

# História, cultura e direitos indígenas

# Povos indígenas, governança indigenista e autonomia política indígena em perspectiva comparada: elementos para o diálogo interétnico no Brasil e no Canadá

**Cristhian Teófilo da Silva**

Professor do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação  
sobre as Américas da Universidade de Brasília.

*E-mail:* silvact@unb.br

Recebido em: 11/09/2013.

Aprovado em: 20/12/2013.

**Resumo:** O artigo parte das críticas e reivindicações das organizações e movimentos indígenas ao governo federal no Brasil para apresentar a governança indigenista como o principal obstáculo à realização da autonomia política indígena. O fato de o indigenismo de Estado já contar com mais de cem anos, apoiado em um ideário e práticas assimilacionistas, coloca desafios à efetivação dos direitos coletivos reconhecidos constitucionalmente. Por essa razão, o artigo apresenta argumentos que justifiquem o estudo da administração indigenista como forma de dominação interétnica, ressaltando a importância de comparar os processos de criação de terras indígenas no Brasil aos processos de criação de áreas reservadas para os indígenas em outros países, como o Canadá, uma vez que os direitos territoriais tornaram-se centrais para a efetivação dos direitos coletivos dos povos indígenas em países com constituições e políticas multiculturalistas.

**Palavras-chave:** Governança. Indigenismo. Terras indígenas. Reservas indígenas.

## **Indigenous Peoples, Indigenist Governance and Indigenous Political Autonomy in a Comparative Perspective: Elements for the Interethnic Dialogue in Brazil and in Canada**

**Abstract:** The article begins by critics and claims directed by indigenous organizations and movements to the federal government of Brazil in order to present the indigenist governance as the main obstacle to the realization of indigenous political autonomy. The fact that the Brazilian State indigenism has been in place for more than a century, and it is supported by an assimilationist ideology and assimilationist practices, poses challenges to the realization of collective rights recognized by the Constitution. For this reason, the text presents arguments that justify the study of the indigenist administration as a form of ethnic domination, which emphasizes the importance of comparing the processes to create indigenous lands in Brazil with the processes of creating zones reserved for indigenous peoples in other countries, such as Canada, considering that the territorial rights became central for the accomplishment of indigenous collective rights in countries with multiculturalist constitutions and policies.

**Keywords:** Governance. Indigenism. Indigenous lands. Indigenous reserves.

## **Povos, movimentos e reivindicações indígenas: o Estado como problema**

Este artigo apresenta elementos que permitem comparar a política interétnica entre povos indígenas e os estados nacionais brasileiro e canadense, assim como identificar os fatores condicionantes do exercício da autonomia política indígena nestes países. No mesmo sentido, espera-se que este exercício aponte outros aspectos propiciadores do diálogo interétnico entre organizações e movimentos indígenas no Brasil e no Canadá, considerando suas reivindicações por autodeterminação e direitos territoriais. Para trabalhar comparativamente a política interétnica do Brasil e do Canadá, compreendidos como países em que as diferenças sociais, culturais, linguísticas, históricas, econômicas, etc., são mais nítidas que as semelhanças, será necessário considerar a hipótese de que o indigenismo de cada país expressa, além de um discurso ideológico de integração, práticas disciplinadoras (normas, regulamentações, leis etc.) sobre um "outro tipificado" para efeitos de fortalecimento de uma identidade nacional própria que, por sua vez, possui uma vontade própria de centralização do poder. Tais práticas serão melhor definidas ao longo deste trabalho pela noção de regimes de indianidade.

O exame do indigenismo como uma ideologia de dominação interétnica é o que possibilitará compreender e comparar discursos e práticas similares e compartilhadas de manejar, e até produzir, o estatuto de "índio" durante o período pós-colonial no Brasil e no Canadá – atentos à dupla colonização, inglesa e francesa e suas tensões, ainda estruturantes, das relações sociais e interétnicas no Canadá. Por resultar de uma pesquisa em andamento, este artigo visa contextualizar a problemática da governança como tema de pesquisa comparada, envolvendo povos indígenas e Estados nacionais.

Dito isso, iniciaremos a discussão com trechos destacados de documentos elaborados por lideranças e movimentos indígenas brasileiros e endereçados às principais autoridades federais do país. A ideia é apreender nestes documentos aquilo que poderíamos chamar de um pensamento crítico indígena sobre a "governança dos brancos" ou "governança indigenista":

1) Do documento elaborado pelas lideranças do Acampamento Terra Livre, intitulado *Acampamento Terra Livre Abril Indígena 2007: Documento Final*, de 19 de abril de 2007 (Dia do Índio):

Nós, 1.000 lideranças, de 98 povos indígenas, das distintas regiões do Brasil, mobilizados no IV Acampamento Terra Livre, a maior e principal ação protagonizada por nós, na Esplanada dos Ministérios em Brasília, de 16 a 19 de abril de 2007, para tornar visível, junto ao Governo, a sociedade e opinião pública nacional e internacional, a grave situação de desrespeito aos nossos direitos, após analisarmos a conjuntura política e indigenista no Governo atual, com destaque para nossas preocupações quanto aos impactos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) sobre as terras que tradicionalmente ocupamos, formulamos nossas prioridades e estratégias de intervenção diante dos graves desafios relacionados à: violência contra os povos indígenas; demarcação, proteção, gestão e sustentabilidade das terras indígenas; atenção à saúde; educação escolar; afirmação e o respeito aos nossos valores culturais; participação na Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI) e ao exercício do controle social sobre os órgãos públicos; proposições legislativas em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, para exigir do governo vontade política no atendimento das nossas reivindicações, através de uma política indigenista, realmente nova, democrática e sincronizada com os anseios dos nossos povos e organizações. (ACAMPAMENTO, 2007)

