



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

Thiago Almeida Garcia

Universidade de Brasília - UnB
e-mail: thiagoalmeidagarcia@gmail.com

Resumo

Este trabalho tem como objetivo apresentar parte das reflexões resultantes de pesquisa de doutorado concluída em 2015 sobre as relações entre Estados nacionais e povos indígenas no Brasil e na Bolívia. A pesquisa foi realizada a partir dos debates sobre a aplicação do direito de consulta livre, prévia e informada previsto na Convenção 169 da OIT e na Declaração da ONU sobre os direitos dos povos indígenas. As discussões realizadas nos dois países sobre a questão do direito de consulta nos permitiram tecer considerações sobre a autodeterminação indígena a partir de quatro dimensões complementares: consciência identitária, autonomia, participação e consulta. A consolidação desses direitos são caminhos possíveis para a superação das práticas coloniais que ainda permeiam as relações entre povos indígenas e Estados nacionais latino-americanos.

Palavras-chave: autodeterminação indígena, direito de consulta, participação social, identidade.

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo presentar parte de las reflexiones resultantes de investigación de doctorado concluída en 2015 sobre las relaciones entre Estados nacionales y pueblos indígenas en Brasil y en Bolivia. La investigación se realizó a partir de los debates sobre la aplicación del derecho de consulta libre, previa e informada previsto en el Convenio 169 de la OIT y en la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas. Las discusiones realizadas en los dos países sobre la cuestión del derecho de consulta nos permitieron tejer consideraciones sobre la autodeterminación indígena a partir de cuatro dimensiones complementarias: conciencia identitaria, autonomía, participación y consulta. La consolidación de esos derechos son caminos posibles para la superación de las prácticas coloniales que aún permean las relaciones entre pueblos indígenas y Estados nacionales latinoamericanos.

Palabras clave: autodeterminación indígena, derecho de consulta, participación social, identidad.

Abstract

This paper aims to present part of the reflections resulting from doctoral research completed in 2015 on the relations between national states and indigenous peoples in Brazil and Bolivia. The research was carried out from the debates on the application of the right of free, prior and informed consultation provided for in ILO Convention 169 and in the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. The discussions in the two countries on the question of the right of consultation allowed us to consider indigenous self-

determination from four complementary dimensions: identity consciousness, autonomy, participation and consultation. The consolidation of these rights are possible ways of overcoming colonial practices that still permeate relations between indigenous peoples and Latin American national states.

Keywords: indigenous self-determination, right of consultation, social participation, identity.

O presente artigo é resultado da minha tese de doutorado defendida em 2015 que analisou, em perspectiva comparada, as relações entre Estados nacionais e povos indígenas no Brasil e na Bolívia a partir dos debates sobre a aplicação do direito de consulta livre, prévia e informada previsto na Convenção 169 da OIT e na Declaração da ONU sobre os direitos dos povos indígenas. Para possibilitar essa abordagem, a pesquisa foi realizada a partir dos espaços de discussão fomentados pelos processos de regulamentação e aplicação desse direito de forma a visualizar como os Estados nacionais incorporam os avanços normativos do direito internacional em suas práticas junto aos povos indígenas.

Os debates sobre a consulta constituíram o que chamamos de arenas políticas da consulta, em que atores estatais, indígenas e da sociedade civil disputam o sentido e o controle sobre o direito de consulta, em leituras que oscilam entre a burocratização e tutela sobre a consulta e o entendimento desse direito como dimensão essencial do exercício das formas próprias de autodeterminação dos povos indígenas. Durante o período de duração do doutorado (2011-2015) busquei acompanhar essas arenas políticas através do diálogo com os atores protagonistas desses processos e o acompanhamento de parte das reuniões e debates suscitados pelas tentativas de regulamentação do direito de consulta.

Naquele momento, concluí que os debates sobre a consulta constituíram o que chamamos de arenas políticas da consulta, em que atores estatais, indígenas e da sociedade civil disputam o sentido e o controle sobre o direito de consulta, em leituras que oscilam entre a burocratização e tutela sobre a consulta e o entendimento desse direito como dimensão essencial do exercício das formas próprias de autodeterminação dos povos indígenas.

Diante da identificação de visões discrepantes em relação ao alcance dos direitos conquistados pelos povos indígenas e estabelecidos no direito consuetudinário internacional, busquei contribuir com as discussões acerca do exercício da autodeterminação dos povos indígenas analisando as suas diferentes dimensões. São as reflexões geradas por essas discussões que apresento nesse artigo.

1. O direito à autodeterminação e as novas constituições na América Latina

São leis que agora nós temos. Antes dessas leis e da nossa Constituição Política do Estado Plurinacional [da Bolívia], antes disso, tínhamos só um artigo na Constituição e conseguíamos nos defender. Agora, temos muitos artigos, mas o que tem acontecido? Em primeiro lugar, o Governo nos desbarata para que nós não entremos com exigências, para que não coloquemos em prática, para não exercermos o nosso direito à livre consulta, à livre determinação, a uma vida econômica, cultural e política autônoma. Tudo isso está na Constituição e nos instrumentos em nível internacional (FRANCISCO IBARRA ORTEGA. Liderança indígena qhara-qhara e membro da CONAMAQ. Entrevista ao autor. Novembro de 2014, Cochabamba-Bolívia, tradução própria).

