

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL

CAROLINE BARBOSA CONTENTE NOGUEIRA

**ALDEIAS-MUNICÍPIOS INDÍGENAS: REPENSANDO O
FEDERALISMO BRASILEIRO E O CONSTITUCIONALISMO
LATINO-AMERICANO**

MANAUS (AM)
2012

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL

CAROLINE BARBOSA CONTENTE NOGUEIRA

**ALDEIAS-MUNICÍPIOS INDÍGENAS: REPENSANDO O
FEDERALISMO BRASILEIRO E O CONSTITUCIONALISMO
LATINO-AMERICANO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental.

ORIENTADORA: Prof. Dra. Andrea Borghi
Moreira Jacinto

CO-ORIENTADOR: Prof. Dr. Fernando
Antônio de Carvalho Dantas.

Manaus (AM)

2012

CAROLINE BARBOSA CONTENTE NOGUEIRA

**ALDEIAS-MUNICÍPIOS INDÍGENAS: REPENSANDO O
FEDERALISMO BRASILEIRO E O CONSTITUCIONALISMO
LATINO-AMERICANO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental.

ORIENTADORA: Prof. Dra. Andrea Borghi
Moreira Jacinto

CO-ORIENTADOR: Prof. Dr. Fernando
Antônio de Carvalho Dantas.

Manaus (AM)

2012

TERMO DE APROVAÇÃO

CAROLINE BARBOSA CONTENTE NOGUEIRA

ALDEIAS-MUNICÍPIOS INDÍGENAS: REPENSANDO O FEDERALISMO BRASILEIRO E O CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental.

Manaus, 24 de Janeiro de 2012.

Presidente: Profa. Dra. Andrea Borghi Moreira Jacinto
Universidade do Estado do Amazonas

Membro: Prof. Dr. Valmir César Pozzetti
Universidade do Estado do Amazonas

Membro: Prof. Dr. Alfredo Wagner Berno de Almeida
Universidade do Estado do Amazonas

RESUMO

Este trabalho visa refletir sobre a problemática das “Cidades Indígenas”, ousando utilizar a denominação “Aldeias-Municípios Indígenas”, para, a partir do diálogo recorrente entre as ciências sociais e jurídicas, buscar compreender os conceitos nela inerentes. Objetiva-se um estudo embasado em problemas sociais que são observadas em comunidades indígenas de alto contingente e concentração populacional, caracterizando-as, do ponto de vista empírico, como “cidades”. A origem desta pesquisa se dá em discussões a respeito do autogoverno indígena e de como o Estado brasileiro poderá reconhecer os modos de gestão tradicionais perante sua organização federativa. Parte-se então dos artigos 231 e 232 da Constituição Brasileira de 1988, que reconhece organização social, costumes, línguas, crenças, tradições e direitos originários às terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas. De tal perspectiva será feita a correlação desses direitos à questão estudada, destacando os desafios encontrados no problema da autonomia política, especialmente quanto ao artigo 1º da Constituição de 1988, que traz a cláusula pétrea do Pacto Federativo, impedindo formalmente a modificação da configuração política atual, e questões envolvendo a soberania nacional. Uma das fontes tomadas como fundamento desta pesquisa é o estudo comparado entre as normas constitucionais brasileiras e países latino-americanos que concebem as autonomias indígenas, assim como o Constitucionalismo Latino-Americano, com intuito de observar as propostas para o reconhecimento das autonomias territorial indígenas na organização política desses países.

Palavras-chave: Municípios indígenas; cidades indígenas, autonomia territorial, constitucionalismo latino-americano; Estado Plurinacional.

RESÚMEN

Este trabajo visa reflexionar sobre la problemática de las “Ciudades Indígenas”, usando la denominación “Aldeas-Municipios Indígenas”, para, desde el diálogo que pasa entre las ciencias sociales y jurídicas, buscando comprender los conceptos en ellas inherentes, objetivando un estudio basado en problemas sociales que se observan en comunidades indígenas de alta concentración poblacional, caracterizándola, desde el punto de vista empírico, como “ciudades”. El origen de esta investigación remete a las discusiones con respecto al autogobierno indígena y de cómo el Estado Brasileño podrá reconocer a los modos de gestión tradicionales frente a su organización federativa. El punto de partida son los artículos 231 y 232 de la Constitución Brasileña de 1988, que reconoce organización social, costumbres, lenguas, creencias, tradiciones y derechos originarios a las tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos indígenas. Desde esta perspectiva se hará la correlación de estos derechos a la cuestión estudiada, destacando los desafíos encontrados en el problema de la autonomía política, especialmente cuanto al artículo 1º de la Constitución de 1988, que trae la cláusula *pétrea* del Pacto Federativo, impidiendo formalmente la modificación de la configuración política actual, y cuestiones que involucran a la soberanía nacional. Una de las fuentes tomadas como fundamento de esta investigación es el estudio comparado entre las normas constitucionales brasileñas y países latinoamericanos que admiten autonomías indígenas, así como el Constitucionalismo Latino-americano, con la intención de observar las propuestas para el reconocimiento de las autonomías territoriales indígenas en la organización política de estos países.

Palabras-clave: Municipios Indígenas; ciudades indígenas; autonomía territorial; constitucionalismo latino-americano; Estado Plurinacional.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC – Autonomía Comunal

AR – Autonomía Regional

AM - Estado do Amazonas

AM² - Autonomía Municipal

ANIPA - Asociación Nacional Indígena Plural por la Autonomía

CEBRAP - Centro Brasileiro de Análise e Planejamento

CEPAL - Comissão Econômica Para América Latina e Caribe

CIESAS - Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social

CF - Constituição Federal

CIAM - Congresso Internacional de Arquitetura Moderna

CONAIE - Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

CTIA - Circunscripciones Territoriales Indígenas y Afro-Ecuatorianas

DSEI - Distrito Sanitário Especial Indígena

FUNAI - Fundação Nacional do Índio

FUNASA - Fundação Nacional de Saúde

ISA - Instituto Socioambiental

IWGIA - International Work Group for Indigenous Affairs

MPF - Ministério Público Federal

MS - Mato Grosso do Sul

OAB - Ordem dos Advogados do Brasil

ONGs - Organizações Não-Governamentais

OIs - Organizações Indígenas

OIT - Organização Internacional do Trabalho

ONU - Organização das Nações Unidas

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PLP - Projetos de Lei e outras Proposições

SPI - Sistema de Proteção ao Índio

SIASI - Sistema de Informação da Atenção à Saúde Indígena

UEA - Universidade do Estado do Amazonas

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Vista aérea de Iauaretê, Região do Alto Rio Negro, Amazonas

Figura 2 - Planta do povoado de Iauaretê

Figura 3 - Iauaretê, São Gabriel da Cachoeira, Alto Rio Negro, AM, às margens do Rio Uaupés

Figura 4 - Espaço Urbano em Iauaretê, São Gabriel da Cachoeira, Alto Rio Negro AM. Paróquia São Miguel Arcanjo

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Região Alto Rio Negro (AM)

Mapa 2 - Aldeia Tikuna Umariáçu, Tabatinga (AM)

Mapa 3 - Vista aérea da Aldeia Umariáçu, próximo ao aeroporto de Tabatinga (AM)

Mapa 4 - Povos indígenas do Panamá

Mapa 5 - Regiões Autônomas na Nicarágua

Mapa 6 - Reservas indígenas e afrodescendentes na Colômbia

Mapa 7 - Etnias indígenas na Venezuela

Mapa 8 - Povos indígenas no Equador

Mapa 9 - Povos originários em Bolívia

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - População no Alto Rio Solimões por Polo Base

Quadro 2 - Resumo de Miguel González sobre as Autonomias territoriais indígenas e Regimes de Autonomia na América Latina

Quadro 3 - Regimes autônomos na América Latina

Quadro 4 - Autonomias propostas pelo México

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 UMAS E OUTRAS HISTÓRIAS: DA INDIFERENÇA AO RECONHECIMENTO DOS POVOS E TERRAS INDÍGENAS NO BRASIL	21
1.1 A NEGAÇÃO INSTITUCIONALIZADA: POLÍTICA INDIGENISTA DO BRASIL COLONIAL AO ESTATUTO DO ÍNDIO	22
1.2 TUTELAR E INTEGRAR: INDIGENISMO NO BRASIL DA ORDEM E DO PROGRESSO	31
1.3 O DIREITO DE ‘SER’ ÍNDIO: O RECONHECIMENTO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988	39
1.3.1 Espaços de vida e o direito originário às terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas	43
1.4 POVOS INDÍGENAS NO DIREITO INTERNACIONAL: A CONVENÇÃO 169 DA OIT E A DECLARAÇÃO DA ONU PARA POVOS INDÍGENAS	47
2 ALDEIAS-MUNICÍPIOS INDÍGENAS: DESCOBRINDO O PROBLEMA	55
2.1 AMAZÔNIA DE MULTIPLICIDADES: POVOS INDÍGENAS E SUAS TERRITORIALIDADES ESPECÍFICAS	55
2.1.1 Aldeias-urbanas ou cidades indígenas: No ambiente “urbano” as transformações dos territórios étnicos Alto Rio Solimões e no Rio Negro	57
2.2 ARTICULANDO CONCEITOS, CRIANDO OU SOLUCIONANDO A QUESTÃO?	67
2.2.1 Aldeias ou cidades indígenas?	68
2.2.2 Povos Indígenas e autodeterminação no Brasil: autogoverno e autogestão territorial	73
2.2.3 O município indígena e o federalismo brasileiro: um desafio para o Direito	78

3 A PERSPECTIVA DA PLURALIDADE NO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO: AUTONOMIAS INDÍGENAS E O ESTADO	91
3.1 AUTONOMIAS INDÍGENAS NO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO	92
3.1.1 Um panorama sobre o reconhecimento dos direitos indígenas no Guatemala, México, Paraguai e Peru	120
3.2 UM “NOVO” CONSTITUCIONALISMO NA AMÉRICA LATINA? O ESTADO PLURINACIONAL COMO SAÍDA PARA A DEMOCRACIA	128
CONSIDERAÇÕES FINAIS	139
REFERÊNCIAS	142

INTRODUÇÃO

O contexto em que se insere este trabalho parte das discussões sobre urbanização e povos indígenas. Dentro dessas discussões estão as transformações espaciais, as territorialidades específicas, o crescimento da população indígena em aldeias ou povoados no Amazonas e as dificuldades socioambientais encontradas para o exercício do direito à autodeterminação desses povos.

“Aldeias-Municípios indígenas: repensando o federalismo e o constitucionalismo latino-americano”. Este é título que desvela a problemática do trabalho em questão.

O contexto que leva esta pesquisa a observar tais contextos indígenas origina-se em discussões a respeito da autonomia territorial e de que forma o Estado brasileiro poderá reconhecer os modos de gestão específicos e diferenciados dos povos indígenas, dentro do contexto de sua organização federativa.

A delimitação das localidades que exemplificam o problema deste trabalho aponta o olhar sobre as transformações das espacialidades que estabelecem em comunidades ou “cidades” indígenas como Iauaretê, Belém do Solimões e Umariçu I e II, respectivamente situadas nas regiões do Alto Rio Negro e do Alto Rio Solimões.

Essa problemática foi entendida a partir da discussão por autônias territoriais como instrumentos para efetivação do direito à autodeterminação. Para isso, o debate já existente na América Latina foi trazido, com o objetivo de clarear a questão da autonomia dos povos indígenas.

O objetivo geral desta pesquisa é estudar o papel do direito no reconhecimento da autonomia territorial indígena diante das necessidades socioambientais consequentes do fenômeno da urbanização em aldeias densamente povoadas no Amazonas, fundamentada no direito à autodeterminação dos povos indígenas.

Para tanto, os objetivos específicos articulam-se para proporcionar a compreensão do problema. Desta forma, ao longo da pesquisa, pretende-se estudar, através do processo histórico, de que forma o contato entre colonizador e indígenas, transformou as espacialidades no Amazonas, contribuindo para a origem das aldeias de grande densidade populacional, assim como para a resignificar as territorialidades específicas indígenas.

Também se preocupou em levantar, através de fontes bibliográficas e documentais, índices demográficos e sociais de aldeias indígenas apontando características que as identifique como cidades e observar como se dá sua relação com o Estado permitindo o crescimento destes povoados.

Ressalta-se a importância de trabalhar os conceitos que permeiam o tema deste trabalho como: “aldeias-municípios indígenas”, cidades indígenas, aldeias-cidades, autodeterminação, autogestão territorial indígena e autogoverno indígena.

Ainda se faz necessário refletir sobre o Estado Brasileiro e sua peculiar estrutura federal, aproximando o debate das discussões sobre o Constitucionalismo Latino-Americano e suas propostas de reestruturação estatal com base nas realidades culturais de cada região. Para isso, fez-se a análise das normas constitucionais dos países latino-americanos que reconheceram formas de autonomias indígenas, com o intuito de refletir comparativamente sobre essas medidas já tomadas e as possíveis de serem implementadas, como o município indígena no Brasil, problemática da pesquisa.

Sobre a história da Pesquisa

O desenvolvimento desta pesquisa se iniciou em 2007, quando se apresentou um projeto para pesquisa de iniciação científica na Escola Superior de Ciências Sociais da Universidade do Estado do Amazonas. O título que abriu a discussão da temática foi “Aldeias-Municípios indígenas: desafios ao Direito Político brasileiro”.

O contexto que proporcionou o início deste estudo foi a escolha pela habilitação em Direito Ambiental durante o curso de graduação em Direito na referida Universidade. De início duas disciplinas foram oferecidas: Meio Ambiente I, ministrada pelos professores doutores Andréa Borghi Moreira Jacinto e Serguei Aily Franco de Camargo; e Direito Indígena, ministrada pelo professor doutor Fernando Antônio de Carvalho Dantas.

Ambas as disciplinas tiveram fundamental influência sobre a escolha do tema. Na disciplina Meio Ambiente I, as leituras sobre Claude Lévi-Strauss e Pierre Clastres proporcionaram um diálogo sobre as relações interétnicas, especialmente quando contextualizadas à realidade amazônica. Além disso, a abordagem cuidadosa e humana com que os professores tiveram, oportunizou não só a reflexão teórica, mas da realidade dos problemas socioambientais.

A disciplina de Direito Indígena consolidou a escolha. Foram debates sobre Estado Moderno, Teoria do Direito, Filosofia do Direito, Sociologia e Antropologia Jurídica que possibilitaram a reflexão sobre os diferentes contextos nos quais os povos indígenas se inserem como sujeitos do diálogo multicultural.

Em julho de 2007 surgiu a oportunidade para inscrição de projetos de pesquisa de iniciação científica e o interesse para trabalhar sobre Direito Indígena, especificamente sobre o problema do município indígena. Inicialmente, pensar o problema parecia impossível, pois que fundamentações teóricas poderiam ajudar sua construção dentro do Direito brasileiro?

Sob orientação do professor doutor Fernando Dantas, optou-se por buscar comparativamente nos países da América Latina, que faziam parte do Tratado de Cooperação Amazônica, medidas e instrumentos constitucionais que reconheciam os direitos indígenas, especialmente os relacionados à autodeterminação, através das autonomias territoriais.

Foram dois anos na busca de dados para a pesquisa. Dados populacionais, geográficos, e textos legais que culminaram na Monografia de Conclusão de Curso intitulada “Criação de Municípios Indígenas: desafios ao Direito Brasileiro”, em agosto de 2009. Na monografia se perceberam as falhas do sistema jurídico-político para enfrentar tanto as especificidades indígenas, quanto a questão das autonomias territoriais.

Diante da insuficiência do sistema jurídico-político para com as diversidades culturais, pretendeu-se aprofundar o estudo sobre as autonomias territoriais indígenas na pesquisa de Mestrado que ora se apresenta. Durante este período na pós-graduação, dúvidas apareceram, inclusive sobre a importância e viabilidade do trabalho.

As disciplinas do primeiro ano proporcionaram as dúvidas através da reflexão mais profunda sobre o problema. Cursando Metodologia da Pesquisa Científica, ministrada pelo professor doutor Walmir de Albuquerque Barbosa, foi constatada a dimensão do problema para o qual se caminhava a pesquisar. Delimitar o objeto de pesquisa passou a ser mais uma dificuldade a ser enfrentada. Perguntava-se sobre a viabilidade de estudar na dimensão do direito comparado, países latino-americanos distintos.

Quando se cursou a disciplina Meio Ambiente e Diversidade Cultural, ministrada pela professora doutora Andrea Borghi Moreira Jacinto, mais um debate surgiu: quais eram as demandas feitas pelo movimento indígena a respeito da autodeterminação e das autonomias territoriais? Essa pergunta ainda persiste, com perspectiva para ser melhor detalhada na futura pesquisa de doutorado.

Esse questionamento coadunou-se a outro: que tipo de autonomia estava sendo tratada no trabalho? Essa última pergunta foi obtida após algumas conversas com o professor doutor Joaquim Shiraishi Neto, durante a disciplina de Teoria Geral do Direito Ambiental. Muitas contribuições surgiram nas aulas desse professor, especialmente as relativas à crítica ao Direito.

Quando se cursou a disciplina Pensando a Amazônia, ministrada pelo professor doutor Ozório José de Menezes Fonseca, permitiu-se mensurar o contexto no qual o problema estava inserido, as realidades espaciais, sociais, econômicas e culturais múltiplas que conviviam no mesmo espaço: A Amazônia.

Agregado às essas experiências, a disciplina Direito Urbanístico, ministrada pelo professor doutor Edson Ricardo Saleme, também contribuiu para compreensão das espacialidades urbanas, que permeia o foco do problema. Associado a isso, a disciplina Direitos dos Povos e Patrimônio Cultural, ministrada pelo professor doutor Edson Damas da Silveira coadunou as ideias lançadas até então para a perspectiva da questão socioambiental.

Vale ressaltar as disciplinas feitas fora da Universidade do Estado do Amazonas. Como por exemplo, a disciplina História, Política Indígena e Indigenismo, ministrada pela professora doutora Maria Helena Ortolan Matos; e, Antropologia dos Povos e Comunidades Tradicionais da Amazônia, ministrada pelo professor doutor Alfredo Wagner Berno de Almeida, ambas pelo Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade do Estado do Amazonas.

Nestas duas disciplinas as experiências foram singulares. Muitos conceitos novos e reflexões diferenciadas. Com a professora Maria Helena foi possível compreender um pouco da dimensão das demandas do movimento indígena no Brasil e na América Continental. Colegas indígenas, que fizeram parte das disciplinas, contribuíram para aumentar os questionamentos que até então já vinham sendo feitos.

Um dos questionamentos foi sobre o município indígena, onde uma colega, da região do Alto Rio Negro afirmou já existir esse debate dentro da região, porém considerou inválida a tentativa de criação de um município para Iauaretê, por exemplo. Isto porque, as maneiras de se organizar do Estado eram diferentes daquelas dos povos indígenas, causando mais conflitos do que trazendo soluções para eles.

Diante disso, questionou-se a validade do trabalho e a viabilidade. Que importância teria em estudar sobre o município indígena se a própria ideia já tinha sido rejeitada pelas comunidades do Alto Rio Negro?

As aulas do professor Alfredo Wagner, associadas a essas experiências, contribuíram para percepção da importância sobre trabalhar e delimitar os conceitos que seriam utilizados para construção do problema, como por exemplo, o conceito de territorialidades específicas. Isso é percebido no capítulo 2, no qual se reservou um espaço para mensurar os conceitos inerentes à discussão proposta pela pesquisa.

Ainda falando das disciplinas cursadas, conta-se com as disciplinas Direito Socioambiental, ministrada pelos professores doutores Carlos Frederico Marés de Souza Filho e Helini Sivini Ferreira; e Direitos das Populações Tradicionais e Indígenas, ministrada pelo professor doutor Fernando Antonio de Carvalho Dantas, ambas pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico e Socioambiental da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

A primeira facilitou a compreensão da crítica ao direito, mostrando, pelo viés marxista do professor Carlos Marés, como o Direito age na instrumentalização dos interesses do Estado e do Sistema Econômico. Isso facilitou a percepção da causa dos conflitos na relação do Estado com os povos indígenas. A segunda ampliou o horizonte da pesquisa através da perspectiva dos direitos indígenas na América Latina, fundamentando ainda mais a crítica ao direito e às epistemologias baseadas na racionalidade moderna.

Outra disciplina cursada foi Teoria Geral do Direito Constitucional, ministrada pela professora doutora Vera Karam de Chueiri, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Através dela, pôde-se argumentar mais uma questão fundamental para o problema a ser desenvolvido: qual seria o papel do Direito diante das territorialidades específicas dos povos indígenas na Amazônia?

No segundo semestre de 2010, a professora Andrea Borghi aceitou orientar esta pesquisa, juntamente com o professor Fernando Dantas. Assim, com estas duas referências o trabalho prosseguiu, ainda com muitos questionamentos.

Até metade do curso de mestrado estudava-se a autogestão territorial e não tinha se aprofundado no seu conceito. Quando se fez a aula de qualificação, ficou claro que havia necessidade de aprofundar no tema. Persistia a dúvida: de que autonomia se estava falando? E

consequente a ela, outras nasciam: que relação pode ser percebida entre Estado e povos indígenas? Qual o papel do Direito nessa relação?

Partindo de todas essas contribuições, e considerando-as fundamentais para o desenvolvimento da pesquisa, retoma-se a discussão do tema-problema em questão: as Aldeias-Municípios indígenas perante o federalismo brasileiro e o constitucionalismo latino-americano.

O que se pode considerar por problema neste trabalho?

Apresentando o problema e a estrutura da dissertação

De modo mais geral, o problema que se estuda nesta dissertação se relaciona com a questão da urbanização das espacialidades indígenas. Este problema também é alvo de discussões sobre antropologia urbana e etnologia indígena, além da geografia e da sociologia. Optou-se usar a denominação de cidades indígenas e Aldeias-Municípios indígenas, para, a partir do diálogo recorrente entre as ciências sociais e jurídicas, buscar compreender os conceitos nela inerentes.

