



## ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS E LEGISLAÇÕES INDIGENISTAS NO BRASIL, NA AUSTRÁLIA E NO CANADÁ<sup>1</sup>

STEPHEN G. BAINES<sup>2</sup>

**RESUMO:** Neste trabalho é apresentada uma breve comparação da situação atual das sociedades indígenas em relação à legislação indigenista no Brasil, na Austrália e no Canadá, numa era de crescimento de movimentos indígenas em nível internacional e políticas de multiculturalismo implementadas pelos estados nacionais. Para entender, historicamente, os processos de surgimento dos movimentos indígenas nestes países, faz-se necessário se remeter às histórias de contato interétnico, a construção de “aboriginalidades” no contexto de cada estado-nação, e as políticas indigenistas dentro dos seus contextos históricos. As idéias a respeito de raça e mestiçagem foram muito diferentes na formação histórica destes três estados nacionais. O trabalho examina brevemente os temas de raça, cultura e legislação.

**Palavras-chave:** organizações indígenas, legislações indigenistas, raça, cultura, Brasil, Austrália, Canadá.

**ABSTRACT:** Indigenous Organizations and Indigenist Legislations in Brazil, Australia and Canada.

In this article I present a brief comparison of the current situation of indigenous societies in relation to indigenist legislations in Brazil, Australia, and Canada, at a time in which indigenous political movements are growing internationally and policies of multiculturalism are being implanted by national states. To understand, historically, the processes of emergence of indigenous political movements in these countries, it is necessary to look at the histories of interethnic contact, the construction of “aboriginality” in the context of each national state, and the public policies within their historical contexts. Ideas about race and miscegenation were very different in the historical formation of these three national states. The article examines briefly the themes of race, culture and indigenist legislation.

**Key word:** indigenous organizations, indigenist legislation, race, culture, Brazil, Australia, Canada.

### INTRODUÇÃO

Este trabalho é resultado de um projeto de pesquisa em etnologia indígena comparada iniciado em 1990. Em 1992 o pesquisador realizou um levantamento de pesquisa na Austrália de cinco semanas de duração com objetivo de examinar o estilo de etnologia indígena que se faz naquele país, que ele já visitara em 1978-79 quando conheceu várias áreas indígenas na Austrália Ocidental e no Território do Norte. Em 1995 e em 2002 realizou levantamentos de pesquisa no Canadá, com bolsas de estudo do governo canadense, de cinco e de três semanas respectivamente. O pesquisador usou o estilo de etnologia indígena que se faz no Brasil como paradigma para refletir sobre os estilos de etnologia indígena na Austrália e no Canadá.

Para entender, historicamente, os processos de surgimento dos movimentos indígenas nestes países, faz-se necessário se remeter às histórias de contato interétnico, a construção de “aboriginalidades” no contexto de cada estado-nação, e as políticas indigenistas dentro dos seus contextos históricos. Enquanto a Austrália tornou-se uma colônia

britânica em 1788, mais de 250 anos depois do início da colonização do Brasil, e o Canadá foi ocupado por britânicos e franceses (sobretudo Quebec), o caso do Brasil tem especificidades por ter sido uma colônia portuguesa com uma história institucional diferenciada. O Brasil tem sido pensado como parte do Ocidente. A Austrália, apesar da sua independência em 1901, foi vista, até a década de 50, como parte do Império Britânico mais do que um país autônomo e independente, e como uma extensão da sociedade britânica implantada no outro lado do mundo (BAINES, 1995:74-81).

Enquanto o Brasil surgiu a partir de uma ideologia social hierárquica (DaMATTA, 1973, 1981:58-85), predominam na Austrália e no Canadá ideologias igualitárias, ainda que coexistentes com práticas hierárquicas. A idéia enraizada de que a sociedade australiana é uma “sociedade sem classes” é denominada por KAPFERER (1989:178) “de nacionalismo igualitário australiano”, relacionado ao conceito de *mateship* (traduzível aproximadamente como “camaradagem”), “uma forma de amizade, fortemente igualitária que almeja a sociabilidade (...) ativada entre indivíduos parecidos que compartilham

<sup>1</sup> Submetido em 25 de abril de 2002. Aceito em 21 de fevereiro de 2003.

<sup>2</sup> Universidade de Brasília, Departamento de Antropologia. Caixa Postal 04495, Brasília, 70919-970, DF, Brasil.  
Bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

uma mesma identidade” (KAPFERER, 1989:175). Esse conceito de *mateship* ressalta uma “reciprocidade equilibrada” e um “individualismo igualitário” (*ib.*:176). Conforme KAPFERER (1989:177), professor da *James Cook University* que tem se dedicado ao estudo no nacionalismo australiano, a nação australiana é pensada como um grupo de *mates* (camaradas), a nação e o indivíduo sendo intercambiáveis. As populações aborígenes foram excluídas deste conceito, numa sociedade concebida, até a década de 70, como europeia e branca. Na construção do estado-nação canadense, também, uma influência britânica e a ideologia igualitária tem predominado.

As idéias a respeito de raça e mestiçagem foram muito diferentes na formação histórica dessas três nações. Embora não seja o objetivo deste trabalho explorar em detalhes as diversas ideologias sobre mestiçagem, assunto merecedor de outro trabalho, vale ressaltar algumas diferenças gerais. Na Austrália como no Canadá anglófono, de colonização britânica, sobretudo no período desde o início da colonização até a década de 70, a população colonizadora era predominantemente de origem britânica. O Brasil, entretanto, contava com um contingente grande de escravos negros de origem africana, desde cedo no processo histórico de sua colonização, e de homens solteiros portugueses. A ocupação dos países de colonização britânica realizou-se predominantemente pela importação de famílias britânicas, havendo um melhor equilíbrio entre mulheres e homens entre a população de colonizadores do que no Brasil.

Uma diferença que distingue a Austrália e o Canadá, de um lado, e o Brasil, de outro, no que tange à mestiçagem é que nos dois primeiros países a mestiçagem se faz entre os brancos colonizadores e os nativos, indígenas. No Brasil, entretanto, é necessário distinguir dois casos de mestiçagem. Um é a mestiçagem dos brancos colonizadores com os nativos, indígenas; o outro, dos brancos com os escravos africanos e seus descendentes. Elas são avaliadas de modo diferente, desde pelo menos a legislação do Marquês de Pombal no século XVIII que estimulava a primeira e condenava a segunda. E até hoje negros e índios são pensados de maneira diferente. Só os negros são considerados em termos de raça; os índios são em termos de cultura. Ou seja, a ideologia brasileira aspira branquear os negros e aculturar os índios. Na Austrália e no Canadá, de maneira geral, repudiava-se a mestiçagem entre os colonos e as populações nativas. Reduzidas por epidemias letais, as últimas tornaram-se rapidamente

pequenas minorias da população total nestes países. No Brasil, também, além das epidemias introduzidas pelos europeus que assolavam os povos indígenas reduzindo drasticamente suas populações, a ideologia de aculturação dos índios moldou uma política indigenista que os desmobilizou socialmente e negou sua alteridade. A Lei de Terras de 1850, que iniciou um movimento de regularização das propriedades rurais, resultou num recrudescimento da política assimilacionista. No Nordeste do Brasil os governos provinciais declararam extintos os antigos aldeamentos indígenas, incorporando seus terrenos a comarcas e municípios em formação (OLIVEIRA FILHO, 1999:23). É somente nas últimas décadas que muitas destas populações estão voltando a se identificar como índios.

A classificação racial por cor da pele no caso da Austrália se assemelha à dos Estados Unidos, visto que no segundo país os mestiços de brancos e negros de descendência africana são classificados como negros em oposição a brancos independente da tonalidade da sua pele. Na Austrália, “aborígene” é sinônimo de *blackfella* ou negro e, como nos Estados Unidos, baseia-se na ascendência biológica e a regra de hipodescendência mediante a qual os mestiços são classificados como negros. No Brasil surgiu uma pletera de classificações raciais “passando a cor a ser percebida ao longo de um contínuo de gradações” (HASENBALG, SILVA & BARCELOS, 1992:67) e, ao longo da sua história, apresentavam-se discursos ambíguos sobre a mestiçagem: alguns encomiásticos, outros repudiadores.

Enquanto na Austrália e no Canadá a população de descendência africana era mínima, no Brasil a porcentagem da população de descendência africana era muito grande. No caso do Brasil, HASENBALG, SILVA & BARCELOS (1992:69) apontam duas posições no que se refere à forma como a miscigenação e a questão racial (no caso dos negros) foram pensadas durante a crise final do escravismo e o período que a ela se seguiu. “A primeira, derivada do racismo científico... postulava não só a inferioridade racial do negro e do índio, como também a suposta degenerescência dos mestiços... Já na concepção das elites da época, a miscigenação era encarada pragmaticamente. A mistura racial era vista como um amortecedor de conflitos sociais – e aqui a comparação com os Estados Unidos é uma constante – e constituía elemento crucial do projeto nacional de branqueamento. É via miscigenação e imigração europeia que se encaminha a solução para o problema posto pela presença do negro, antecipando-se a sua gradual desaparecimento” (HASENBALG, SILVA

& BARCELOS, 1992:69).