A fala de Francisco Ibarra nos remete à importância da consolidação dos direitos indígenas através das legislações nacionais e internacionais. A existência atual de mecanismos legais baseados na autodeterminação é a consequência mais visível da influência do direito internacional no ordenamento jurídico dos países latino-americanos.

O reconhecimento de direitos é um processo que foi possibilitado pela articulação e mobilização dos povos indígenas e tribais em todo o mundo. Foi a partir da luta por reconhecimento e participação de representantes indígenas, enquanto sujeitos políticos representativos de suas comunidades e povos, que se constituiu um campo político internacional, a partir do qual as instâncias internacionais como a Organização das Nações Unidas, tomaram conhecimento e trabalharam para a pactuação de um sistema internacional de promoção e defesa dos direitos humanos desses povos. Essa articulação possibilitou processos de construção social de um *corpus* jurídico internacional, chamado por James Anaya (2006: 32) de "direito internacional consuetudinário". Em todo esse processo, os povos indígenas demonstraram grande capacidade de promover mudanças de perspectivas e assumiram a vanguarda no aprimoramento dos direitos humanos, o que acarretou mudanças nas legislações de seus países.

O estabelecimento de um arcabouço jurídico internacional influenciou positivamente as legislações e as políticas indigenistas dos Estados nacionais que aderiram a esses instrumentos, como o Brasil e a Bolívia. Isso porque, em primeiro lugar, esses espaços, a partir de longos processos de negociação, produziram normas muito mais avançadas do que as legislações nacionais existentes. Segundo pelo fato de tais legislações

internacionais gerarem estabilidade, na medida em que buscam impedir que os Estados nacionais façam mudanças legislativas sem respeitarem os *standards* mínimos previstos nesses instrumentos internacionais.

O direito internacional consuetudinário e suas instâncias de controle e monitoramento assumem o papel de estabilizador e de controle sobre tentativas de violação dos direitos dos povos indígenas, bem como de promotor perante os Estados nacionais do direito à autodeterminação. Nesse papel, contribuem também para o fortalecimento político desses povos.

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

Ao analisar o atual cenário interétnico latino-americano cabe perguntamos sobre quais são os motivos que possibilitaram a interrupção de processos que pareciam levar, em definitivo, os povos indígenas a desaparecer enquanto grupos étnicos diferenciados. Um dos motivos para isso foi a constituição de um sistema de promoção e defesa dos direitos dos povos indígenas. Tendo como referência as observações de Xabier Etxeberria (2006: 16-17), podemos afirmar que esse sistema internacional se desenvolveu da seguinte forma: identificação das graves violações de direitos humanos sofridas por povos indígenas e tribais em todo o mundo, diante de situações coloniais e pós-coloniais, com privação de direitos civis, políticos, econômicos, sociais, territoriais e culturais; diagnóstico de que essas violações e a falta de acesso aos direitos devem-se às relações assimétricas e de poder a que esses grupos são submetidos em seus países, decorrentes das suas identidades étnicas; revisão e contextualização dos conceitos universais de forma a conciliar os direitos humanos gerais aos direitos específicos desses grupos étnicos, de acordo com as suas realidades, prioridades e projetos de futuro; sensibilização, negociação e diálogo para a adesão dos Estados aos princípios e preceitos construídos coletivamente, com estabelecimento de instâncias de acompanhamento e monitoramento para a correta aplicação desses direitos.

Importante lembrar que a atuação política dos povos indígenas na região latino-americana foi ampliada nas últimas décadas, mas não é exatamente algo recente. Durante todo o período colonial e pós-colonial, ela aconteceu por meio de processos de resistência e negociação, apesar das políticas de dominação impostas pelas relações entre “colonizadores” e “colonizados”. Para Bonfil Batalla (1981), a história dos povos indígenas, a partir da invasão europeia nas Américas, é a de lutas contra a dominação contínua e incessante, com momentos de resistência, momentos de rebelião e outros de resiliência. Nesse sentido, os povos indígenas sempre foram agentes políticos importantes.

No entanto, nas últimas décadas, a presença indígena materializa-se em novos cenários, dentro de um contexto internacional de consolidação de instâncias de direitos humanos e de processos de redemocratização nos países da América Latina. Após um longo período de instabilidade e golpes civis e militares em boa parte dos países da região, ocorreram processos importantes de redemocratização, nos quais os movimentos sociais desempenharam um papel fundamental. De tais processos resultam avanços importantes nos campos sociais, políticos e jurídicos, com quebras nos cânones liberais hegemônicos dos Estados nacionais. É uma nova fase voltada à consolidação e ao alargamento das democracias, com um viés mais participativo expresso pela criação de espaços públicos de participação.

Para os povos indígenas latino-americanos, essas “novas noções de cidadania” (DAGNINO, 1994: 103) não se limitaram à inclusão dos povos indígenas nos “processos civilizatórios” dos Estados nacionais, de forma a obterem direitos nos mesmos moldes do restante da sociedade. A cidadania reivindicada pelos povos indígenas visou, naquele momento, romper com a situação de exclusão em que viviam e construir novas formas de relação com respeito à diversidade étnica, aos modelos organizativos e os projetos de futuro desses povos. Nessa situação, as lideranças dos movimentos indígenas emergiram como agentes políticos e passaram a impactar, em diferentes graus, as políticas públicas dos Estados nacionais.