Para o Primeiro Capítulo, intitulado “Um e outras histórias: da diferença ao reconhecimento dos povos e terras indígenas no Brasil”, contou-se com a discussão sobre a história do indigenismo no Brasil até o seu reconhecimento pela Constituição. Foram três as espécies de políticas empregadas com relação aos povos indígenas: 1) de negação da humanidade da pessoa indígena; 2) de integração à nação brasileira; e, 3) de reconhecimento.

No item 1.1, intitulado: “A negação institucionalizada: política indigenista do Brasil Colonial ao Estatuto do Índio”, foram discutidas as duas primeiras espécies de políticas aplicadas, as de negação e de integração. No item 1.3, foi vista a política do reconhecimento, com a Constituinte de 1988, complementando com a questão das terras indígenas e sua natureza jurídica.

Objetiva-se também o estudo embasado em problemáticas sociais que são observadas em comunidades indígenas de alto contingente e concentração populacional, caracterizando-a, do ponto de vista empírico, como cidades. No capítulo 2, ao trabalhar as conceituações usadas, os termos cidade, aldeia e município serão trabalhados para maior compreensão de seus usos neste trabalho. Intitulado “Aldeias-Municípios Indígenas: descobrindo o problema”, nele enfrentou-se a discussão do objeto pesquisa, especificamente. Buscando compreender as múltiplas espacialidades e territorialidades que os indígenas constroem no Amazonas, em especial àquelas que trazem feições urbanas.

Entre as discussões sobre os espaços, procurou-se coordenar uma série de conceitos necessários para contextualização e entendimento da problemática, como: aldeias, cidades, cidades indígenas, autodeterminação, autogoverno, autogestão, município e município indígena.

Para concluir apresentação do problema, aprofundou-se na questão do federalismo e na problemática do Estado Brasileiro reconhecer um ente específico e diferenciado, como seria o caso do município indígena. Ainda visualizando as estratégias do Estado na tentativa de lidar com o problema do autogoverno e da autogestão territorial indígena, buscou-se no plano diretor do município de São Gabriel da Cachoeira um exemplo a ser refletido.

A impossibilidade de se pensar um ente específico e diferenciado diante das insuficiências do Estado e do Direito na solução de conflitos interétnicos, motivou a busca apresentada no terceiro capítulo, pelo estudo comparado no Constitucionalismo Latino-Americano. Objetivou-se entender os mecanismos e instrumentos que já existem em alguns países da América Latina, que já têm a experiência do reconhecimento das autonomias territoriais indígenas.

Outro ponto a se destacar é o Novo Constitucionalismo Latino-Americano, que é considerado o movimento político-jurídico motivador das mudanças constitucionais em países como Bolívia, Equador e Venezuela. Na perspectiva desse movimento, observa-se a abertura de espaços políticos e jurídicos para refundação do Estado na América Latina. Admitindo-se a Plurinacionalidade, o país está buscando estratégias também de legitimação do próprio Estado como terceiro representante do povo.

1 UMAS E OUTRAS HISTÓRIAS: DA INDIFERENÇA AO RECONHECIMENTO DOS POVOS E TERRAS INDÍGENAS NO BRASIL

A sociedade brasileira sempre foi multicultural. Os povos indígenas fazem parte e compõem o mosaico dessa multiculturalidade. Entretanto, a correspondente diversidade de culturas que representam estiveram, ao longo da história, ocultadas sob o manto da desconsideração humana, da homogeneização e da invisibilidade. Essas formas de exclusão ganharam perfil normativo, integrando o sentido das instituições sociais, jurídicas e políticas nacionais. Deste modo, se institucionalizou a exclusão das diferenças étnico-culturais indígenas pela inferiorização, negação, integração e, contemporaneamente, pela inefetividade das normas constitucionais de reconhecimento (DANTAS, 2005, p. 96).

Este capítulo pretende discorrer sobre a perspectiva histórica e antropológica das relações interétnicas, especialmente sobre as territorialidades¹ construídas a partir do contato com o colonizador, através das políticas indigenistas de civilização e integração dos povos autóctones na Amazônia.

Também será feita uma breve revisão bibliográfica sobre a relação entre Povos Indígenas e Estado² brasileiro, através destas políticas indigenistas de negação da diferença e integração da colonização até o século XX e XXI com a promulgação da Lei n. 6.001 de 19 de dezembro de 1973 (Estatuto do Índio).

Ainda será objeto desta primeira análise a Constituição de 1988 e o reconhecimento internacional com a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, ratificada pelo Brasil em 2002, e a Declaração da Organização das Nações Unidas ONU para Povos Indígenas de 2007.

Isto se faz necessário para contextualizar o entendimento sobre a relação entre Estado e povos indígenas no largo período histórico, para posteriormente compreender a

¹ “Territorialidade” será um dos conceitos debatido no próximo capítulo. Por ora, pode-se entender como o processo de intensas relações sociais que extrai da terra o seu sentido a partir destes vínculos humanos e não só seu caráter físico (ALMEIDA, 2006).

² A referência ao Estado Brasileiro neste trabalho como ente comum em todos os pontos históricos da relação com os povos indígenas é para melhor compreensão das relações atuais e não despreza os conceitos políticos de Colônia e Império, por exemplo.

relação que se tem no século XX e XXI, após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Neste trabalho é importante compreender as relações do Estado com os índios para que se possa mensurar no capítulo seguinte as transformações ocorridas com sua configuração espacial e suas territorialidades.

No primeiro item, a intenção é de fazer uma breve digressão histórica da política indigenista na Amazônia, especialmente, para que possa trazer ao leitor um pouco do contexto no qual se estabeleceram as relações entre Estado e indígenas, isto porque, estas políticas tiveram influências tanto na demografia quanto na reorganização territorial dos povos indígenas dentro do país no início.

Essa reestruturação ou reconstrução das territorialidades após de cada política aplicada trouxe conseqüentemente novas formas de organização territorial e distribuição demográfica, ampliando a noção de aldeia que se conhece, trazendo para discussão um cenário que se consolida atualmente, o da urbanização³ das aldeias ou de indigenização das cidades, especialmente no Amazonas, lugar escolhido para estudo nesta pesquisa.

Nos itens posteriores, dá-se uma atenção maior para o reconhecimento dos direitos indígenas dado pela Constituição de 1988, bem como todas as implicações advindas da positivação⁴ destes direitos. Será abordado o reconhecimento tanto do “ser” índio, de suas organizações sociais e de seus valores culturais agregados a pessoa indígena, quanto os direitos territoriais, declarados originários pela própria Constituição. E ainda, uma breve contextualização será feita sobre os direitos dos povos indígenas em âmbito internacional.

1.1 A NEGAÇÃO INSTITUCIONALIZADA: POLÍTICA INDIGENISTA DO BRASIL COLONIAL AO ESTATUTO DO ÍNDIO

³ O fenômeno de urbanização das aldeias indígenas e de indigenização das cidades, vem sendo discutido entre a antropologia urbana e a etnologia indígena. Não é um fenômeno novo, pois já vem sendo observado há pelo menos três décadas no Brasil. Entre as fontes que podem ser sugeridas para referenciar maiores detalhes sobre o assunto, ver: CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. **Urbanização e Tribalismo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1968; e, ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de, SANTOS, Glademir Sales dos. **Estigmatização e Território: mapeamento situacional dos indígenas em Manaus**. Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2009 e ANDRELLO, Geraldo. **Cidade do Índio: transformações e cotidiano em Iauaretê**. São Paulo: Editora da UNESP/ISA, 2006.

⁴ A positivação de um direito ocorre quando este passa a ter uma norma escrita regulamentado-o, protegendo-o e garantindo-o.

Durante o estudo da história indígena brasileira, encontram-se dificuldades, primeiramente por não existirem documentos registrados pelos próprios índios sobre seu cotidiano, seus processos e intercâmbios sociais, e posteriormente pela ilusão do primitivismo trazido na metade do século XIX através das teorias evolucionistas que propagavam a ideia de que as sociedades sem Estado sistematizado, conforme o modelo estadista ocidental, seriam primitivas e condenadas a uma eterna infância. Intensificando estes problemas, há ainda o fracionamento étnico, que vai de encontro aos pressupostos da homogeneização cultural, trazendo perda de diversidade cultural e acentuação das microdiferenças que definem a identidade étnica (CUNHA, 1998, 11).

Estudos propõem diferentes teses a respeito da densidade demográfica e disposição espacial dos povos ameríndios antes da chegada dos europeus, mas coadunam-se em afirmar que há probabilidade de que as unidades sociais indígenas conhecidas hoje sejam o resultado de um processo de aglutinação, como se percebe no reagrupamento de grupos linguisticamente diversos em unidades ao mesmo tempo culturalmente semelhantes e etnicamente diversas, tendo como principais exemplos o alto Xingu e o alto rio Negro. Destaca-se hoje que o Brasil indígena é visto como “fragmentos de um tecido social cuja trama, muito mais complexa e abrangente, cobria provavelmente o território como um todo” (CUNHA, 1998, p. 12).

Alguns autores apontam que os índios da Amazônia são um exemplo de sociedades indígenas contemporâneas igualitárias e de população diminuta, com causas diversas, desde o fato de possuírem um “antídoto à emergência do Estado”, ao de serem limitados demograficamente e ambientalmente (CUNHA, 1998, p. 12). No entanto, observa-se uma comprovação contrária nas pesquisas arqueológicas, como se vê em seguida:

(...) a Amazônia, não só na sua várzea, mas em várias áreas de terra firme, foi povoada durante longo tempo por populosas sociedades, sedentárias e possivelmente estratificadas, e essas sociedades são autóctones, ou seja, não se explicam como resultado da difusão de culturas andinas mais “avançadas” (CUNHA, 1998, p. 12).

Observando os estudos da história e da arqueologia, pode-se pensar numa hipótese aproximada de seis milhões de indígenas brasileiros, e, após relatarmos apenas alguns fatos do

encontro “cabuloso”⁵, entre europeus e índios, impressionamo-nos com números assustadores de 280⁶ mil remanescentes das populações indígenas na atualidade do território brasileiro, um extermínio de 95% aproximadamente do total (CUNHA, 1998, p. 14).

O episódio do descimento do Marié não é excepcional. A historiografia relativa à Amazônia colonial está repleta de relatos similares. O que chama a atenção neste caso é, precisamente, sua recorrência no momento em que os portugueses estão, mais uma vez, estabelecendo as bases do estado colonial em determinada região tendo que se confrontar e/ou negociar com as lideranças nativas. Estamos na 2ª metade do século XVIII e esta não era uma situação nova para os representantes do Império já suficientemente experimentados em tais procedimentos desde o século XVI, na África, na Ásia e no Estado do Brasil. (SAMPAIO, 2011, p.2-3)

A história de colonização na América Latina é manchada pelo genocídio direto e indireto, especialmente observados na política indigenista, desde as Missões Jesuíticas, o Diretório Pombalino, ao Integracionismo que marca os atos estatais perante os povos indígenas no Brasil. Como confirma Manuela Carneiro da Cunha:

Povos e povos indígenas desapareceram da face da terra como consequência do que hoje se chama, num eufemismo envergonhado, “o encontro” de sociedades do Antigo e do Novo Mundo. Este morticínio nunca visto foi fruto de um processo complexo cujos agentes foram homens e micro-organismos, mas cujos motores últimos poderiam ser reduzidos a dois: ganância e ambição, formas culturais da expansão do que se convencionou chamar capitalismo mercantil. Motivos mesquinhos e não uma deliberada política de extermínio conseguiram esse resultado espantoso de reduzir uma população que estava na casa dos milhões em 1500 aos poucos 200 mil índios que hoje habitam o Brasil (CUNHA, 1998, p.12).

Segundo Francisco Jorge dos Santos (2002), durante todo o período de convivência entre europeus e índios, existiu o que se chama de política indigenista e indígena⁷, praticadas pelos respectivos sujeitos, nas quais eram conhecidas as articulações entre líderes tradicionais indígenas e europeus, que envolviam fugas, obediências simuladas, deserções, enfim, atitudes que mais tarde só corroborariam para o fracasso da política indigenista colonizadora.

⁵ Refere-se à chegada e conquista do colonizador no continente Americano.

⁶ Este número foi apresentado por Manuela Carneiro da Cunha em 1998. Ao longo do texto já foi observado uma alteração com o crescimento da população indígena brasileira.

⁷ Política Indigenista entende-se pelas políticas estatais estabelecidas em face dos povos indígenas. Políticas Indígenas são entendidas pelas articulações políticas do Movimento Indígena. Cf. SANTOS, Francisco Jorge. op. cit. 2002.

O processo de colonização no Brasil tomou diferentes rumos entre as regiões do país no que tange aos povos indígenas. Um dos aspectos comuns foi a intensa procura por escravos que incentivou as guerras de conquista e apresamento, utilizando-se dos índios aldeados para que fossem em busca de outros ainda de difícil contato. No ensejo destas “guerras justas”, estavam a fome, a desestruturação social, a fuga para novas regiões, trazendo, assim, novas configurações demográficas e espaciais para população indígena (CUNHA, 1998, p. 13).

A partir do século XVI intensificam-se os conflitos. Desde as ações religiosas, como os aldeamentos ou missões, já se notava o intuito de dominação dos índios, desvinculando-os de suas sociedades e aculturando-os, para construção da “civilização cristã” brasileira. Porém, os índios não se subjugavam aos colonizadores, negavam-se descer para os aldeamentos missionários, dificultavam a todo custo e reagiam a mãos armadas às tropas de resgate e às guerras justas, por isso, receberam em contrapartida muitas “operações de guerra”, que ratificaram as intenções dominadoras do colonizador.

Como exemplos, há relatos como o da tropa de guerra comandada pelo tenente-coronel Pedro da Costa Favela e pelo sargento-mor Antônio Costa, que no ano de 1665, invadiram o rio Urubu, revidando uma derrota sofrida anteriormente e fazendo 400 índios apresados, 700 índios mortos e 300 aldeias incendiadas, levando os cativos às cadeias de Belém 1905 (BERREDO apud SANTOS, 2002, p. 23-24). Observa-se, assim, o trecho a seguir:

(...) Declaro, que me acho com os sacramentos recebidos, próximo à morte, para ir dar conta a Deus, pelo estado em que estou e por descarga de minha consciência: certifico há muitos anos vivo neste Estado, e assim em razão do exercício do meu ofício, como pela comunicação dos homens mais antigos e experimentados dele, e principalmente de meu irmão o capitão-mor Pedro Teixeira [...] sei que nas ditas entradas, ou fossem em paz ou de guerra, se exercitaram sempre grandes injustiças e crueldades extraordinárias contra índios, queimando-lhes suas povoações, matando muitos cativos, sem mais razão nem justiça [...] tratando-os com tanto rigor e excesso de trabalho que no espaço de trinta e dois anos, que há, que se começou a conquistar este Estado, são extintos a trabalho e a ferro, segundo a conta dos que ouviram mais de dois milhões de índios de mais de quatrocentas aldeias, ou para melhor dizer cidades populosas (...). E para que tudo se tenha dito faça fé, o juro pelo juramento de minhas ordens. Belém do Grão-Pará, 5 de janeiro de 1654. – Manuel Teixeira (FREIRE, 1984, p. 75).

Estavam os povos originários sob a tutela dos Jesuítas que os aldeavam e catequizavam. As missões jesuíticas empreitadas no Grão-Pará enriqueciam sobrepujando em número e valor das propriedades. “Nesta época, possuíam eles, na capitania do Pará, nove

fazendas rurais, no Maranhão, seis de criação de gado, e sete outros estabelecimentos agrícolas” (AZEVEDO, 1999, p. 106). Uma massa de mão de obra indígena era utilizada na produção e manutenção das propriedades. A sujeição destes povos era fácil, visto que eram considerados “raças brandas”. Eram submetidos ao temor do castigo, enganados pelas fúteis recompensas, além da autoridade moral do catequista, que mantinha a obediência de legiões.

Dentre as medidas trazidas pelo período pombalino, aponta-se a expulsão dos jesuítas, a proibição do recrutamento de mão de obra indígena através das tropas de resgate, em vista dos índios serem considerados súditos da Coroa Portuguesa, portanto livres e cidadãos portugueses, outorgando igualdade legal aos colonizadores, com a Lei de Liberdade de 1755; a miscigenação para fins de aumento da população; a criação da Companhia de Comércio do Grão-Pará e Maranhão para introdução da política mercantilista e de escravos africanos em agriculturas como a do café, cacau e arroz; a redistribuição das propriedades dos jesuítas; a criação do Estado do Grão-Pará e Maranhão, em 1751, da capitania de São José do Rio Negro, em 1755, e do Estado do Grão Pará e Rio Negro, em 1772 (SANTOS, 2002, p. 46-47). Todas estas modificações foram instituídas através de leis, como veremos a seguir:

1. Alvará de Lei, de 4 de abril de 1755, que declara os vassallos do Reino da América que se casarem com índias não ficarão com infâmia alguma, antes serão preferidos nas terras em que se estabelecerem, etc.; 2. Lei de 6 de Junho de 1755, que restituiu ais índios do Grão-Pará e Maranhão a liberdade de suas pessoas, bens e comércio na forma que nela se declara; 3. Alvará com força de Lei de 7 de junho de 1755, cassando jurisdição temporal dos regulares sobre índios do Grão-Pará e Maranhão; (...) 4. Alvará de 17 de agosto de 1758, confirmando o Diretório que se deve observar nas povoações dos índios do Pará e Maranhão, enquanto sua Majestade não mandar o contrário, de 3 de maio de 1751. (...) Lei de 3 de setembro de 1759 ordenando a expulsão dos religiosos da Companhia de Jesus do Reino e Domínio de Portugal e confiscando todos os seus bens (PERRONE-MOISÉS, 1998, p. 115-132).

Marcado pela centralização excessiva e pela fiscalização, o período pombalino não seria tão ameno com os índios, a liberdade dada, tivera seus fundamentos em furta-la Igreja a manipulação e o controle dos indígenas. Na verdade o quadro trazia medidas drásticas aos povos nativos, incentivando a política de descimentos, proibindo o uso das línguas maternas e promovendo a civilização e miscigenação entre brancos e indígenas etc.

Através do Diretório, tiveram as lideranças indígenas o reconhecimento e ainda privilégios de acordo com suas funções. O real intuito deste era a “progressiva consolidação

de hierarquias internas”. No entanto as relações de parentesco influenciaram, tanto que o “casamento interétnico” era estimulado para aumentar a população local e acelerar o processo de “civilização dos índios”. Os privilégios vinham acompanhados da responsabilidade sobre os descimentos, visto que os principais dos aldeamentos deveriam juntar-se aos demais oficiais em busca de mais índios para compor seu quadro populacional. Esta estrutura criada nos aldeamentos possibilitaram a “manutenção de redes de parentesco e sólidas relações étnicas (SAMPAIO, 2006, p. 27-28).

Quanto à inserção de índios nos órgãos públicos, Patrícia Sampaio afirma que o fazer política era importante na vida dos aldeados, pois a

presença destes na administração da república remete a um lento processo de formação e consolidação de hierarquias internas nas povoações setecentistas. O acesso aos postos militares, cargos e empregos públicos deixa entrever a densidade das articulações políticas e das negociações internas nas vilas pombalinas que, não necessariamente, passavam pela coerção dos diretores sobre os índios. Ao contrário, as histórias aqui recuperadas desnudaram um jogo bem mais complexo, no qual os personagens coloniais surgem com vigor, revelando parte de sua diversidade como sujeitos históricos. Tornam evidente o papel político das lideranças, assentadas sobre suas referências étnicas e capazes de elaborar, a partir da inserção nos meandros da administração, outras ramificações de suas redes de poder, reforçando sua capacidade de funcionar como interlocutores e porta-vozes das gentes aldeadas (SAMPAIO, 2006, p.37-38).

Neste contexto de hierarquização interna, os principais eram interlocutores dos aldeados, levando as reclamações principalmente acerca das portarias de concessão de trabalho⁸, quanto às “estratégias ilícitas de concessão, bem como o benefício particular por conta de cargo público”. Além desta forma de reagir frente à corrupção, os índios aldeados usavam outros métodos de se negarem a cumprir com os mandos e desmandos dos diretores e principais, ausentar-se era um deles, muitas vezes de forma coletiva, comprometendo diretamente o funcionamento da povoação (SAMPAIO, 2006, 29-32). No contexto destas argumentações temos que

abusos de poder dos diretores e mesmo dos comandantes militares não eram suportados em silêncio. As povoações denunciavam-nos com regularidade,

⁸ O Governador do Estado estabelecia nas portarias de concessão de trabalho “o número de índios, o tempo de concessão e os jornais a serem pagos, com base nas listas que principais e diretores deveriam manter das pessoas passíveis de recrutamento” (SAMPAIO, 2006, p. 27).

solicitando providências. Esse era o outro caminho possível: além das revoltas, ausências, barganhas, furtos e sabotagens, o recurso ao poder real, acima da autoridade local, também podia ser acionado (SAMPAIO, 2006, p. 36).

Observou-se ainda a participação dos índios no processo administrativo da colônia, ainda que de forma insipiente e lenta, porém adentraram às portas dos cargos públicos, postos militares, entre outros, como Sampaio ensina:

A presença dos índios na administração das repúblicas remete um lento processo de formação e consolidação das hierarquias internas nas povoações setecentistas. O acesso aos postos militares, cargos públicos e empregos públicos deixa entrever a densidade das articulações políticas e das negociações internas nas vilas pombalinas que, não necessariamente, passavam pela coerção dos diretores sobre os índios. Ao contrário, as histórias aqui recuperadas desnudaram um jogo bem mais complexo, no qual os personagens coloniais surgem com vigor, revelando parte de sua diversidade como sujeitos históricos. Tornam evidente o papel político das lideranças, assentadas sobre suas referências étnicas e capazes de elaborar, a partir da inserção nos meandros da administração outras ramificações de suas redes, reforçando sua capacidade de funcionar como interlocutores e porta-vozes das gentes aldeadas (SAMPAIO, 2006, p. 38).