Na Austrália, nos anos 30, BECKETT (1988a:9), professor emérito do Departamento de Antropologia da Universidade de Sydney, célebre por seus trabalhos sobre as relações entre os povos aborígenes e o Estado, ressalta que houve projetos de miscigenação planejados que visavam “branquear a população mestiça através da miscigenação’ e assim poupar a Austrália dos problemas raciais que padeciam os Estados Unidos”. Acrescentam HASENBALG, SILVA & BARCELOS (1992) que “É somente na década de 30, com a publicação de *Casa Grande e Senzala*, de Gilberto Freyre, que a miscigenação será redimensionada em suas conseqüências positivas para o projeto da nação, não só em termos de relações raciais harmoniosas e democráticas como também pela riqueza do patrimônio cultural...”. A partir dos anos 1950, sobretudo, vários estudos sociológicos revelam o quadro de discriminação racial no Brasil e “foram desfazendo a arrumada imagem de convívio sem conflito promovida por Freyre” (CARVALHO, 1988:35). HASENBALG, SILVA & BARCELOS (1992:67) contestam o mito da democracia racial reforçado por Freyre e ressaltam que “os contatos sexuais assimétricos entre diferentes grupos raciais (no caso, homens brancos com mulheres negras)... são propiciadas, de maneira geral, pela existência de (a) extremas desigualdades de poder entre os grupos dominante e subordinado e (b) um desequilíbrio acentuado na composição por sexo do grupo dominante (predomínio numérico de homens)”.

A partir das suas pesquisas entre pobres urbanos em Recife, a antropóloga americana SCHEPER-HUGHES (1992:542) afirma que “Embora uma cultura popular tão rica de diversidade racial pode parecer uma democracia racial (ou, pelo menos, uma anarquia racial), isto significa pouco para as famílias brancas e ricas da classe média alta, onde não existe ambigüidade no que tange à cor e onde mulatos e negros são facilmente reconhecidos, identificados e tratados como inferiores sociais”. Afirma DEGLER (1971:185, 188) que “no Brasil, tanto atualmente quanto no passado, a maioria dos casos de miscigenação ocorre fora do matrimônio, sobretudo entre as classes médias e altas”, já que o matrimônio com negros ou mulatos não é aceitável para a grande maioria dos brancos dessas classes, e que “é mais comum no Brasil do que nos Estados Unidos aceitar, e mesmo incentivar, relações sexuais inter-raciais fora do matrimônio ... a apoteose virtual da mulher morena como amante no Brasil é

amplamente reconhecido” em contraste com a preocupação compulsiva com pureza racial nos Estados Unidos e outros países colonizados por britânicos. Roger Bastide *apud* DEGLER, 1971:190 afirma que as relações sexuais extramaritais entre as raças no Brasil “efetivamente reduzem uma raça inteira ao nível de prostitutas... A miscigenação e a prostituição no Ocidente fundamentam-se na mesma premissa: a proteção de um grupo considerado superior e assim intocável, ao detrimento de outro grupo racial ou social.

Na Austrália predominava a idéia de “absorver” os aborígenes na sociedade nacional pelo desaparecimento de diferenças físicas e culturais, posta em prática através de duas políticas contraditórias. Por um lado, pela separação forçada de crianças aborígenes (AUSTRALIAN GOVERNMENT, 1997) sobretudo os *half-castes* (filhos mestiços) de suas mães aborígenes com objetivo de trazê-las à “civilização” pela ressocialização em instituições totais governamentais, e prepará-las para viverem na sociedade nacional branca. Por outro lado, através da política de segregação em reservas dos *full-bloods* (aborígenes de sangue puro), que se acreditava estar em vias de desaparecimento. Em contraste, no Canadá, enfatizou-se a noção de “assimilação” à sociedade nacional, vista como um processo através do qual se acreditava desaparecer as diferenças culturais dos povos indígenas. Na Austrália, preconceitos raciais hegemônicos a respeito de *Blacks* foram institucionalizados em relações sociais do tipo “casta” (ROWLEY, 1972a, 1972b) entre os aborígenes e os colonizadores que se definiam como *Whites* (até a metade do século XX, predominantemente de origem britânica). As categorias jurídicas para definir a aboriginalidade na Austrália: *full-bloods* e *half-castes* (ROWLEY, 1972b:43-48) expressam uma linguagem biológica de “sangue”.

No norte da Austrália, onde a colonização se processou através da ocupação por uma maioria de homens brancos solteiros (em 1911, havia, no Território do Norte, 576 mulheres não-aborígenes e 2734 homens não-aborígenes), a falta de mulheres brancas resultou numa situação em que as mulheres aborígenes foram obrigadas a preencher um papel duplo de empregadas domésticas e parceiras sexuais para os brancos solteiros (MCGRATH, 1984:234), as uniões sexuais inter-raciais mais comuns sendo sem compromisso por parte do homem branco (*ib.*236). Entretanto, afirma MACGRATH (1984:238),

referindo-se às atitudes da população branca no norte da Austrália, que a “miscigenação’ implicava um ato imoral: um pecado e um crime contra a raça branca e contra o sexo masculino”. Nesta época, tanto no Brasil como na Austrália e no Canadá era considerado inadmissível uma mulher branca manter relações sexuais voluntariamente com um homem negro ou indígena (*ib.*:241).

Enquanto no Brasil surgiu historicamente a categoria genérica de Índio em oposição a Branco e Negro, com outras categorias como índios misturados, caboclos, e tapuios, na Austrália os povos nativos foram divididos em duas categorias oficiais abrangentes, os aborígenes e os ilhéus do Estreito de Torres, além de outras categorias ambíguas como *half-caste* e *half-blood, mixed-blood*, para classificar os mestiços. No Canadá surgiram três categorias principais reconhecidas pelo estado: Índios, *Métis* e *Inuit*. Todas estas classificações escondem realidades sociais extremamente complexas constituídas de dezenas de grupos aborígenes que se auto-identificam de maneiras muito diversas. Há situações em que grupos são reconhecidos como indígenas pelos estados nacionais apesar de não se reconhecerem como tal, e outras situações em que grupos se auto-identificam como povos nativos sem ter o reconhecimento do estado.

Na Austrália, o preconceito de cor e a noção de “raça” foram critérios básicos usados historicamente para definir aboriginalidade, os aborígenes sendo definidos como *Blacks*, enquanto no Canadá, o critério dominante atrás das definições hegemônicas tem sido cultural (WEAVER, 1984:186). Essas diferenças são refletidas nas formas de política protecionista a partir do século XIX. Na Austrália visava-se eliminar as características raciais pensadas biologicamente, como se tornou explícito no plano de miscigenação dirigida apresentado pelo *Commissioner for Native Affairs in Western Australia*, A.O.Neville, nos anos 30, com objetivo de absorver a população de aborígenes classificados de “*mixed blood*” na maioria branca da população nacional. O plano de Neville, publicado em livro em 1947 após ele se aposentar (BECKETT, 1988a:9, 1988b:199), incluía a separação de meninas de “*lighter caste*” das suas famílias e a sua internação em orfanatos para brancos onde seriam treinadas em serviços domésticos para serem casadas posteriormente com homens brancos das classes operárias. Os *full-bloods* seriam isolados em reservas. Mesmo que o plano de eugenia apresentado por Neville não tenha chegado a ser implementado oficialmente, é

representativo do pensamento da sua época e reflete práticas sistemáticas de separação de crianças mestiças das suas mães aborígenes, investigadas no relatório *Bringing Them Home* da *Australian Commonwealth Human Rights Commission* de 1996. Acrescenta BECKETT (1988b:200) que a ênfase da política indigenista mudou de assimilação biológica para assimilação cultural em 1939, o que se tornou a política oficial após a Segunda Guerra Mundial. Enquanto no Canadá prevalecia a noção de assimilação pensada em termos culturais, no Brasil surgiu uma ideologia oficial de democracia racial em que os negros eram vistos em termos de raça, enquanto os índios eram pensados em termos de cultura. Isto se reflete na história das Ciências Sociais no Brasil: enquanto estudos sobre os negros foram classificados como de relações raciais, estudos sobre os índios foram classificados como de aculturação e contato interétnico. Ao mesmo tempo em que o Brasil foi idealizado por suas elites como uma sociedade européia e branca, a população Afro-brasileira foi considerada parte da sociedade nacional, enquanto os índios foram considerados como parte da nação brasileira porém diferentes: “o nosso ‘outro’ que é diferente” (PEIRANO, 1991:167; ver também, RAMOS, 1990:456-457). “Diferente dos Índios, os Negros foram vistos como parte da sociedade nacional, e a mudança de perspectiva foi de uma preocupação biológica em ‘branquear’ os Negros, para o reconhecimento do Brasil como uma sociedade multi-racial, porém não uma democracia multi-racial. O resultado disto era de ver os Negros como grupos ‘oprimidos’ da sociedade” (PEIRANO, 1991:167-168).