2) Do documento elaborado pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib), intitulado *Nota Pública: A defesa dos direitos indígenas*, de 2 de junho de 2010:

Do Presidente Lula, a APIB reivindica que antes que finde o seu governo faça de tudo para cumprir com a agenda de compromissos pactuados, sobretudo no seu segundo mandato, no âmbito da Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI) ou diretamente com os povos e organizações indígenas, visando atender as seguintes demandas:

1. Aprovação do Novo Estatuto dos Povos Indígenas, engavetado há mais de 15 anos no Congresso Nacional, Lei infraconstitucional que deverá nortear todas as políticas e ações da política indigenista do Estado.
2. Criação do Conselho Nacional de Política Indigenista, instância deliberativa, normativa e articuladora de todas essas políticas e ações atualmente dispersas nos distintos órgãos de Governo.

3. Aprovação da medida provisória e implementação da Secretaria Especial de Saúde Indígena e efetivação da autonomia política, financeira e administrativa dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI's).

4. Demarcação, proteção e desintração das terras indígenas priorizando casos críticos como Mato Grosso do Sul, que expressam processos etnocidas e de extermínio dos povos indígenas, sob comando de fazendeiros e representantes do agronegócio.

5. Não construção de empreendimentos que impactam direta ou indiretamente as terras indígenas, tais como: a Transposição do Rio São Francisco, o Complexo Hidrelétrico de Belo Monte e as Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH's) no Xingu e na região sul do país, bem como rodovias, ferrovias, portos, linhas de transmissão e o outros empreendimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC II) para evitar estragos irreparáveis à mãe natureza, sobretudo à sobrevivência física, cultural e espiritual dos povos que nelas habitam.

6. Fim da criminalização e prisão arbitrária de lideranças indígenas que lutam especialmente pelos direitos territoriais de seus povos e comunidades, influenciando a soltura de índios detidos de forma injusta e arbitrária como o caso do cacique Babau do povo Tupinambá da Serra do Padeiro, dentre outros tantos.

7. Publicação de Decreto que institui a Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial das Terras Indígenas para que todo o investimento e os resultados obtidos no processo de consulta aos povos indígenas não seja em vão.

8. Reestruturação da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) que há muito tempo é reivindicada pelas organizações indígenas da APIB no intuito de adequar este e outros órgãos, políticas e ações do Governo a um novo patamar da política indigenista, que não seja paternalista, assistencialista, tutelar e autoritário, em respeito ao reconhecimento da autonomia dos povos indígenas consagrada pela Constituição Federal vigente.

Antes, porém, o Governo deve admitir publicamente que foi de sua inteira responsabilidade a determinação de formular e decretar as mudanças previstas no órgão indigenista, não assegurando a devida consulta aos povos indígenas, conforme a Convenção 169 da OIT, mesmo a seus representantes na Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), para afastar de uma vez por todas as acusações, difamações e cobranças feitas a estas lideranças por suas bases, no sentido de terem supostamente consentido com as mudanças sem considerar as reais necessidades das comunidades indígenas. Mas havendo

irregularidades, estas devem ser apuradas e os representantes envolvidos responsabilizados, inclusive junto às regiões e organizações indígenas que os indicaram.

3) Do documento elaborado pelo Conselho Indígena de Roraima (CIR) e intitulado: *Carta da 41ª Assembleia Geral dos Povos Indígenas de Roraima: Fortalecendo a luta e a autonomia dos povos indígenas de Roraima*, de 16 de março de 2012:

Nós, Povos Indígenas Macuxi, Wapichana, Ingarikó, Wai-Wai, Yanomami, Patamona, Saporá, Taurepang, pertencentes às etnorregiões do Amajari, Baixo Cotingo, Murupu, Taiano, Raposa, Serras, Serra da Lua, Surumu, Ingarikó, Wai-Wai e Yanomami, membros do Conselho Indígena de Roraima (CIR), com a participação das organizações indígenas Hutukara Associação Yanomami (HAY), Conselho do Povo Indígena Ingarikó (COPING), Associação dos Povos Indígenas Wai-Wai (APIW), Organização das Mulheres Indígenas de Roraima (OMIR), Organização dos Professores Indígenas de Roraima (OPIR), Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), instituições públicas e privadas, autoridades públicas, totalizando o número de 1.083 presentes na 41ª Assembleia Geral dos Povos Indígenas de Roraima sob o tema 'Fortalecendo a Luta e Autonomia dos Povos Indígenas de Roraima', ocorrida no Centro Regional do Lago do Caracaranã, na Terra Indígena Raposa Serra do Sol - RR, nos dias 11 a 15 de março de 2012, após ampla discussão, avaliação e questionamentos sobre a situação dos Povos Indígenas no Estado de Roraima quanto à aplicação de nossos direitos amparados na Constituição Federal Brasileira de 88, e reafirmados nos tratados dos direitos humanos, em especial na Convenção 169 da OIT, vimos apresentar nossas demandas e reivindicar junto ao Estado Brasileiro:

1. A busca da autonomia e dignidade dos Povos Indígenas no Estado de Roraima.
2. Nossa terra, nossa mãe.
3. (Justiça para) Violência contra os povos indígenas de Roraima.
4. Gestão Ambiental e Territorial e Desenvolvimento Sustentável.
5. Educação Escolar Indígena.
6. Saúde Indígena.