Com o fim do Diretório Pombalino, passa a ser praticada uma nova política da metrópole em relação à colônia, trazendo características mais marcantes, em vista do aumento da rigidez e da articulação em busca da proteção dos setores manufatureiros em Portugal. Tudo isto, devido à nova política da Viradeira, que se responsabilizou pelas mudanças políticas no período pós-pombalino, no qual Dona Maria I assume o trono após a morte de Dom José I. Neste momento, revoga-se o Diretório de 1757 e sua política indigenista, através da Carta Régia de 1798, que “estabelece as condições e as modalidades de relacionamento entre índios e moradores na Amazônia portuguesa até o final do período colonial, em 1853 (SAMPAIO, 2006, p. 25). Assim, sobre o colonialismo discursa Freire:

Durante os últimos 20 anos de vigência do colonialismo português no Brasil até a independência (1822) – período em que a política indigenista foi formulada através de sucessivas Cartas Régias – as sutilezas desapareceram do discurso oficial, cedendo lugar uma linguagem dura, que correspondia às declarações abertas de guerra aos índios, sobretudo a partir de 1808, com instalação da sede da monarquia portuguesa no Brasil (FREIRE, 1984, p. 61).

Nesta próxima etapa da história, a lei volta a tocar nos assuntos de ocupação territorial, devolvendo os direitos aos índios aldeados, pondo fim na tutela dos diretores sobre a vila. As novas regras que os regiam dava mais liberdade, como por exemplo, os que estavam alistados no Corpo de Índios, “deveriam trabalhar apenas uma parte do ano, sendo-lhes reservada a outra para permanecerem em seus distritos, cuidando de seus negócios e afazeres domésticos” (FREIRE, 1984, p. 39).

Do século XIX, será visto alguns tópicos sobre a política indigenista aplicada no Brasil. É neste período que a questão indígena muda de foco, deixando de ser a mão de obra passando a serem as terras. É um século misto, possui características políticas desde a Colônia até a República Velha, caracterizando-se por “tensões oligárquicas e centralização do poder”. Como se vê no discurso de Cunha:

Outra característica do século XIX é o estreitamento da arena em que se discute e decide a política indigenista. Se durante quase três séculos ela oscilava em função de três interesses básicos, o dos moradores, o da Coroa e o dos jesuítas, com a vinda da corte portuguesa para o Brasil, em 1808, a distância ideológica entre o poder central e o local encurta-se na proporção da distância física. (...) Os grupos indígenas, sem representação real em nível algum, só se manifestam por hostilidades, rebeliões e eventuais petições ao imperador ou processos na Justiça. Assim, a questão indígena acaba sendo função apenas da maior ou menor centralização política do momento, e a desenvoltura do poder local aumenta na razão direta da distância da corte (CUNHA, 1998, p. 133-134).

A história demarca um longo período de conflitos entre, o espaço ocupado pelos “invasores” da Amazônia, os ditos colonizadores, que, de um lado, no lugar de comando e poder, controlavam toda a forma de opressão/exploração, das forças de homens, mulheres e crianças indígenas, e de outro lado, a manifestação resistente e heroica dos povos indígenas, que na qualidade de desprovidos de direitos, viam-se na condição de criá-los à força da natureza.

Dentre as políticas indigenistas marcadas pela tutela Estatal, durante o Brasil Republicano (1899), observa-se o Sistema de Proteção ao Índio (SPI), que surge num contexto de expansão territorial e econômica dado às implementações estatais, carregados do teor positivista da época, como dita o lema “ordem e progresso” da bandeira republicana.

O processo de integração nacional, com a transformação paulatina e inevitável do índio “selvagem” em cidadão brasileiro “civilizado”, “é o início do regime tutelar sobre os povos indígenas, marcado pelas mesmas ideias assimilacionistas de nosso arquivo colonial”. Destituindo-os de capacidade jurídica, aumentava o processo de dependência entre o índio e o Estado, impossibilitando-os à “prática de uma cidadania completa, pensando-os como um coletivo transitório”, necessitados de auxílio para se emanciparem tornando-se trabalhadores nacionais. O intuito fim: deslocamento dos territórios tradicionalmente ocupados para melhor usurpar seus direitos, ainda no limiar colonialista (LIMA, 2010, p. 27).

A Fundação Nacional do Índio, instituída em 1967, após a extinção do SPI, por denúncias de corrupção numa Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), é outro exemplo de política indigenista tutelar, incluída no contexto ditatorial militar. Esta política não se distanciou dos projetos de expansão sobre a Amazônia, reflexo do pós Ato Institucional n. 5, que teve seus projetos desenvolvimentistas questionados pelas instâncias internacionais, culminando no Estatuto do Índio, em 1973 (Lei. N. 6.001/73), que entra outras atribuições, não se afastou do caráter assimilacionista e tutelar das práticas anteriores (LIMA, 2010, p. 32). Cabe então verificar que de acordo com Sílvio Coelho dos Santos:

(...) a tutela nada mais é que um instrumento de garantia de direitos, de estabelecimento de uma simetria entre agentes desigualmente desprovidos de poder - uma proteção à liberdade. Se não pode ser usada coação (o que TFR viu claramente), não pode ser irresponsavelmente abandonada via manipulações burocráticas e críticos pseudo-científicos de “indianidade”. Enfim, as inconsistências do Estatuto do Índio serão sanadas; só que muito provavelmente em prejuízo dos índios. A “integração” passará a ser declarada e unilateralmente (mas já o é), 1982, p. 32).

Envolvidos pelas temáticas dos direitos humanos, no fim da década de 70, iniciam as corridas organizacionais das associações civis e ONGs, abrindo o chamado mercado de projetos que se dispunham a financiar as ações indígenas. As demandas iniciais deram-se pela luta por terras, a fim de diminuir a dependência da tutela governamental. A aclamada autodeterminação, na interpretação equivocada⁹ da Convenção n. 169 da OIT (Organização

⁹ A confusão terminológica e semântica entre o termo “povos” indígenas e autodeterminação ocorre pela interpretação equivocada da norma. A denominação “povo”, dá-se em virtude do reconhecimento a “existência de sociedades organizadas com identidade própria, em vez de simples agrupamentos de indivíduos que compartilham algumas características raciais ou culturais”. O nome “povo” deve porém ser entendido sem qualquer vinculação relativa a “direitos que possam ser atribuídos ao direito internacional”, como por exemplo a

Internacional do Trabalho) não era bem vista pelos conservadores e nacionalistas, na medida em que sugeriram hipóteses infundadas sobre ameaças a soberania Estatal.

De origens militares, ainda perfazem hoje os debates sobre a territorialização dos povos indígenas, como o caso da demarcação contínua da Terra Indígena de Raposa Serra do Sol¹⁰, sobre o contexto dos conflitos fundiários, envolvendo o agronegócio. São conflitos ontem e de sempre, luta por direitos a terra e pelo reconhecimento de sua identidade diferenciada, que ensejam outros direitos como serão vistos posteriormente.

1.2 TUTELAR E INTEGRAR: INDIGENISMO NO BRASIL DA ORDEM E DO PROGRESSO

Com esta trajetória monolítica e equivocada, o processo de colonização se estende até hoje nas políticas indigenistas, usando a mesma tradição em tratar os povos indígenas, ou seja, integrar, “amansar” e negar a diferença, que lhes é própria. Mesmo com a promulgação de seus direitos em diversas constituições, há muita resistência na sua aplicação, por motivos diversos, entre eles a conveniência política, dominada por lobismos partidários, como se conclui ao observar a tramitação de mais de 15 anos no Congresso Nacional, do Projeto de Lei n. 2.057/91 que substituirá o Estatuto do Índio (Lei n. 6.001/73), vigente desde 1973, trazendo atualizações sobre os requisitos de “indianidade” que geram direitos originários a terra.

Para entender a racionalidade colonizadora que coabita às políticas indigenistas até os dias de hoje, Fernando Dantas (1999) explica que o objetivo do processo de colonização era tomar e ocupar terras indígenas. Por isso ocorreram grandes deliberações acerca da “humanidade”¹¹ indígena e da capacidade de expressar sua vontade, uma vez que quando se

soberania. Cf. NOGUEIRA, Caroline Barbosa Contente. Criação de Municípios Indígenas: Desafios ao Direito Brasileiro. Monografia. Escola Superior de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Amazonas, 2009.

¹⁰ Sobre o assunto ver:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.aps?idConteudo=105177>>. Acesso em 29 de março de 2011.

¹¹ Há registros que, em 1537, o papa Paulo III declarou a humanidade dos povos indígenas, através do *Veritatis ipsa*, que conforme Fernando Dantas (2003) foi o documento que consumiu as dúvidas sobre o índio ser homem (*veri hominis*), tornando ilícita a exploração do trabalho indígena. Porém as dificuldades para que os colonos seguissem tal regra era grande, em virtude das guerras justas, exceção da legislação, serem atribuídas a quaisquer conflitos entre colonos e nativos, muitas vezes com interesses positais distorcidos. Cf. NOGUEIRA, Caroline

retira a condição de sujeito, não há como se atribuir a titularidade das propriedades territoriais num vasto continente à iminência de ser colonizado.

Assim, pela visão colonizadora, ao negar-lhes o direito de personalidade, ou seja, de “ser” índio, e portanto, diferente, fácil se torna a expropriação de seus territórios e de seus conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade.

Incentivar a integração indígena à “comunhão nacional”, espargindo o ideal de igualdade (identidade nacional), como propaga a legislação anterior à Constituinte de 1988, não deixa de comungar com o fim colonialista, pois o pressuposto para integração é negar a diferença, com base no princípio da igualdade jurídica, influenciando que os conflitos sejam resolvidos de maneira universalista e monista, na perspectiva de um Estado centralizador.

É desta forma que a negação da diversidade estabelece-se em detrimento do reconhecimento de um país multicultural e pluriétnico. São conquistas que ainda não se consolidaram e demandam tempo a combater as “miradas etnocentristas”, como observa Fernando Dantas (2003).

O inverso dessa conduta é vista por Sílvio Coelho dos Santos da seguinte forma:

Ou se aceita o pluralismo cultural e étnico como elemento essencial da democracia, e cuja realidade só pode enriquecer a vida pública e cultural da nação, ou – e temos então a “integração” forçada dos índios aos usos e costumes da comunhão nacional – pensamos que a viabilidade do país precisa passar pela imposição violenta de uma homogeneidade empobrecedora que é o outro nome do, e conduz ao autoritarismo. E, numa democracia, onde se possa discutir livremente o que vem a ser o “desenvolvimento” e a “segurança nacional”, talvez se possa enxergar que os direitos dos índios não são obstáculo a nada, a não ser aquilo que a democracia chegue aos índios e não se faça à custa deles; pois tudo já foi feito a esse preço em nossa história (1982, p.38).

Sílvio Coelho dos Santos (1982) narra ainda as “múltiplas facetas de uma só agonia: a de povo colonizado”, quando fala das “Sociedades Indígenas e Dominação do Estado”. Uma dissertação anterior à Constituinte de 1988, mas que trata de problemas enfrentados atualmente.

Numa perspectiva histórica, percebe-se a ocorrência de formas cada vez mais sofisticadas de uma exploração. Tais formas, paradoxalmente, são refinadas por uma técnico-burocracia que, a partir de uma visão ideológica de caráter empresarial, pretende explorar o patrimônio indígena, com vistas a obter recursos destinados à sua autossustentação. O indigenismo em vigor tem nítido caráter de dominação colonialista e, nesse sentido, o país mantém práticas que têm sua justificativa ideológica em seu passado colonial (SANTOS, 1982, p. 19).

Observa-se que as formas de dominação sempre tiveram o mesmo objetivo, apenas com máscaras diferenciadas, tendo em vista o modo de produção capitalista, implantado nas Américas, que busca expansão através da exploração da mão de obra indígena, dominação de seus membros para usurpar os recursos naturais e os conhecimentos associados que estão sob seu domínio.

As legislações que tiveram grande influência para ratificar o pensamento integracionista foram o Código Civil Brasileiro de 1916, o Decreto-Legislativo 5.484 de 1928 e o Estatuto do Índio (Lei 6.001 de 1973). Já na segunda fase histórica do direito indigenista, temos a Constituição Federal Brasileira de 1988, que trouxe novos parâmetros de apreciação da causa indígena, marcada pelo rompimento com os ideais integracionistas e assimilacionistas.

O Estado Brasileiro negava aos índios o reconhecimento como povo diferenciado, principalmente no que diz respeito à vida civil, pois as leis civilistas não continham nenhum instituto adequado às peculiaridades, complexidades e particularidades culturais dos povos indígenas.

É o que se observa na primeira norma em discussão, o Código Civil de 1916, em seu discutido parágrafo único do art. 6º¹², no qual era explícito o uso da palavra silvícola, ratificando todos os pré-conceitos nela embutidos, classificando-os como incapazes relativamente e sujeitos ao regime tutelar do Estado. Ainda neste dispositivo, o legislador previa que o índio pudesse se tornar pessoa capaz, aceitando a ideia de que eles

¹² Conforme Código Civil Brasileiro de 1916. “Art. 6º São incapazes, relativamente a certos atos ou à maneira de os exercer: III – Os Silvícolas. Parágrafo único – os silvícolas ficarão sujeitos ao regime tutelar, estabelecido em leis e regulamentos, especiais, o qual cessará à medida que se forem adaptando à civilização do país.” E Cf. O novo Código Civil de 2002, trata a capacidade relativa da seguinte maneira: “Art. 4º São incapazes, relativamente a certos atos, ou à maneira de os exercer: I - os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos; II - os ébrios habituais, os viciados em tóxicos, e os que, por deficiência mental, tenham o discernimento reduzido; III - os excepcionais, sem desenvolvimento mental completo; IV - os pródigos. Parágrafo único. A capacidade dos índios será regulada por legislação especial.”

gradativamente seriam incorporados ao modo de vida civilizada, o que demonstra a política integracionista (DANTAS, 2003, p. 487).

Outra proposta do ideal colonialista foi o Decreto-Legislativo n. 5.484 de 27 de junho de 1928, de caráter integracionista que classificava os índigenas em nômades, aldeados e que viviam em promiscuidade em meio aos civilizados. Assim conclui Fernando Dantas sobre a referida lei:

Presente o estado de passagem da selvageria à civilização, a nova legislação, tomando como parâmetro a integração e transformação dos índios em cidadãos comuns, estabeleceu, em seus 50 artigos, um extenso rol de relações civis, às quais deviam os índios se enquadrar. Aboliu a tutela orfanológica e atribuiu ao Serviço de Proteção aos Índios, órgão da Administração Federal, responsável pela assistência aos índios, em duplo aspecto: assistir no sentido jurídico de orientar a manifestação da vontade, ou seja, tutelar os índios; e assistir no sentido de implementar políticas públicas de desenvolvimento comunitário, entre outras. (DANTAS, 2003, p. 488).

Na segunda metade do século XX, nasce o Estatuto do Índio (Lei 6.001/73), em meio à ditadura militar, trazendo uma forma regulamentar da tutela já prevista no Código Civil de 1916, não acrescentando grandes contribuições à realidade dos povos indígenas, visto que apenas ratificou a lei civil que coloca os assuntos citados sob tutela do direito público. Outro ponto negativo deste estatuto refere-se à questão das terras indígenas, pois ao reformular a emancipação do índio de sua cultura, também possibilita a devolução de suas terras à União (MARÉS, 2006, p. 103).

A linguagem utilizada para definir índio ainda não tinha ido longe de silvícola, ratificando, na verdade, o caráter integracionista da norma. A transitoriedade do *status* de índio é massificada. Esse debate toca no tema da identidade étnica, que para Barth (1998), é compreendida através do ato de um grupo com membros que se identificam a si mesmos e são identificados pelos outros, a autoafirmação é ponto fundamental para definir identidade e mesmo que as reflexões culturais sejam necessárias, a questão étnica não pode ser determinada apenas por caracteres culturais.

O Estatuto do Índio, Lei n. 6001/73, aponta três critérios, em seu artigo 3º, disposto a seguir:

Art. 3º. Para os efeitos de lei, ficam estabelecidas as definições a seguir discriminadas:

I – Índio ou silvícola – é todo indivíduo de origem e ascendência pré-colombiana que se identifica e é identificado como pertencente a um grupo étnico cujas características culturais o distinguem da sociedade nacional;

Aqui se observam os critérios: 1) Genealógico: Origem e ascendência pré-colombiana; 2) Cultural: características culturais que o distinguem da sociedade nacional; 3) Pertença Étnica: identifica-se e é identificado como pertencente a um grupo étnico.

Ao pensar no primeiro caráter encontram-se dificuldades de delimitar a ascendência pré-colombiana. Afirma Manuela Carneiro da Cunha que o estudo da história indígena brasileira encontra dificuldades, primeiramente por não existirem documentos registrados pelos próprios índios sobre seu cotidiano, seus processos e intercâmbios sociais, e posteriormente pela ilusão do primitivismo trazido na metade do século XIX através das teorias evolucionistas que propagavam a idéia de que as sociedades sem Estado sistematizado, conforme o modelo de Estado ocidental, seriam primitivas e condenadas a uma eterna infância. Intensificando estes problemas, há ainda o fracionamento étnico, que vai de encontro aos pressupostos da homogeneização cultural, trazendo perda de diversidade cultural e acentuação das microdiferenças que definem a identidade étnica (CUNHA, 1998, p. 11).

Entendendo o segundo critério Manuela Carneiro da Cunha (1998) explica que o aspecto cultural quando utilizado para determinar a identidade étnica pode apontar falhas. As características culturais somente, não são determinantes identitários, pois, partindo do pressuposto de que as culturas não são estáticas, os movimentos, relações e transformações que ela sofre ao longo de sua construção social trariam instabilidade para o conceito. Por fim, a pertença étnica, esta sim, fator importante para autoafirmação da identidade de um povo, critério satisfatório para se construir o conceito de índio.

Conforme Fernando Dantas, houve ainda, a utilização errada dos termos de Darcy Ribeiro, na obra “Índios e a Civilização”, quando este último determina aos povos indígenas categorias classificatórias, ditando “graus de integração dos grupos indígenas na sociedade nacional em: grupos isolados, em contato intermitente ou permanente e integrados” (DANTAS, 2003, p. 491).

Ainda hoje se observa o questionamento sobre a identidade indígena. Conforme Andréa Borghi Jacinto:

Não são incomuns, na intimidade cultural da nação brasileira, questionamentos sobre quem são ou deveriam ser os indígenas: quem são os autênticos índios, se deveriam ou não incorporar práticas e valores não indígenas, e até que ponto isso tiraria sua legitimidade de se dizerem índios e terem, por isso, direitos diferenciados (2010, p. 549)

Nesse contexto, Souza Filho discute que o Estatuto do Índio oscilava entre “a proteção paternalista e a tentativa de integração compulsória através de um processo que se chamou de emancipação” e por isso impõe critérios de ‘indianidade’, baseados principalmente na “aparência antropomórfica”¹³ (MARÉS, 2006, p. 90).

Destas legislações observa-se o foco na capacidade jurídica de gozo, que representa a condição positiva ou negativa do indivíduo exercer atos no “mundo jurídico” e ter direitos e deveres. Essa capacidade é também chamada de direito ou aptidão que o homem possui desde seu nascimento para ser sujeito de direito. Nem todos dispõem de igual capacidade jurídica, isto é, têm igual possibilidade de exercer certos atos e por eles serem responsáveis. A capacidade jurídica supõe certas condições de fato que possibilitam o exercício de direitos (REALE, 2003, p. 232).

Segundo Fernando Dantas (1999), “o indivíduo é o sujeito da modernidade”, pautado nos valores de liberdade e igualdade (ideologia da Revolução Francesa), contexto no qual persevera a subjetividade abstrata, eliminando-se a materialidade do sujeito. Pertencente a racionalidade moderna, o indivíduo isolado é o “paradigma filosófico para a formulação do sujeito de direito nos sistemas jurídicos modernos, ao pressupor o exercício pleno da razão e da autonomia, na manifestação da vontade.”

Neste contexto de ideais imaginários para a relação social, estuda-se a construção do conceito de sujeito de direito e do chamado “mundo jurídico”. Esta sistemática se dá através de estrutura lógica existencial abstrata enraizada na racionalidade moderna já vista. Dentro deste último, são refletidos os fatos sociais exercidos pelas pessoas, porém não todos os fatos

¹³ Há um projeto para o novo Estatuto do Índio, que está em discussão no Congresso Nacional e será denominado “Estatuto das Sociedades Indígenas”, O Projeto de Lei n. 2.057 de 1991. A proposta para definição de ‘sociedades indígenas’ e ‘índio’ é a seguinte: Art. 2o. Sociedades indígenas são grupos socialmente organizados, compostos de uma ou mais comunidades, que se considerem distintos da sociedade envolvente e mantém vínculos históricos com sociedades pré-colombianas; Art. 92. Índio é todo indivíduo que se identifica como pertencente a uma sociedade indígena e é por ela reconhecido como tal. Daí se constituem novos parâmetros da relação entre povos indígenas e Estado brasileiro. Coadunando-se com os estudos atuais da antropologia, elimina critérios raciais, inaceitáveis e realça a continuidade histórica e a autoidentificação como definidoras de um povo. Observa-se também o direito à diferença, pois proporciona o indivíduo se reconhecer como diferente perante a sociedade, excluindo questões outrora prolatadas, como a evolutiva que por muito se utilizou nas políticas indigenistas, através de instrumentos integracionistas e inferiorizantes.

sociais, e nem qualquer pessoa. Mister se faz para que haja representação válida neste sistema jurídico, que os fatos sociais tornem-se fatos jurídicos e as pessoas, sujeitos de direitos.