COWLISHAW (1986:3-8), antropóloga que tem se destacado na Austrália por abordar a questão de raça, afirma que a definição submersa e insinuada de aborígenes como uma “raça”, na Austrália, existe como “pressuposto cultural” que permeou a disciplina de Antropologia até recentemente. Não é por acaso que os depoimentos políticos atuais de lideranças aborígenes são permeados por acusações de racismo dirigidas ao governo, além de tentativas de reivindicar direitos originários, estratégia adotada no Canadá na auto-representação dos povos indígenas como “Primeiras Nações”.

Ao tentar comparar as legislações indigenistas nos três países, é imprescindível levar em consideração o fato de que conceitos aparentemente semelhantes podem ter significados diferentes em contextos culturais e jurídicos diversos. São inúmeros os embates entre questões de direito internacional sobre

povos indígenas e a jurisprudência política de cada estado nacional. Entretanto, KIRBY (1994:75-76) observa com otimismo um crescimento na aceitação do direito internacional, como se evidencia no caso da decisão de Mabo em 1992<sup>3</sup> na Austrália. Há, também um crescente reconhecimento em anos recentes, em constituições de diversos países das Américas, da organização social, dos costumes, das línguas, das crenças e tradições dos povos indígenas além do direito originário sobre as terras que habitam.

No Brasil, a influência do direito internacional manifesta-se no reconhecimento pelo Supremo Tribunal da Justiça, em 12 de setembro de 2000, do massacre de 16 Yanomami em Haximu em agosto de 1993, como crime de genocídio. Pela primeira vez na história dos tribunais brasileiros um massacre de índios foi reconhecido como crime de genocídio, o que constitui um marco histórico na jurisprudência indigenista e criminal do Brasil. O genocídio enquanto crime contra uma determinada etnia, distinto de homicídio enquanto crime doloso contra a vida, é crime contra a Humanidade, conforme tratado internacional do qual o Brasil é signatário.

O Brasil, a Austrália e o Canadá têm sido caracterizados como “novas nações”, ex-colônias de países europeus, apesar de suas histórias serem, obviamente, muito diferentes. Foram estabelecidos pela expansão dos estados-nações sobre territórios indígenas (CARDOSO-DE-OLIVEIRA, 1988:143-159). Todos os três países compartilham o fato de que os indígenas constituem pequena fração da população total. Estimativas das populações nativas variam muito, conforme os critérios adotados e as intenções políticas das fontes. No Canadá a população aborígene está em torno de 1,2 milhão, aproximadamente 4,3% da população total. Na Austrália a população aborígene está cerca de 275.000, ou 1,6% da população nacional. No Brasil, a população indígena total tem sido estimada na casa dos 300.000, ou aproximadamente 0,2% da população nacional (RICARDO, 1996:XII). O Censo de 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) revela uma população de 701.462 que se auto-identifica como índios, significando um aumento surpreendente para o dobro do total apurado pelo Censo de 1991. Vários fatores têm sido levantados (AZEVEDO & RICARDO, 2002) para tentar explicar estes dados: um crescimento demográfico real da maior parte das cerca de 218 etnias no Brasil; o fato que populações indígenas urbanas que não são

normalmente incluídas nos censos feitos para povos indígenas declararam-se como índios aos recenseadores do IBGE; num clima de valorização e reafirmação étnicas aparecem pessoas que se classificam genericamente como índios; alguns índios mantêm um domicílio na cidade e outro em terra indígena, o que pode ter causado dupla contagem. Contudo, ainda não há nenhuma explicação que dá conta de um crescimento tão rápido em período tão curto.

Os três países têm territórios vastos: a Austrália com 7.692.300km<sup>2</sup> e uma população total de aproximadamente 17 milhões de habitantes, o Brasil com 8.511.965km<sup>2</sup> e mais de 170 milhões de habitantes, e o Canadá com 9.971.500km<sup>2</sup> e mais de 27 milhões de habitantes. Todos os três países têm regiões densamente povoadas de antiga colonização: o litoral nordeste, leste e sudeste do Brasil; o litoral sudeste, leste, e sudoeste da Austrália; e a faixa de 200km ao norte da fronteira com os Estados Unidos no extremo sul do Canadá. Os três países têm outras regiões de baixa densidade populacional colonizadas muito mais recentemente: a região amazônica no Brasil, o norte e o centro da Austrália, e o norte do Canadá. Nas regiões com baixa densidade populacional vive a maior parte das sociedades indígenas.

O discurso oficial dos governos do final da década de 1990 reflete situações de colonialismo interno em que vivem os povos indígenas, em estados nacionais de colonização européia, exemplificado no relatório *Bringing Them Home*, do Inquérito Nacional sobre a separação de crianças aborígenes e ilhéus do Estreito de Torres das suas famílias, produzido pela *Australian Commonwealth Human Rights Commission*, de 1996, e o *Final Report da Canadian Royal Commission on Aboriginal Peoples*, de 1996. Persiste uma distribuição de poder desmedidamente desigual entre descendentes de colonizadores e colonizados. A Austrália, o Canadá, e o Brasil são nações multiculturais constituídas de migrantes. No caso da Austrália e do Canadá as nações foram estabelecidas a partir do direito consuetudinário britânico e o princípio de soberania indivisível que exclui a possibilidade de aceitar idéias a respeito de ordens jurídico-políticos plurais e coexistentes (HAVEMANN, 1999a:5).

Um breve exame de estatísticas sobre os sistemas carcerários revela a violência do estado em relação

<sup>3</sup> Em que os juristas recorreram ao *Racial Discrimination Act 1975* para contestar o governo do estado de Queensland que acionou o *Queensland Coast Islands Declaratory Act 1985* para tentar extinguir os direitos nativos de posse.

aos povos aborígenes. Na Austrália, em março de 1996, 19% dos adultos internados em penitenciárias australianas era aborígenes, apesar dos povos aborígenes constituírem menos de 2% da população nacional adulta (McDONALD, 1999:298). Na Austrália os aborígenes são presos pela polícia e detidos em delegacias a uma taxa de 26 vezes maior do que os não-aborígenes, e a taxa de encarceração de aborígenes nas penitenciárias é mais de 18 vezes aquela para não-aborígenes. No estado da Austrália Ocidental em 1993, 15,6% da população aborígene foi presa comparado com 1,7% da população não-aborígene (McDONALD, 1999:296). Estatísticas indicam que a situação está se agravando pois o número de aborígenes e ilhéus do Estreito de Torres encarcerados aumentou em 61% nos sete anos até 1997, quase o dobro do crescimento da população penitenciária não-indígena (AUSTRALIA - FEDERAL RACE DISCRIMINATION COMMISSIONER, 1997:6). Apesar dos povos aborígenes constituírem cerca de 4,3% da população total do Canadá, nas penitenciárias federais 12% dos homens e 17% das mulheres são aborígenes. Em 1992, na província de Saskatchewan, 48% dos internados na penitenciária, e em Prince Albert 90% das mulheres internadas num centro de correção visitado por membros da *Royal Commission on Aboriginal Peoples*, eram aborígenes (CANADA - ROYAL COMMISSION ON ABORIGINAL PEOPLES, 1992:53). No Brasil, apesar da população nas penitenciárias classificada como “indígena” ser muito menor, os internados nas penitenciárias são, na vasta maioria, do setor mais pobre da população brasileira, descendentes de escravos negros e indígenas, refletindo diferenças culturais históricas na classificação étnica da população. O controle exercido sobre índios pelo Serviço de Proteção aos Índios e, posteriormente pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI), tem freqüentemente tomado a forma de cárcere privado e transferências nas áreas indígenas (ver, por exemplo, a atuação do Reformatório Agrícola Indígena Krenak, CORRÊA, 2000).

Um indício da repressão feita pelo governo contra uma manifestação indígena ocorreu nas comemorações dos 500 anos do Brasil em Porto Seguro em 22 de abril de 2000, revelando o tratamento desigual recebido pelas populações indígenas, negras, e sem terra. Nesta reencenação de 500 anos de colonialismo, em que os Presidentes do Brasil e do Portugal comemoraram os 500 anos junto às elites nacionais e estrangeiros, os povos indígenas foram submetidos a uma repressão brutal. O presidente da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados divulgou que R\$1,7 milhão

foram empregados nas ações das Forças Armadas enquanto o orçamento para demarcação de terras indígenas na Amazônia para o ano de 2000 é de apenas R\$1,5 milhão (ARAÚJO, 2000).

