

O reconhecimento dos direitos dos povos indígenas sob a perspectiva internacional e a brasileira

The recognition of the indigenous peoples rights from the international and the Brazilian perspectives

MARIANA YOKOYA SIMONI*

Meridiano 47 n. 105, abr. 2009 [p. 37 a 42]

A discussão acerca da demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol, localizada no estado de Roraima, tornou-se proeminente no final do ano passado e espaços para se pensar a questão e os seus múltiplos aspectos foram postos por grupos acadêmicos, jurídicos e políticos, dentre outros. A demarcação da terra tem sido objeto de controvérsia desde a homologação da área, em abril de 2005, e a competência da decisão foi incumbida ao Supremo Tribunal Federal (STF) em meados de 2006. Em 19 de março deste ano, após quatro etapas de julgamento, o STF decidiu pela demarcação contínua das terras indígenas e, assim, pela saída dos produtores rurais, cuja data limite é 30 de abril.

A abordagem às questões referentes aos povos indígenas modificou-se em termos conceituais, legais e analíticos nas últimas décadas, nos contextos nacional e internacional. O reconhecimento dos povos indígenas pelo direito internacional ocorreu principalmente nas últimas três décadas, impulsionado por movimentos de direitos humanos e ativismo indígena internacional. Um ponto interessante é que, ao passo que o discurso sobre os povos indígenas evoca noções de identidade e permanência imemoriais, a noção de “povos indígenas” como conceito analítico e como categoria de identidade global detentora de titularidade a certos direitos é um fenômeno que se iniciou nos anos 1980 (Niezen. 2003).

Atualmente, o reconhecimento de direitos indígenas distintos, por parte de atores estatais e não-estatais, abarca preocupações para além dos

direitos baseados no princípio de igualdade entre os indivíduos e no de não-discriminação. Os direitos dos povos indígenas fundamentam-se no direito à autodeterminação dos povos – expresso nos Pactos Internacionais de Direitos Humanos de 1966 –, o que enceta discussões sobre as possíveis interpretações de critérios de referencialidade do conceito “povos” e da forma de exercício dessa autodeterminação. No caso da terra Raposa Serra do Sol, como em outros casos, polarizam-se as ações e os objetivos dos povos indígenas como contraditórios à “soberania estatal” e à “uniformidade constitucional”, enrijecendo-se discursos dicotômicos e míticos de Justiça e Ordem.

O objetivo da presente análise é descrever, brevemente, o surgimento e a evolução do tema dos direitos dos povos indígenas na agenda de organizações internacionais – como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Banco Mundial e as Nações Unidas – bem como sua contrapartida no Brasil, enfocando-se na decisão judicial a respeito da terra Raposa Serra do Sol

Surgimento e evolução do tema na agenda internacional

Os enquadramentos do tema dos povos indígenas estão profundamente ligados ao processo de colonização, com as missões catequistas e civilizatórias, e ao processo de descolonização, com o desenvolvimento do princípio de autodeterminação dos povos. Um dos primeiros documentos internacionais relevantes

* Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PET-REL e do Laboratório de Análise em Relações Internacionais – LARI (mariana.simoni@gmail.com).

para o tema é a Convenção No. 107 da Organização Internacional do Trabalho, adotada em 1957, relativa à proteção e à integração das *populações indígenas* e de outras populações tribais ou semitribais nos países independentes. Nesta convenção, estão subjacentes idéias de uniformização jurídica e assimilação como melhor forma de abolir as desigualdades e promover o “avanço” das culturas indígenas. Tal ideário foi influente em organismos como o Banco Mundial, cuja política para essas populações era a implementação de projetos de desenvolvimento progressivo para permitir a aculturação “lenta e gradual” (Roulant. 2004).

A partir dos Pactos Internacionais de Direitos Humanos de 1966 – Direitos Civis e Políticos, e Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – o princípio de autodeterminação dos povos, presente na Carta das Nações Unidas e em outros documentos não vinculantes, tornou-se *direito* de autodeterminação dos povos e com expressa conotação de direitos humanos. O direito à autodeterminação refere-se ao direito de um povo livremente decidir sobre sua organização política e livremente buscar seu desenvolvimento econômico, social e cultural.