A cidadania reivindicada pelos povos indígenas visa romper com políticas que sempre os consideravam como “cidadãos de segunda classe”. Sobre isso, Maria Eugenia Quispe afirma que os povos indígenas foram responsáveis por provocarem transformações na ordem política e econômica dos países, pautada, até então, em relações extremamente desiguais com as populações indígenas.

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

Esse arejamento das democracias na América Latina provocado pela emergência de novos sujeitos políticos, aliado à ampliação dos debates internacionais sobre os direitos humanos, possibilitou revisões constitucionais voltadas à ampliação e afirmação de direitos em novas perspectivas, o que vários autores chamam de novo constitucionalismo latino-americano. Entre as características dos novos textos constitucionais estão a sua amplitude, já que tentam legislar sobre todos os aspectos da vida social; a incorporação interna de princípios dos instrumentos internacionais de direitos humanos; e a criação de novos mecanismos de participação social. Na medida em que esses processos constituintes se consolidam, verifica-se a ampliação da garantia de direitos indígenas nas legislações nacionais e a proposição de novos modelos de relacionamento entre Estados e povos indígenas.

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

“(...) na América Latina temos muitas leis, mas temos poucos direitos na prática. Enquanto tivermos esse modelo econômico de caráter extrativo, que favorece o capital financeiro e promove a acumulação de recursos, a legislação sozinha não

vai ajudar. É preciso mudar o modelo.” (FRANCISCO LÓPEZ BÁRCENAS. Indígena mexicano do povo mixteco e Investigador do Centro de Estudos sobre Desenvolvimento Rural Sustentável e de Soberania Alimentar da Câmara dos Deputados do México. Entrevista ao autor. Agosto de 2013, Lima-Peru).

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

1.1 O Tokenismo nas Constituições Latinoamericanas

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

Diante do descrédito com que parte dos indígenas avalia as iniciativas governamentais, é preciso fazer uma ressalva sobre as motivações dos Estados nacionais latino-americanos em realizarem tais mudanças. Para Ramos (2012:10), os ganhos para os povos indígenas nesses processos “não foram concessões desinteressadas de seus respectivos Estados-Nações”. Nessa direção, as concepções progressistas sobre direitos indígenas nas novas constituições dos países latino-americanos devem ser vistas, em boa

medida, como resultados de uma conjuntura em que a participação ativa dos povos indígenas, como sujeitos políticos, e o cenário internacional favorável, viabilizaram avanços na garantia dos direitos a esses grupos. Não se trata, segundo Duprat (2013), de mero produto de ativismo altruístas dos legisladores, já que ganhos jurídicos decorrem de três fatores que se relacionam de forma circular: “movimentos reivindicatórios, elaboração teórica e alterações legislativas, de início tímidos, que se vão reforçando mutuamente, até se chegar ao ponto que estamos” (DUPRAT, 2014: 12).

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

Essa distância entre a legislação e a prática pode levar, segundo Ramos (2012) ao *tokenismo*, um ato que cria a falsa impressão de garantia de direitos, mas é algo muito mais de aparência do que de mudança real. O caminho ao *tokenismo* na América Latina vem da facilidade com que os Estados adotam legislações mesmo sem a intensão de cumprí-las, de forma a evitar constrangimentos junto à comunidade internacional. A preocupação com a imagem faz com que construam uma autopercepção que os leva a se verem como países progressistas e promotores da justiça social.

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

1.2 O Indigenismo como prática colonial

Diante da identificação de um continuísmo de políticas coloniais na região, podemos afirmar que as configurações atuais das relações entre povos indígenas, Estados e sociedades nacionais têm raízes profundas, que acionam memórias coletivas guardadas em depósitos coloniais. Esse repositório é responsável pela perpetuação de classificações arbitrárias criadas a partir de categorias genéricas que nunca refletiram corretamente a diversidade étnica, social e política dos povos originários do continente americano. Nesse discurso, nos deparamos com a velha dicotomia classificatória baseada em oposições como “selvagens x civilizados”, “primitivos x desenvolvidos”, “mestiços x índios” e “gente de costume x gente de razão”. Diante dessas divisões, as identidades indígenas se apresentam como “identidades subordinadas” (BARTOLOMÉ, 2006), na medida em que são moldadas a partir do antagonismo assimétrico entre os indígenas e o restante da população. Mesmo em novos contextos políticos, é possível identificarmos a manutenção de um sistema de valores que tenta manter as relações entre povos indígenas e Estados nacionais aprisionadas em velhos padrões, em velhas dicotomias.

O fio condutor dessas relações e que coadunam estereótipos coloniais com as políticas e ações estatais atuais na América Latina é o indigenismo. Sobre isso, seguimos Gersem Luciano (2013) e Teófilo da Silva (2012) nas definições de indigenismo enquanto ideologia que “inventa o índio como uma sombra civilizatória do Estado nacional no plano do discursos” (LUCIANO, 2013 :179), como “filosofia social do colonialismo” e como “prática de dominação dos Estados nacionais latino-americanos” sobre os povos indígenas (TEÓFILO DA SILVA, 2012: 16). Nessa perspectiva, as formas com que os Estados nacionais lidam com os povos indígenas demonstram o compartilhamento de uma mentalidade baseada na “colonialidade do poder” (QUIJANO 1992, 2005a) característica da região, em que o atual padrão de exercício de poder está fundamentado na ideia de raça. Para Teófilo da Silva (2012), o poder exercido sobre as populações indígenas pelos Estados nacionais na América Latina é uma dimensão estruturante do campo indigenista, dos regimes de indianidade e dos sistemas interétnicos da região.