O documento está na sua extensão apoiado na seguinte compreensão: “A regularização das terras indígenas é a prioridade e o ponto central dos direitos indígenas.”

4) Do documento elaborado pela Aty Guasu, organização indígena dos povos Guarani e Kaiowá, intitulado: *Nota da Aty Guasu Guarani-Kaiowá é para todas as sociedades nacionais e internacionais*, de 30 de junho de 2013:

É COM MUITA PESAR E LÁGRIMAS NOS ROSTOS DO POVO GUARANI-KAIOWÁ VEM RELEMBRAR DO OZIEL GABRIEL TERENA ASSASSINADO PELA JUSTIÇA DO BRASIL que hoje 30 de junho de 2013, faz um mês das violências aplicadas contra as vidas do povo Terena e do assassinato do Oziel Gabriel autorizada pela própria JUSTIÇA FEDERAL DE CAMPO GRANDE DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, A MANDO DOS FAZENDEIROS.

[...] Essas violências, assassinatos dos indígenas e genocídio em curso autorizado pela própria JUSTIÇA FEDERAL estão nos preocupando bastante, por isso através desta nota vimos comunicar a todas as sociedades nacionais e internacionais que PRÓPRIA JUSTIÇA FEDERAL DE CAMPO GRANDE DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL ESTÁ DECRETANDO O GENOCÍDIO DO TERENA DE FORMA CONTÍNUA.

[...] NÓS INDÍGENAS GUARANI-KAIOWÁ E TERENA DEMANDAMOS PEDAÇO DE NOSSAS TERRAS PARA SOBREVIVER E NÃO PARA MORRER, NÃO PARA SERMOS ASSASSINADOS E MASSACRADOS PELAS ARMAS DAS POLÍCIAS DO ESTADO BRASILEIRO.

Estes quatro documentos apresentados nos últimos cinco anos abrangem organizações indígenas representativas de dezenas de povos indígenas, donde ressalta-se o fato da Aty Guasu ser representativa de um dos povos mais numerosos do país, como é o caso dos Guarani. Eles expressam as críticas e reivindicações dos povos que mais têm sido afetados pela inoperância da governança indigenista para efetivação dos seus direitos, notadamente os povos localizados nos estados de Roraima (RR) e Mato Grosso do Sul (MS), bem como no Leste e Nordeste brasileiros, ainda que se possa afirmar que todos os povos indígenas no Brasil encontram-se direta ou indiretamente

afetados pela precariedade dos serviços de assistência indigenista, em especial aqueles relativos à proteção de seus direitos coletivos. Como se pode notar, existem críticas recorrentes do pensamento político indígena à governança indigenista no Brasil. Destacando-se:

1) Desconsideração da organização política indígena no campo interétnico: Os mais de 505 povos, falantes de 274 línguas além do português, totalizando 896.917 pessoas (IBGE, 2010) ou 0,47% da população total do país, encontram-se formalmente articulados em mais de centenas de associações, organizações e movimentos, além de cargos eletivos (prefeitos e vereadores), cargos ocupados na administração indigenista em saúde, educação e gestão ambiental nos municípios, estados e no governo federal e, finalmente, na Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), onde têm assento 20 lideranças indígenas distribuídas por região. O Brasil não conta, atualmente, com deputados, senadores ou governadores indígenas, ao contrário do que ocorre em outros países da América Latina, como a Colômbia. De qualquer modo, é nas instâncias mencionadas que os indígenas se fazem presentes para atuar na cena política local, estadual, nacional e internacional. Os quatro documentos mencionados questionam a ausência de consulta sobre as iniciativas governamentais que afetam seus direitos e territórios, a ausência de interlocução direta com o governo federal e a desconsideração das posições indígenas sobre os assuntos que lhes concernem na área de educação, saúde, desenvolvimento, ambiente, território, além da própria reestruturação do órgão indigenista, a Fundação Nacional do Índio (Funai);

2) Paralisação do processo de reconhecimento territorial das terras indígenas: As terras indígenas (TIs) são centrais para a compreensão dos problemas indígenas, suas reivindicações e possibilidades de futuro. Atualmente, são 688 terras que totalizam uma extensão de 112.983.625 hectares (1.129.836 km<sup>2</sup>). Isto quer dizer que 13,3% das terras do país estão reservadas aos povos indígenas. A maior parte das TIs concentra-se na Amazônia Legal: são 414 áreas, 111.108.392 hectares, representando 21,73% do território amazônico e 98,47% da extensão de todas as TIs do país<sup>1</sup>. Entretanto, a quase integralidade destas terras encontram-se afetadas por empreendimentos econômicos, legais e ilegais, invasores e processos de degradação ambiental, e ainda restam outras por regularizar e identificar nas áreas de mais antiga colonização do país;