Dentro dessa moldura conceitual, em 1977, realizou-se a primeira conferência internacional de Organizações Não-Governamentais (ONGs) nas Nações Unidas sobre a discriminação contra as populações indígenas das Américas. Essa conferência constitui um importante marco na medida em que, pela primeira vez, os grupos indígenas reivindicaram a designação de *povos*, e não mais de minoria étnica, e também reclamaram a criação de um grupo de trabalho específico na ONU. No ano de 1982, estabeleceu-se o Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre Populações Indígenas, que foi encarregado da redação de uma Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas, cuja primeira versão foi feita em 1988 e sofreu sucessivas modificações até o ano retrasado.

A maior conquista, em 1989, para o reconhecimento dos povos indígenas foi a adoção da Convenção No. 169 da OIT, que substituiu o termo *populações* por *povos indígenas*, com a ressalva de que o emprego do termo “povos” não poderia ser interpretado como tendo implicações ligadas ao direito internacional. A Convenção estabelece o sentimento de pertença

como um dos critérios fundamentais para a determinação de grupos indígenas, que se distinguem por viver em condições sociais, econômicas, políticas e culturais diferenciadas, por possuir próprios costumes, tradições e instituições, bem como por descender de populações que habitavam a região antes do estabelecimento das presentes fronteiras do Estado-nação.

Além disso, a Convenção reconhece a igualdade, a especificidade desses povos, e o direito de exercício de auto-regulação de suas instituições, seu desenvolvimento econômico, suas formas de vida cultural e espiritual, dentro do Estado em que vivem. Os governos possuem a responsabilidade de desenvolver e coordenar, junto dos povos envolvidos, ação sistemática para proteção dos direitos desses povos, garantia da igualdade de oportunidades e eliminação de diferenças socioeconômicas. Para tanto, os governos têm de garantir os direitos de *propriedade* e *posse* das terras tradicionalmente ocupadas, do *uso* e *preservação* dos recursos naturais nelas encontrados, bem como de acesso a serviços de saúde e de educação básicos, observando suas necessidades particulares.

Assim, observa-se uma transição de uma perspectiva assimilacionista, defensora de uma categorização exógena de “povos indígenas” e de políticas de assimilação e integração à sociedade “nacional”, para uma perspectiva de *reconhecimento* desses povos. Essa última considera o requisito de identificação *ao* e *do* grupo como um dos fatores essenciais para a identidade indígena, e procura definir e proteger direitos específicos para os índios. É neste marco que se pode falar de “povos indígenas” como uma categoria una em termos legais, analíticos e, também, expressão de identidade local e global.

Em consonância com essas idéias, o Banco Mundial, em 1991, adotou uma diretriz que definia “povos indígenas” de forma mais ampla e atentava para a necessidade de proteger os indígenas *contra* projetos de desenvolvimento que poderiam criar-lhes obstáculos e deixando a associação a planos e projetos ao desejo voluntário dos indígenas. Em março de 1995, a Comissão de Direitos Humanos criou um Grupo de Trabalho para a revisão do Rascunho da Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas,

ocasião em que o presidente da mesa garantiu às organizações não-governamentais indígenas igualdade procedimental aos Estados-membros. Isso estabeleceu um precedente para a participação de ONGs indígenas nas reuniões anuais do grupo de trabalho.

Ao longo da última década, o grupo de trabalho reuniu-se para rever o rascunho, recebendo propostas de Estados-membros e ONGs indígenas. Um ponto controverso surgiu em 2005, quando da submissão de uma proposta de EUA, Austrália e Nova Zelândia para a qualificação do direito de autodeterminação em termos de línguas. Tal proposta foi escrutinada por 36 ONGs indígenas, argüindo que isso seria um duplo padrão para com os direitos humanos indígenas. O argumento é que, nos tratados de direitos humanos internacionais, o direito coletivo à autodeterminação não é um *direito qualificado*, de maneira que classificar esse direito apenas na Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas seria uma forma de discriminação.

Após longos debates, em junho de 2006, aprovou-se o Rascunho da Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. Em 13 de setembro de 2007, houve a aprovação, com 143 votos a favor na Assembléia Geral, da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. A declaração não possui força mandatária, mas se argumenta que o documento pode adquirir legitimidade internacional devido ao número de votos favoráveis.