A história das relações entre povos indígenas e Estados nos mostra que o poder exercido por sucessivos governos sobre os povos indígenas sempre se baseou no controle das formas com que os indígenas deveriam viver e/ou desaparecer a partir de políticas de categorização, territorialização e rotinização do poder junto às comunidades. Bartolomé (2006) acrescenta uma característica que marca fortemente o continente: o culto ao poder,

decorrente da formação social construída durante a formação dos Estados. A forma de exercício de poder pelas elites *criollas* que emergiram dos processos de independência formal fez com que se erguessem fronteiras raciais, sociais e culturais nestes países, definindo o lugar que os “índios” deveriam ocupar dentro das nações. Assim, a exploração econômica e a discriminação social eram legitimadas através de uma ideologia que justificava as relações hierárquicas e assimétricas entre a elite pós-colonial, mestiços e indígenas, que seguiu reproduzindo a “colonialidade do poder”.

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

É nítida a manutenção padrões de relação entre povos indígenas e Estados nacionais que não coadunam com as substanciais alterações dos ordenamentos jurídicos nacionais e com a adesão que esses Estados fizeram aos instrumentos internacionais de direitos humanos. Para superar esse quadro é fundamental a incorporação, nas práticas estatais, dos princípios da Convenção 169 da OIT e da Declaração da ONU sobre povos indígenas, em especial o direito à autodeterminação, em suas diferentes dimensões, conforme veremos no tópico seguinte.

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

A ideia de autodeterminação é algo meio impreciso. Cada índio entende de um modo. E cada aliado da luta imagina uma forma de autodeterminação para o índio. Há modelos mais aproximados das aspirações indígenas e outros que não têm nenhuma proximidade com essas aspirações. Há comunidades indígenas que nem sequer imaginam sua autodeterminação. O que expressamos não é a ideia de um todo da população indígena, mas apenas de uma parcela, que, através de um processo de luta e de resistência, foram compreendendo

algumas formas de organização e foram assimilando formas de organização que não são dos índios. A própria palavra nos é estranha. (AILTON KRENAK. Depoimento à V Assembléia Nacional do CIMI em julho de 1983; CEDI 1984 : 22; apud Ferreira, 1992: 197-98).

Eu não quero que acabe a vida do nosso índio, eu não quero que acabe a cultura do índio. Eu quero que índio continua a vida do avô, o pai, a mãe: pintar, passar urucum, dançar (...). Vocês têm que pensar, vocês têm que respeitar meu povo. Meu povo estava morrendo na mão do seu povo. Eu não aceito. (...) Eu tenho usado o meu botoque, minha vida, meu documento. Minha orelha é documento também. (...) Eu estou falando serio pra vocês: vocês tem que lembrar minha palavra, vocês têm que respeitar o meu povo (...). Eu sei que vocês têm muita força, têm muita gente: nós estamos acabando na mão de vocês. Eu estou querendo que vocês deixem nossa terra. Nós somos donos da terra. Então, isso é que é. (RAONI METYKTIRE. Liderança kayapó. Jornal Porantim, junho de 1987).

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

Na fala do Raoni, quando afirma que existem muitos “não índios” e que estes têm muito mais força, está a justificativa da necessidade do estabelecimento do princípio da autodeterminação nos instrumentos de promoção e defesa dos direitos indígenas: as assimetrias nas relações de poder entre povos indígenas, Estados e a sociedades nacionais. Diante desse reconhecimento, ele pede respeito aos povos indígenas, para que possam viver como desejarem, de acordo com suas instituições, valores e

práticas, assim como viveram seus avós, seu pai e sua mãe. A forma como deseja viver vem da consciência de sua identidade mebêngôkre que não é dada pelo Estado, e que ele a expressa por meio de símbolos como o seu botoque, sua pintura, sua dança, sua orelha furada.

Tal qual aponta Raoni, o direito coletivo à autodeterminação decorre do reconhecimento das populações indígenas como povos que possuem suas próprias instituições, valores e práticas e que suas condições sociais, culturais e econômicas os distinguem de outros segmentos da sociedade, tendo como critério fundamental de reconhecimento a consciência étnica. Esses povos têm o direito de definir suas próprias prioridades e de controlar, na maior medida possível, seu próprio desenvolvimento. Aos governos, cabe a garantia de direitos que possibilitem o reconhecimento étnico, a autonomia comunitária, a realização de consultas em todas as medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los e a garantia da participação social na formulação, implementação e avaliação de planos e programas de desenvolvimento nacional e regional que possam ter impactos sobre esses povos (Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho).

Nessa mesma direção, a Declaração da ONU, ao afirmar que os povos indígenas têm o direito de determinar livremente sua condição política e buscar seu desenvolvimento, com autonomia, nas questões relacionadas aos seus assuntos internos e locais, e ao defender que os povos têm o direito a determinar sua própria identidade e composição, consagra em definitivo, no arcabouço jurídico internacional, um novo paradigma para as relações entre Estados nacionais e povos indígenas. O texto afirma, de forma mais explícita do que a Convenção 169, que a perspectiva da autodeterminação deve ser contemplada pelos Estados em todas as suas ações junto aos povos indígenas, e que a participação dos povos indígenas, por meio de suas organizações, é um meio para o rompimento das situações de opressão e discriminação que vivem dentro de seus Estados. Nessa perspectiva, a autodeterminação dos povos indígenas é um elemento fundamental para o rompimento das relações coloniais entre Estados nacionais e povos indígenas.