---

1 Fonte: ISA.

3) Violência interétnica e estatal praticada contra os povos indígenas: Além de decisões judiciais aplicadas em violação aos direitos dos povos indígenas, e a consequente repressão policial que por vez implica mortes de indígenas, os documentos percebem a demora da governança indigenista para dirimir conflitos e reconhecer direitos como uma violência simbólica, em particular quando contrastam com a agilidade para prender e punir lideranças indígenas engajadas na defesa destes direitos (criminalização); e

4) Inexistência de uma política de fortalecimento institucional das associações, organizações e povos indígenas para a gestão ambiental e territorial, assim como para a gestão de outras políticas indigenistas na área de educação, saúde etc. Somente em 2011 começaram a ser discutidos, com apoio do Global Environmental Facility (GEF), os Projetos de Gestão Ambiental e Territorial Indígena (Gati), que começam a ser implementados em 2013.

Em resumo, este conjunto de críticas aponta para o problema maior que afeta e limita as possibilidades de exercício da autonomia política pelos povos indígenas no Brasil. Este problema refere-se, fundamentalmente, à instabilidade administrativa da governança indigenista dos seus territórios e de suas vidas no quadro mais amplo do ordenamento jurídico-político nacional. Dito de outro modo, pode-se afirmar que o maior problema vivido pelos povos indígenas no Brasil hoje é justamente aquilo que deveria ser capaz de resolvê-lo: o Estado. Neste sentido, somos provocados a refletir sobre os limites e possibilidades de transformar a governança indigenista em solução, ou parte da solução, dos problemas indígenas os quais, paradoxalmente, está ajudando a criar. Isto significaria inverter o vetor da governança indigenista, possibilitando aos indígenas transformarem o Estado para lidar melhor com suas realidades, projetos e direitos.

## **Indigenismo, autodeterminação e autonomia política indígena: problemas gerais**

Os obstáculos existentes para o estabelecimento de relações mais simétricas entre povos indígenas e Estado, entretanto, possuem uma dimensão histórica secular. No caso brasileiro, para nos limitarmos a falar do indigenismo republicano, contam-se mais de 100

anos desde a criação do Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais (SPILTN), depois renomeado apenas de Serviço de Proteção aos Índios (SPI). Este órgão foi responsável pela implementação das primeiras medidas de assistência direta aos povos indígenas sob o lema pacifista do Marechal Cândido Rondon, ele próprio bisneto de indígenas (Terena e Bororo): “morrer, se preciso for; matar nunca”. Rondon foi responsável pela direção do SPI e seu trabalho lhe rendeu uma indicação para o Nobel da Paz em 1957.

Deve-se ter em mente que os debates indigenistas da primeira república, herança do império, se davam no âmbito do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB) com base em duas opções: o extermínio dos índios ou a sua assimilação à sociedade nacional. A opção por uma política assimilacionista através da incorporação dos indígenas ao “exército de reserva” da força de trabalho nacional foi a principal doutrina praticada em acordo com o ideário do positivismo comteano que vigorava no meio militar e intelectual da época e que se inscreve no centro da bandeira brasileira com o bordão: “Ordem e Progresso”.

Na prática, podemos falar, nos termos de Mary Louise Pratt (1992), de uma espécie de “anticonquista” que se realiza na forma de uma retórica de paz e reparação, ao mesmo tempo em que se exerce uma hegemonia ou dominação étnica. No mesmo sentido, o antropólogo Antonio Carlos de Souza Lima analisa esse tipo de conquista nos seguintes termos:

Se a violência física está afastada, os processos em jogo na guerra podem se transformar para permanecer, compondo diferentes aspectos de um poder que envolve sempre os termos presentes na conquista: um outro humano que é desconhecido em maior ou menor grau, associado a um espaço geográfico intocado pelo conquistador, sobre o qual pretende atuar; uma organização militar (onde devem ser incluídos os especialistas no deslinde/atribuição de significações inauditas) com diferentes tipos de direção centralizada a definir e representar a unidade da empresa, muitas vezes parcialmente fictícia; o(s) povo(s) de origem da organização. (LIMA, 1995, p. 48)

Parafrazeando Foucault, Lima (1995, p. 44-45) caracteriza a história do indigenismo brasileiro como uma continuação da guerra com outros meios. Faz parte de um projeto que continua sendo orientado

ao extermínio (eliminação da diferença), agora rearticulado em termos de assimilação. As contradições da “anticonquista” foram herdadas pelo SPI, que tinha por diretriz prestar assistência aos índios e estabelecer centros agrícolas em áreas por eles habitadas. Firmava-se assim uma diretriz ambivalente, i.e., proteger os índios e expandir a nação. As ações do SPI tinham sua base legal definida pelo Código Civil de 1916 (Lei 3071/16 promulgada com base em um projeto de 1889). SPI foi substituído pela Fundação Nacional do Índio (Funai) através da Lei 5.371/67, que, finalmente, vem pautando suas ações e políticas com base no Estatuto do Índio (Lei 6.001/73), ainda em vigor, e que visa “preservar as culturas indígenas” e promover sua “integração harmoniosa” à sociedade nacional. Para isto, serve-se da definição jurídica do “índio” como ser “relativamente incapaz” e sujeito à tutela pelo Estado. Portanto, pode-se dizer que o Estatuto do Índio, promulgado durante um regime ditatorial militar, tem para o Brasil o mesmo peso e importância que o *Indian Act* tem para o Canadá, com todas suas implicações totalitárias para a vida dos povos indígenas, o reconhecimento dos seus direitos e a gestão dos seus territórios.