Uma informação notável, mas não surpreendente, é que quatro países com grandes populações indígenas votaram contra: Estados Unidos, Canadá, Nova Zelândia e Austrália. O Brasil votou a favor da declaração. As feições gerais dos argumentos apresentados por esses quatro países são: (1) a falta de uma definição clara do termo “indígena”; (2) as referências e construções potencialmente impróprias quanto ao direito de autodeterminação; (3) as discordâncias referentes aos direitos a terra, aos territórios e aos recursos naturais; e (4) o entendimento de que as leis comunitárias infringem a universalidade constitucional.

A ascensão do tema dos direitos dos povos indígenas na agenda internacional possui duas feições

marcantes: primeiro, o papel desempenhado por ONGs e movimentos indígenas, em especial aqueles provenientes da América do Norte; e, segundo, que o desenvolvimento dos direitos dos povos indígenas deu-se concomitantemente aos avanços de teoria do direito e antropologia jurídica naquela região. Deste modo, o processo de reconhecimento dos povos indígenas é um caso em que o papel das ONGs e das comunidades epistêmicas é decisivo para a formulação da agenda de discussão.

Uma reflexão, relacionada às considerações acima, é pensar que muitas das definições e caracterizações relativas aos povos indígenas são feitas com base nos índios de Américas, Europa e Oceania, de forma que não está claro o contexto em que vivem índios de outras partes, como África e Ásia, bem como a forma com que foram recebidos e operacionalizados os direitos dos povos indígenas. Isso é um ponto relevante na medida em que a maioria numérica do que se considera povos indígenas está nessas áreas.

No Brasil

A ambígua relação entre o Estado e a sociedade brasileiros para com os índios remete ao processo de consolidação do território brasileiro e à construção de um imaginário nacional, nas diferentes configurações sócio-históricas pelas quais passou o Brasil. Por um lado, o índio remoto, temporal ou espacialmente, compõe o imaginário do surgimento da nação brasileira, miscigenada e única. Por outro, o índio com demandas por direitos e por participação social e política atravessa a aspiração à homogeneidade e unidade nacionais (Ramos. 2004).

Nas Constituições federais anteriores à de 1988, assegurava-se aos “silvícolas” a posse permanente das terras em que estavam localizados, e o direito ao usufruto dos recursos naturais e de todas as utilidades nelas existentes. O caráter dessas disposições era assimilacionista, argüindo que os índios, sendo “relativamente capazes”, deveriam ser tutelados por um órgão indigenista estatal – o Serviço de Proteção ao Índio (SPI), de 1910 a 1967, e, atualmente, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) – até que eles pudessem ser “integrados à comunhão nacional”.

Tal perspectiva possuía dimensões regionais, como bem expressos nos objetivos do indigenismo oficial do Primeiro Congresso Indigenista Interamericano de Pátzcuaro, em 1940: (1) uma política indigenista adequada era necessária para acelerar e consolidar a integração nacional dos países latinoamericanos; e (2) essas políticas serviriam para promover o desenvolvimento econômico e social das comunidades indígenas. Assim, o tratamento e os serviços públicos destinados aos povos indígenas eram considerados, não como direitos, mas como uma concessão do Estado, e isso em função de seus interesses e da *nação como um todo* (Stavenhagen. 1998).

A Constituição Federal Brasileira de 1988 reconhece aos índios os direitos de manter suas culturas, tradições e organizações sociais, a posse permanente das terras tradicionalmente ocupadas – mas a propriedade e a competência da demarcação cabem à União –, e a possibilidade de iniciar processos judiciais com o auxílio do Ministério Público, sem a intermediação da FUNAI. As conquistas da Constituição são consideradas bases legais apropriadas para as reivindicações indígenas mais fundamentais. Entretanto, tal base não possui uma contrapartida na legislação ordinária, de forma que, desde 1991, alguns projetos de lei procuram realizar uma revisão e operacionalização das disposições constitucionais em outros níveis.

Em 1991, a Convenção No. 169 da OIT é assinada pelo Executivo. O Projeto de Decreto Legislativo passou pela Câmara em 1993 e, em seguida, ficou parado no Senado até 2000, quando a Comissão de Constituição e Justiça aprovou-o com uma emenda que pedia a supressão dos termos “povos” e “território”, com a justificativa de que feriam a soberania nacional e a Constituição, que define as terras indígenas como propriedade da União com usufruto dos povos indígenas. A Convenção só viria a ser ratificada em 2002.