Na Austrália, o reconhecimento de direitos territoriais e a criação pelo governo federal da *Aboriginal and Torres Strait Islander Commission* (ATSIC) em 1990 para substituir o *Department of Aboriginal Affairs* (DAA) que havia sido criado em 1972, e a *National Aboriginal Conference* (NAC) estabelecida em 1976 e extinta em 1985 (WEAVER, 1993), marcam tentativas de incorporar o movimento aborígene na política do estado. O governo australiano institucionalizou a prática de intervenção e controle sobre as organizações políticas para aborígenes em nível nacional (WEAVER, 1993:70-71). A criação da ATSIC representa uma tentativa de incorporar lideranças e ativistas aborígenes em cargos da administração burocrática do governo e assim domesticar o movimento aborígene e ao mesmo tempo levantar a bandeira de “autodeterminação indígena”. WEAVER (1993:68-69) afirma que “Na história de organizações políticas para aborígenes na Austrália, o estado-nação tem desempenhado um papel de intervenção extremamente forte em comparação com o Canadá e a Noruega, por exemplo”. O governo tem tentado incorporar o movimento indígena e dirigi-lo, transformando mobilizações políticas aborígenes em política indigenista governamental subordinada a um Ministério de Assuntos Aborígenes com ministro não-aborígene. O reconhecimento de posse indígena tradicional a partir da decisão de Mabo, em 1992 (BARTLETT, 1993; SHARP, 1996) e, atualmente, uma retórica de reconciliação por parte do governo com os povos aborígenes pelos males perpetrados num passado colonial recente, revelam tentativas de reconhecer os indígenas como atores sociais.

No Brasil, a partir da Constituição de 1988, as organizações indígenas passaram a ser consideradas como sujeito de ação jurídica, seguindo a tendência internacional de constitucionalizar direitos indígenas. Na Austrália, a decisão do Supremo Tribunal sobre o caso de Mabo, em que, pela primeira vez na história da Austrália, o governo federal reconheceu a posse indígena como parte do direito consuetudinário (BARTLETT, 1993), foi seguido por uma proposta de três etapas: o *Native Title Act* de 1993, uma legislação para o reconhecimento de posse nativa onde ela havia sido anulada, e uma série de “medidas para alcançar a justiça social” visando eliminar as imensas desigualdades sofridas por povos nativos em relação à sociedade nacional (JULL, 1996). ROWSE (1994:127) avalia o *Native Title Act*

na Austrália como uma vitória política para os povos nativos, ao transformar o reconhecimento da posse indígena da terra de uma concessão feita pelo governo aos povos nativos em uma concessão dos povos nativos em troca de benefícios negociados. A ideia de um pacote de medidas para a justiça social surgiu durante negociações entre o governo federal e representantes de organizações políticas de aborígenes e ilhéus do Estreito de Torres após a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre posse indígena em 1992. Nas Estratégias e Recomendações do Comissário para Justiça Social para Aborígenes e Ilhéus do Estreito de Torres (1995) submetidas no Relatório sobre Justiça Social ao Parlamento da Comunidade da Austrália, o Comissário, DODSON (1995:2), ressalta a política aborígene atual de pressionar no sentido de modificar a política indigenista fundamentada em abordagens assistencialistas e promover uma abordagem baseada na concessão de direitos aborígenes através de reformas constitucionais que visam o fortalecimento (*empowerment* - a concessão de poder aos povos aborígenes) para que eles possam praticar suas culturas distintas e ganhar maior controle sobre os recursos naturais e o ambiente. Representa uma tentativa de romper com políticas paternalistas e estabelecer direitos que os povos aborígenes podem conquistar. As opções estratégicas apresentadas incluem emendas à Constituição de 1901, arranjos políticos administrativos, e a criação de “constituições” locais para promover o auto-governamento das comunidades e dos territórios.

No Canadá, houve tentativas de constitucionalizar os direitos indígenas e o reconhecimento de autonomia política. A criação de reservas indígenas através dos Tratados entre 1871 e 1923, processo que acompanhou a aceleração da colonização do continente, resultou numa distinção entre *status Indians* (aqueles incorporados nos Tratados, e que tinham o status de índios reconhecido pelo governo) e *non-status Indians* (aqueles não incorporados nos Tratados, os *Métis*, e os nativos emancipados). A eclosão de organizações políticas indígenas a partir do início da década de 70 tem modificado a pesquisa antropológica no Canadá, muitos antropólogos sendo contratados pelas comunidades indígenas como assessores e pesquisadores em estudos colaborativos cujos objetivos são definidos e dirigidos pelos nativos.

Contudo, algumas organizações políticas indígenas atuais no Canadá datam do início da década de 30 e havia organizações indígenas a partir de 1890 (SAWCHUK, 1993). Porém, foi somente em 1982 que a *Constitution Act* incluiu os *Métis*, antes numa situação jurídica ambígua.

Uma política ativista por parte de lideranças indígenas na forma de diversos tipos de luta política - de manifestações, lobby junto a políticos, barricadas, políticas de constrangimento dirigidas ao estado na arena internacional, e atos simbólicos como a instalação de uma Embaixada aborígene em uma barraca montada em frente ao Parlamento em Canberra em 1972; a ocupação de uma terra urbana reivindicada como indígena em Oka, Montreal, pelos Mohawk em 1990; a ocupação do Parque Nacional de Monte Pascoal pelos Pataxó em 1999; e nas cerimônias realizadas pelo governo brasileiro para os 500 anos de descobrimento do Brasil, a marcha pacífica dos Índios no “Brasil – Outros 500”, violentamente reprimida pelo governo, - têm chamado a atenção pública às situações de imensa desigualdade dos povos nativos em relação aos estados nacionais.

O cenário indígena recente tem sido marcado por litígios como os casos de Mabo na Austrália e Delgamuukw<sup>4</sup> no Canadá, e confrontações “negociadas” como o *Native Title Bill* na Austrália que veio a ser transformado no *Native Title Act*, e os processos de negociações dos Nisga’a no Canadá. A chamada decisão de Calder, envolvendo os Nisga’a constitui um marco histórico na política indigenista naquele país, como se relata a seguir.

No final da década de 60 Frank Calder, chefe hereditário Nisga’a, na província de Colúmbia Britânica, reivindicou que ele e sua nação tinham direitos aborígenes não-extintos, conforme a *Royal Proclamation* de 1763, ao uso coletivo e ocupação das suas terras tradicionais para caça, pesca, e atividades tradicionais de apresamento de animais. Em 1971, um painel de três juizes da *Appeals Court* da Colúmbia Britânica acatou a decisão do juiz Gould quanto à extinção legal dos direitos aborígenes e descartou a ação para direitos aborígenes promovida pelos Nisga’a. Os juizes questionaram se os Nisga’a haviam tido alguma vez direitos aborígenes e, caso tivessem, se seriam conseqüência da sua inclusão na *Royal Proclamation* de 1763, ou se decorriam, como direitos

<sup>4</sup> Delgamuukw era o único processo na época de Calder em que direitos políticos estavam em questão. O juiz descartou as reivindicações dos Gitksan-Wetsuwet’ en, da Colúmbia Britânica, ao argumentar que mesmo que tivesse existido uma forma mínima de auto-regulamento indígena na época da colonização, este seria insuficiente para sobreviver a reivindicação unilateral de soberania por parte da Grã-Bretanha (ver CULHANE, 1998).

consuetudinários do fato que os Nisga'a ocupavam suas terras antes da colonização. A *Appeals Court* da província da Colúmbia Britânica negou seus direitos, com o argumento que os Nisga'a não poderiam recorrer à *Royal Proclamation* para reivindicar direitos considerando que sua abrangência geográfica não incluía terras da Colúmbia Britânica. Quanto aos direitos consuetudinários, a *Appeals Court* decidiu que os Nisga'a não tinham direitos por haverem sido "muito primitivos" na época da colonização para ter seus direitos reconhecidos pelos britânicos (ASCH, 1999:430-431). Em 1973, um painel de sete juizes do Supremo Tribunal do Canadá aceitou a existência de direitos aborígenes na época dos primeiros contatos entre os Nisga'a e os europeus. Os juizes ficaram divididos quanto à abrangência da *Royal Proclamation*, porém, todos aceitaram o fato da ocupação originária. Três dos seis juizes argumentaram que os direitos dos Nisga'a haviam sido extintos por legislação geral e três argumentaram que os direitos aborígenes e posse da terra não poderiam ter sido extintos sem uma legislação específica para isto. O sétimo juiz do painel votou contra a reivindicação dos Nisga'a, que assim perderam sua apelação ao Supremo Tribunal numa decisão de quatro votos contra três.