É assim, pois que se determina fato jurídico, aquele fato social que possui correspondência no mundo normativo, através das normas que “tipificam” o fato como pertencente ao âmbito jurídico. As chamadas relações sociais, só serão transmutadas em relações jurídicas se houver o fato jurídico bem representado no plano abstrato do mundo jurídico.

Miguel Reale (2003), afirma que a subjetividade é elemento da relação jurídica, e a distingue das demais relações sociais, pois aquela para existir deve estar vinculada a uma “hipótese normativa”, ou seja, devem os fatos sociais estarem refletidos no mundo jurídico através de representações positivadas por normas, para assim estabelecerem-se como fatos jurídicos.

A subjetividade e a capacidade caminham juntas, visto que a personalidade se estabelece para que a pessoa possa atuar nas relações jurídicas de forma plena. Mas a capacidade não é para todos que possuem a personalidade, pois aquela pressupõe condições que possibilitem o exercício de seus direitos e o cumprimento de seus deveres, como a consciência plena de convívio social.

Esse sistema representativo e simbólico que dita o que é o Direito, necessita de elementos como: o fato jurídico ocorrido, que pressuponha a relação jurídica; o sujeito (personalidade individual), parte desta relação, que, para Miguel Reale (2003, p. 227), é “o titular de um dever de cumprir e/ou de um poder de exigir”, para assim atuar em atos formais dentro do sistema jurídico.

Partindo deste conceito de “sujeito de direito”, observa-se a importância da sua compreensão para repensar as situações pluriétnicas e multiculturais nas quais o Brasil se encontra, a fim de lidar com as diferenças. Isto porque, o processo de formação do pensamento jurídico foi embasado pelo ideal individualista, capitalista e liberalista, que se coaduna com a proposta do Estado Moderno, implantando novos modos de fazer a vida “civilizada” na modernidade.

A crítica que Sílvio Coelho Santos (1982) faz a esta tutela se refere ao Estado, porque somente ele tem o domínio desta tutela, observando que os povos indígenas possuem uma única alternativa de consolidação de seus direitos, ou seja, submetendo-se ao Poder Executivo.

Assim, afirmando-se serem os índios pessoas capazes relativamente para o Direito, retira-lhes a possibilidade de responder efetivamente por seus atos e de requerer perante o Estado seus direitos, sem a presença constante do tutor, que neste caso é o próprio Estado. Sílvia Coelho dos Santos, fala do regime de tutela especial no qual se encontram estes sujeitos, com base no parecer de Dalmo de Abreu Dallari, dado à FUNAI, esclarecendo sua capacidade jurídica da seguinte forma:

No regime de tutela comum, a nomeação de um tutor se faz com a intervenção judicial e o Ministério Público fiscaliza o exercício da tutela, podendo, inclusive, pedir a destituição do tutor. No regime de tutela especial, pois a própria lei já indicou o tutor, que é um órgão vinculado ao Poder Executivo Federal e cuja responsabilidade também escapa ao controle judicial (...). Desse modo, o exercício da tutela fica, inevitavelmente, condicionado à política indigenista do Poder Federal” (DALLARI apud SANTOS, 1982, p. 20).

Nas bases do direito subjetivo, é encontrado o jogo político que sustenta a ideologia do Estado. O direito social é dado a todos, basta conhecê-lo. Na sociedade há necessidade de alcançar os direitos via o conhecimento de sua existência. Para os povos indígenas, alcançá-los significa submeter-se ao poder Executivo. Assim sendo, a sociedade civil, em todas as instâncias deve promover o diálogo para que se permita

(...) todas as discussões sobre mudanças na lei da tutela, no estatuto jurídico dos índios, deveriam necessariamente se processar através do diálogo e do debate. Nesse debate, dever-se-iam necessariamente incluir associações e representantes da sociedade civil, como a OAB, a Associação Brasileira de Antropologia, a igreja, e, naturalmente os índios. Caso contrário, as decisões referentes aos índios continuarão padecendo de um estilo político tão primitivo quanto se imagina sejam as sociedades indígenas, e bem mais autoritários que estas, com certeza. Por outro lado, talvez haja outras questões de natureza jurídica que sejam mais urgentes discutir que a “emancipação” de Mario Juruna; por exemplo, a própria definição da FUNAI como “fundação de direito privado”, quando ela é, na verdade, uma autarquia de uma empresa; por exemplo, a possibilidade de se definir as questões referentes à proteção dos índios como matéria de direito público (SANTOS, 1982, p.33).

Nesse contexto, de política indigenista, o viés de integração dos povos indígenas aos moldes “ocidentais” de organização social e cultural é afastado, ainda que no campo teórico,

pela positivação da norma constitucional em 1988, dando outra face para a abordagem dialógica estatal.

1.3 O DIREITO DE ‘SER’ ÍNDIO¹⁴: O RECONHECIMENTO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

Sabe-se que o processo histórico traz a negação por longa data consolidada como mecanismo de tratamento aos povos indígenas, visto que eram excluídos do Estado e desconsiderados no sistema dos “sujeitos de direito”. Mais tarde, tentando reverter a exclusão, o legislador brasileiro, inspirado na política integracionista, atua sobre as comunidades indígenas implantando o sistema individualista moderno, e condenando a forma de vida coletiva, tudo isto, fundamentado ilusão do “primitivismo” trazido na metade do século XIX através das teorias evolucionistas sociais que propagavam a ideia de que as sociedades sem Estado sistematizado, conforme o modelo monista ocidental, seriam primitivas e condenadas a uma eterna infância.

No contexto as movimentações políticas indígenas no Brasil trazem para a Constituinte de 1988 a questão do reconhecimento dos povos indígenas e de suas terras originárias. Inicia-se “outro tempo”, como indica Fernando Dantas (1999, p. 41), pois o reconhecimento destes povos dado pela Constituição Federal de 1988 marca o período em que o Estado Brasileiro começa a enxergá-los através de lentes menos etnocêntricas e integracionistas, dando-lhes o direito de serem índios e manifestarem-se culturalmente de acordo com seus valores.

Sílvia Coelho Santos (2005), afirma que esta Constituição veio em favor dos povos indígenas, não apenas pelo reconhecimento de sua identidade étnica diferenciada, mas por conta do reconhecimento dos direitos originários às terras tradicionalmente ocupadas, direito de usufruto exclusivo sobre estas e pelo respeito à diferença cultural e linguística¹⁵, que denotam conquistas obtidas através dos movimentos políticos indígenas por todo o Brasil.

¹⁴ O direito de “ser” índio vem da interpretação do artigo 231 da Constituição Brasileira de 1988, conforme Carlos Frederico Marés de Souza Filho (2006, p. 107).

¹⁵ Conforme reconhecimento do “direito à educação diferenciada, com utilização das línguas nativas e seus próprios processos de aprendizagem (art. 210, § 2º, CF/88) e à proteção de suas manifestações culturais (art. 215, § 1º) (SANTOS, 2005, p. 77).”

Segundo Fernando Dantas, esta é a Constituição que contém a “a maior inclusão de garantias e direitos referentes aos índios e às sociedades indígenas em toda história constitucional brasileira” (2003, p. 491). Pois reserva um capítulo aos povos indígenas que reconhece sua complexidade e direito à diferença, como se observa no dispositivo a seguir:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens (Grifo nosso).

É claro o rompimento com a visão integracionista, em vista do reconhecimento de “ser índio” e de manter-se como tal (MARÉS, 2006, p. 107). Esse reconhecimento de identidades diferenciadas decorre do princípio da diferença, que é uma das características mais específicas deste dispositivo legal. Neste sentido, Fernando Dantas, afirma que a Carta Política Brasileira de 1988 traz “o direito à diferença cultural consubstanciado enquanto princípio, assim como os novos conceitos de sujeito coletivo e sociedades indígenas” (2003, p. 491). Fernando Dantas ainda sobre a ideia do reconhecimento, explica que:

O direito de ser diferente, que em outras palavras poderia ser dito como o direito de ser reconhecido, enquanto pessoas e grupos, com valores diferenciados que conceituam bens jurídicos também diferenciados, no que se refere a línguas, crenças, rituais, músicas, artefatos materiais e práticas sociais, constitui o fundamento, entre outros, do estado realmente democrático e pluralista de direito (Grifo nosso) (2003, p. 491).

Estes são valores inerentes às pessoas e sociedades indígenas, “construídos permanentemente, pois a dinâmica é característica inarredável da cultura” (DANTAS, 2003, p. 491). Esses valores trazem ao reconhecimento constitucional o cotidiano desses povos marcado em suas práticas e organizações sociais, o que se pode interpretar juridicamente como “uma espécie de sujeito coletivo de direito, diferente das pessoas jurídicas formais” (DANTAS, 2003, p. 491).

Sobre reconhecimento destes novos bens, Fernando Dantas alude:

Esse **conjunto relacional de valores diferenciados** – que demonstram, em cada caso, uma identidade cultural – foi **reconhecido constitucionalmente**,

mediante a **inclusão**, entre os **bens jurídicos do patrimônio cultural brasileiro**, daqueles que referenciem a identidade, a memória e as práticas sociais dos diversos grupos formadores da sociedade brasileira (grifo nosso, 2003, p. 491).

Para este autor, a medida de inclusão da diversidade cultural na Constituição de 1988 permite que se pense o Estado Brasileiro como um Estado Pluralista, visto que se tem “na etnodiversidade o desenho do mosaico social brasileiro”, permitindo “configurar-se enquanto princípio constitucional da pluralidade dos povos” (DANTAS, 2003, p. 491).

Quanto à tutela, vista anteriormente, há duas hipóteses lançadas, ainda por Carlos Marés (2006, p. 106), originadas da leitura do artigo 231, que depois de reconhecer os direitos originários às terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, ratifica a competência da União para “demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens”.

A primeira de que a tutela, vista até o Estatuto do Índio, teria sido recepcionada pela Constituição de 1988, quando observa a manutenção dos bens indígenas sob a proteção do Estado. A segunda é de que a Constituição de 1988 não omite totalmente a tutela estatal sobre os índios, porém afasta-se da tutela orfanológica ¹⁶, aceitando apenas tutela protetorial (MARÉS, 2006, p. 107).

A tutela protetorial permite a percepção da relação diferenciada entre Estado e Povos Indígenas, em virtude do distanciamento que a Constituição de 1988 faz do paradigma integracionista. De tutela, passa-se à proteção constitucional aos direitos e bens indígenas (MARÉS, 2006, p. 107).

Em outro viés do reconhecimento indígena, há ainda outros personagens neste processo de conquistas de direitos, que são as Organizações Indígenas. O contexto dado pela Constituição de 1988 oferece oportunidades de litigância direta a estes povos, ou seja, dá capacidade processual civil efetiva, como fala Antonio Carlos Souza Lima (2010) sobre a questão do associativismo indígena:

Como a Constituição estabeleceu o Ministério Público Federal (MPF) como instância de defesa dos povos indígenas contra o Estado, a efetiva atribuição de capacidade processual civil pelo texto constitucional de 1988 às

¹⁶ Tutela Orfanológica pode ser identificada como a condição de relativamente incapaz que o Código Civil de 1916 retomou das políticas do séc. XIX e intitucionalizou. Era um instituto de proteção não só aos índios, mas aos negros libertos, por conta de sua inabilidade com a língua oficial do país, entre outras atividades diferenciadas (CUNHA, 1992, p. 24).

comunidades indígenas e suas “organizações” (no que, para muitos, foi o “fim” da tutela) significou, como já dito, a proliferação, sobretudo na Amazônia, de organizações locais – associações, federações etc. –, e supralocais, congregando um grupo indígena específico, ou articulando diversos grupos de uma mesma região etc., com funções de representação política e jurídica. Muitas dessas OIs têm hoje vínculos e projeções, integrando um panorama heterogêneo e mal conhecido (LIMA, 2010, p. 37).

E desta forma, explica Souza Lima (2010), que estas organizações não se assemelham de forma alguma aos moldes sindicalistas conhecidos pelos brasileiros, são novos caminhos encontrados para “novas possibilidades de interlocução”, somadas à participação indígena nos poderes público legislativo e executivo, em âmbito municipal, principalmente.

Isto tudo faz o referido autor concluir que:

A quebra do monopólio da ação tutelar do Estado sobre os povos indígenas, até o início dos anos 1990 exercido pela FUNAI, deu-se em grande medida pela organização dos povos indígenas, o principal motor das transformações que vêm efetivamente ganhando solidez e sustentando a esperança de mudanças substanciais (LIMA, 2010, p. 38).

E na conjuntura destas discussões, observa-se a necessidade de trabalhar os ideais indígenas, tanto pela perspectiva do Estado, formal, quanto pela perspectiva da organização civil, associativista, lembrando que não são as únicas formas destes povos dialogarem com a sociedade nacional, mas são caminhos frequentemente usados para conquistas de direitos: em ambas, há maiores reflexões, que não se pretendeu esgotar neste trabalho.

No entanto, mais de duas décadas depois da promulgação destes direitos, observam-se falhas na sua efetivação, em vista da falta de políticas públicas que estruturam o desenvolvimento das comunidades indígenas. A importância da efetividade dos direitos reconhecidos constitucionalmente é ressaltada por Oscar Correias (2007). Esse autor afirma que o reconhecimento é uma convenção de interpretações, de acordo com o contexto político e jurídico de uma sociedade num determinado momento histórico, mas apenas quando esse reconhecimento legal não se concretiza, ou seja, não atinge a efetividade (CORREIAS, 2007, p. 31).

Hoje o que ainda se observa, são discussões de cunho leigo, que tentam estabelecer conceitos para os indígenas. Do outro, os indígenas também resignificam suas relações interpessoais, conforme Andréa Borghi Jacinto:

Enquanto vários discursos insistem nessas questões muitas vezes baseando-se em desconhecimentos e preconceitos, os indígenas brasileiros enfrentam, eles próprios, os desafios, dilemas e contradições do campo das relações interétnicas e das traduções culturais. Mulheres, homens, crianças, idosos e jovens dos 220 povos indígenas reconhecidos pelo Estado Brasileiro vivem em seus cotidianos e escolhas diárias, de diferentes modos, os ganhos e perdas das relações, das trocas e imposições do contato com sistemas não indígenas (2010, p. 549).

Essa noção de ganhos e perdas, conflitos e escolhas, podem ser observadas também nas suas reconstruções da territorialidade, muitas vezes mudando os espaços tradicionalmente ocupados, por novas espacialidades, tradicionalmente resignificadas, como se observará no capítulo seguinte, sobre as novas perspectivas de ocupação espacial dos povos indígenas no ambiente urbano.

1.3.1 Espaços de ida e o direito originário às terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas

Na primeira parte do *caput* do artigo 231 é feito o reconhecimento dos povos indígenas, de suas complexidades culturais e da permanência do *status* de índios, já na segunda parte, há o reconhecimento do direito originário às terras tradicionalmente ocupadas e o estabelecimento da competência da União, quais sejam demarcar as terras tradicionalmente ocupadas, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. Observa-se que a tutela é usada pelo legislador, mas agora, apenas como forma de proteção, conforme se observa a seguir:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens (Grifo nosso).

De acordo com o pensamento de Carlos Marés (2006), as terras indígenas receberam tratamentos diversos na história do direito brasileiro, todos vinculados às características formais outorgadas nas leis. Assim, em 1850, a lei de Terras (Lei n. 601) dava o nome de

“reserva”, com o intuito claramente deduzido pela sua denominação dada, que era de “reservar um espaço territorial aos povos que fossem encontrados na colonização para distribuição, chamada de ordenada, a quem tivesse capital para nelas investir” (MARÉS, 2003, p. 101). O intuito real era de permitir que os índios habitassem a terra reservada até que pudessem tornar-se civilizados e se integrassem, dando caráter provisório aos direitos territoriais indígenas. (MARÉS, 2006, p. 101).

Além de reserva, foi dado nome também de área, até que adotaram terra indígena, no entanto território, como explica Souza Filho, nunca foi outorgado aos povos indígenas, por conta do seu caráter jurisdicional, de espaço coletivo pertencente ao povo. Terra indígena foi propositalmente outorgada aos índios, por ser caracterizado como propriedade individual, seja pública ou privada (MARÉS, 2003, p. 102).

Na Constituição 1988 o Brasil reconhece os direitos coletivos oportunizando desenvolvimento, quicá um território. As discussões acerca deste assunto fixam no problema da autodeterminação, território e a soberania nacional. Neste contexto, vê-se a seguir, nas palavras de Carlos Marés (2006):

O limite deste direito coletivo é a autodeterminação de transformar-se em Estado. O temor dos setores conservadores, especialmente dos militares, é que as lutas por direitos indígenas se transformem em lutas por libertação nacional ou lutas de independência, como se costuma dizer na América. Daí o verdadeiro terror em chamá-los de povos usar a palavra território e a categoria autodeterminação (MARÉS, 2003, p. 102).

De fato, como explica Carlos Marés (2006), os povos indígenas têm seus direitos vinculados ao território, ainda que isto seja primordial, em vista de sua cultura, tradições, crenças e costumes estarem ligados ao território e tudo mais que habita e o compõe. Havendo um território delimitado e circunscrito, promove o reconhecimento de seus direitos e proporciona-os garantias, caso contrário, dificulta o processo.

Observa ainda que, é afastada a antiga hipótese da tutela orfanológica, em vista de não se tratar mais de Direito Privado, Direito de Família, e sim de Direito Público, tendo o Estado a responsabilidade objetiva em quaisquer negócios que haja prejuízo ao patrimônio indígena (MARÉS, 2006, p. 107). É a chamada tutela especial, elucidada por Dalmo de Abreu Dallari, como visto anteriormente.

Dessa problemática, sobre terra *versus* território, autodeterminação *versus* soberania Calos Marés (2006) desmente tal paradigma de ameaça a unidade nacional, conforme o trecho a seguir:

Dois direitos coletivos entram em choque neste ponto. Mas é falso o conflito, porque ambos buscam guardar, preservar um território contra a devastação da propriedade privada, do direito individual da acumulação dos bens, inclusive florestais. É falso conflito, porque os índios não guardam apenas a floresta, mas o conhecimento a ela associado, inclusive os segredos de seu renascimento (SOUZA FILHO, 2006, p. 104).

É nesse contexto de discussões acerca da natureza jurídica da terra indígena que se passa a refletir alguns pontos sobre a Constituição Brasileira de 1988, buscando esclarecer a intenção do legislador em estabelecer a posse e propriedade.

Ainda na Constituição de 1967, a posse indígena muda de caráter, adotando posição contrária a tudo que tinha sido visto nas demais legislações, segundo Carlos Marés (1992, p. 78), “invertió el papel de la posesión indígena, haciendo que la existencia de ocupación indígena presuponga su posesión y, existiendo posesión indígena, existe la presunción de propiedad de la Unión”¹⁷.

A Constituição de 1988 não modificou esta natureza da terra indígena, apenas melhorou o conceito, definindo a propriedade ao Estado e a posse permanente aos índios, limitando a amplitude desta posse às terras ocupadas tradicionalmente, conforme seu artigo 231, parágrafo primeiro.

Neste ensejo, Carlos Marés explica sua compreensão acerca da terra indígena, conforme o artigo 231 da Constituição Brasileira de 1988:

Así, comprende la definición de tierra indígena cuatro elementos: 1. Las tierras habitadas por los índios em carácter permanente; 2. Las utilizadas para sus actividades productivas; 3. Las imprescindibles a la preservación de los recursos ambientales necesarios a su bienestar; 4. Las necesarias para su reproducción física y cultural. Esta nueva definición constitucional de lo que se denominan tierras indígenas se suma al parágrafo del artículo, que rompe con la vieja tradición del derecho brasileño, de orientar la política indigenista en el sentido de la integración de las poblaciones indígenas, reconociendo el

¹⁷ “inverteu o papel da posse indígena, fazendo com que a existência de ocupação indígena pressuponha sua posse e, existindo posse indígena, existe a presunção de propriedade da União” (Tradução nosso).

derecho que tienen los índios de continuar siendo índios¹⁸ (MARÉS, 1992, p. 79).

Ainda na discussão acerca da natureza jurídica das terras indígenas no Brasil, o legislador as classificou como bens de propriedade da União, como descreve o Art. 20, inciso XI da Constituição Federal de 1988, tomando para si a responsabilidade da proteção dos bens.

Noutra perspectiva, Sílvio Coelho dos Santos (2005) aponta as conquistas obtidas ao longo das jornadas de reconstrução política do país, mas lembra de que a propriedade das terras não pertence aos povos indígenas, possuindo estes apenas a posse, impossibilitando-os de individual ou coletivamente de dispor destas terras, nos termos da propriedade individual capitalista, com fins comerciais. Sem deixar de observar a garantia de fruir exclusivamente de tudo que nas terras existir.

Olhando por lentes críticas, observa-se ainda um retardo nas tramitações legais infraconstitucionais que deveriam caminhar junto à Constituição de 1988, efetivando e consolidando o reconhecimento dos povos e suas complexidades culturais, bem como sua organização social. O que se vê é a Constituição aclamando direitos e juristas dirimindo conflitos com base nos princípios ali determinados, porém a ausência das legislações mais diretas, contendo regras de proposição prática, dificulta o entendimento unânime nas jurisprudências, atendo-se a delongas para se chegar ao ponto final, o que de certa forma beneficia interesses outros à causa indígena no Brasil.