No Canadá, uma política de assimilação conjugada à criação de reservas passou a ser adotada em 1830, com o relatório do major-general Darling, superintendente de assuntos indígenas, que respondeu aos lordes Goderich e Dalhousie nos seguintes termos, descritos por Upton (1973, p. 57):

Indians should be collected into villages with only enough land for their agricultural support. The government should provide for their religious instruction, elementary education, and training in agriculture. It should encourage them to build houses and acquire tools and seed. But it would be expensive (...) to settle a family of five on cleared land and (more expensive) on forest land. Therefore the Indians should pay the cost of their own assimilation by using the moneys from land sales to buy the necessary equipment. Further changes in the Indian's way of life could be encouraged by varying the nature of the presents substituting, for example, ready-made trousers and shirts for blankets.

Como apontaram Lavoie e Vaugeois (2010, p. 27):

Le projet de civilisation proposé par Darling reposait sur l'idée qu'il fallait assister matériellement les Indiens pour faciliter leur transition de la vie sauvage à la vie civilisée.

A reorientação e redefinição da política assimilacionista ocorre somente com a organização e a realização da política indígena no Canadá nos anos 60 e 70 do século XX, combinada com a produção antropológica e sociológica de relatórios sobre as reservas, os quais revelam detalhadamente as más condições de vida naquelas áreas.

Assim, podemos dizer que, em geral, foi após uma forte mobilização política indígena contra a assimilação, abrangendo todo o continente americano, que o processo de implementação de cartas constitucionais passou a promover debates específicos sobre os direitos coletivos dos povos indígenas em seus textos.

Os últimos processos constitucionais do Brasil e Canadá ocorreram nos anos 80, ou seja, após 21 anos de regime autoritário no contexto brasileiro e após a controvérsia sobre a repatriação da Constituição e do *status* do Quebec na federação canadense. As discussões sobre a redemocratização do Brasil e a repatriação da Constituição, no Canadá, criaram um contexto para a reflexão sobre os direitos dos povos indígenas e das Primeiras Nações, reafirmando, assim, os direitos territoriais como direitos inerentes e os tratados como acordos invioláveis.

No Canadá, é o artigo 35 que define e reconhece os direitos dos povos indígenas (incluindo *Indians*, *Inuit* e *Métis*) e a validade de seus tratados e seus direitos de superfície. Isso obrigou o governo a considerar as reservas menos como tábula rasa de realização do poder do Estado e mais como território indígena de realização de sua autonomia perante o Estado. No Brasil, este direito está consagrado nos artigos 231 e 232 da Constituição, que reconhecem as formas de organização social, usos, costumes e tradições, línguas e usufruto exclusivo das Terras Indígenas. O resultado é um registro de conteúdo multicultural e pluralista, que reconhece os direitos coletivos dos povos indígenas à autodeterminação, ou seja, a definir-se e a suas próprias instituições por oposição e não por assimilação à sociedade nacional.

No entanto, em ambas as constituições nota-se certa ambiguidade sobre a autonomia política dos povos indígenas, no que diz respeito a governar-se e participar em processos decisórios do Estado nacional em assuntos que os afetam direta ou indiretamente. Essa ambiguidade é aprofundada pela força das leis, normas e regulamentos, em muitos casos, também nos estados ou províncias e municípios, gerando regimes de indianidade impostos sobre os

povos indígenas que delimitam e restringem de forma arbitrária as suas famílias, suas comunidades, seus territórios e seus projetos de vida, tanto individuais como coletivos.

Enfim, no Brasil e no Canadá, a governança indigenista viu-se obrigada, constitucionalmente, a promover uma gestão atenta às demandas indígenas e propor programas e ações na área de desenvolvimento, saúde, educação, etc., de acordo com as condições e formas de vida das populações indígenas. Por tudo isso, poderíamos dizer que o Brasil e o Canadá experimentam uma nova era nas relações entre os povos indígenas, os Estados e as sociedades civis nacionais. No entanto, há dúvidas sobre até que ponto este novo horizonte multicultural poderia transformar o discurso e as práticas assimilacionistas enraizadas na administração indigenista.

Torna-se necessário saber, portanto, qual a pergunta certa a se fazer para interpretar o sentido das experiências multiculturais com os direitos e políticas indigenistas no Brasil e no Canadá. Se a governança indigenista, principalmente, estaria se adequando a esse novo horizonte multiculturalista, instaurado pelo regime de direitos coletivos das últimas cartas constitucionais e convenções internacionais (notadamente, a Convenção 169 da OIT e a recente Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas das Nações Unidas – ONU); ou se, considerando a hegemonia secular do indigenismo integracionista, iniciativas multiculturais recentes estariam sendo submetidas pelo indigenismo à sua lógica de dominação dos povos indígenas com vistas à sua integração? Dito de outro modo, precisamos nos perguntar até que ponto conseguimos superar as práticas de “anticonquista” em favor de uma política efetivamente descolonizadora, capaz de compartilhar poder com os povos indígenas para além dos assuntos que lhe dizem respeito no interior de suas terras e reservas.