Contudo, o fato de seis juizes concordarem quanto à existência de direitos aborígenes em todo o Canadá na época da colonização, junto com a polêmica que surgiu sobre a extinção ou não de direitos originários, abriu negociações entre os povos indígenas e o governo. A partir da decisão de Calder pelo Supremo Tribunal começou uma redefinição da política indigenista, contudo, ASCH (1999:440) considera a *Constitution Act 1982*, seções 25 e 35, o ato político crucial que permitiu uma reinterpretção de direitos indígenas pelos tribunais não mais como direitos consuetudinários porém como direitos constitucionais.

A partir da decisão de Calder, duas conceptualizações de direitos aborígenes estão em negociação. Primeiro, a identificação de direitos aborígenes como "direitos a praticar um estilo de vida", sobretudo no sentido econômico e cultural. Neste sentido, as negociações se dirigiam para a questão de indenizações por parte do governo e benefícios econômicos para os povos aborígenes afetados por grandes projetos de desenvolvimento econômico. Segundo, a identificação de direitos aborígenes como "direitos políticos" como o direito de auto-gerenciamento e "autonomia". No início, as negociações focalizaram a questão de "direitos a praticar um estilo de vida" e, a partir de 1982, com a *Constitution Act*, seção 35, que estipula que os "direitos dos Tratados e direitos aborígenes

existentes dos povos aborígenes do Canadá são reconhecidos e afirmados", passou a prevalecer a questão de "direitos políticos". A mesma seção contém uma medida constitucional para realizar conferências entre governos e representantes indígenas para a negociação de direitos.

Afirma ASCH (1999:441) que a ideologia do estado canadense, apesar de não adotar mais uma política indigenista assimilacionista declaradamente, ainda não rompeu com a ideologia assimilacionista. Acrescenta que a alternativa a uma ideologia de assimilação seria aceitar que os princípios dos tribunais da decisão de Calder se aplicam a direitos políticos básicos dos povos nativos, aceitando a sua autonomia e a sua soberania na época da colonização. Entretanto, negociar a distribuição legítima de poder apresentaria a possibilidade de reconhecer a soberania legítima dos índios. ASCH (1999:442) aponta que "É muito improvável que o Supremo Tribunal do Canadá adote um paradigma que reconhece que os direitos aborígenes abrangem direitos políticos básicos", embora as pesquisas e os resultados da *Royal Commission on Aboriginal Peoples* reforcem a proposta de que seus direitos sejam direitos políticos básicos, além de reforçar o argumento de que os povos nativos nunca abriram mão destes direitos. ASCH conclui que a relação política entre povos indígenas e o estado canadense não mudou, apesar de reformas decorrentes do seu reconhecimento constitucional e conferências, negociações sobre a questão das terras, e a decisão de Calder. ASCH (1999:443) propõe que a definição de direitos aborígenes teria que ser examinada pelo governo dentro do contexto mais amplo da realidade histórica de colonialismo, e que "sem uma vontade política de enfrentar o impacto do colonialismo, o Canadá nunca superará esta herança nefasta da dominação colonial do estado sobre os povos nativos.

Uma tendência recente em políticas indigenistas tem sido tentativas de transformar direitos indígenas em bens comerciáveis, como, por exemplo, a criação em 1995 de um *Aboriginal Land Fund* para recompensar aborígenes e ilhéus do Estreito de Torres que não podem comprovar título nativo conforme os critérios jurídicos vigentes. Na Austrália, o governo sempre se recusou a reconhecer igualdade perante a lei para os aborígenes e, apesar de profundas mudanças no reconhecimento de direitos territoriais nativos a partir do caso de Mabo em 1992, e desenvolvimentos posteriores, o *Native Title Act* tem servido como instrumento do governo para comprometer estes direitos ao introduzir emendas que restringem cada vez mais as possibilidades de negociação dos

aborígenes. Apesar de terminar duzentos anos de negação de posse nativa em 1992, com a decisão de Mabo, e o reconhecimento de igualdade de posse nativa em direitos consuetudinários a partir de 1996 no caso Wik (BARTLETT, 1999:414-416), o *Native Title Act* privilegiou interesses não-aborígenes ao ser instrumento tanto de desapropriação como de proteção da posse nativa (BARTLETT, 1999:426). Assim, o *Native Title Act* beneficia um número muito reduzido de povos nativos e o restante tem de concorrer para recursos do *Aboriginal Land Fund* (HAVEMANN, 1999b:404).

No caso do Brasil, RAMOS (1998:82) ressalta que não ocorreu uma mudança de integração a autodeterminação na política indigenista oficial, apesar das inovações na Constituição de 1988 que declaram o direito dos índios de conservarem suas identidades étnicas. O estado brasileiro sempre reagiu energicamente contra o reconhecimento dos povos indígenas como nações, vendo-o como ameaça à soberania nacional (RAMOS, 1998:168-194). As terras indígenas no Brasil, com a exceção da poucas e reduzidas áreas de terras dominiais recebidas pelos índios em virtude de ações do direito civil, como a doação, compra e venda ou permuta, sobretudo provenientes de doações às comunidades indígenas feitas por órgãos públicos (federais ou estaduais) ou particulares anteriores à República, são, na sua grande maioria, classificadas pelo artigo 17 da Lei nº 6.001 de 10 de dezembro de 1973, o Estatuto do Índio, ou como áreas reservadas em parques e reservas indígenas pelo órgão tutor, ou como terras tão-somente habitadas ou ocupadas pelos índios que são áreas de posse permanente e cuja eficácia legal, conforme o artigo 198 da Constituição Federal, independe de ato demarcatório (OLIVEIRA FILHO, 1998a:18; 1998b:46).

Os índios gozam pleno direito de propriedade sobre as terras dominiais, enquanto a vasta maioria das terras indígenas classificadas como áreas reservadas e as de posse permanente constituem-se em bens inalienáveis da União, aos índios resguardando-se somente a posse permanente e o direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e das utilidades ali existentes conforme Lei 6.001, arts. 32 e 22). OLIVEIRA FILHO (1998b:45) frisa que, no Brasil, “o direito dos índios é *originário*, ou seja, decorre de sua conexão sociocultural com povos pré-colombianos que aqui habitavam. Tal direito não procede do reconhecimento pelo Estado (nem é anulado pelo não reconhecimento), mas decorre do próprio fato da sobrevivência atual dos grupos humanos que se identificam por tradições ancestrais

e que se consideram como etnicamente diferenciados de outro segmentos da sociedade nacional”; acrescenta : “é condição necessária e suficiente a existência atual de uma coletividade que se identifica como indígena e cuja reprodução exige uma relação regular com um conjunto de recursos ambientais ancorados em um dado espaço físico”.

Os títulos dominiais de brancos nas áreas de posse permanente são nulos de pleno direito e deveriam ser anulados por iniciativa do órgão tutor, e nas áreas reservadas pelo Estado caberia a desapropriação por utilidade pública (OLIVEIRA FILHO, 1998b:47). De fato, cerca de 85% das terras indígenas são invadidas e a FUNAI não dispõe de recursos para indenizar aquelas benfeitorias julgadas de boa fé, nem para deslocar os não índios das terras indígenas (INDRIUNAS, 2000). O Decreto 1.775 de 08 de janeiro de 1996, foi introduzido pelo governo para possibilitar a contestação administrativa sobre as demarcações realizadas, além de ações judiciais que impedem a regularização de algumas terras indígenas, processos que podem durar muitos anos. Refletindo sobre a concentração fundiária no Brasil, OLIVEIRA FILHO (1998b:68) observa que, “mesmo abrangendo o Brasil como totalidade, a proporção das terras indígenas face às áreas de latifúndio seria de somente 18%”. RAMOS (1998:4) cita fontes que afirmam que os 307 maiores latifúndios do Brasil constituem uma área de aproximadamente a metade da área total das terras ocupadas por índios.

O processo de devolução de poder aos povos indígenas começou no Canadá quando o *Department of Indian Affairs and Northern Development* (DIAND) abandonou políticas assimilacionistas a partir da década de 60 (HEDICAN, 1995). Em 1978, o governo canadense convidou as associações indígenas nacionais a participar na formulação de propostas para reforma constitucional, o que resultou em emendas constitucionais em 1982 e o reconhecimento de direitos indígenas. O processo de conferências constitucionais indígenas continuou até 1987. Em 1990 protestos indígenas levaram à violência do governo nos confrontos entre, por um lado, os Mohawk, e por outro lado a polícia junto com o Exército, em Oka, no Quebec. Foi somente a partir de 1990 que decisões do Supremo Tribunal do Canadá forneceram uma base jurídica para direitos indígenas em relação à pesca e à autonomia. Um pacote de direitos indígenas foi submetido em 1992 mas não foi aprovado. As lideranças passaram a se apresentar publicamente como comunidades políticas numa tentativa de negociar novas relações com o estado canadense.