James Anaya (2010) relata que os princípios internacionais de direitos humanos expressam que a autodeterminação é um direito humano universal, no sentido de que os seres humanos, individualmente ou em seus grupos, têm o direito de exercer o controle sobre seus próprios destinos, a partir de suas configurações políticas, econômicas e sociais. A Declaração baseia-se nessa premissa para estender esse direito universal aos indígenas, individualmente, a partir dos vínculos com as suas

comunidades; e aos povos, na forma de direito coletivo. Assim, os povos indígenas têm o direito, conforme afirma o artigo 5º do texto, a conservar e reforçar suas próprias instituições políticas, jurídicas, econômicas, sociais e culturais. Cabe aos Estados orientarem suas políticas para o respeito e cumprimento desse novo paradigma.

Os argumentos contrários à autodeterminação seguem, em geral, uma mesma linha. Afirmam que esse direito fere as soberanias dos Estados nacionais na medida em que permitem aos povos indígenas voltarem-se contra as ordens institucionais estatais ou iniciarem processos de secessão. Esses argumentos são rebatidos pela própria Declaração, que esclarece que a autodeterminação dos povos refere-se a assuntos internos e locais, não devendo se confundir com os atributos próprios dos Estados nacionais. Além disso, os próprios indígenas reiteram, em diferentes espaços, que o direito à autodeterminação que buscam não é, de nenhuma maneira, o direito a se separarem dos seus países.

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

Tal visão pode ser observada em vários discursos contrários aos direitos indígenas. Quando, por exemplo, discute-se a demarcação de uma terra indígena em área de fronteira é recorrente o argumento de que a presença de indígenas nessas áreas, sem o acompanhamento permanente de agentes do Estado, provocaria sérios riscos à soberania nacional já que eles não teriam compromissos com a nação. Autores como Denise Maldi Meireles (1989) mostram que essa visão não encontra respaldo na realidade, na medida em que os povos indígenas sempre tiveram papel importante na consolidação e proteção das fronteiras dos seus Estados nacionais. Ou, em outros casos, quando se fala de consulta a indígenas, parte da sociedade afirma que indígenas sempre estarão contra as propostas estatais, mesmo sem conhecê-las, em uma suposta resistência natural às ações estatais. Essa leitura equivocada da realidade parte da ideia de que os povos indígenas constituem-se, parafraseando Pierre Clastres (2012), sociedades permanentemente contra os seus Estados.

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

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

Os posicionamentos e as decisões políticas dos povos indígenas mostram que os medos externados por parte dos poderes estatais e seus representantes em relação aos alcances da autodeterminação são, senão despropositados, forjados para criar uma oposição inexistente. As lutas dos movimentos indígenas apontam para a direção oposta a esses argumentos, na medida em que cobram, historicamente, maior direito à cidadania e à participação nas instituições dos Estados, e buscam contribuir para o fortalecimento da democracia e para a construção de sociedades plurinacionais, baseadas no respeito às diferenças. No geral, esses povos lutam pelo direito à autodeterminação não para se separarem de Estados que também são seus, e sim para reestabelecerem relações com as sociedades nacionais sobre novos padrões, com ações voltadas à descolonização das relações.

A autodeterminação dos povos indígenas fornece elementos essenciais para a almejada descolonização do Estado. Um exemplo disso é mostrado pela indígena aymara boliviana Maria Eugenia Quispe (2007; e entrevista em 2014), que faz uma leitura do direito à autodeterminação a partir da

epistemologia aymara. Ela reflete que tal questão trata-se de um meio de os povos indígenas se reencontrarem com o *thakhi*, o caminho andino para o viver bem, através da reorganização e do fortalecimento dos *ayllus* (comunidades indígenas) e *malkus* (autoridades comunitárias) e da (re)construção da epistemologia aymara do *qhip nayra* (passado, presente e futuro). A partir disso, seria possível chegar ao *Suma Qamaña*, ou (con)viver em plenitude, o estado de bem estar alcançado pela equidade na relação entre pessoas, comunidades e meio ambiente, em uma relação profunda de sentido de vida e respeito.

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

O *Suma Qamaña*, além do viver bem em comunidade, tem uma perspectiva interétnica, o que quer dizer que a plenitude só pode ser alcançada na convivência harmônica entre toda a sociedade. Para ele, só uma mudança estrutural na pirâmide socioeconômica poderá facilitar uma mudança nos sistemas de convivência entre os diferentes grupos que formam as sociedades nacionais e promover o viver bem em plenitude para as comunidades indígenas e o restante da sociedade nacional.

Na Bolívia, esse conceito foi incorporado à Constituição Política do Estado como um princípio ético e moral da sociedade plural do país, o que reforça

o caráter interétnico da autodeterminação. Para ser possível, não são suficientes ações voltadas apenas para os povos indígenas. É preciso pensar esse conceito também em sua dimensão ampla, de caminho de construção de um novo projeto de país, de diferentes modelos de relações entre povos, Estados e sociedades nacionais.