## **Regimes de indianidade em perspectiva comparada: a centralidade do direito territorial para o exercício da autonomia política indígena**

É com o intuito de fazer avançar reflexões que contribuam neste sentido que se deve lançar mão de conceitos ou noções que

possibilitem comparações. A comparação, como se sabe, representa abordagens variadas nas Ciências Sociais, e não pode ser confundida com um “método” específico. No caso em questão, a comparação é utilizada como forma de promover generalizações controladas a partir de traços compartilhados da governança indigenista no Brasil e no Canadá. Isto é feito, basicamente, para superar o “nacionalismo metodológico” que parece reger as interpretações das relações entre povos indígenas e Estados nacionais em cada país, o que nos mantém alheios às ideias e críticas aí elaboradas, impedindo, enfim, o compartilhamento de soluções para problemas comuns a partir do diálogo interétnico.

No que se refere à governança indigenista, por oposição à autonomia política indígena, o objeto que temos a pesquisar em comum refere-se às maneiras como regimes administrativos, formados por valores, objetivos, ideias, ideais, classificações, legislações, ações, programas, práticas, orçamentos e instituições próprias, em suma, por específicos regimes de indianidade, operam com relação aos povos indígenas e Primeiras Nações com vistas a sua integração no Estado nacional. Para fazer isto, devemos aprender a correlacionar criticamente o pensamento social e político indígena, tal como elaborado, por exemplo, em suas organizações e movimentos políticos e também por seus representantes/participantes no Estado, ao pensamento e pesquisas de caráter multidisciplinar sobre esta operacionalização das políticas indigenistas. A teoria antropológica e a experiência etnográfica são, nesse sentido, absolutamente necessárias para possibilitar o diálogo entre os diferentes campos semânticos.

A este respeito, o estudo dos elementos básicos ou essenciais aos regimes de indianidade constitui o ponto de partida empiricamente mais tangível, ou seja, o processo de construção de áreas para a proteção dos povos indígenas como um mecanismo central para a operacionalização da governança indigenista vis-à-vis a política indígena. Reconhecer as terras/reservas indígenas como fundamentais ao exercício da governança indigenista, i.e., considerá-las mais como eventos fundadores e menos como resultados das políticas indigenistas, significa definir os processos de territorialização como dispositivo biopolítico principal da administração indigenista. Dito de outro modo, vejamos os seguintes argumentos:

1º) Os sistemas de constituição de terras indígenas no Brasil e de reservas no Canadá resultam do direito originário dos povos

indígenas aos seus territórios e aos tratados estabelecidos desde tempos coloniais. Neste sentido, é o princípio de mais longa duração a estruturar as relações entre povos indígenas e Estados nacionais nestes países. É a partir da definição jurídica da terra indígena no Brasil e das reservas no Canadá que se estruturam e se aplicam a definição dos demais direitos indígenas, culminando com a própria definição de quem é e quem poderá ser considerado indígena de modo a ter acesso aos direitos, políticas e recursos destinados a estes pelos Estados;

2º) O processo de territorialização, tal como definido pelo antropólogo João Pacheco de Oliveira, consiste justamente no:

[...] movimento pelo qual um objeto político-administrativo – nas colônias francesas seria a ‘etnia’, na América espanhola as ‘reducciones’ e ‘resguardos’, no Brasil as ‘comunidades indígenas’ – vem a se transformar em uma coletividade organizada, formulando uma identidade própria, instituindo mecanismos de tomada de decisão e de representação, e reestruturando as suas formas culturais (inclusive as que o relacionam com o meio ambiente e com o universo religioso). [...] As afinidades culturais ou lingüísticas, bem como os vínculos afetivos e históricos porventura existentes entre os membros dessa unidade político-administrativa (arbitrária e circunstancial), serão re-trabalhados pelos próprios sujeitos em um contexto histórico determinado e contrastados com características atribuídas aos membros de outras unidades, deflagrando um processo de re-organização sociocultural de amplas proporções. (OLIVEIRA, 1998, p. 56)

3º) Os limites da autodeterminação e da autonomia política indígena são dados pela geopolítica das terras indígenas e reservas e de seus recursos naturais e simbólicos, bem como pela função, maior ou menor, que estas desempenham na economia política do Estado nacional no âmbito do sistema capitalista mundial. As terras indígenas e reservas constituem-se assim no principal dispositivo biopolítico da governança indigenista e adquiriu dimensão internacional com a Convenção 169 da OIT e com a Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas pela ONU. O fato de a primeira convenção ter sido ratificada pelo Brasil, mas não pelo Canadá, e a declaração ter sido votada a favor pelo Brasil, e contra pelo Canadá, já é em si uma indicação do modo diferenciado como os Estados avaliam os

impactos que a internacionalização dos direitos dos povos indígenas podem ter sobre a governabilidade dos territórios, da autonomia política indígena e sobretudo para a soberania do Estado.