Processos regionais e nacionais de mudança social e política são exemplificados pelo reconhecimento pelo governo federal canadense, a partir de 1º de abril de 1999, através de um acordo regional, do território autônomo de Nunavut, de 1.900.000km<sup>2</sup> de extensão, com título de posse a 351.000km<sup>2</sup>, em região remota do norte do Canadá habitada por 27.000 pessoas, 85% das quais são Inuit.

Nos três países, o surgimento de movimentos indígenas marcam processos de renegociação das relações entre as sociedades indígenas e os estados nacionais. Uma das principais dificuldades tem sido de encontrar caminhos e processos para adequar às legislações indigenistas aos “modos de ser” indígenas e o papel das associações indígenas em lidar com as legislações. Como adequar conceitos jurídicos dos estados nacionais fundamentados na idéia de direito individual com as realidades indígenas experimentadas em termos de direitos coletivos. A questão de como criar políticas distintas *sui generis* que dão conta de sistemas diferenciados e os respeitam como sistemas equiparáveis aos sistemas dominantes dos estados nacionais. Em todos os três países existe um grande abismo entre direitos indígenas constitucionalmente declarados e a implementação e viabilização destes direitos em cada sociedade indígena e em cada estado nacional com suas legislações indigenistas diversas. As discussões, em cada país, sobre o que significa uma política de fortalecimento dos povos nativos no contexto do estado-nação, e o direito das sociedades indígenas de negar interesses definidos pelos estados nacionais como “interesses nacionais” quando estes são percebidos pelos indígenas como uma violação dos seus próprios direitos.

Até hoje, nenhum estado nacional reconheceu direitos culturais nativos como equiparáveis em termos iguais ao sistema de direito do estado. As reivindicações nativas incluem recompensação por violências cometidas no passado, reconhecimento cultural, e a renovação e reestruturação institucional como pré-requisitos básicos para alcançar a justiça. Demandas para autonomia têm sido respondidas no reconhecimento, no Canadá, de direitos aborígenes básicos à autonomia dentro da Federação. Tentativas de estabelecer empreendimentos comerciais com participação indígena e o co-gerenciamento de recursos naturais decorrem tanto das lutas indígenas para conseguir poder, como das tentativas de grandes empresas de incorporar lideranças indígenas como porta-vozes dos seus interesses. As relações de poder desmedidamente desiguais entre, por um lado, instituições governamentais e grandes empresas, e

por outro lado, sociedades indígenas, têm obstruído iniciativas de fortalecer povos nativos, freqüentemente reproduzindo clientelismos da estrutura de poder das sociedades nacionais e incorporando lideranças nativas em esquemas de corrupção constitutivos das estruturas empresariais, conduzindo à perpetuação e muitas vezes ao crescimento de desigualdades dentro das sociedades indígenas. Iniciativas no sentido de estabelecer uma partilha de poder freqüentemente mascaram a imposição de valores do mercado e a cooptação.

A maioria dos discursos sobre direitos indígenas e soberania pressupõem a subordinação das reivindicações indígenas à ideologia jurídica conservadora-liberal. A incorporação de perspectivas indígenas em processos de tomada de decisões tem se mostrado, em grande parte, ilusória. Porém, o juiz Antonio Lamer do Supremo Tribunal Canadense proclamou sobre o caso Delgamuukw que “um claro e excessivo erro” havia sido cometido pelo juiz do *British Columbia Appeal Court* ao rejeitar, em 1993, como evidência, a história oral “nativa” (HAVEMANN, 1999c:471).

Entre alguns indígenas e não-indígenas há um reconhecimento que a cidadania e a autodeterminação fornecem os meios básicos para a concessão de poder aos povos indígenas na delimitação de uma autonomia necessária para a sobrevivência cultural dentro dos contextos de políticas nacionais e internacionais. A idéia liberal de cidadania é associada tradicionalmente à idéia de direitos humanos individuais. Uma nova noção de cidadania que ressalta a autodeterminação por coletividades, diversidade cultural e pluralismo tem que ser reconciliada com a noção antiga de cidadania que se baseia em direitos iguais partilhados por portadores de uma identidade cultural homogênea que era equivalente ao estado. Projetos mais recentes visam reconhecer e fortalecer povos indígenas com direitos coletivos como comunidades políticas distintas e autônomas dentro do estado nacional e, em nível supranacional, como povos e nações.

Uma maneira de reconciliar conceptualmente o discurso sobre direitos individuais universais e o discurso sobre direitos coletivos distintos é o conceito de cidadania “diferenciada” (HAVERMANN, 1999c:472), que envolve o reconhecimento de direitos de povos indígenas a um status distinto, permanente e diferenciado associado à coletividade de povos distintos. Frisa RAMOS (1998:97) que “o que falta da versão brasileira de cidadania é a noção de legítima diferença”. Em estados de colonização onde noções liberais de cidadania individual são baseadas em igualdade e universalidade, há uma resistência

muito forte à aceitação de direitos coletivos e cidadania diferenciada. Tipos de direitos de cidadania complementares associados a um conceito de cidadania diferenciada são direitos de autonomia como efetivados com o acordo de Nunavut no Canadá, direitos pluriétnicos como direitos de posse tradicional sustentada por Mabo e Delgamuukw, e direitos de representação especial que garantem uma voz dentro das instituições do estado englobador. A *Canadian Royal Commission on Aboriginal Peoples* recomendou a criação de uma assembléia distinta de Primeiras Nações. A criação da *Aborigines and Torres Strait Islander Commission* (ATSIC), na Austrália, representa um gesto por parte do governo nesse sentido, embora esteja sob a tutela do estado. Tanto no Brasil como no Canadá e na Austrália, o surgimento e o fortalecimento dos movimentos indígenas a partir da década de 70 e, nos últimos anos, a mobilização das lideranças indígenas, levaram os estados-nações a modificar suas políticas indigenistas, com tentativas de dar-lhes voz, reconhecê-los como atores sociais, e incorporar direitos indígenas através da introdução de reformas ou emendas constitucionais (na Constituição brasileira de 1988), tentativas recentes de introduzir emendas na Constituição do Canadá (a *Constitutional Act* de 1982 no Canadá), e propostas para uma nova Constituição na Austrália que incluirá direitos explícitos para as sociedades nativas. O crescimento muito rápido de organizações indígenas tem desempenhado um papel fundamental em pressionar para a concretização de direitos indígenas. No Brasil houve uma eclosão de organizações indígenas, sobretudo após a promulgação da Constituição de 1988, em que reconhece-se que “Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo” (Artigo 232), dispensando a FUNAI de ser sua representação. Na sua maioria, as organizações indígenas são de caráter étnico de base local (RICARDO, 1996:XII), mas outras são regionais, e o Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil (CAPOIB), fundado em 1992, apresenta uma nova tentativa de criar uma representação nacional.

Os líderes indígenas das diversas sociedades apropriam-se da linguagem dos movimentos indígenas como maneira de apresentarem suas reivindicações políticas, mas subordinam esta linguagem a seus próprios modelos e a dirigem às suas metas políticas locais. Para muitas sociedades indígenas as organizações políticas abriram espaços

para as lideranças aparecerem como atores políticos nas relações interétnicas com as sociedades nacionais, espaços políticos em que buscam visibilidade e reconhecimento a partir da politização da sua identidade étnica.

Tomando um caso específico no Brasil, dos Ticuna, LÓPEZ-GARCÉS (2000:220) afirma que “as facções que atualmente surgiram com base nas duas organizações políticas (Ticuna) no Brasil, o Conselho Geral da Tribo Ticuna (CGTT) e a Federação das Organizações e dos Caciques e Comunidades Indígenas da Tribo Ticuna (FOCCITT) se estruturaram ideologicamente em torno da aceitação ou não aceitação da presença de antropólogos entre as comunidades.

A proliferação de organizações indígenas, em todos os três países, tem seguido o padrão fragmentado dos movimentos indígenas, muitas organizações se dividindo e entrando em disputa, o que tem levado ao enfraquecimento da sua efetividade política. FAULHABER & ALMEIDA (1999) examinam a disputa pelo controle da representação entre duas organizações indígenas Ticuna no Alto Solimões, o CGTT e a FOCCITT. A disputa se configurou a partir de índios que eram do CGTT que vêm na tutela um meio de vida e formaram um grupo que se imagina uma ‘elite indígena’ pela proximidade com o poder da sociedade nacional, tanto em nível local como federal, a se separarem para criar a FOCCITT, organização cujos líderes estão apoiados por setores políticos e religiosos externos à sociedade Ticuna. LÓPEZ-GARCÉS (2000) ao realizar uma pesquisa de campo em fronteiras internacionais entre o Brasil, a Colômbia e o Peru, mostra como os índios Ticuna internalizam as diversas identidades nacionais ao mesmo tempo que consolidam uma identidade Ticuna.