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

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

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

Pela leitura de tais preceitos, concordamos que o conceito de autodeterminação pode ser compreendido de forma mais ampla do que o conceito de autonomia, no qual o primeiro determina a relação entre povos

indígenas e o Estado, pautada na tentativa de eliminação de assimetrias de poder. A autodeterminação só é exercida em plenitude quando são alcançadas suas quatro dimensões (consciência identitária, autonomia, participação e consulta). A autonomia constitui-se, então, num dos quatro elementos do exercício da autodeterminação, sendo limitada territorialmente e vivenciada “para dentro”, internamente nas comunidades, e não na interlocução com o Estado. A autonomia opera mediante a instituição de formas internas próprias de autogoverno e de organização sociocultural nas comunidades indígenas.

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

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

2.1 Consciência identitária

Identificamos como a primeira dimensão do exercício da autodeterminação o direito ao reconhecimento através da **consciência identitária**. As

primeiras traduções do texto da Convenção 169 da OIT para o português trouxe a expressão “consciência de sua identidade indígena ou tribal” a qual deveria ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos quais se aplicam as disposições da C169. As traduções posteriores mudaram a expressão para “autoidentificação”¹. Na nossa avaliação, a consciência da identidade é um conceito mais amplo que não se limita ao ato de autoidentificar-se e, por isso, adotamos aqui.

Esse princípio é fundamental para romper com práticas estatais de inclusão/exclusão de povos através da atribuição e categorização de identidades, a partir de critérios difusos, na medida em que passa a ser o ponto fundamental para o reconhecimento étnico dessas populações. Essa nova perspectiva afasta a visão anterior da condição transitória da indianidade contida na Convenção 107 da OIT na medida em que rompe com definições baseadas unicamente em conceitos ultrapassados de cultura. Assim, o foco é a identidade, a partir da consciência étnica de seus indivíduos, e não mais a configuração cultural do povo indígena, para o reconhecimento dos povos indígenas como sujeitos de direitos nos âmbitos políticos, econômicos e sociais.

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

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

¹ Nas versões da C169 para o espanhol, o termo “consciência da identidade” foi mantido.

manter a sua identidade, continuarem a serem quem são (VILLORO, 1994). Nesse sentido, a consciência identitária permite que a história dos povos seja cotidianamente ressignificada e se transforme em base para os seus projetos de futuro (BONFIL BATALLA, 2005).

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

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

No entanto, na prática, os Estados nacionais constantemente definem políticas de reconhecimento/não-reconhecimento com o objetivo de negar, através de mecanismos de inclusão/exclusão, identidades originárias e promover a invisibilização dos povos indígenas perante a sociedade nacional e internacional. Ao negar a identidade, negam-se direitos estabelecidos e tratados pré-existentes (MILLER, 2003). Assim, territórios ocupados por esses povos não fazem jus a um regime jurídico diferenciado e podem ser alvo de exploração econômica e ocupação por não indígenas, excluindo, também, a necessidade de realização de consultas de acordo com a Convenção 169. Nesse aspecto, a negação muitas vezes é acionada dentro de contextos de disputas econômicas e de projetos de desenvolvimento com o intuito de deslegitimar o grupo social enquanto sujeito coletivo de direito. A forma como Estados classificam e manejam categorias continua sendo um ponto de tensão nos diferentes contextos

nacionais na medida em que tentam perpetuar-se no papel de mensuração e chancela sobre as identidades étnicas para regular direitos a partir de índices de indianidade, como, por exemplo, a exigência do domínio de uma língua indígena, de expressões culturais “autênticas”, de sinais diacríticos etc.

Outro aspecto desse preceito da Convenção 169 é que ele permite a interpretação de que grupos étnicos não indígenas, que se organizam a partir da tradicionalidade, também são sujeitos de direito da Convenção. Isso porque o texto defende que “autoidentificação é o critério fundamental para a definição dos grupos aos quais se aplicam as disposições da Convenção” (OIT, [1989], 2011). A partir da interpretação desse artigo os quilombolas, no Brasil, reivindicaram junto ao Estado brasileiro o reconhecimento como sujeitos de direito plenos da Convenção, diante do autorreconhecimento enquanto sujeito de direito coletivo. A reivindicação deu resultado e, a partir de 2009, o governo brasileiro passou a reconhecê-los como sujeitos de direito da Convenção 169.

2.2 Autonomia

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

Dessa forma, pensamos a autonomia indígena como o exercício da autodeterminação dentro das territorialidades indígenas, tanto nas terras quanto nos municípios e regiões majoritariamente indígenas. Nessa leitura, o direito de autonomia se concretiza através do pleno usufruto e controle sobre os territórios e recursos naturais existentes, do autogoverno e aplicação da justiça comunitária para os assuntos internos, do respeito às instituições e projetos societários das comunidades pelos Estados e da garantia de políticas públicas de acordo com as realidades étnicas e anseios desses povos, em especial na área de saúde, educação e segurança alimentar.

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

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

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

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

No Brasil, a noção de autonomia indígena se vincula fortemente a dois aspectos. O primeiro deles é a necessidade de reconhecimento da identidade étnica dos povos indígenas por parte do Estado, que podemos perceber como uma das consequências da política indigenista tutelar – que vinculava direitos à custódia estatal – e das sucessivas tentativas de negação e assimilação das identidades étnicas no país. O segundo aspecto relaciona-se ao atendimento pleno dos direitos sociais e políticos dos povos indígenas pelo Estado. Ou seja, a autonomia está associada tanto ao

reconhecimento étnico quanto à garantia territorial, à uma educação escolar realmente diferenciada, à saúde de qualidade, à soberania alimentar e ao acesso à justiça, enfim, à superação das vulnerabilidades verificáveis na realidade da maior parte dos povos indígenas no país.

