brasil Meridional”. In: CUNHA, Manuela Carneiro da, História dos Índios no Brasil. São Paulo, Editora Schwarcz Ltda, 1992. pp.475-500.
- MOREIRA NETO, Carlos Araújo. “Índios da Amazônia. De Maioria a Minoria (1750-1850)”. Petrópolis, Vozes, 1988. 348 pp.
- MOREIRA NETO, Carlos de Araújo. “A Política Indigenista Brasileira durante o Século XIX”, Tese de Doutorado. Cadeira de Antropologia, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Rio Claro (SP). 1971. 389 pp.
- NUTELS, Noel. “Memórias e Depoimentos”. Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1974. 148 pp.
- OEA. “Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano”. 1992.
- OIT. Documentação e Atas da Conferência Internacional do Trabalho relativos à revisão da Convenção nº 169. Informes VI(1), VI(2), IV(1), IV(2A), e IV(2B) da 75a. e 76a. sessão da CIT. 1988, 1989.
- OLIVEIRA, João Pacheco de (Organizador). “Os Poderes e as Terras dos Índios”. Rio de Janeiro, Museu Nacional, 1989. 203 pp.
- OLIVEIRA, João Pacheco de (Organizador). “Projeto Calha Norte: Militares, Índios e Fronteiras”. *Antropologia e Indigenismo*. Rio de Janeiro, Editora URFJ, nº 1, novembro 1990. 148 pp.
- OLIVEIRA, João Pacheco de (Organizador). “Sociedade Indígenas & Indigenismo no Brasil”. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 1987. 264 pp.
- OLIVEIRA, João Pacheco de. “Contexto e Horizonte Ideológico: Reflexões sobre o Estatuto do Índio”. In: SANTOS, Sílvia Coelho dos e outros, Sociedades Indígenas e o Direito. Florianópolis, Editora da UFSC, 1985. pp 17-30.
- OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. “A Crise do Indigenismo”. Campinas, Editora da Unicamp, 1988. 94 pp.
- OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. “Identidade, Etnia e Estrutura Social”. São Paulo, Livraria Pioneira Editora, 1976. 118 pp.
- OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. “Sociologia do Brasil Indígena”. Rio de Janeiro, Edições Tempo Brasileiro, 1978. 221 pp.

- UNITED NATIONS. "General Assembly Resolutions on the International Year for the World's Indigenous People". Doc. 45/164, 46/128, and A/47/L.33*.
- UNITED NATIONS. "Human Rights. A Compilation of International Instruments".
- UNITED NATIONS. "Human Rights. Status of International Instruments".
- UNITED NATIONS. "Intellectual Property of Indigenous Peoples: Report by the Secretary-General" Doc. E/CN.4/Sub.2/1992/30.
- UNITED NATIONS. "Report of the Meeting of Experts to review the experience of countries in the operation of schemes of internal self-government for indigenous peoples". Nuuk (Greenland), September 1992. Doc. E/CN.4/1992/42.
- UNITED NATIONS. "Report of The United Nations Conference on Environment and Development". Doc. A/CONF.151/26 (Vol. I-IV).
- UNITED NATIONS. "Report of the United Nations Technical Conference on Practical Experience in the Realization of Sustainable and Environmentally Sound Self-Development of Indigenous Peoples". Santiago, May 1992. Doc. E/CN.4/Sub.2/1992/31.
- UNITED NATIONS. "Report of the Working Group on Indigenous Populations on its 10th session. Doc. E/CN.4/Sub.2/1992/33.
- UNITED NATIONS. "Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations". Report by the Special Rapporteur of the Subcommission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, vol. V, Conclusions, Proposals and Recommendations. Doc. E/CN.4/Sub.2/1986/Add.4.
- UNITED NATIONS. "Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities". Report by the Special Rapporteur of the Subcommission on Prevention of Discrimination and protection of Minorities. 1991.
- UNITED NATIONS. "Study on treaties, agreements and other constructive arrangements between States and indigenous populations". Doc. E/CN.4/Sub.2/1992/32.
- UNITED NATIONS. "The Rights of Indigenous Peoples", Fact Sheet n° 9. Geneva, 1990. 18 pp.
- UNITED NATIONS. "United Nations Action in the Field of Human Rights".
- UNITED NATIONS. "Working paper on the question of the ownership and control of the cultural property of indigenous peoples". Doc. E/CN.4/Sub.2/1991/34.
- WORLD BANK. "A Review of the World Bank Experience with Indigenous Land Regularization Programs in Lowland South America". May 1992.
- WORLD BANK. "Operational Directive 4.20: Indigenous Peoples". 1991.
- WORLD BANK. "World Bank Approches to the Environment in Brazil: A Review of Selected Projects". April. 1992.

A pesquisa documental envolveu igualmente consulta a comunicações arquivadas na Secretaria de Estado (Divisão Especial de Meio Ambiente), na Embaixada em Washington, na Missão junto às Nações Unidas e na Delegação junto à OEA. Foram realizadas entrevistas nas seguintes entidades governamentais, multilaterais, não-governamentais e acadêmicas: Presidência da República, Secretaria de Meio Ambiente, Secretaria de Assuntos Estratégicos, Ministério da Justiça, Ministério do Trabalho, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério das Minas e Energia, FUNAI, Adidância do Exército na Embaixada em Washington, Procuradoria-Geral da República, Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, Câmara de Deputados, Senado Federal, Universidade de Brasília, Organização das Nações Unidas, Organização dos Estados Americanos, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Instituto Indigenista Interamericano, Centro Ecumênico de Documentação e Informação, Núcleo de Direitos Indígenas, Centro Indigenista Missionário, Indian Law Resource Center, e Environment Defense Fund.