As organizações indígenas, modeladas em instituições não-indígenas, visam garantir suas terras, serviços de saúde, educação, e participação política, configurando-se através da reconstrução das sociedades indígenas a partir da mobilização política em si, o que se tornou um dos principais meios de afirmação étnica. Enquanto no Brasil o número de lideranças indígenas altamente articuladas ainda é pequeno, na Austrália e sobretudo no Canadá, os movimentos indígenas são muito bem articulados com equipes de profissionais indígenas, refletindo as desigualdades entre os estados nacionais e o acesso diferencial a recursos. Nos três países, as organizações não-governamentais (ONGs) de apoio a direitos indígenas vêm desempenhando um papel cada vez maior. No Brasil, a influência de ONGs tem sido imprescindível para

os povos indígenas nas últimas três décadas, conduzindo lideranças de diversos grupos étnicos fragmentados por línguas e costumes muito diversos, e histórias de contato muito diferentes, a romperem com o controle policial sobre sua mobilidade, imposto a muitos grupos pelo governo. O papel do Conselho Indigenista Missionário (CIMI), da Igreja Católica, a partir da década de 1970 foi fundamental em criar condições para a consolidação do movimento indígena no Brasil (RAMOS, 1998:168-173). Contudo, existe uma imensa variedade de ONGs que atuam junto a sociedades indígenas, desde algumas que têm conseguido efetivamente defender os direitos de povos indígenas como o Instituto Socioambiental (ISA), a outras que servem como uma frente indigenista para os interesses de grandes empresas estatais e privadas que atuam em terras indígenas. Pode-se observar uma tendência nos últimos anos de algumas ONGs de apoio à questão indígena de unirem-se a regimes partidários de “livre mercado” e receberem recursos financeiros de governos estrangeiros e/ou entrarem em parcerias com governos nacionais. Isso tem significado que seus programas, em alguns casos, não são formulados ou escolhidos pelas comunidades indígenas e sim pelos seus benfeitores. É nesse sentido, afirma PETRAS (2000), que algumas ONGs “sabotam a democracia ao extrair programas sociais das mãos das comunidades e de seus líderes oficiais, para simplesmente criar dependências”. PETRAS (*op.cit.*) comenta que à medida em que aumentou a oposição ao neoliberalismo, o Banco Mundial incrementou os recursos financeiros destinados às ONGs, ao mesmo tempo fomentando uma responsabilidade privada para questões sociais.

Apesar de apresentar retóricas de fortalecimento dos povos nativos, e autodeterminação ou auto gerenciamento indígena, a parceria de muitas ONGs com governos transformou-as em organizações comprometidas com as políticas indigenistas governamentais, mesmo que sua inserção nessas políticas oficiais tenha resultado, em alguns casos, de tentativas por parte dos seus profissionais de mudar as políticas de dentro ao apoiar algumas reivindicações políticas de povos nativos. Ao mesmo tempo, algumas ONG's tornaram-se caminho de ascensão social para seus profissionais que, ao se aliarem a governos e demonstrarem competência profissional passam a ser nomeados para altos cargos no governo. A atuação das ONG's de apoio a direitos indígenas tem se dirigido, na maioria dos casos, a áreas muito reduzidas, focalizando reivindicações locais, sem colocar em questão o sistema social que

perpetua as condições de imensas desigualdades em que vivem a maioria dos povos indígenas. Assim, sua atuação não apresenta ameaça às estruturas de poder nacionais e internacionais. No Brasil, desde a época da ditadura militar (1964-1985) a questão indígena nunca foi vista como ameaça ao regime pelo fato dos povos indígenas constituírem uma porcentagem tão pequena da população nacional, diferente dos movimentos sindicais urbanos, camponeses e populares. RAMOS (1998:271) comenta que na época da ditadura a questão indígena foi uma das poucas questões políticas que não recebia censura e outras medidas repressivas, sendo uma espécie de válvula de escape para os intelectuais.

A questão de autonomia indígena tornou-se muito complexa pelo fato que muitas sociedades indígenas, em situações de contato intensivo com populações não-indígenas, não têm limites territoriais facilmente definidos com as populações circundantes. Isto se torna muito evidente em populações indígenas citadinas. A questão do reconhecimento da identidade indígena pode encontrar situações ambíguas também. Um caso extremo é o reconhecimento oficial do *status* de “índio” pelo *Bureau of Indian Affairs* (BIA), nos Estados Unidos, calculado através da porcentagem de sangue indígena. Indivíduos que não pertencem a tribos reconhecidas pelo governo federal podem se tornar elegíveis para receberem benefícios sociais como índios através do sistema de reservas ao comprovarem ao BIA que eles têm cinquenta por cento ou mais de sangue indígena. Modificações propostas pelo BIA nas regras para o reconhecimento indígena através da porcentagem de sangue indígena estão sendo vistas por muitos índios americanos como uma estratégia do governo federal para reduzir suas obrigações para com as populações indígenas (ROCHA, 2000). Além disso, atualmente, poucas sociedades indígenas constituem comunidades culturais homogêneas. Esta questão é muito evidente no caso de (re)emergência étnica entre populações camponesas nas áreas mais densamente povoadas do Brasil. Muitas comunidades são pluriétnicas e freqüentemente abrangem pessoas com identidades sociais híbridas, conseqüências de políticas indigenistas. Enquanto surgem processos de revitalização cultural e emergência étnica, as mesmas populações estão sendo englobadas pelas sociedades nacionais, criando situações cada vez mais complexas. Apesar de diferenças locais e contextos históricos e nacionais muito diversos, em que a definição de aboriginalidade tem conotações variadas, algumas das tendências tanto nas políticas indigenistas como nos movimentos indígenas, mesmo levando em

consideração a diversidade e a infindável criatividade cultural de respostas indígenas a mudanças globais, refletem processos neo-liberais internacionais. A abertura de economias nacionais para capitais externos especulativos, políticas de desmantelamento do estado, concentração de renda e especulação financeira em nível internacional, e a conseqüente contenção radical de recursos para questões sociais entre as quais se coloca a política indigenista governamental, acompanham retóricas de concessão de poder e de “autonomia” às populações nativas pelos órgãos indigenistas para justificar a redução radical da participação dos estados nacionais. A privatização do indigenismo cresce com a atuação cada vez maior das ONGs indigenistas e ambientais, fortalecendo as desigualdades internacionais e a oposição entre os países doadores e países receptores de programas indigenistas-ambientais, e dessa maneira isentando os estados nacionais da sua responsabilidade para com os povos nativos.