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

Na Bolívia, o direito à autonomia baseia-se no autogoverno e no pluralismo jurídico, conceitos estabelecidos na Constituição Política do Estado. O texto afirma que os povos têm o direito de existir livremente, de acordo com sua identidade cultural, crenças religiosas, espiritualidades, práticas, costumes e sua própria cosmovisão. Além disso, têm o direito ao livre exercício de seus sistemas políticos, jurídicos e econômicos, cabendo ao Estado a garantia, o respeito e a proteção desses direitos².

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

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

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

autonomia, apenas uma delas tenha conseguido ter o seu estatuto autônômico aprovado pelo Tribunal Constitucional Plurinacional, o de Totorá Marka.

Vinculada à autonomia indígena, a Constituição Política da Bolívia reconhece o pluralismo jurídico a partir de jurisdições indígenas especiais e afirma que a *justiça comunitária originária campesina* goza de igual hierarquia em relação à justiça ordinária³. No entanto, essa agenda tem se mostrado de difícil aplicação no que diz respeito à falta de disponibilidade institucional de garantir igualdade hierárquica entre normas plenamente constituídas dentro do ordenamento jurídico estatal e das normas do direito consuetudinário não escritas. Além disso, parte da opinião pública boliviana vincula justiça comunitária a expressões de violência em desacordo com os direitos humanos, o que a estigmatiza. Essa abordagem que associa violência à justiça comunitária pode ser vista cotidianamente nos jornais bolivianos.

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

Um último aspecto para pensar a autonomia indígena, através do autogoverno, é uma percepção trazida por Taiaiake Alfred (2009), professor kahnawake mohawk, dos Estados Unidos. Ao analisar o contexto estadunidense, Taiaiake afirma que o autogoverno não necessariamente leva à autodeterminação. Isso porque os autogovernos podem continuar a reproduzir os sistemas políticos hegemônicos, se configurando como um processo de cooptação de lideranças indígenas e como reprodutor de

³ Artigos 178 e 179 da Constituição Política da Bolívia.

padrões capitalistas e individualistas. Para a superação desse quadro, Taiaiake afirma ser necessário um processo profundo de descolonização das estruturas do Estado, para além das estruturas políticas comunitárias.

2.3 Participação

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

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

O direito à participação é importante para garantir aos indígenas condições de definir seu próprio desenvolvimento, controlar seus projetos de futuro e participar dos processos de tomada de decisão nas instâncias estatais em medidas que possam afetá-los. No entanto, na nossa avaliação, a participação social prevista nos instrumentos internacionais, nos textos constitucionais e normas internas dos países, deve ser trabalhada de forma mais ampla, como direito à participação política e ao controle social que não se restringe apenas aos assuntos que dizem respeito diretamente aos povos indígenas.

Diante do fato de que esses povos são cidadãos plenos de seus países, em termos legislativos, eles devem poder participar dos assuntos da sociedade na mesma medida que os demais cidadãos, cabendo aos Estados a promoção de ações que garantam essa participação e reconhecendo as formas indígenas de fazer política. É preciso superar a visão construída historicamente de que aos “índios” cabem apenas os assuntos a eles relacionados diretamente, não devendo participar dos demais assuntos do país. Dentro de um contexto de ampliação da participação social no cenário

latino-americano e das novas esferas públicas que se formaram na região, nas últimas décadas, é preciso garantir espaços de participação efetiva para além dos assuntos diretamente vinculados aos povos indígenas.

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

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

Nesse quesito, a Bolívia e o Brasil apresentam quadros opostos, já que na Bolívia existe ampla participação política (ainda que centralizada entre os indígenas *campesinos* do Altiplano), desde a Presidência da República até os demais postos eletivos e cargos nos órgãos estatais, enquanto no Brasil a participação é bem mais restrita.

Uma questão importante da participação social e política dos povos indígenas é o necessário reconhecimento da capacidade de organização

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

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

Assim, a participação adquire uma dimensão estratégica, tanto na perspectiva de influenciar as decisões do Estado quanto na visibilidade das questões colocadas pelos representantes dos povos indígenas, e no empoderamento das vozes indígenas.

2.4 Consulta

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

Diante do debate gerado pelo tema, especialistas vinculados aos mecanismos internacionais de defesa dos direitos indígenas têm, reiteradas vezes, se pronunciado a respeito do dever estatal de realizar consultas, no sentido de definir orientações sobre como aplicá-la. James Anaya tem sido uma das principais vozes neste debate. A partir das considerações feitas por ele (2013), podemos definir que a consulta, idealmente, é um processo de diálogo baseado na boa-fé, com intercâmbio de perspectivas a partir de informações adequadas, livre de pressões

externas, no qual as partes cooperam para chegar a decisões consensuadas sobre as medidas administrativas ou legislativas a serem tomadas. A consulta não deve ser vista como mera transmissão de informação e nem como processo plebiscitário, uma simples busca do “sim” ou do “não”. Além disso, a consulta deve gerar acordos, nos quais as partes devem cuidar para que sejam integralmente cumpridos, prevendo mecanismos de monitoramento e revisão periódica das medidas adotadas.