Na discussão acerca da natureza jurídica das terras indígenas no Brasil, o legislador as classificou como bens de propriedade da União, conforme o artigo 20, inciso XI, tomando para si a responsabilidade da proteção dos bens. No entanto, propriedade é desprovida de valor outro além daquele do reconhecimento como bem público: indisponível, inalienável e não expropriável (MARÉS, 1992, p. 79-80).

Uma conclusão que se pode ter do reconhecimento constitucional dos direitos indígenas é o direito à autogestão territorial como consequência do reconhecimento das complexidades e especificidades, abrangidas pelo artigo 231 e seus parágrafos. Tais direitos são depreendidos da ampliação interpretativa da Constituição Brasileira de 1988.

¹⁸ Assim, a definição de terra indígena compreende quatro elementos: 1. As terras habitadas pelos índios em caráter permanente; 2. As utilizadas para suas atividades produtivas; 3. As imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar; 4. As necessárias para sua reprodução física e cultural. Essa nova definição constitucional do que se denominam terras indígenas soma-se ao parágrafo do artigo que rompe com a velha tradição do direito brasileiro de orientar a política indigenista no sentido da integração dos povos indígenas, reconhecendo o direito que tem os índios de continuar sendo índios. Tradução livre.

Diante do exposto, pode-se estender esta interpretação, quando se afirma que os direitos reconhecidos aos povos indígenas na Carta de 1988, seriam considerados direitos fundamentais, e os outros ratificados em tratados e convenções internacionais (Direito Internacional Público), seriam tratados como direitos humanos (MAZZUOLI, 2008, p. 736).

Todos os direitos dos povos indígenas declarados na Constituição Federal de 1988 são entendidos como direitos fundamentais, pois são inerentes ao ser humano independente da declaração por parte do Estado¹⁹ (SILVA, 2004, p.175). Nessa teoria, esclarece Valério Mazzuoli (2008, p. 736), acerca do tema que: “os direitos fundamentais são a expressão mais afeta à proteção constitucional dos direitos dos cidadãos (...), e direitos humanos são, por sua vez, direitos inscritos (positivados) em tratados ou em costumes internacionais”.

Assim, dos reconhecimentos constitucionais vistos, faz-se importante, observar no Direito Internacional garantias e proteções dadas aos direitos indígenas, especialmente no que diz respeito à autodeterminação e às autonomias territoriais indígenas. Isto porque, o objeto de estudo desta pesquisa, a autonomia territorial, é embasada no princípio da autodeterminação, do qual se extrai os conceitos de autonomia, autogoverno e autogestão territorial, que serão debatidos no capítulo seguinte.

Em vista disso, retoma-se o objetivo deste trabalho, que é de entender o papel do Direito na questão da autonomia territorial indígena²⁰ frente à urbanização em processo transformação das territorialidades. A autonomia territorial é fundamentada no princípio a autodeterminação dos povos contida nos documentos internacionais estudados no próximo item, a Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Declaração da Organização das Nações Unidas (ONU) para Povos Indígenas.

1.4 POVOS INDÍGENAS NO DIREITO INTERNACIONAL: A CONVENÇÃO 169 DA OIT E A DECLARAÇÃO DA ONU PARA POVOS INDÍGENAS

¹⁹ Para aprofundar na teoria dos direitos fundamentais ver: CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª. Coimbra: Almedina, 2008.

²⁰ Este conceito é desenvolvido por Miguel González, podendo ser apreendido como reconhecimento legal alheio legal secundário, sem alterar o regime de governo e as estruturas estatais (2010, p. 38).

Através das leituras apresentadas no item anterior, pode-se concluir que a autogestão territorial²¹, pode ser apreendida da ampliação interpretativa da Constituição Brasileira de 1988. Isto porque, são reconhecidos aos povos indígenas seus costumes, cultura, valores, crenças, também lhes são reconhecidos os direitos inerentes a cada um destes atributos, como por exemplo, seu direito consuetudinário, suas lideranças, formas de organização social e sua autodeterminação, enfim, a jurisdição, embora que para todos, o limite seja a própria Constituição.

O Contexto Internacional em que se envolve a promulgação da Constituição de 1988 deu-se a partir da resistência à integração (BURGUETE, 2010, p.76). Nos anos sessenta intensificou-se a demanda por autonomia e autodeterminação²², especialmente depois da Segunda Guerra Mundial, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (Organização das Nações Unidas)²³.

Esta perspectiva amparava a autodeterminação dos povos colonizados, mas não povos indígenas. Até a Convenção 107 da OIT trazia em seu escopo uma ideia equivocada: só havia um único caminho para o futuro dos povos indígenas, que era integra-se a sociedade nacional majoritária (TOMEI e SWEPSTON, 1999, 19).

Essa política de exclusão irrompe na ONU diversas mobilizações de lideranças indígenas que juntamente com grupos de acadêmicos e as recém-nascidas ONGs (Organizações Não governamentais), como a *International Work Group for Indigenous Affair*, IWGIA, dirigiram-se até ONU para demandar o direito a descolonização em favor dos povos indígenas, usando como documento legal a Declaração sobre a concessão de Independência aos países e povos coloniais. (BURGUETE, 2010, p. 72).

A ONU os encaminhou para a Subcomissão de prevenção de discriminação e proteção às minorias, por conta das incertezas sobre considerá-los ou não povos no sentido internacional, ou seja, detentores de soberania. Os povos indígenas não aceitaram a classificação de minorias, pois haviam sido as primeiras nações a habitar as Américas, existiam antes mesmo da formação e constituição dos estados nacional e cujo

²¹ Este conceito será retomado no capítulo seguinte. Apenas deve ser como apresentado como possibilidade que os povos indígenas têm de gerir seu próprio território, de acordo com seus costumes e tradições.

²² No segundo e terceiros capítulos será tratada da questão da autonomia. Há uma diferença conceitual entre os dois e politicamente nos conceitos de Brasil e América Latina. A demanda por autonomies indígenas na América latina, exceto no Brasil, é mais consolidada, inclusive com experiências constitucionais de reconhecimento destas autonomies.

²³ Antes da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a ONU já havia aprovado outros documentos como a Convenção contra o Genocídio (1948) que garantia os direitos coletivos de grupos culturais (BURGUETE, 2010, p. 68).

desenvolvimento havia sido interrompido pelas ações de colonização no século XVI (BURGUETE, 2010, p. 72).

Isso se reforça na década de setenta pela consumação da “universalização da condição indígena”, vinda dos movimentos políticos que passaram a disseminar a aceitação da identidade indígena (BURGUETE, 2010, p. 72). Roberto Cardoso de Oliveira (1990) explica que essa empreita foi necessária para dissipar o estigma e a discriminação com que se concebia a palavra indígena.

A intenção dessa busca pela aceitação da condição de índio tinha o fim de provar que em vez de minoria, os indígenas eram maioria em alguns países da América latina. Isso trouxe uma série de debates no contexto político de cada país Latino Americano, especialmente no que diz respeito à legitimidade representativa política do Estado com Constituições deficitárias e que excluía os direitos indígenas, questões estas que serão tratadas com mais detalhes no capítulo seguinte.

De acordo com Araceli Burguete (2010) Após a ONU encaminhar a questão indígena para Subcomissão de minorias, foi elaborado um estudo por José R. Martínez Cobo, que apresentou a primeira definição de povos indígenas²⁴, concluiu em favor dos povos indígenas para o reconhecimento de seus direitos e de sua identidade cultural diferenciada, da seguinte forma:

En el capítulo relativo a derechos políticos, el relator, reconoció el derecho de los pueblos indígenas al **derecho de libre determinación, sin restricciones**. Es decir: “el derecho a constituirse en Estado”; o también “significa que un pueblo que tiene un territorio definido puede ser **autónomo** en el sentido de disponer de una **estructura administrativa y un sistema judicial separados y distintos, determinados por ellos mismos e intrínsecos a ese pueblo o grupo**”²⁵ (grifo nosso, BURGUETE, 2010, p. 73).

²⁴ José R. Martínez Cobo definiu povos indígenas afirmando: “son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos a otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en parte de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales” (BURGUETE, 2010, p. 73).

²⁵ “No capítulo relativo a direitos políticos, o relator reconheceu o direito dos povos indígenas ao direito de livre determinação, sem restrições. Ou seja: o direito a se constituir como Estado”; ou também “significa que um povo que tem um território definido pode ser autônomo no sentido de dispor de uma estrutura administrativa e de um sistema judicial separados e diferentes, determinados por eles próprios e intrínsecos a esse povo ou grupo.” (Tradução nossa)

Esse documento elaborado a partir do estudo de José R. Martínez Cobo entrou na agenda internacional de reconhecimento de direitos dos povos indígenas, fundamentando-os em suas lutas políticas. Nesse contexto, nasce a Convenção n. 169 da OIT e também a Declaração da ONU para povos indígenas. Imersos na temática da autodeterminação como direito inerente à cidadania indígena (BURGUETE e RUIZ, 1994).

Esse processo de retificação normativa das demandas indígenas por reconhecimento modificou as estruturas constitucionais como Magdalena Gómez explica a seguir:

El proceso de juridicidad de las demandas de los Pueblos indígenas en sus expresiones más avanzadas, se refleja en las constituciones de Nicaragua (1986), Brasil (1988), Colombia (1991), Paraguay (1992) y Bolivia (1994). En menor rango y profundidad se ubican las reformas a las cartas fundamentales de Costa Rica (1977), Guatemala (1985), México (1992), Panamá (1972 y revisada en 1983), Argentina (1994), Perú (1993) e en caso de Chile que emito una ley sin reforma constitucional (1993).

Estas Constituições foram modificadas por meio da força internacional e da Convenção 169 da OIT. Algumas delas, as que reconheceram as autonomias indígenas em seu contexto político e administrativo, serão tratadas no último capítulo, para contextualizar como a América Latina trabalha seus conflitos e demandas por autonomia.

Esta pesquisa busca com Convenção n. 169 da OIT e a Declaração da ONU para Povos Indígenas, ensaios a respeito das reflexões sobre estes direitos e a questão da efetividade da autodeterminação²⁶ prevista pelo texto legal, através de um ente político diferenciado, fundado nas organizações sociais indígenas.

Na esfera internacional esta pesquisa pode esclarecer mais sobre os direitos indígenas, especialmente quando Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), concluindo que a proteção dos índios alcançou os limiars supranacionais, principalmente no que diz respeito às terras originárias, visto que a exploração da mão de obra indígena esteve sempre vinculada sua expropriação. “A proteção se faz ainda mais necessária nos casos em que esses povos são expulsos da terra de seus ancestrais, para se tornarem trabalhadores temporários (...), expostos a formas de exploração do trabalho cobertas pelo mandato da OIT” (TOMEI e SEWPTON, 1999, p. 19).

²⁶ Esse termo deve ser entendido como fora explicado no item anterior, baseado no pensamento de Carlos Marés que considera a autodeterminação um elemento da autoestima de um povo e da também da cidadania, não como processo de emancipação internacional.

A referida Convenção tem como característica contundente o rompimento com o caráter assimilacionista e integracionista da Convenção anterior, de n.107, promovendo, portanto, o respeito “às culturas, às formas de vida, às tradições e ao direito consuetudinário dos povos indígenas e tribais” (TOMEI e SEWPTON, 1999, p. 21).

Esta norma dá, ainda, autonomia de expressão, de participação, estabelecendo também, o direito dos povos indígenas e tribais de escolher suas “prioridades de desenvolvimento, assim como os meios e as formas de alcançá-las”²⁷. Respeita, também, a ligação que estes povos têm com a terra²⁸, por toda sua cosmologia de conviver com a natureza e desta fazer parte do seu cotidiano (TOMEI e SWEPTON, 1999, p. 23).

Tanto o respeito ao direito consuetudinário, ao livre desenvolvimento das prioridades de cada povo e da sua ligação com a terra, faz dessa norma internacional peculiar. Interpretando seus pontos tanto Araceli Burguete (2010), quanto Magdalena Gómez (1998) afirmam que houve o reconhecimento à autodeterminação, não como ameaça à soberania nacional, como foi explicado, mas como reconhecimento do direito de um desenvolvimento livre, recuperando os séculos em que o colonialismo usurpou-lhes este direito.

Há um tratamento diferenciado é outorgado, no que tange aos interesses dos índios e povos tribais, visto que “possuem cultura própria e forma de vida que devem ser respeitadas para não se destruírem as sociedades que conseguiram construir através dos milênios” (TOMEI e SEWPTON, 1999, p. 23).

²⁷ Artigo 7º da Convenção 169 da OIT:

1. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas, próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente.
2. A melhoria das condições de vida e de trabalho e do nível de saúde e educação dos povos interessados, com a sua participação e cooperação, deverá ser prioritária nos planos de desenvolvimento econômico global das regiões onde eles moram. Os projetos especiais de desenvolvimento para essas regiões também deverão ser elaborados de forma a promoverem essa melhoria.
3. Os governos deverão zelar para que, sempre que for possível, sejam efetuados estudos junto aos povos interessados com o objetivo de se avaliar a incidência social, espiritual e cultural e sobre o meio ambiente que as atividades de desenvolvimento, previstas, possam ter sobre esses povos. Os resultados desses estudos deverão ser considerados como critérios fundamentais para a execução das atividades mencionadas.
4. Os governos deverão adotar medidas em cooperação com os povos interessados para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam.

²⁸ Artigo 13 da Convenção 169 da OIT:

1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação.
2. A utilização do termo "terras" nos Artigos 15 e 16 deverá incluir o conceito de territórios, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma.

A aplicação desta convenção é dada nos seguintes termos de seu 1º artigo:

Artigo 1º A presente convenção aplica-se:

a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial;

b) aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas.

Aos países que ratificaram a norma, os que possuem povos indígenas ou tribais, submetida o vigor da convenção. No Brasil, foi ratificada e possui forma de Emenda Constitucional, conforme o artigo 5º, § 3º, inserido pela Emenda Constitucional nº 45/2004, que afirma: “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

Neste quesito, Valério Mazzuoli critica a disposição textual do artigo, conforme o texto a seguir:

A redação do dispositivo, como se percebe, é materialmente semelhante à do art. 60, § 2º da Constituição, segundo o qual toda proposta de emenda de emenda à Constituição “será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros”. A semelhança dos dispositivos está ligada ao fato de que, antes da entrada em vigor da Emenda nº 45/2004, os tratados internacionais de direitos humanos, antes de serem ratificados pelo Presidente da República, eram exclusivamente aprovados (por meio de Decreto Legislativo) por maioria simples, nos termos do art. 49, inc. I, da Constituição, o que gerava inúmeras controvérsias jurisprudenciais (a nosso ver infundadas) sobre a aparente hierarquia infraconstitucional (nível de normas ordinárias) desses instrumentos internacionais do nosso Direito Interno (2010, 2008, p. 753).

Afirmando não ser adequado limitar as regras de direitos humanos, Valério Mazzuoli critica o artigo, com base na ideia de Cançado Trindade, visto abaixo:

Os triunfalistas da recente Emenda Constitucional nº 45/2004, não se dão conta de que, do prisma do Direito Internacional, um tratado ratificado por um Estado o vincula *ipso jure*, aplicando-se de imediato, quer ele tenha previamente obtido aprovação parlamentar por maioria simples ou qualificada. (TRINDADE apud MAZZUOLI, 2008, 753).

Observando o disposto acima, extrai-se que os direitos trazidos pela Convenção n.169 da OIT, tendo-os como direitos humanos no que diz respeito aos povos indígenas e tribais, serão admitidos todos, a partir do momento da promulgação, vinculando o Brasil ao cumprimento das determinações nele expostas.

Continuando os destaques da Convenção n.169 da OIT, traz-se a denominação “povos”, em virtude do reconhecimento a “existência de sociedades organizadas com identidade própria, em vez de simples agrupamentos de indivíduos que compartilham algumas características raciais ou culturais”. O nome “povo” deve, porém, ser entendido sem qualquer vinculação relativa a “direitos que possam ser atribuídos ao direito internacional”. (TOMEI e SEWPTON, 1999, p. 28-29).

Já a Declaração da ONU para povos indígenas, que também trata dessa temática indígena, foi mais explícita quanto à autodeterminação, como se pode observar em seu artigo 3º: “os povos indígenas têm direito à **autodeterminação**. Em virtude desse direito determinam livremente sua condição política e buscam livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural” (Grifo nosso).

Esse reconhecimento se consolida, como consequência, os direitos à autonomia, que serão tratados no último capítulo. Basta dar atenção ao artigo 4, que diz: “os povos indígenas, no exercício do seu direito à autodeterminação, têm direito à **autonomia** ou ao **autogoverno** nas questões relacionadas a seus assuntos internos e locais, assim como a disporem dos meios para financiar suas funções autônomas”.

Sobre as questões de autonomia ou autogoverno, pode se considerar preliminarmente que esse documento internacional ratifica a possibilidade dos povos à conquista de autonomias territoriais ou autogoverno, como Miguel González (2010) explica, através de entes políticos específicos e diferenciados que modifiquem a estrutura política Estatal, permitindo que o Estado se consolide mais democraticamente.

Ensejando esta discussão, vê-se delineando nos cenários políticos, a partir das referidas normas, os direitos humanos. Dissertando sobre a consciência própria da identidade indígena ou tribal, sobre a responsabilidade dos governos que assumirem, e as vinculações às

medidas a serem tomadas sobre seus povos indígenas, sobre os direitos humanos e liberdade, sobre a proteção aos povos e suas identidades culturais, autodeterminação, entre outros.

Estas são questões debatidas ao longo do trabalho, para compreender o papel do direito nesse processo de efetivação dos direitos à autodeterminação dos povos indígenas, especialmente quando se depara com as questões de urbanização que atingem comunidades indígenas brasileiras e a ausência de instrumentos político-estatais que possa manejar essas dificuldades.

2 ALDEIAS-MUNICÍPIOS INDÍGENAS: DESCOBRINDO O PROBLEMA

Neste capítulo, pretende-se compreender questões que envolvem o problema. Parte-se, primordialmente, do fato social, com o objetivo de observar as espacialidades indígenas no Amazonas e suas territorialidades específicas, ou seja, peculiaridades nas dinâmicas de transformação, ocupação e organização dos espaços habitados por estes povos.

Para isso, faz-se necessário administrar conceituações e definições terminológicas para compreender o panorama teórico em que se encontra o tema escolhido para pesquisa. Esse diálogo entre o fato social e as conceituações teóricas foram as formas escolhidas para trabalhar e entender a problemática principal neste trabalho, que é autogoverno indígena.

Primeiramente, o estudo apresenta uma seção sobre Amazônia, povos indígenas e suas territorialidades específicas nos “ambientes urbanos”. Trata-se de um ensaio para delinear o contexto em que se encontram as transformações na ocupação dos espaços pelos indígenas, tanto nas aldeias de grande densidade demográfica quanto na capital do Estado do Amazonas, Manaus.

Nas seções posteriores, serão trabalhados os conceitos e definições terminológicas que permeiam a problemática social do indígena no espaço urbano, especialmente em Iauaretê, no Alto Rio Negro; Umariçu I e II, e Belém do Solimões, no Alto Rio Solimões. Posto isto, serão lançadas num diálogo para direcionar a pesquisa para o questionamento jurídico a ser enfrentado: o autogoverno indígena no contexto do federalismo brasileiro.

2.1 AMAZÔNIA DE MULTIPLICIDADES: POVOS INDÍGENAS E SUAS TERRITORIALIDADES ESPECÍFICAS

O homem não mora no mundo, ele mora num lugar. Este lugar pode escapar das tendências à homogeneização colocadas pelo mundo globalizado, pois as forças que a criam podem também criar o seu contrário. O lugar tem um tempo e um espaço que são globais e estão prenhes de significados. No lugar emerge a diferença e brota a luta que aparece como possibilidade de produzir uma nova história, de onde podem brotar reações que nos levam para outra percepção da história e encorajam a superação da práxis tradicional, abrindo lugar para a utopia e a esperança. Então a “história e os lugares seriam da

nossa humanidade comum e não mais apenas dos dominantes” (OLIVEIRA, 2004, p. 110-111).

Amazônia de múltiplos espaços e múltiplas territorialidades. Este é o cenário que esta pesquisa se propõe a dedicar. Conforme José Aldemir de Oliveira (2004, p. 111), a Amazônia é o lugar de muitos olhares preocupados com sua preservação, mas descuidados para com os sujeitos que dela fazem seu espaço de vida. Para este mesmo autor, “na Amazônia, índios, posseiros, peões, ribeirinhos, seringueiros e caboclos são sujeitos e construtores do espaço e da história” (OLIVEIRA, 2004, p. 111).

As relações sociais vão se expandindo e se tornando complexas, estabelecendo “novas formas e conteúdos espaciais, impondo o novo e destruindo a natureza, as culturas e os modos de vida” (OLIVEIRA, 2004, p. 111-112). José Aldemir de Oliveira diz que é:

preciso compreender e considerar o homem da Amazônia como sujeito de um processo que, se de um lado dilacera espaços, de outro contém a possibilidade e a capacidade de embalar novos sonhos e novas ilusões sem melancolias nem saudosismos, mas com “ódio sossegado e paciência” (2004, p. 112).

Como Amazônidas, sujeitos desse horizonte múltiplo, os povos indígenas e suas configurações espaciais são o objeto deste tópico, no qual se pretende, de forma breve, contextualizar as territorialidades indígenas diante do fenômeno de “urbanização” no Amazonas, para consubstanciar de fatos o problema conceitual e teórico que será enfrentado posteriormente no item 2.2. Os lugares destes povos são múltiplos e se transformam dinamicamente, construindo-se através de configurações específicas das territorialidades.

Isso é necessário para melhor visualizar as necessidades de infraestrutura e políticas públicas específicas e diferenciadas para o desenvolvimento dos povos indígenas, garantindo os direitos de reconhecimento e territoriais consolidados na Constituição de 1988, já mencionados no capítulo anterior.