Em setembro de 2007, a delegação brasileira vota a favor da Declaração das Nações Unidas para os Direitos dos Povos Indígenas. A declaração não possui força vinculante e muitas das questões ainda se encontram abertas à argumentação. Polarizações como soberania/interesse nacional e direito à

autodeterminação dos povos indígenas, soberania externa e soberania interna, esta última entendida ainda como direito à democracia, permeiam as discussões, selecionando os conceitos empregados e as relações que esses evocam.

A abordagem e o desenvolvimento dos direitos dos povos indígenas na agenda nacional estão claramente ligados à maior visibilidade de tais direitos no contexto internacional, principalmente a partir de sua vinculação com os direitos humanos e o direito dos povos. Nesse sentido, os grupos pró-indígenas ajudaram a projetar a causa brasileira na arena internacional dos direitos humanos, o que, posto frente à sensibilidade do Estado brasileiro quanto a sua imagem e prestígio internacionais, garantiu maior poder de barganha para as reivindicações indígenas (Ramos. 2004).

O caso da Raposa Serra do Sol

A discussão sobre a demarcação da terra Raposa Serra do Sol – de 1,7 milhões de hectares e habitada por cerca de 18 mil indígenas de diferentes etnias, e também não-índios –, tem-se estendido por mais de vinte anos e consiste, em linhas gerais, na forma com que se dará essa demarcação. A maior parte dos índios de Roraima demanda a homologação contínua da área, e não em ilhas isoladas, como o desejam os agricultores que ocuparam as terras na década de 1990 e que, atualmente, contam com o apoio de uma parte dos indígenas que ali vivem. Esses agricultores, principalmente rizicultores, querem a homologação fracionada, ou seja, que se excluam as suas áreas produtivas, as estradas, as vilas e o município de Uiramutã, somando-se uma extensão de 600 mil hectares.

Após quatro dias de julgamento em diferentes etapas, em agosto, setembro, dezembro e, agora, em 19 de março, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela *demarcação contínua* das terras indígenas e, assim, pela saída dos produtores rurais, cuja data limite é 30 de abril. O ministro do STF, Carlos Ayres Brito, afirma acreditar que não haverá resistências por parte dos rizicultores, mas que tanto a Polícia Federal quanto a Força Nacional de Segurança permanecerão no local

como garantia da saída dentro do prazo. Além do provavelmente conturbado processo de saída, cabe ter em mente que, uma vez encerrada a demarcação, iniciar-se-ão julgamentos no que diz respeito ao valor das indenizações destinadas aos rizicultores.

O caso da Raposa Serra do Sol remete a muitas das discussões conceituais e teóricas até aqui discutidas, e é interessante atentar para a linguagem e os conceitos utilizados e como esses são operacionalizados na construção de argumentos. De forma simples e sucinta, procurar-se-á observar: primeiro, o modo de definição e identificação de povos indígenas e as instituições aqui envolvidas; segundo, quais os direitos a que esses povos são titulares e de que forma está previsto, ou não, o exercício dos mesmos; e, terceiro, os diferentes argumentos das partes contidos nos dois primeiros.

A homologação da área da Raposa Serra do Sol, em 1998, constituiu a última etapa de um processo que envolveu laudos antropológicos, estudos de identificação e delimitação do território, coordenados pela FUNAI. Uma das ressalvas incluídas na decisão do STF é exatamente a de que haja efetiva participação de todos os entes da Federação no processo de definição e demarcação de terras, o que retiraria a centralidade da FUNAI, órgão responsável por essas competências durante os últimos 40 anos.

Em segundo lugar, a decisão do STF e as condições apresentadas pelo ministro Menezes Direito conformam *limites do exercício de autodeterminação* dos povos indígenas no que concerne ao direito a terra e aos territórios, e ao acesso dos recursos naturais nelas existentes e, assim, estabelecem uma referência para a análise dos 227 casos de demarcação de terras indígenas. Um ponto importante posto pelo ministro Menezes Direito é a substituição da teoria do indigenato pela teoria do fato indígena. A primeira argumenta que a posse das terras é “imemorial”, não sendo possível definir sua data de início. Já a segunda teoria, adotada pelo ministro, é que o direito de posse dos indígenas começou com a Constituição de 1988, com o Capítulo VIII. A data da promulgação foi considerada como comprovação da ocupação, o que estabelece um estatuto jurídico da demarcação, inexistente até aquele momento.