Se olharmos para a extensão das reservas e terras indígenas e sua população em relação à extensão do território de cada país e à população nacional, torna-se evidente que o status constitucional conferido aos povos indígenas/*First Nations* se traduz em uma política de concessão de terras e de fixação territorial dos indígenas:

Quadro 1 – Extensão territorial de áreas indígenas e percentual populacional por país (Brasil e Canadá)

<b>Categoria/País</b>	<b>Brasil</b>	<b>Canadá</b>
Porcentagem territorial de TI e de reservas	12,5% da área total do país	30% da área total do país
População indígena	896,9 mil (0,47% do total do país)	1.400.685 (4,3% do total do país)
População indígena nas áreas reservadas	517,4 mil (57,7% do total de indígenas no país)	637.660 (49,3% do total de indígenas no país)

Fontes: Brasil (IBGE, 2010); Canadá (STATISTICS CANADA, 2011).

Os dados acima indicam uma correlação entre pequenas demografias indígenas e grandes extensões territoriais de suas áreas. Esta correlação indica a escolha feita pelos Estados nacionais para proteger os povos indígenas a partir de uma política territorial destinada para este fim. O problema, no entanto, não é o fato de grandes áreas serem destinadas benevolmente para pequenas populações, mas a exploração dessa assimetria como um meio de exercer o controle de pessoas, terras e recursos, em nome da "proteção" dos povos indígenas. Esta relação cínica com os povos indígenas e suas terras levou o Brasil a definir áreas com uma evidente vocação assimilacionista (sobretudo áreas de pequena extensão territorial no nordeste, sudeste, sul e partes do centro-oeste do país) combinadas a outras com orientação geopolítica no centro-oeste e norte do país, que visam demonstrar a presença do Estado em áreas de fronteiras agrícolas e de fronteiras internacionais, onde vastas áreas foram definidas. E, finalmente;

4º) É em torno da legitimidade das reivindicações territoriais indígenas, dos procedimentos para a definição da sua extensão, assim como da negociação dos seus limites e formas de controle e manejo que se concentram os conflitos interétnicos nos dois países. A Constituição brasileira de 1988 estabeleceu um período de cinco anos após sua promulgação para que os limites administrativos de todas as terras indígenas do país fossem concluídos. Este período mostrou ser uma indicação do desconhecimento de legisladores e juristas acerca da extensão e da complexidade do problema, porque ainda hoje, 25 anos depois, dezenas de Terras Indígenas restam por serem identificadas e a grande maioria das demais já demarcadas e registradas encontram-se invadidas e ameaçadas por empreendimentos econômicos. Pior, com o atraso jurídico e administrativo na definição das terras indígenas, agravaram-se os conflitos interétnicos, possibilitando a parlamentares e juristas do governo federal paralisarem os processos de demarcação de terras indígenas em andamento para mudar as regras processuais. Este retrocesso deve-se precisamente à ambiguidade constitucional que garante terras indígenas, mas limita o exercício da autonomia indígena a seu interior. Em outras palavras, o governo joga com os direitos dos povos indígenas a suas terras para atingir os objetivos da *Realpolitik* desenvolvimentista.

Desse modo, devemos ter em mente que a governança indígena nas respectivas reservas e terras encontra-se subordinada à governabilidade (em sentido foucaultiano, i.e., de disciplinaridade) dessas reservas e terras pelos Estados nacionais. As condições de possibilidade da primeira estão atreladas aos termos desta relação de dominação burocrática.

Em suma, o poder dos povos indígenas para o exercício *de facto* de sua autonomia política é precisamente o reconhecimento efetivo de seus direitos territoriais e do seu direito à autodeterminação, sendo este o que permite àquele funcionar como mecanismo de proteção sociocultural e substrato simbólico à construção das identidades indígenas e suas formas de participação política e cidadania. Entretanto, como estes territórios são governados por regimes jurídicos e políticos de indianidade em cada país, devemos indagar sobre o tipo de "autonomia" que será tornado possível para os povos indígenas na América Latina (e eu acrescentaria também o Québec, como província latina do norte americano) com suas constituições multiculturais e

práticas assimilacionistas disciplinadoras. "Autonomia" parece ser aplicável apenas no interior das áreas reservadas para os "índios", mas não para além das "reservas". Neste último caso, há uma profunda desconfiança dos estados nacionais de delegar aos indígenas e suas organizações poder de decisão para gerir os seus assuntos no exterior das terras indígenas e também no interior do estado. Como observou Christian Gros (2004, p. 221):

Este recelo frente a la creación de regiones autónomas se puede explicar por la voluntad de mantener un estricto control del territorio y de sus recursos (tierra, agua, bosque, biodiversidad, riquezas mineras) y, también, por el miedo legítimo de crear nuevas fronteras internas que podrían debilitar aún más la frágil unidad nacional. Pero más allá de estas razones, están las dudas a propósito de como, concretamente, podrían funcionar estas autonomías en regiones que, en su gran mayoría, serían de composición multiétnica y pluricomunitaria.

A desconfiança se transforma em acusação especialmente quando a política indígena toca as principais questões e interesses estratégicos do governo, em termos econômicos e geopolíticos. Este problema se expressa, a partir daí, sob a forma de racismo institucional (CARMICHAEL; HAMILTON, 1967; WILLIAMS, 1985). Este conceito ainda pode ser muito útil para elucidar e explicar os baixos níveis de qualidade de vida e a consequente evasão nas reservas e terras indígenas, apesar de um aumento dos recursos para os serviços públicos destinados às populações indígenas.