2.1.1 Aldeias-urbanas ou cidades indígenas: No ambiente “urbano” as transformações dos territórios étnicos no Alto Rio Solimões e no Rio Negro

Meus Irmãos, mesmo que queiramos se como brancos, nunca vamos chegar ao topo dessa pirâmide de ser branco, seremos sempre indígenas ou índios civilizados... vamos resgatar nossa cultura, nossa língua, mostrar para o mundo que nós também somos um povo, que temos uma cultura, que merece respeito, assim como respeitamos outras culturas e povos (Indígena Tariano, paraninfo da turma de formandos, maior comerciante do povoado de Iauaretê, citado por ADRELLO, 2006, p. 425).

São comunidades que crescem em situações peculiares, aglomerando-se às margens da tutela Estatal. Carlos Marés de Souza Filho (2006, p. 88) aponta para estes fatos, observando os números populacionais em aldeias que chegam a quatro²⁹ mil habitantes, entre o povo Ticuna³⁰, e a dois mil habitantes na região do Alto Rio Negro, com população multiétnica.

Além disso, Souza Filho (2003, p. 91) faz referência a mais duas cidades que crescem em Raposa Serra do Sol³¹, em Roraima, na fronteira com Venezuela e Guianas, afirmando que a problemática da urbanização atinge-os, mas apesar disto, ainda vivem de forma tradicional, em coletividade e com poucos bens de consumo. Para este autor, de viés marxista, o termo tradicional foi adotado não como uma interpretação romântica das culturas vistas de maneiras “estáticas”, mas sim como referências a culturas que mantêm sua economia baseada na coletividade e na existência e reprodução tanto simbólica quanto física do grupo, sem pretensões de adentrar ao mercado de capital financeiro ou se equipararem aos acordos capitalistas.

²⁹ Dados atualizados apenas até 2006, contexto em que o autor escreveu o artigo, posteriormente serão lançados dados atuais.

³⁰ Os Ticuna são em número a segunda maior etnia indígena brasileira e o mais numeroso povo indígena na Amazônia brasileira. Com uma história marcada pela entrada violenta de seringueiros, pescadores e madeiros na região do rio Solimões, foi somente nos anos 1990 que os Ticuna lograram o reconhecimento oficial da maioria de suas terras. Fonte: Instituto Sociambiental. Conforme dados da Fundação Nacional de Saúde – FUNASA (2010), são 41.512 indivíduos desta etnia.

³¹ Segundo o ISA, a Terra Indígena Raposa/Serra do Sol situa-se no nordeste do estado de Roraima na fronteira com a Guiana e a Venezuela. Tem uma superfície de 1.678.800 hectares (Portaria de demarcação Nº 820/98, do Ministério da Justiça), dos quais aproximadamente a metade é constituída por savanas, denominadas em Roraima de “lavrados”, ou campos naturais. A outra metade é montanhosa e culmina com o Monte Roraima, em cujo topo se encontra a fronteira internacional dos três países: Brasil, Guiana e Venezuela. A área abrange três municípios: Normandia, Pacaraima e Uiramutã. Os povos que habitam a região são: Makuxi, Wapixana, Taurepang, Patamona e Ingarikó, que habitam a Raposa Serra do Sol somam mais de 19.933 mil índios (Conselho Indígena de Roraima – CIR, 2010), espalhados em 152 aldeias nas quatro regiões que formam administrativamente o território contínuo: Raposa, Baixo Cotingo, Surumu e Serras.

Eduardo Nunes (2010, p. 19) afirma ainda que “algumas Terras Indígenas assistiram cidades nascer e crescer em seu interior”. Um exemplo que o autor menciona é o dos Ticuna que vivem junto ao aeroporto de Tabatinga ou ao lado da cidade de Benjamin Constant, no Estado do Amazonas. Outro é o caso das “cidades que aglutinam indígenas de uma determinada área, como São Gabriel da Cachoeira (AM), e centros multi-regionais ou metropolitanos, para onde convergem índios de diferentes regiões”.

O termo “cidade indígena” é tomado a partir dos dados considerados peculiares aos ambientes urbanos que são encontradas em algumas aldeias indígenas, especialmente nas regiões do Alto Rio Negro e Alto Rio Solimões. Alguns deles são identificados requisitos para denominar um espaço de urbano e diferenciá-lo do rural, como por exemplo, a “forma especial de ocupação do espaço por uma população”, a forte concentração e alta densidade populacional, tendo uma “diferenciação funcional e social maior” (CASTELLS, 1983, p. 16-17).

Segundo José Afonso da Silva (2005, p. 24) a densidade demográfica, as diversas profissões e a economia, são critérios para caracterizar um ambiente como urbano. Mas além destes olhares, Roberto Auzelle considera importante observar que características urbanas são algumas das peculiaridades que se pode encontrar em determinada localidade para designá-la como cidade, e que, além disso, a cidade é também um lugar de trocas não só materiais, mas espirituais.

Para Andréa Borghi Jacinto, “o modo como o lugar de enunciação afeta a imaginação sobre o espaço, revela-se na produção de alteridades, identidades ou na expressão de afetos” (2011, p. 191). Isso quer dizer que chamar o lugar de cidade, comunidade ou município, assim como, diferenciar o urbano do rural, podem trazer para os sujeitos diferentes formas de interpretação, produzindo as alteridades³².

Ainda contextualizando o problema, será comentado sobre as regiões amazônicas que se determinou para este estudo. As comunidades indígenas são chamadas de aldeias,

³² Roberto Cardoso de Oliveira (1976, p. 8 e 9) apresenta a identidade étnica como “uma afirmação de nós contra os outros [que] provém de oposição [e] é afirmada ao negar o outro”. Desta forma, a identidade étnica deve ser um conceito relativizado e observado a partir de seu contexto, não podendo ser definida em “termos absolutos e sim em relação a um sistema de identidades étnicas”. Pensa-se então em alteridade como componente da identidade, visto que a afirmação de um grupo surge quando este se depara com a diferença do outro. Para Laplantine (2001) é necessária a “experiência da alteridade”, pois imerso em um único paradigma cultural, o homem é incapaz de observar a própria cultura, em vista da “familiaridade” e “habitualidade” dadas pelo cotidiano evidente. A descoberta da alteridade é a de uma relação que nos permite deixar de identificar nossa província de humanidade com a humanidade, e correlativamente deixar de rejeitar o presumido ‘selvagem’ fora de nós mesmos.

povoados, cidades e também comunidades, como foi apropriado o termo antes. Essa noção de espaço e localidade também é direcionada para um conceito mais amplo quando se observa as divisões feitas pelos órgãos indigenistas, em regiões.

São muitas lucubrações, poucas certezas. Como se observa na discussão sobre o conceito de região. Para Andréa Borghi Jacinto, a reflexão sobre este conceito traz “a ideia de uma totalidade da qual a região faz parte ou está articulada, indicando-se uma especificidade em relação à totalidade” (2011, p. 193-194).

E assim vão se criando simbolicamente os espaços e construindo suas identidades. Isso pode ser percebido quando se fala nas regiões do Alto Rio Negro, multiétnica e a do Alto Rio Solimões, predominantemente Ticuna, possuem algumas destas características, aglomeração populacional, economia urbana e feições urbanas, com ruas, luzes, festas e divertimentos noturnos (NUNES, 2010, p. 23).

O mapa da região do Alto Rio Negro³³ permite mensurar quão diversa a região, não só pelas múltiplas etnias, mas também pela extensão.

³³ Conforme dados do Instituto Socioambiental (ISA), habitam a região do Alto Rio Negro 27 etnias, sendo 22 no Brasil, são elas Arapaso, Bará, Barasana, Desana, Karapanã, Kubeo, Makuna, Miriti-tapuya, Pira-tapuya, Siriano, Tariana, Tukano, Tuyuca, Kotiria, Baniwa, Coripaco, Hupda, Yuhupde, Dow, Nadöb, Baré, Warekena. A FUNASA (2010) afirma um total de 28.074 indivíduos dentre as diversas etnias citadas.

Mapa 1 - Região Alto Rio Negro, AM



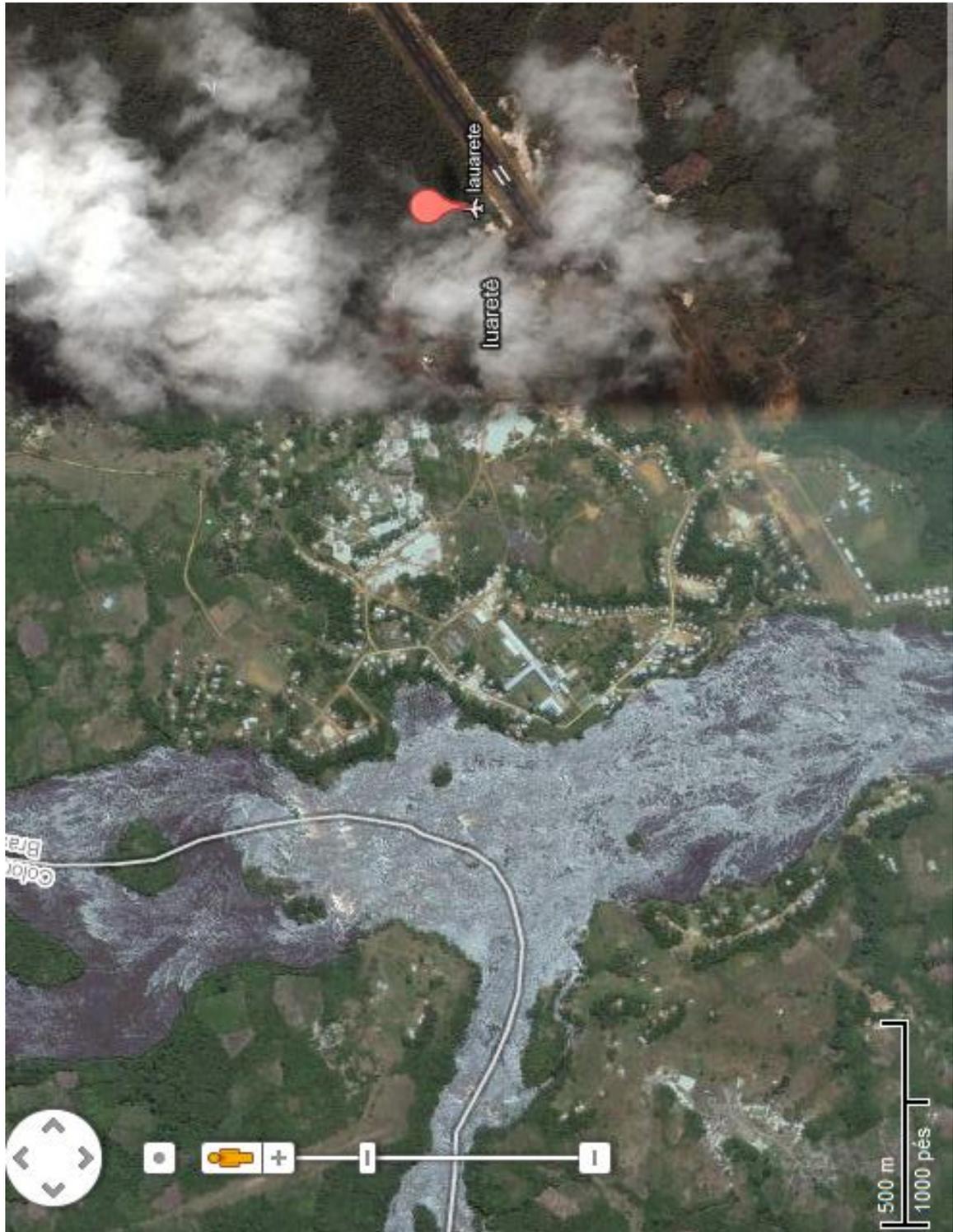
Legenda: Delimitação em Laranja: Alto Rio Negro e em verde: fronteiras do Brasil

FONTE: Disponível: <<http://mapas.funai.gov.br/>>.

Iauaretê foi uma das localidades que se tomou como exemplo de cidade indígena. Politicamente é distrito do município de São Gabriel da Cachoeira, na região do Alto Rio Negro, e tem sua população toda indígena. Geraldo Andrello narra o cotidiano neste povoado com características urbanas. Observa o mesmo autor que os grupos que lá habitam, cresceram e se juntaram a outras famílias, de etnias diversas, estabelecendo-se nas proximidades das missões (2006, p. 146-148).

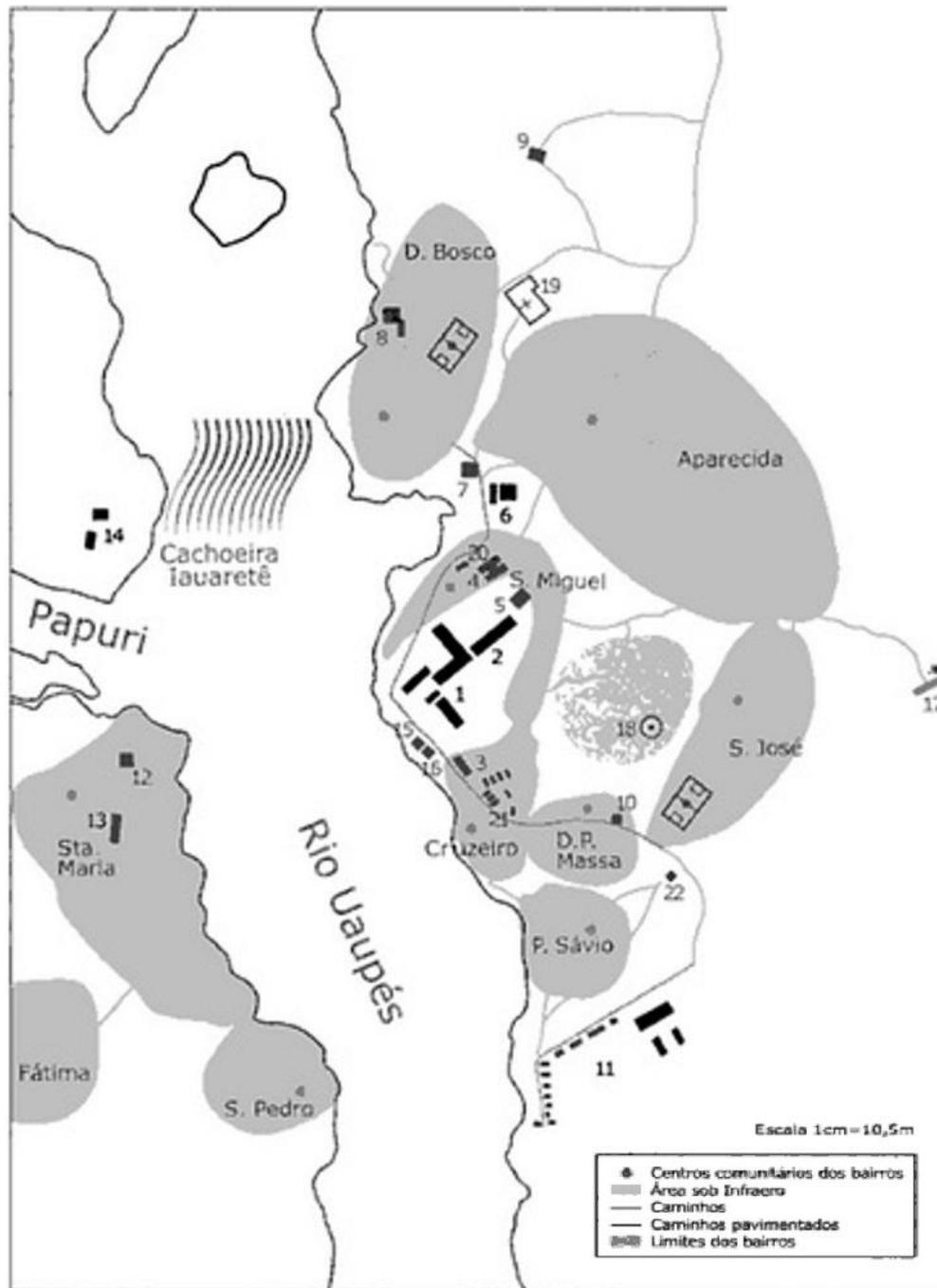
Iauaretê pode ser vista conforme o mapa e a figura a seguir:

Figura 1 - Vista aérea de Iauaretê, Região do Alto Rio Negro, Amazonas



FONTE: Disponível em: <<http://maps.google.com.br/>>

Figura 2: Planta do povoado de Iauaretê



Legenda: 1. Missão salesiana; 2. Colégio; 3. Casa das organizações indígenas; 4. Hospital; 5. Ginásio de esportes coberto; 6. Gerador de energia; 7. Pólo-base (Distrito Sanitário – Foirn); 8. Serraria; 9. Centro Cultural/Tariano; 10. Infraero; 11. Pelotão do exército; 12. Posto da Funai; 13. Escola de Santa Maria; 14. Aduana colombiana; 15. Correios; 16. Casa da Prefeitura; 17. Pista de Pouso; 18. Antena da Infraero; 19. Cemitério; 20. Sede da Associação das Mulheres; 21. Centro comercial; 22. Meteorologia.

FONTE: ANDRELLO, 2006, p. 151.

Em 1988, Iauaretê já possuía oito bairros e até o ano de 2002 contava uma aglomeração populacional com 2.659 indivíduos das diversas etnias que habitam o povoado; recentemente a FUNASA (2010) confirmou aumento populacional para 2.961 indivíduos.

A região do Alto Rio Solimões possui um número de 47.185 indígenas de diversas etnias (FUNASA 2010). É também uma região multiétnica, composta pelos povos Ticuna, Kocama, Kanamari, Mayoruna, Aconã, Kambeba, Witoto, Kaixana, Dessano e Maku (FUNASA, 2010).

Tomando como exemplo de um povoado indígena com características urbanas, a comunidade indígena Belém do Solimões, situada entre as terras indígenas Evaré I e II, pode ser considerada a mais populosa, com 7.885 indivíduos, como é possível observar no quadro abaixo:

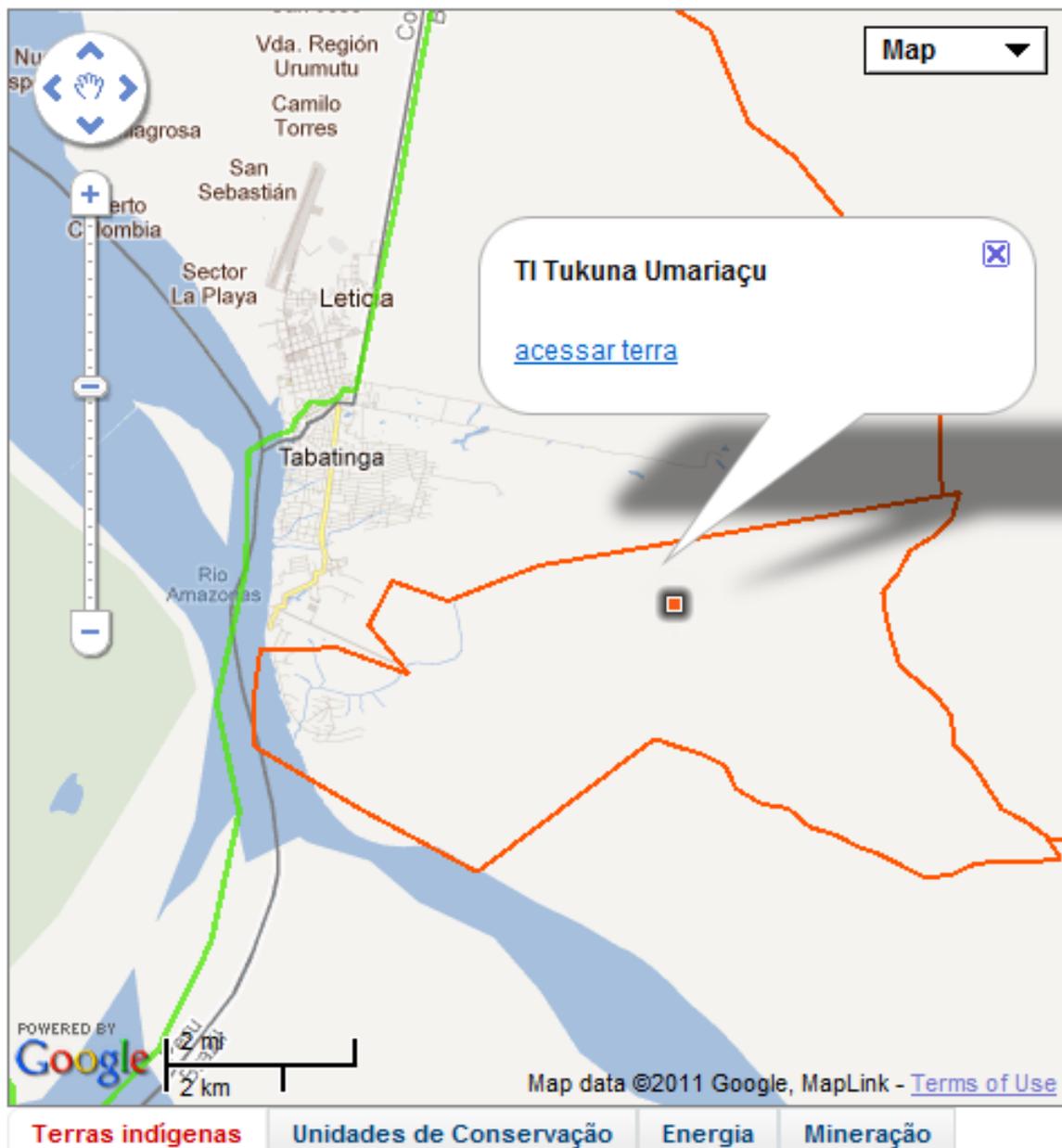
Quadro 1 - População no Alto Rio Solimões por Polo Base

PERÍODO	POLO BASE	DSEI	Quantidade de Pessoas
2010	BELÉM DO SOLIMÕES	ALTO RIO SOLIMÕES	7885
2010	BETÂNIA	ALTO RIO SOLIMÕES	5219
2010	CAMPO ALEGRE	ALTO RIO SOLIMÕES	4875
2010	FEIJOAL	ALTO RIO SOLIMÕES	5225
2010	FILADÉLFIA	ALTO RIO SOLIMÕES	5410
2010	NOVA ITÁLIA	ALTO RIO SOLIMÕES	3178
2010	SÃO PAULO DE OLIVENÇA	ALTO RIO SOLIMÕES	3807
2010	TONANTINS	ALTO RIO SOLIMÕES	2137
2010	UMARIAÇÚ I	ALTO RIO SOLIMÕES	1963
2010	UMARIAÇÚ II	ALTO RIO SOLIMÕES	4159
2010	VENDAVAL	ALTO RIO SOLIMÕES	3327

Fonte: SIASI - FUNASA/MS, 16/10/2011

Umariáçu I e II são duas comunidades com alto nível populacional, como se pode observar, e estão particularmente diferenciadas, pois como já foi citado em Eduardo Nunes (2010), são povoados que crescem ao lado do aeroporto de Tabatinga, como os mapas abaixo podem mostrar:

Mapa 2 - Aldeia Tikuna Umariáçu, Tabatinga, AM.