Apesar da ratificação da Convenção No. 169, que declara expressamente a obrigação estatal de reconhecer a autonomia dos povos e de garantir propriedade e posse das terras, cabe lembrar que a propriedade das terras demarcadas é da União, o que se reflete em construções como “reserva Raposa Serra do Sol”, com a palavra *reserva* trazendo muito das idéias de proteção e tutela estatal. O voto do ministro Menezes Direito apresentou, ainda, 19 condições para a demarcação, relativas à (1) limitações para utilização, pesquisa e exploração econômica das riquezas minerais e dos potenciais energéticos, (2) questões ligadas à soberania nacional e livre atuação da Polícia Federal e das Forças Armadas sem consulta prévia às comunidades indígenas, (3) questões referentes ao próprio processo de demarcação de terras indígenas.

Diante disso, o deputado federal Aldo Rebelo (PC do B/SP) afirmou que a decisão do STF constitui um precedente para que “sejam implantados no Brasil um Estado multinacional e uma nação balcanizada”. O ímpeto do discurso nem sempre é acompanhado de precisão conceitual e analítica. Não obstante, a afirmação expõe uma característica interessante desse tipo de discurso, que é exatamente a importância de conceitos como nação e Estado-nação não pelo seu significado *per se*, mas pela sua força ilocucionária. Dessa maneira, essa primeira e última objeção quanto à existência de *nações indígenas* – invocada pelo direito coletivo à autodeterminação – dentro da nação brasileira foi afastada com a explícita negativa de qualquer menção a nações. A questão foi tratada, enfim, em termos de regulação das relações e das competências do Estado brasileiro com povos indígenas titulares de direitos àquele território.

Conclusão

O direito dos povos indígenas desenvolveu-se no sentido de garantir o reconhecimento desses povos em bases conceituais e legais mais amplas, principalmente a partir do momento em que as relações entre Estados e esses povos se enquadraram no referencial de direitos humanos. No caso do Brasil, a projeção internacional das demandas indígenas

constitui um passo fundamental para a ampliação da base jurídica e de política públicas para com os povos indígenas. Já a forma com que esses direitos são vistos, internalizados e aplicados pode ocorrer de forma distinta, a exemplo do caso da terra indígena Raposa Serra do Sol. Por outro lado, uma questão interessante, mas que não foi objeto dessa análise, é pensar como o caráter dos movimentos indígenas e as próprias identidades indígenas se reformularam diante de categorias e de um discurso global de valorização da diversidade cultural.

Bibliografia

- BLOCH, Anne-Christine. Minorities and Indigenous Peoples In: Eide, A. (Org.) Economic, Social and Cultural Rights, A Textbook. Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.
- HAVERCROFT, Jonathan. Sovereignty, recognition and indigenous peoples. In: PRICE, Richard M. Moral Limit and Possibility in World Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- NIEZEN, Ronald. A New Global Phenomeno?. In: The Origins of Indigenism: Human Rights and the Politics of Identity. Berkeley: University of California Press, 2003.
- RAMOS, Alcida R. O Pluralismo brasileiro na berlinda. Brasília: Série Antropologia, 2004.
- ROULAND, Norbert. Direito das minorias e dos povos autóctones. Brasília: Editora UnB, 2004.
- ROSAS, Allan. The Right of Self-Determination. In: Eide, A. (Org.) Economic, Social and Cultural Rights, A Textbook. Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.
- STAVENHAHEN, Rodolfo. El sistema internacional de los derechos humanos, 1998.

Recebido em 27/04/2009

Aprovado em 29/04/2009

Resumo: O objetivo da presente análise é descrever, brevemente, o surgimento e a evolução do tema dos direitos dos povos indígenas na agenda de organizações internacionais – como a Organização Internacional do Trabalho, o Banco Mundial e as Nações Unidas – bem como sua contrapartida no Brasil, enfocando-se na decisão judicial a respeito da terra Raposa Serra do Sol.

Abstract: The purpose of this paper is to briefly describe the start and evolution of the indigenous peoples' rights theme in the international organizations' agenda – International Labor Organization, World Bank and United Nations – and its counterpart in Brazil, focusing on the judicial decision about the land Raposa Serra do Sol.

Palavras-chave: Direitos dos povos indígenas; Direitos humanos; Terra indígena Raposa Serra do Sol

Key words: Indigenous peoples' rights; Human rights; Indigenous land Raposa Serra do Sol