#### AGRADECIMENTOS

Aos professores Antonio Carlos de Souza Lima (Museu Nacional - Rio de Janeiro), Julio Cezar Melatti (Universidade de Brasília) e William Fisher (College of William & Mary), pelos comentários e sugestões.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, M.M., 2000 – Repressão na festa dos 500 anos custa mais que proteção a testemunhas, **Porantim**, Brasília, **22**(227):5.
- ASCH, M., 1999 – From Calder to Van der Peet: aboriginal rights and Canadian Law, 1973-96. In: HAVEMANN, P. (Ed.) **Indigenous Peoples Rights in Australia, Canada, & New Zealand**. Auckland: Oxford University Press. p.428-446.
- AUSTRALIA - FEDERAL RACE DISCRIMINATION COMMISSIONER, 1997 – **Face the facts: Questions and answers about Aboriginal people and Torres Strait Islanders**. Disponível em: <[http://www/home.vicnet.net.au/~aar/factfile.htm](http://www.home.vicnet.net.au/~aar/factfile.htm)>. Acesso em: 01/julho/2001.
- AUSTRALIAN GOVERNMENT, 1997 – **Bringing them Home: Report of the National Inquiry into the Separation of Aboriginal and Torres Strait Islander Children from Their Families. Human Rights and Equal Opportunity Commission, Reconciliation and Social Justice Library**. Disponível em: <<http://www.austlii.edu.au/rsjlibrary/hreoc/stolen/>>. Acesso em: 01/julho/2001.
- AZEVEDO, M. & RICARDO, F., 2002 – **Instituto Socioambiental**. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org>>. Acesso em: 10/maio/2002.
- BAINES, S.G., 1995 – Primeiras impressões sobre a etnologia indígena na Austrália, In: CARDOSO-DE-OLIVEIRA, R. & RUBEN, G.R. (Eds.) **Estilos de Antropologia**. Campinas: Editora da UNICAMP. p.65-119.
- BARTLETT, R.H., 1993 – **The Mabo Decision, with commentary by R.H. Bartlett**. Sydney; Adelaide; Brisbane; Canberra; Hobart; Melbourne; Perth: Butterworths. 174p.
- BARTLETT, R.H., 1999 – Native Title in Australia: denial, recognition, and dispossession. In: HAVEMANN, P. (Ed.) **Indigenous Peoples' Rights in Australia, Canada, and New Zealand**. Auckland: Oxford University Press. p.408-427.
- BECKETT, J., 1988a – Aboriginality, citizenship and nation state. **Social Analysis**, Adelaide (24):3-18.
- BECKETT, J., 1988b – The past in the present; the present in the past: constructing a national Aboriginality. In: BECKETT, J. (Ed.) **Past and Present: the construction of Aboriginality**. Canberra: Aboriginal Studies Press. p.191-217.
- CANADA - ROYAL COMMISSION ON ABORIGINAL PEOPLES, 1992 – **Public Hearings: Overview of the First Round**. Ottawa: Canadian Government Publication. 62p.
- CARDOSO-DE-OLIVEIRA, R., 1988 – **Sobre o Pensamento Antropológico**. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro. 201p.
- CARVALHO, J.J., 1988 – Mestiçagem e segregação. **Humanidades, UnB**, Brasília, **17**:35-39.
- CORRÊA, J.G.S., 2000 – **A ordem a se preservar: a gestão dos índios e o reformatório agrícola indígena Krenak**, Rio de Janeiro. 196p. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social), Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Museu Nacional/UFRJ.
- COWLISHAW, G.K., 1986 – Aborigines and anthropologists. **Australian Aboriginal Studies**, Canberra, **1986**(1):2-12.
- CULHANE, D., 1998 – **The Pleasures of the Crown: Anthropology, law and First Nations**. Burnaby, B.C.: Talon Books. 407p.
- DaMATTÁ, R., 1973 – O carnaval como rito de passagem. In: DaMATTÁ, R. (Ed.) **Ensaio de Antropologia Estrutural**. Petrópolis: Vozes. p.121-168.
- DaMATTÁ, R., 1981 – **Relativizando: uma Introdução à Antropologia Social**, 2.ed. Petrópolis: Vozes. 246p.
- DEGLER, C.N., 1971 – **Neither Black nor White: slavery and race relations in Brazil and the United States**. New York: Macmillan. 302p.
- DODSON, M., 1995 – Forward. In: **Indigenous Social Justice - strategies and recommendations**. Sydney: Aboriginal and Torres Strait Islander Social Justice Commissioner. v.1.
- FAULHABER, P. & ALMEIDA, F.V.R., 1999 – Recursos e representação em disputa entre os Ticuna/Am/Brasil. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi, Série Antropologia**, Belém, **15**(2):271-285.
- HASENBALG, C.A.; SILVA, C.V. & BARCELOS, L.C., 1992 – Notas sobre miscigenação racial no Brasil. In: SILVA, N.V. & HASENBALG, C.A. (Eds.) **Relações raciais no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed., IUPERJ. p.67-77.

- HAVEMANN, P., 1999a – Introduction: Comparing indigenous peoples' rights in Australia, Canada, and New Zealand. In: HAVEMANN, P. (Ed.) **Indigenous Peoples Rights in Australia, Canada, and New Zealand**. Auckland: Oxford University Press. p.1-12.
- HAVEMANN, P., 1999b – Constitutionalizing indigenous rights? In: HAVEMANN, P. (Ed.) **Indigenous Peoples Rights in Australia, Canada, and New Zealand**. Auckland: Oxford University Press. p.401-407.
- HAVEMANN, P., 1999c – Indigenous peoples, the State and the challenge of differentiated citizenship: a formative conclusion. In: HAVEMANN, P. (Ed.) **Indigenous Peoples Rights in Australia, Canada, and New Zealand**. Auckland: Oxford University Press. p.468-475.
- HEDICAN, E.J., 1995 – **Applied Anthropology in Canada: Understanding Aboriginal Issues**. Toronto: University of Toronto Press. 260p.
- INDRIUNAS, L., 2000 – 85% das reservas são alvo de invasões: questão indígena – estimativa é aceita pela FUNAI e por ONGs; demarcação e registro das terras não protegem território. **Folha de São Paulo**, **A10**, 13/08.
- JULL, P., 1996 – Na Aboriginal policy for the millenium: the three social justice reports. **Australian Indigenous Law Reporter**. Sydney, **1**(1):1-13.
- KAPFERER, B., 1989 – Nationalist ideology and a comparative anthropology. **Ethnos**, Stockholm, **54**(3-4):161-199.
- KIRBY, M., 1994 – In defence of Mabo. In: GOOT, M. & ROWSE, T. (Eds.) **Make a better offer: the politics of Mabo**. Liechhardt, N.S.W.: Pluto Press. 289p.
- LÓPEZ-GARCÉS, C., 2000 – **Ticunas brasileiros, colombianos y peruanos: etnicidad y nacionalidad en la región de fronteras del alto Amazonas/Solimões**. Brasília. 321p. Tese (Doutorado em Antropologia), Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre América Latina e o Caribe – CEPPAC, Universidade de Brasília.
- MCDONALD, D., 1999 – Australia: the Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody. In: HAVEMANN, P. (Ed.) **Indigenous Peoples' Rights in Australia, Canada, & New Zealand**. Auckland: Oxford University Press. p.283-301.
- MCGRATH, A., 1984 – 'Black velvet': Aboriginal women and their relations with white men in the Northern Territory, 1910-40. In: DANIELS, K. (Ed.) **So much hard work: women and prostitution in Australian history**. Sydney: Fontana/Collins. p.233-297.
- OLIVEIRA FILHO, J.P., 1998a – Redimensionando a questão indígena no Brasil: uma etnografia das terras indígenas. In: OLIVEIRA, J.P. (Ed.) **Indigenismo e territorialização: poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Contra Capa. p.15-42.
- OLIVEIRA FILHO, J.P., 1998b – Terras indígenas, economia de mercado e desenvolvimento rural. In: OLIVEIRA, J.P. (Ed.) **Indigenismo e territorialização: poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Contra Capa. p.43-68.
- OLIVEIRA FILHO, J.P., 1999 – Uma etnologia dos "índios misturados?": situação colonial, territorialização e fluxos culturais. In: OLIVEIRA FILHO, J.P. (Ed.) **A viagem de volta: etnicidade, política e reelaboração cultural no Nordeste indígena**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria. p.11-40.
- PEIRANO, M.G.S., 1991 – The Anthropology of Anthropology: the Brazilian Case. **Série Antropologia, DA/UnB**, Brasília (110):288.
- PETRAS, J., 2000 – As duas faces das ONG's na América Latina. **Porantim**, Brasília (setembro):12.
- RAMOS, A.R., 1990 – Ethnology Brazilian Style. **Cultural Anthropology (American Anthropological Association)**, Washington, **5**(4):452-472.
- RAMOS, A.R., 1998 – **Indigenism: ethnic politics in Brazil**. Madison: The University of Wisconsin Press. 326p.
- RICARDO, C.A. (Ed.), 1996 – **Povos indígenas do Brasil: 1991-1995**. São Paulo: Instituto Socioambiental. XII, 870p.
- ROCHA, V., 2000 – BIA preparing to tighten rules on American Indian Status by AP, The Associated Press. **Victor Rocha's Daily E-news**. Disponível em: <<http://www.pechanga.net/documents/>>. Acesso em: 10/setembro/2000.
- ROWLEY, C.D., 1972a – **The Remote Aborigines**. Canberra: Australian National University Press. 379p.
- ROWLEY, C.D., 1972b – **Outcasts in White Australia**. Harmondsworth, Middlesex: Penguin Books. 430p.
- ROWSE, T., 1994 – How we got a Native Title Act. In: GOOT, M. & ROWSE, T. (Eds.) **Make a better offer: the politics of Mabo**. Leichhardt, NSW: Pluto Press. p.111-132.
- SAWCHUK, J., 1993 – Anthropology and Canadian native political organizations: past and future trends. In: DYCK, N., & WALDRAM, J.B. (Eds.) **Anthropology, Public Policy, and Native Peoples in Canada**. Montreal: McGill-Queen's University Press. p.271-292.
- SCHAPER-HUGHES, N., 1992 – **Death without weeping: the violence of everyday life in Brazil**. Berkeley: University of California Press. 614p.
- SHARP, N., 1996 – **No Ordinary Judgment: Mabo, the Murray Islanders' Land Case**. Canberra: Aboriginal Studies Press. 290p.
- WEAVER, S., 1984 – Struggles of the Nation-State to define aboriginal ethnicity: Canada and Australia, Capítulo 10. In: GOLD, G.L. (Ed.) **Minorities and Mother Country Imagery**. St. John's: Memorial University of Newfoundland. p.182-210. (Social and Economic Papers No. 13, ISER)
- WEAVER, S., 1993 – Self-determination, national pressure groups, and Australian Aborigines: the National Aboriginal Conference 1983-1985. In: LEVIN, M.D. (Ed.) **Ethnicity and Aboriginality: Case studies in ethnonationalism**. Toronto: University of Toronto Press. p.53-74.