FONTE: Disponível em: <<http://mapas.funai.gov.br/>>.

Mapa 3 - Vista aérea da Aldeia Umariçu, próximo ao aeroporto de Tabatinga, AM.



FONTE: Disponível em: <<http://mapas.funai.gov.br/>>.

Pode-se dizer que o número populacional nesses espaços é alto, e o crescimento evidente. São estas as grandes aldeias indígenas, que também ganham cores de espaços urbanos e crescem em dimensões populacionais e físicas, porém com dificuldades nas questões de urbanização adequada, que paute o crescimento destes lugares proporcionando a qualidade de vida necessária para atender aos direitos conferidos pelo sistema jurídico brasileiro, como o direito à cidade.

O fenômeno que ora se apresenta faz parte de uma discussão multidisciplinar, voltada para a reflexão sobre as transformações do cotidiano, dos espaços e da demografia das comunidades indígenas na Amazônia. Ainda no processo de transformações se analisa os chamados ‘índios urbanos’, que, conforme Roberto Bernal (2009, p. 29) apresentam diversas formas de habitação e se organizam em associações e comunidades³⁴. Na cidade de Manaus (Amazonas), é possível observar a presença de indígenas de diversas etnias, como Sateré-Mawé, Apurinã, Arapaso, Baré, Baniwa, Dessana, Kambeba, Kokama, Macuchi, Miranha, Mundurucu, Mura, Pira-Tapuia, Siriano, Tariano, Tikuna, Tukano, Tuyuca e Yanomami (ALMEIDA e SANTOS, 2009).

Para José Agnello Andrade (2010, p. 2) a capital manauara configura-se, assim, como um polo de atração migratória para indígenas de toda a região da floresta amazônica. O processo e as circunstâncias de migração de cada etnia se deram de maneira diferenciada. Algumas delas apenas possuem poucos representantes de chegada recente a Manaus, enquanto outras, como o caso dos Sateré-Mawé, já moram na área metropolitana há três gerações. Assim como os momentos diferentes, as motivações e a trajetória percorrida pelos indígenas também é diferenciada. Esse conjunto de constatações faz com que uma abordagem homogênea da presença indígena e de suas experiências cidadinas em Manaus, seja considerada teoricamente errônea e empiricamente insustentável para os termos dessa pesquisa.

Este processo de transformação dos modos vida indígenas é dinâmico e está em permanente construção, passando ora pelo o ambiente comunitário ora pelos “urbanos”. Em virtude do caráter dinâmico, Almeida (2010, p. 28) preferiu utilizar a expressão “processo de territorialização em vez de insistir na distinção usual entre terra e território”, que poderiam apenas “encaixar” em categorias estáticas movimentos dinâmicos de reprodução cultural.

Por este motivo, usa-se o termo “territorialidades específicas”³⁵ como parâmetro para o entendimento das transformações sociais ocorridas nas espacialidades indígenas. Almeida (2008, p. 29) utilizou o termo “para nomear as delimitações físicas de determinadas unidades

³⁴ Conforme Alfredo Wagner Almeida e Gladermir Santos (2009, p. 20), o Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia mostra “existência de mais de duas dezenas de associações indígenas voluntárias e aldeias/comunidades organizadas, no perímetro urbano de Manaus.”

³⁵ Conceito desenvolvido pelo Antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida em seus estudos sobre comunidades quilombolas em Alcântara no Maranhão. Foi trazido para construção das realidades espaciais e sociais amazônicas com o Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia, coordenado pelo mesmo antropólogo. Desenvolve o conceito com base no termo “terras tradicionalmente ocupadas”, dado pela Constituição de 1988 quando tratou dos direitos indígenas, na obra “Terra de quilombo, terras indígenas, “babaquais livre”, “castanhais do povo”, faixinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas”.

sociais que compõem os meandros de territórios etnicamente configurados.” Neste trabalho, retoma-se o termo, com o entendimento baseado no conceito do autor para estudar estas configurações espaciais específicas e diferenciadas dos povos indígenas.

Afirma ainda Carlos Marés (2003, p. 92) que esta forma de vida tradicional não condiz com as diretrizes e sistemáticas nas quais se originou e se organiza o Estado Moderno. Por isso, há a necessidade de se refletir e repensar suas estruturas políticas, a fim de analisar os limites do Estado e seu direito ao enfrentarem situações como esta, bem como, os desafios para o reconhecimento e institucionalização de formas diferenciadas de organização política, social e cultural.

Partindo destas considerações surge a instigação da discussão ora proposta. Não são apenas os problemas de urbanização, crescimento desorganizado e falta de ações estatais que possam proporcionar o livre desenvolvimento destas comunidades. Há também a questão fundamental de se negligenciar direitos ressaltados pela Constituinte de 1988, que deveriam proporcionar a consolidação do reconhecimento destas comunidades, possibilitando-os uma relação adequada com o Estado, a fim de que a participação política se consolidasse através da autonomia de gestão territorial, respeitando seus costumes, valores e tradições.

2.2 ARTICULANDO CONCEITOS, CRIANDO OU SOLUCIONANDO A QUESTÃO?

Nesta seção, pretende-se discorrer sobre os problemas jurídico e político deste trabalho, que é a autogoverno indígena, dentro do contexto da urbanização de aldeias densamente povoadas no Amazonas, perante o federalismo brasileiro. As conceituações teóricas feitas ao longo da discussão têm o intuito de delinear o objeto de estudo, as aldeias-cidades ou municípios indígenas, para enfim compreender que papel o direito tem diante do problema, especialmente quando se trata de garantia dos direitos indígenas constitucionais quanto a sua organização social e à autodeterminação.

Ao observar os conceitos, as definições e a terminologia das palavras que neste trabalho são usadas para delimitar o objeto estudado, nota-se que o tema central é intrigante, pois as “Aldeias-Municípios Indígenas” não fazem parte do cenário político e jurídico do Brasil, bem como o autogoverno e ente político diferenciado, quando se trata de povos indígenas.

Pensar nos termos “aldeia-município”, “cidade indígena” e “município indígena”, é um ensaio necessário que se propõe nesta pesquisa, a fim de se aprofundar o tema do autogoverno dos povos indígenas, observando-se as especificidades e diferenças vistas em seus modos de ser, fazer e viver.

Por este motivo, de início se questiona: O que seriam essas categorias apresentadas? Quais os conceitos que delimitam o problema? Por que se usa aqui o termo “cidade” para refletir sobre o contexto das comunidades indígenas e suas complexidades crescentes de estrutura organizacional? Quais as características ditas “urbanas” que levam ao uso do termo “cidade” como ponto de partida deste estudo?

2.2.1 Aldeias ou Cidades indígenas?

O termo aldeias vem dos aldeamentos promovidos pelas missões religiosas durante o período colonial no Brasil, agrupando os indígenas que eram recrutados através dos descimentos³⁶ em povoados que facilitavam o processo civilizatório. Os índios descidos de suas aldeias de origem³⁷ para os núcleos missionários seriam repartidos entre os próprios missionários, para os moradores leigos e para os serviços da coroa portuguesa, passando dessa forma à categoria de índio aldeado³⁸. Destes aglomerados populacionais se observa a reconstrução das espacialidades brasileiras, formando povoados que mais tarde poderiam se chamar de cidades.

Já o termo cidade, afirma Jorge Benardi (2006, p. 18) que se origina na língua latina e está intrinsecamente relacionado com cidadania, cidadão e civismo, já o termo *urbe* é considerado hoje um sinônimo de cidade, liga-se ao urbanismo, urbano e urbanidade. Ambos tiveram significados distintos na antiguidade, conforme explica Fustel de Coulanges (2006, p.

³⁶ Os “descimentos” eram uma modalidade de recrutamento da força de trabalho indígena, que “podiam ser de dois modos: o primeiro voluntariamente, indo o missionário aos sertões capturar os índios e persuadi-los da convivência de viverem com gente civilizada”; - eram na realidade, verdadeiros acordos celebrados entre os missionários dos colonizadores e os chefes de cada tribo -; a outra era pela coação, obrigando-os pela força bruta e pelo medo a aceitarem essa “conveniência que lhes repugnava” (SANTOS, 2002, p. 27).

³⁷ Entende-se por aldeias de origem as povoações autóctones que habitavam o Brasil antes da chegada do colonizador. Ver ROOSEVELT, Anna Curtenius. Arqueologia amazônica. In: CUNHA, Manuela Carneiro da (Org.) História dos índios no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

³⁸ Índios aldeados ou reduzidos consideramos os indígenas que já estavam fora de suas aldeias de origem – por descimentos ou outras formas de recrutamento – e que se encontravam misturados com outras etnias, nos aldeamentos próximos ou nos próprios núcleos coloniais administrados por agentes leigos ou religiosos do Estado português. Portanto, já iniciados na fé cristã e portadores de alguns elementos da cultura ocidental. (SANTOS, 2002, p.15).

197-198); associadas à funções distintas a cidade está vinculada à “política e à religiosidade das famílias e tribos”, enquanto a *urbe* era “o lugar de reunião, o domicílio e, sobretudo o santuário da sociedade”.

A *polis*, na Grécia Antiga, era a denominação para as cidades-estado, que possuíam autonomia e independência civil. Era o local dos acontecimentos mercantis, políticos, do exercício da cidadania, congregando o que define hoje o espaço urbano. (BENARDI, 2006, p. 18).

Partindo das considerações sobre cidade na Nova Carta de Atenas³⁹, o Conselho Europeu de Urbanistas se reuniu em 2004, no 2º Congresso Nacional da Construção, na cidade do Porto, e elaborou sua visão sobre as Cidades no séc. XXI, usando como definição de Cidade não somente aquele atribuído nos primórdios da cultura Greco-romana, da *polis* ou da *civitas*, que a entendia como “estabelecimento humano com certo grau de coerência e coesão”, mas também como “cidades região” e “redes de cidades”.

No caso do Estado Brasileiro, a cidade está relacionada com a urbanização dos espaços. A definição de zona urbana para o Art. 32, § 1º e incisos do Código Tributário Nacional (Lei n. 5.172/66) deve ser aquela determinada por cada lei municipal, devendo apenas conter os requisitos mínimos, que são: “meio fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais, abastecimento de água, sistema de esgotos sanitários, rede de iluminação pública e escola primária ou posto de saúde”.

Pode-se compreender que as cidades possuem características urbanas, que agregam não só questões de infraestrutura, mas também econômicas, políticas, sociais, culturais e religiosas, concentrando a população num aglomerado de densidade relativamente alta e vinculando-a a um espaço determinado (CASTELLS, 1983).

Como pensar na relação entre os termos “aldeias” e “cidades” feito nesta pesquisa? Precisa-se entender que os processos de territorialização são dinâmicos, como já foi visto, sabendo que os contatos históricos entre colonizador e colonizado nas Américas influenciaram as formas de organização territorial dos espaços indígenas, explicitado no capítulo anterior.

³⁹ A Carta de Atenas, divulgada quase oito anos após sua redação, é um texto dogmático e polêmico, formulando exigências e estabelecendo os critérios para organização e gestão das cidades. Foi elaborada durante o IV CIAM, num cruzeiro entre Marselha e Atenas, em 1933, e publicada em 1941, por obra de síntese de Le Corbusier. (LE CORBUSIER, 1993). “A Nova Carta de Atenas propõe uma Visão da cidade coerente que pode ser atingida pelo urbanismo e pelos urbanistas, em colaboração com outros profissionais. Propõe novos sistemas de governância e pistas que permitam o envolvimento dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, utilizando as vantagens das novas formas de comunicação e as tecnologias de informação”. In A Nova Carta de Atenas 2003. A Visão do Conselho Europeu de Urbanistas sobre as Cidades do séc. XXI, CEU, Lisboa, Novembro de 2003, p.38.

É importante lembrar da história dos aldeamentos durante a colonização, como foi explicado no capítulo anterior e ser consciente de que tanto os descimentos, quanto as guerras justas modificaram as espacialidades no Brasil Colonial. O contato entre indígenas e colonizadores modificou os processos de territorialização. Se por um lado os aldeamentos adensavam a população indígena para as missões catequistas jesuíticas, por outro expulsavam e dispersavam diversas etnias de seus territórios para outros espaços.

Assim, é possível compreender que há muitas aldeias indígenas, construídas fora⁴⁰ de suas terras tradicionalmente ocupadas, mas com toda legitimidade⁴¹ de construção das territorialidades específicas. São vistas hoje constituídas por diversas etnias, com número populacional alto e condensadas num espaço que vem adquirindo características urbanas. Por isso a denominação de cidades indígenas.

É importante saber que quando se refere às “cidades indígenas”, remete-se à obra de Geraldo Andreello (2006) na qual o autor elabora uma descrição sobre o cotidiano na cidade de Iauaretê, dentro do Município de São Gabriel da Cachoeira, no Estado do Amazonas. Assim, seu trabalho “mapeia processos ‘tipicamente urbanos’, desde as construções em alvenaria, energia elétrica, comércio local, etc., que sugerem o caminhar da urbanização, bem como o adensamento populacional... e a inflação do fluxo de mercadorias e de dinheiro”. No entanto, ao mesmo tempo em que demonstra fatos que aproximam Iauaretê da cidade, limita-se a designá-la de povoado, mas sem perder o fim questionador entre estes espaços. (NUNES, 2010, p. 23-24).

Pode-se observa as figuras a seguir para mensurar a questão:

⁴⁰ Isso, se a interpretação de terras tradicionalmente ocupadas for acompanhada da que a cultura é estática. Pensando nas terras tradicionais como aquelas ocupadas pelos antepassados.

⁴¹ A legitimidade que se refere no texto é de acordo com a interpretação de John Rawls de que é uma forma de autorização ou acordo dado por um pacto ou ato político que os confirma (ARAÚJO, 2002, p. 2).

Figura 3 – Iauaretê, São Gabriel da Cachoeira, Alto Rio Negro, AM, às margens do Rio Uaupés.



FONTE: Disponível em: <<http://pib.socioambiental.org/pt/povo/etnias-do-rio-negro/print>>.

Figura 4 - Espaço Urbano em Iauaretê, São Gabriel da Cachoeira, Alto Rio Negro AM. Paróquia São Miguel Arcanjo



FONTE: ANDRELLO, 2006, p. 186.

Como já foi visto no item anterior, entende-se que nas comunidades indígenas, chamadas de “cidades indígenas”, há carência de políticas públicas que ofereçam suporte para o livre desenvolvimento e a autodeterminação dos povos indígenas, conforme seus direitos conquistados nacional e internacionalmente. Para garantia destes direitos e à sadia da qualidade de vida, vale-se do Direito à Cidade.

Entendendo desta forma, Saule Júnior fala do Direito à Cidade como um conjunto de propostas visando assegurar direitos, dentre eles os fundamentais das pessoas que vivem na cidade, adotando instrumentos eficazes de política urbana. Tais propostas estariam assegurando que a cidade cumpra com suas funções sociais, como a justa distribuição dos bens e serviços urbanos, além da preservação do meio ambiente, e de “estabelecer instrumentos de participação popular visando a Gestão Democrática da cidade como forma de exercer a cidadania” (2007, p. 165-167).

O Direito à Cidade também está vinculado às diretrizes gerais da política urbana, presente no inciso I, art. 2º do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), quando este define o “direito à cidades sustentáveis, como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (SAULE JÚNIOR, 2007, p. 167).

Outro aspecto importante ressaltado por Saule Júnior é o das funções sociais da cidade, intrinsecamente relacionado à garantia do bem-estar dos habitantes, vindo da interpretação do art. 182 da Constituição Federal de 1988. O autor as classifica como interesse difuso, visto que dizem respeito a todos os habitantes da cidade, considerando que a “relação que se estabelece entre os sujeitos é com a cidade, que é um bem de vida difuso”. Afirma ainda que devem ser exercidas no intuito de “combater e reduzir as desigualdades sociais e territoriais, de combater e eliminar a pobreza, de promover a justiça social, de satisfazer os direitos fundamentais das pessoas de terem vida digna morando nas cidades” (2007, p. 167-168).

A gestão democrática das cidades proporciona que o direito à cidade seja respeitado, proporcionando às minorias acesso à vida política e econômica, quando excluídas dos processos decisórios. Além disso, vale ressaltar que é reconhecida como uma “diretriz para o desenvolvimento sustentável das cidades, com base nos preceitos constitucionais da democracia participativa, da cidadania, da soberania e da participação popular” (SAULE JÚNIOR, 2007, p. 171).

A problemática está na gestão insatisfatória do Estado para garantia não só dos direitos indígenas, como foi visto no primeiro capítulo, mas também, olhando especificamente para estas cidades indígenas, a gestão dos aparatos Estatais de políticas públicas é insatisfatória, provocando o debate, o da autonomia política ou autogoverno, pensando se esta poderia ser uma resposta razoável para o Estado Brasileiro consolidar os Direitos Indígenas à autodeterminação e livre desenvolvimentos de seu arbítrio, conforme foi visto na Constituição de 1988, na Convenção 169 da OIT e na Declaração da ONU para povos indígenas.

Esse é o contexto no qual este trabalho busca refletir sobre a autonomia indígena e organização política brasileira, através da discussão sobre Municípios Indígenas, através da discussão sobre autonomia, autogoverno e autodeterminação no âmbito da federação brasileira, não como proposição da criação de um ente político, mas como reflexão de um problema que se mostra urgente diante dos processos de territorializações específicas que foram comentados anteriormente.

A partir das leituras apresentadas acima, pode-se conceber que para o Direito Brasileiro há um desafio: como pensar a juridicidade das “Aldeias-Municípios Indígenas”? As categorias que se apresentam para contextualizar os municípios indígenas, entre elas estão a autodeterminação, o autogoverno e a autogestão territorial, que serão discutidas brevemente para possibilitar maior compreensão do problema.

2.2.2 Povos Indígenas e autodeterminação no Brasil: autogoverno e autogestão territorial

Entender a questão do município indígena deve perpassar as questões de autonomia indígena. Quando se fala em um ente político específico e diferenciado, como é o caso do município indígena, dentro do sistema federativo brasileiro, se está pensando numa autonomia política, administrativa e financeira, mas não em autonomia no sentido de ir contra a soberania do país.

A autonomia é elemento intrínseco à autodeterminação dos povos indígenas, que como foi vista no capítulo anterior, é direito reconhecido em âmbito internacional. Será

tratada no último capítulo no âmbito da América Latina, para permitir um estudo comparado sobre como os demais países enfrentaram as demandas por autonomias.

Vale ressaltar que, em se tratando de movimento indígena na América latina, a demanda por autonomia é maior, enquanto que no Brasil, não ocorre da mesma forma. O que se percebe é uma falência do Estado Moderno para lidar com as diferenças, como suscita Carlos Marés, e que, portanto, para que haja reconhecimento real dos direitos inerentes à autodeterminação, faz-se necessário ensaiar esse debate.

Para se pensar as noções de cidades e município indígena no âmbito do federalismo brasileiro é necessário observar conceituações como as de autodeterminação, autogoverno e autogestão territorial, buscando-se entender seus significados e o lugar de cada uma no contexto político. É também importante se questionar o que é e qual a fundamentação jurídica para o autogoverno indígena? Em seguida, há também a pergunta: qual o problema em que a Ciência Jurídica enfrenta quanto às cidades indígenas e a garantia dos direitos dos índios diante da autonomia política? Este estudo entende que tanto a Convenção n. 169 da OIT, quanto a Declaração da ONU sobre povos indígenas, especificamente em seu artigo 4º reconhecem a autodeterminação como geradora das autonomias, do autogoverno e da autogestão territorial, ratificando essa última que “os povos indígenas no exercício do seu direito à livre determinação, têm direito à autonomia ou ao autogoverno nas questões relacionadas com seus assuntos internos e locais, assim como os meios para financiar suas funções autônomas”.

A autodeterminação ou livre determinação consubstancia todas as questões de autonomia dos povos, ela concebe “a existência de sociedades organizadas com identidade própria” (TOMEI e SWEPSTON, 1999, p. 28). Se há a concepção de que são sociedades organizadas e diferenciadas, há que pensar nos espaços autônomos territorialmente e politicamente, para que possa haver o livre desenvolvimento destes povos.

Segundo Carlos Marés Souza Filho a autodeterminação foi continuamente relacionada à autonomia de um povo nos moldes de Estado, com soberania, território e Constituição estabelecidos. Isso causou inúmeras confusões e conflitos na ratificação de documentos internacionais como citada Convenção n.169 da OIT. Como foi visto anteriormente, a autodeterminação a que as requisições e os direitos indígenas é baseada na autoestima de um povo, ou seja, proporciona a liberdade a um povo para convivência sob suas considerações culturais (2006, p. 77-80).