Dito isso, precisamos ampliar nossa compreensão do papel que as terras indígenas e reservas desempenham hoje para assegurar o futuro politicamente autônomo dos povos indígenas e *First Nations*, que contam hoje com populações em crescimento. Se concordarmos que os territórios indígenas formam a pedra angular do estatuto diferenciado dos povos indígenas e seus direitos ao longo do tempo e em diferentes países, então discussões sobre a autonomia política indígena devem se pôr de acordo sobre a necessidade de considerar as terras atuais e futuras como um espaço fundamental para a aprendizagem e prática da cidadania multicultural no Brasil e no Canadá. Isto significa que os horizontes para a descoberta e construção da cidadania indígena começa nas aldeias e estas não estão em áreas isoladas da política nacional, ao contrário, estão no

centro dos processos de produção e reprodução do Estado-nação, com todas as suas ideologias nacionalistas, projetos sociais, as suas políticas econômicas, programas de desenvolvimento, orçamentos e formas de controle burocrático da vida cotidiana. Esses processos de microgênese do Estado nas reservas e terras indígenas afetam diretamente outros processos de produção de diferenciação cultural e exclusão social dentro de famílias, comunidades e regiões inteiras.

Pensar a “redução”, ou seja, pensar o regime de definição de áreas de “proteção” que visam, em última instância, assimilar os povos indígenas. Parece-me ser esta justamente a provocação de Jean-Jacques Simard ao discorrer sobre a modernidade, alegando que: “[...] somos todos, mais ou menos, todos ‘indígenas’” (2003, p. 8, tradução livre). Nesse sentido, e em conformidade com o restante da reflexão de Simard, é imperativo pensar de forma crítica para escaparmos da “redução” a que estamos todos submetidos pelo Estado nacional enquanto forma dominante de integração social.

## Referências

ACAMPAMENTO Terra Livre. “Acampamento Terra Livre Abril Indígena 2007: Documento Final”. 2007. Disponível em: [www.socioambiental.org/banco\\_imagens/pdfs/DOCUMENTOFINALDOACAMPAMENTOTERRALIVRE2007.pdf](http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/DOCUMENTOFINALDOACAMPAMENTOTERRALIVRE2007.pdf). Acesso em 21 de outubro de 2014.

ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL. “Nota pública: A defesa dos direitos indígenas”. 2010. Disponível em: <http://jornalggm.com.br/blog/gustavo-belic-cherubine/nota-publica-a-defesa-dos-direitos-indigenas>. Acesso em 21 de outubro de 2014.

ATY GUASU. “Nota da Aty Guasu Guarani-Kaiowá é para todas as sociedades nacionais e internacionais”. 2013. Disponível em: <http://atyguasu.blogspot.com.br/2013/06/nota-da-aty-guasu-guarani-kaiowa-e-para.html>. Acesso em 21 de outubro de 2014.

CARMICHAEL, S.; HAMILTON, C. V. **Black Power**. [London]: Jonathan Cape: 1967.

CONSELHO INDÍGENA DE RORAIMA. “Carta da 41ª Assembleia Geral dos Povos Indígenas de Roraima: Fortalecendo a luta e a autonomia dos povos indígenas de Roraima”. Disponível em: <http://www.cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&action=read&id=6157>. Acesso em 21 de outubro de 2014.

GROS, C. Cuál autonomía para los pueblos indígenas de América Latina? In: AROCHA, Jaime (comp.). **Utopía para los excluidos: el multiculturalismo en África y América Latina**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia: Facultad de Ciencias Humanas, 2004.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). “Censo Demográfico 2010”. 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>. Acesso em 21 de outubro de 2014.

ISA (Instituto Socioambiental). “De olho nas terras indígenas”. Disponível em: <http://ti.socioambiental.org>. Acessado em: 21 de outubro de 2014.

LAVOIE, M.; VAUGEUIS, D. **L'Impasse amérindienne**. Trois commissions d'enquête à l'origine d'une politique de tutelle et d'assimilation 1828-1858. Sillery: Septentrion, 2010.

OLIVEIRA, J. P. **Uma etnologia dos «índios misturados»?** Situação colonial, territorialização e fluxos culturais. Rio de Janeiro: MANA, 1998.

PRATT, M. L. **Imperial eyes**. Travel writing and transculturation. Nova York: Routledge, 1992.

SIMARD, J. **La Réduction**. L'Autochtone inventé et les amérindiens d'aujourd'hui. Sillery: Septentrion, 2003.

STATISTICS CANADA. "NHS: Aboriginal Population Profile, 2011". 2011. Disponível em: <http://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/dp-pd/aprof/index.cfm?Lang=E&fpv=10000>. Acessado em: 21 de outubro de 2014.

LIMA, A. C. S. **Um grande cerco de paz**. Poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1995.

UPTON, L. F. S. **The origins of Canadian Indian Policy**. Journal of Canadian Studies, Liverpool, v. 8, n. 4, p. 51-60, Nov. 1973.

WILLIAMS, J. Redefining institutional racism. **Ethnic and Racial Studies**, Nova York, v. 8, n. 3, p. 323-348, 1985.