A diversidade de opiniões e perspectivas a respeito da consulta e dos temas suscitados por ela nos mostra que não se trata de um direito de simples aplicação, já que, no seu bojo, traz concepções relativamente novas e que exigem mudanças nos paradigmas das relações entre Estados nacionais e povos indígenas.

3. Considerações Finais

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

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

necessárias mudanças concretas nos modelos de sociedade, de desenvolvimento e de exercício do poder nos países latino-americanos, com a construção de novas formas de relacionamento.

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

4. Bibliografia

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livre”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas. 2 ed. Manaus: PGSCA- UFAM, 2008.

ANAYA, S. James. Los derechos de los pueblos indígenas. In: BERRAONDO, Mikel (org.). Pueblos indígenas y derechos humanos. Instituto de Derechos Humanos. Universidad de Deusto. Bilbao, 2006, pp. 29-62.

ANAYA, S. James. El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la Declaración. CHARTERS, Claire e STEVENHAGEN (orgs.). El desafío de la Declaración. Historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas. Copenhague: Grupo Editorial de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, 2010, pp. 194-209.

BARTOLOMÉ, Miguel Alberto. Gente de Costumbre y Gente de Razón. Las identidades étnicas en México. Siglo XXI Editores, s. a. de c. v. México, Df. [1997] 2006.

BONFIL BATALLA, Guillermo. El pensamiento político de los Indios en América Latina. Anuario Antropológico, v. 79, pp. 11-54, 1981.

BORÓN, A. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. Em: E. Sader e P. Gentili (org.) Pós neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático. São Paulo: Editora Paz e Terra S.A., 1995, pp. 63-118.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. Caminhos da identidade: ensaios sobre a etnicidade e multiculturalismo. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: Paralelo 15. 2006.

CLASTRES, Pierre. A sociedade contra o Estado – pesquisas de antropologia política. São Paulo. Cosa Naifa, 2012.

DAGNINO, Evelina. Os Movimentos Sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (org.). Anos 90: Política e Sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994, pp. 103-115.

DUPRAT, Deborah. A Convenção 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada. RCJ - Revista Culturas Jurídicas, Volume 1, Número 1, 2014, pp. 51-72.

ETXEBERRIA, Xabier. Prólogo. In: BERRAONDO, Mikel (org.). Pueblos indígenas y derechos humanos. Instituto de Derechos Humanos. Universidad de Deusto. Bilbao, 2006, pp. 15-20.

FAJARDO, Raquel Z. Yrigoyen. Os 20 anos da Convenção 169 da OIT: balanço e desafios da implementação dos direitos dos Povos Indígenas na América Latina. In: VERDUM, Ricardo. Povos Indígenas: Constituições e reformas políticas na América Latina. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2009, pp. 9-62.

LUCIANO, Gersem José dos Santos. Educação para manejo do mundo: entre a escola ideal e a escola real no Alto Rio Negro - Rio de Janeiro: Contra Capa; LACED, 2013.

MEIRELES, Denise Maldi. Guardiães da Fronteira – Rio Guaporé, século XVIII. Editora Vozes, Petrópolis, Brasil, 1989.

MILLER, Bruce Granville. Invisible indigenes: the politics of Nonrecognition. University of Nebraska, 2003.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. Em: LANDER, Edgardo (org.). A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Colección Sur Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina. setembro de 2005, pp. 117-142.

QUIJANO, Aníbal. Dom Quixote e os moinhos de vento na América Latina. Dossiê América Latina. Estudos Avançados, 19 - 2005a, pp. 14-16.

QUISPE, María Eugenia Choque. Principios para la construcción de una democracia intercultural. In: Zapata Silva, Claudia (org.). 2007. Intelectuales indígenas piensan América Latina. Quito: Universidad Andina Simon Bolivar/Abya Yala/Centro de Estudios Culturales Latinoamericanos, Universidad de Chile, pp. 273-308.

RAMÍREZ, Silvina. Sete problemas do novo constitucionalismo indigenista: as matrizes constitucionais latino-americanas são capazes de garantir os Direitos dos Povos Indígenas?. In: VERDUM, Ricardo (org.). Povos Indígenas:

Constituições e reformas políticas na América Latina. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2009, pp 213-235.

RAMOS, Alcida Rita. Introdução. In: Ramos, Alcida Rita. (org.) Constituições Nacionais e Povos Indígenas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, pp. 07-19.

TEÓFILO DA SILVA, Cristhian. O índio na imaginação nacional da América Latina. Revista de Estudos em Relações Interétnicas. Volume 12, nº 1. 2008, pp. 17-28.

TEÓFILO DA SILVA, Cristhian. Indigenismo como ideologia e prática de dominação. Apontamentos teóricos para uma etnografia do indigenismo latino-americano em perspectiva comparada. Latin American Research Review by the Latin American Studies Association. Vol. 47, No. 1. 2012, pp. 16-34.

TURÓN, Simeón Jiménez. O Papel aguenta tudo. Em: Ramos, Alcida Rita. (org.) Constituições Nacionais e Povos Indígenas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, pp. 20-24.

VILLORO, Luis. Los pueblos indios y el derecho de autonomía. 1994. disponível em bblio.juridicas.unam.mx.