Do ponto de vista internacional, não significa a insurgência de um novo Estado, mas sim o reconhecimento das liberdades de desenvolvimento de cada povo indígena (MARÉS, 2006, p. 80). Portanto, ratifica-se que a autonomia é entendida aqui como liberdade para tomada de decisões, como, por exemplo, para a “organização dos territórios segundo seus sistemas sociais econômicos, jurídicos e religiosos” (LUCIANO, 2006, p. 93) e não como o enfrentamento da soberania do país.

Para entender a noção de autogoverno, busca-se a fundamentação legal nos artigos 231 da Constituição, 7º da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho e 4º da Declaração das Nações Unidas para Povos Indígenas, para delinear o objeto jurídico que está sendo estudado neste trabalho. Em cada um deles é reconhecida a autodeterminação, a sustentação para quaisquer pensamentos sobre autonomies indígenas. Outro conceito que se faz referência na discussão do autogoverno é o de autogestão territorial, que são próximos, porém não sinônimos. É importante ratificar que há divergências sobre o entendimento desses conceitos.

Sobre a autogestão territorial indígena, Nelson Saule Júnior afirma que o próprio artigo 231 da Constituição Brasileira de 1988 “reconheceu o direito de autogestão destes territórios, de acordo com os valores, costumes e necessidades dos povos indígenas” (2007, p. 172). Mas o que se pode entender por autogestão territorial?

Segundo Norberto Bobbio (1998, p. 74), a autogestão “em sentido *lato* se deve entender como um sistema de organização das atividades sociais, desenvolvidas mediante a cooperação de várias pessoas”. O sentido aqui é pela decisão da coletividade. Já no sentido de princípio político, chega a ser considerada como “solução para o problema da democracia substancial”, pois proporciona maior participação dos envolvidos nas questões decisórias (BOBBIO, 1998, p. 77).

Trazendo para o contexto da autonomia territorial indígena⁴², a autogestão territorial indígena é compreendida como as decisões e as participações dos indígenas dentro de seus grupos ou comunidades, mas não está relacionada a autonomia para tomada de decisões em níveis políticos estatais.

A partir dessa leitura, conclui-se que o papel da autogestão territorial é proporcionar a participação dos indígenas na organização, na administração e na tomada das decisões dentro das terras indígenas, de acordo com suas especificidades culturais, ou seja,

⁴² Essa noção de autonomia será melhor detalhada no capítulo posterior.

compreendida como as decisões e a participações dos indígenas dentro de seus grupos ou comunidades.

Contudo, a partir desse conceito, a autonomia é compreendida de maneira limitada quando se decisões sobre questões administrativas, políticas e financeiras perante o Estado, por isso o objetivo desse trabalho é observar como as autonomias políticas indígenas se posicionariam diante do espaço político brasileiro, através do autogoverno.

O Autogoverno é entendido aqui como autonomias comunitárias. Segundo Norberto Bobbio, é a forma traduzida do inglês, *self-government*, entendida também como *communal autonomy*. Representa a “fórmula organizativa em que se inspiravam as relações entre o aparelho central e os poderes locais”, no qual as entidades exercem suas funções com um “largo grau de independência do governo central” (1998, p. 81).

Há ainda que diferenciar a autogestão de autogoverno que conforme Norberto Bobbio assim se estabelece:

Para definir tal conceito [autogestão], é preciso distinguir a Autogestão de outros princípios políticos – particularmente o *autogoverno* e a *democracia direta* – com que se confunde amiúde. Em primeiro lugar, enquanto a abrangência de significação convencionalmente atribuída a esses últimos se refere à organização político-territorial, ou seja, ao Estado, o conceito de Autogestão concerne ao conjunto das atividades sociais que comportam uma organização coletiva, em primeiro lugar as econômicas. **Pode-se mais facilmente dizer que o princípio do autogoverno entra por implicação na problemática da Autogestão, na medida em que a sua realização requer uma reestruturação do sistema político, tendente à descentralização administrativa e, sobretudo, à absorção de muitas das suas funções por comunidades territoriais locais dotadas de uma forte autonomia decisória** (1998, p. 77, grifo nosso).

Caminham próximas, mas têm naturezas distintas, visto que a autogestão pressupõe uma ação coletiva, ou seja, descentralização e negação da hierarquização, presente no Estado e no Governo, e o autogoverno acontece numa esfera acima da autogestão, aquela que determina inclusive as relações entre entes políticos diferentes. Uma teria o papel na gestão cotidiana das terras indígenas, nas tomadas de direções que a comunidade vai optar seguir, a outra teria o papel nas tomadas de decisões nas esferas políticas da representatividade.

Como já foi vista, a autogestão territorial é outorgada pela Constituição de 1988 e ainda pela Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), quando esta reconhece a vontade dos indígenas de “assumir o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico”. E ainda, garante-se a estes povos, em seu

art. 7º, ponto I, “o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento econômico, na medida em que ele afete suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras” (SAULE JÚNIOR, 2007, p. 172).

No Brasil, como já foi observado no capítulo anterior, o reconhecimento dado pela Constituição de 1988 rompe com o caráter integracionista da política indigenista até então praticada. Porém, ainda não se observa um reconhecimento juridicamente concreto do autogoverno, elemento da autodeterminação, ainda pelos conflitos gerados da interpretação equivocada relativa ao enfrentamento da soberania brasileira. Segundo Fernando Dantas (2004), a necessidade do reconhecimento jurídico não só da autogestão territorial, mas também do autogoverno é latente, pois o processo da negação da diferença e da cidadania indígena causou marcas na história de cada povo, desarticulando o movimento indígena brasileiro através do processo de enfraquecimento da autoestima e identidade desses sujeitos coletivos que hoje anseiam por recuperar seus espaços tanto territoriais, quanto políticos e humanos.

Resta então a pergunta: existiria a possibilidade de uma nova⁴³ relação entre povos indígenas e Estado brasileiro? Neste trabalho, optou-se por pensar o papel direito diante do reconhecimento do autogoverno ou municípios indígenas com o objetivo de refletir a autonomia indígena dentro do federalismo no Brasil. É importante ressaltar que esta pesquisa não apresenta uma proposta, nem uma resposta exata sobre a solução desse questionamento, mas apenas contribuições para reflexão destes conceitos.

Considerando, portanto, o contexto de autodeterminação, autonomia e autogestão territorial indígena, discute-se agora o outro termo utilizado para tratar do problema, a figura política município; Questiona-se se ele é capaz de proporcionar o autogoverno das comunidades indígenas em sua relação com o Estado brasileiro, garantindo seus direitos à autodeterminação, e, conseqüentemente, a efetivação da democracia.

⁴³ Sobre a relação entre povos indígenas e Estado brasileiro na atualidade, vide capítulo 1. Neste mesmo capítulo é estudado o contexto no qual essa “nova” relação estaria inserida.

2.2.3 O Município Indígena e o Federalismo Brasileiro: um Desafio para o Direito⁴⁴

É sempre complexo discutir questões sobre autonomias políticas dentro do contexto político brasileiro, especialmente quando se trata dos povos indígenas. Esta pesquisa se coloca nesse campo de debate, para pontuar nos espaços de reflexões políticas e jurídicas contribuições necessárias para compreensão de seu problema de pesquisa.

Necessário se apresentar o contexto da organização política brasileira, a federação, e na sequência se apresentar as dificuldades para inclusão das autonomias políticas, especialmente as que estariam referidas a noção de município indígena. Este último será conceituado para maiores esclarecimentos, lembrando que na América Latina se encontram os exemplos de entes políticos indígenas assim denominados⁴⁵.

A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal conforme o artigo 1º da Constituição de 1988. Entende-se por federalismo, o “Estado soberano, formado por uma pluralidade de Estados, no qual o poder do Estado emana dos Estados-membros, ligados numa unidade estatal” (JELLINEK, apud BONAVIDES, 2000, p. 229).

José Afonso da Silva ratifica que é uma “forma de Estado que se denomina de federação ou Estado federal, caracterizada pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, autonomia federativa” (2004, p. 99). Segundo Ana Cláudia Saldanha, sua “principal característica é a existência mútua de níveis autônomos de governo” (2009, p. 327).

A construção desta teoria política ocorre nos Estados Unidos da América⁴⁶, com sua Constituição de 1787, quando da união das treze colônias em um só país. Este modelo está

⁴⁴ Os desafios que o Direito Brasileiro enfrenta para refletir sobre os municípios indígenas são alvo da discussão em NOGUEIRA, Caroline Barbosa Contente. **Criação de Municípios Indígenas: um desafio ao Direito Brasileiro**. Manaus (AM): UEA, 2009. Monografia, Escola Superior de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Amazonas, 2009. Aqui, serão retomados alguns pontos para fundamentar a discussão sobre autonomias indígenas no Brasil.

⁴⁵ Aprofundar-se-á no próximo capítulo sobre o contexto político em que são incluídas as autonomias indígenas, autogovernos locais e municípios indígenas. O objetivo deste trabalho é estudar essas experiências para, comparativamente, observar os mecanismos de inclusão destas autonomias no cenário político latino-americano, como exemplos de aplicabilidade do pluralismo jurídico.

⁴⁶ Bruce Ackerman (2006) reflete o contexto constitucional dos Estados Unidos, analisando a influência dos marcos históricos (Constituição de 1787, Guerra da Secessão e o New Deal) na revisão judicial, especialmente nas questões sobre a legitimidade do referido sistema, apoiando-se na noção de “nós, o povo soberano” como base para fundamentar toda origem de poder, aproximando o povo do constitucionalismo, a fim de legitimar uma justa intervenção judicial, sem violação à separação de poderes. Para aprofundar no contexto vide:

atrelado aos ideais democráticos relativos à repartição espacial de poder, proporcionando a grupos heterogêneos, chamados de Estados-membros, uma convivência pacífica dentro do mesmo território, com a finalidade de respeitar a diversidade promovendo no mesmo passo a unidade.

Esse é o pensamento primeiro da ideologia federalista. Porém, ao ser importada para o Brasil teve um propulsor diferente e não teria trazido para o cenário político sua característica maior, a democracia. Explica Miriam Dolhnikoff (2005) que isso ocorreu porque o processo de implantação do federalismo no Brasil não veio com a vontade do povo de se tornar independente e constituir um país soberano, como foi o caso dos Estados Unidos da América. O contexto histórico brasileiro mostra o contrário, o federalismo brasileiro foi apenas uma estratégia de elite diante do seu descontentamento com a Metrôpole Lusitana⁴⁷.

Portanto, o federalismo no Brasil, não prima pela majoração democrática, que lhe é própria, mas por um acordo entre elites políticas para favorecimento de seu poder e controle sobre o país. Segundo Ana Cláudia Saldanha (2009), não houve mudanças na administração a ponto de possibilitar uma descentralização e efetivar a democracia brasileira. As determinações políticas continuaram a caminhar conforme a centralização política de antes e assim estava instituído o Estado Federalista no Brasil

O pensamento político buscou no Estado Federal encontrar união entre entes políticos autônomos entre si. Para que os Estados-membros pudessem continuar com autonomia no poder administrativo e legislativo e elaborassem suas próprias constituições,

ACKERMAN, Bruce. Nós, povo soberano: fundamentos do direito constitucional. Tradução de Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

⁴⁷ Para desenvolver seus argumentos, Miriam Dohlnikoff, inicialmente, identifica as principais diferenças entre os dois projetos, que desde a época da independência polarizaram o debate político a respeito da organização institucional do novo Estado: o unitarista, abraçado pelos herdeiros da ilustração pombalina, e o federalista, defendido por liberais, representantes das diversas províncias que integravam a antiga colônia portuguesa. Do cotejo entre ambos, conclui que o cerne da divergência estava na capacidade de intervenção do poder central nas províncias. Por essa linha de raciocínio, deduz que a reforma liberal da década de 1830 significou a vitória do projeto federalista (p. 14). No seu entender, a nova legislação consagrou a divisão de competências tributária, legislativa e coercitiva entre o governo central e as províncias, além de legitimar a autonomia provincial, sem, contudo colocar em risco a unidade da América lusitana e a construção de um Estado nacional. Tais prerrogativas, de acordo com obras clássicas, inspiradas no ponto de vista de Justiniano da Rocha, teriam sido anuladas com a revisão das reformas liberais, intentada pela política do “regresso”. Esta versão dominante é contestada por Miriam Dohlnikoff, que faz uma nova leitura crítica da Lei de Interpretação o Ato Adicional. Embora reconheça que a centralização do poder judiciário limitou a amplitude da autonomia provincial, ela demonstra que as alterações implementadas, no fundo, não significaram o fim das franquias provinciais, uma vez que e conservaram intactas a maior parte das atribuições das assembleias provinciais, tal qual previsto na emenda de 1834. Tampouco excluíram a participação das elites regionais no governo central. Para maiores detalhes ver: PASCHOAL GUIMARÃES, Lucia Maria. UNIÃO NEGOCIADA. O PACTO IMPERIAL: ORIGENS DO FEDERALISMO NO BRASIL. In: Novos Estudos n. 74. CEBRAP, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento: Brasil. Março. 2006. Disponível em:

<http://www.cebrap.org.br/imagens/Arquivos/uniao_negociada.pdf>. Acesso em 08/07/2010.

usou-se o modelo federal garantindo essa autonomia, submetendo-os apenas a uma revisão constitucional, mas sem características de controle hierárquico entre os Estados-membros (SALDANHA, 2009, p. 332).

Paulo Bonavides demonstra como se organizam e que esfera de poder detém os entes dentro da federação:

No Estado federal deparam-se vários Estados que se associam com vistas a uma integração harmônica de seus destinos. Não possuem esses Estados soberania externa e do ponto de vista da soberania interna se acham em parte sujeitos a um poder único, que é o poder federal, e em parte conservam sua independência, movendo-se livremente na esfera da competência constitucional que lhes for atribuída para efeito de auto-organização. Como dispõem dessa capacidade de auto-organização, que implica o poder de fundar uma ordem constitucional própria, os Estados-membros, atuando aí fora de toda a submissão a um poder superior e podendo no quadro das relações federativas exigir do Estado Federal o cumprimento de determinadas obrigações, se convertem em organizações políticas incontestavelmente portadoras de caráter estatal (2000, p. 231).

O Estado federal é o ente que possui personalidade jurídica de Direito Público Internacional; as entidades membros possuem personalidade jurídica também, mas para o Direito Público Interno. Possui também soberania, enquanto que os Estados-membros autonomia. A autonomia que possuem os membros da federação é a “capacidade de agir dentro de círculo preestabelecido”, ou seja, pode agir até o limite dado pela Constituição. Isso é prova da preocupação da manutenção da unidade Estatal.

Os entes federados gozam, portanto, de autonomia para tomada de decisões, mas mantendo a integração através da União, ente político dotado de poder vindo os Estados-membros. “O cerne do conceito de Estado federal está na configuração de dois tipos de entidades: a União e as coletividades regionais autônomas (Estados federados) (SILVA, 2004, p. 99-100). No Brasil esta forma de Estado é peculiar, existindo mais um ente político, o Município.

O Município é o foco neste estudo, pois, como já visto, foi alvo de discussões políticas relativas à implementação desse ente na cidade indígena de Iauaretê. Por isso, motivou a busca pela compreensão jurídica e política da criação de um município indígena no Brasil. Outro ponto que pede atenção para estudar esse ente político, é que na América latina

se implementam as autonomias indígenas através da instituição de municípios indígenas e autogovernos locais, que serão estudadas no capítulo posterior.

Durante a constituinte, Hely Lopes Meireles entendeu que o Município é “entidade de terceiro grau, integrante necessária” ao sistema federativo (SILVA, 2004, p. 474). José Afonso da Silva diz que o município é a “entidade político-administrativa, dotada de autonomia política, administrativa e financeira” (SILVA, 2004, p. 638).

Ainda Hely Lopes Meireles (2005, p. 62) conceitua o município como entidade estatal⁴⁸ que possui autonomia política, administrativa e financeira, fazendo parte do Estado Federal juntamente com os Estados-membros, o Distrito Federal, autônomos na mesma proporção municipal e com a União, detentora da soberania. Encontra-se aqui uma peculiaridade no federalismo brasileiro, a autonomia dos municípios tratada em questão, outorgada pelo art. 18⁴⁹ da Constituição Federal de 1988.

Com esta definição jurídica, pode-se refletir sobre o município como figura política⁵⁰ capaz de outorgar a autonomia aos povos indígenas (NOGUEIRA, 2009, 70-73), não apenas no contexto administrativo, mas também político, em vista da sua tríplice capacidade: a de auto-organização e normatização própria, a de autogoverno e a de autoadministração, conforme explica Alexandre de Moraes (2006, p. 260)⁵¹. Porém há outro questionamento: essa autonomia outorgada aos municípios pode ser considerada autonomia de fato dentro do federalismo brasileiro?

Ressalta Paulo Bonavides (2004, p. 339), que o federalismo brasileiro é uma farsa. Com isso, observa-se uma falsa representatividade engendrada por uma falsa democracia. Segundo o autor, teríamos um contexto criado numa falsa ideia de desenvolvimento que falha na concretização de direitos sociais, submetendo os estados-membros a um ciclo de dependência. Destaca ainda uma solução para esta problemática: a adoção de um federalismo

⁴⁸ Hely Lopes Meireles (2005, p. 66) define ente estatal como “pessoas jurídicas de Direito Público que integram a estrutura constitucional do Estado e têm poderes políticos, administrativos, tais como a União, os Estados-membros, os Municípios e Distrito Federal”.

⁴⁹ Texto do art. 18 da Constituição Brasileira de 1988: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

⁵⁰ “(...) o município autogoverna-se através de sua Lei Orgânica Municipal e, posteriormente, por meio da edição de leis municipais; autogoverna-se mediante a eleição direta de seu prefeito, Vice-prefeito e vereadores, sem qualquer ingerência dos Governos Federal e Estadual; e, finalmente, autoadministra-se, no exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas, diretamente conferidas pela Constituição Federal” (MORAES, 2006, p. 260).

⁵¹ Só se pode considerar a afirmação acima olhando apenas o contexto político-teórico do federalismo em sua autêntica construção de um Estado/União formado por Estados-membros autônomos politicamente. Neste ponto leva-se o debate o item posterior, no qual se faz a crítica ao federalismo, dialogando com as idéias de falso federalismo que Paulo Bonavides (2004) constrói.

por regiões. Afirma também que isto já acontece na conjuntura política brasileira, bastando que a Constituição utilize o próprio remédio contido nela, fazendo com que a federação se adapte à realidade do Brasil (BONAVIDES, 2004).

Outro ponto suscitado por Paulo Bonavides (2004) trata da questão municipal. Se no sistema federativo brasileiro, adaptou-se a peculiaridade do município como ente político autônomo nas mesmas proporções dos Estados-membros, tal fato seria motivado pela ideia democracia. Esta ideia fundamentou as bases para defesa de um governo local que se aproxima da população promovendo maior participação na administração municipal, suprindo as carências específicas de cada localidade. Contudo, a falsa perspectiva de autonomia e democracia no federalismo brasileiro sufocou a intenção do município em agir localmente.

Então se lança outro questionamento, o município é figura política capaz de outorgar autonomia aos povos indígenas? Como poderia se refletir esse sobre esse ente específico e diferenciado?

Inicialmente é necessário retomar a discussão sobre a categoria ‘município indígena’, lembrando que é (ou pretendia ser) um ente político autônomo, portanto capaz de enfrentar a problemática da autonomia de gestão territorial. Porém, como já foi discutido, as estruturas do Estado não são competentes para lidar com a diferença, em vista de sua visão universalista e individualista herdada dos temas da modernidade.

Há mais um obstáculo ao se pensar num ente político diferenciado: o federalismo é ratificado pelo Pacto Federativo como cláusula pétrea⁵², isto significa dizer que qualquer alteração, no sentido de abolir esta forma de organização política é vedada pela própria Constituição.

Um novo ente federativo deveria obedecer ao pacto e adequar-se à federação. Neste sistema, Dallari ensina que, “os Estados que ingressam na federação perdem sua soberania no momento mesmo do ingresso, preservando, contudo, uma autonomia política limitada”. Posto isto, é visível que o sistema político brasileiro possui amarras centralizadoras e fechadas, não permitindo o diálogo com o pluralismo e as especificidades culturais brasileiras⁵³.

⁵² As cláusulas pétreas estão contidas no artigo 60, da Constituição de 1988 e veda a proposta de Emendas Constitucionais abolitivas nos seguintes assuntos: inciso I - a forma federativa de Estado; inciso II - o voto direto, secreto, universal e periódico; inciso III - a separação dos Poderes; e inciso IV - os direitos e garantias individuais.

⁵³ O Princípio Federativo, que rege a estrutura democrática do Brasil, e a união indissolúvel de seus entes formadores, como se cita no trecho da Constituição Brasileira de 1988 a seguir: Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em

Segundo Alexandre de Moraes, A República Federativa do Brasil está delimitada no artigo 1º de sua Carta Política de 1988, através dele consolida-se a inadmissibilidade da separação de quaisquer de seus entes, inexistindo o “direito de secessão”, sob pena de intervenção federal⁵⁴, conforme dispõe o artigo 34, I, da Constituição Brasileira (2006, p. 253).

Vale ressaltar, que a criação de um ente político, como um município, é permitida no âmbito da Constituição, porém deve se preencher alguns requisitos trazidos pela Emenda nº 15 de 1996, feita ao artigo 18 da Constituição de 1988, que diz:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 4º. A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Esta norma classifica-se no rol das normas de eficácia limitada, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal, definida como normas que possuem “aplicabilidade indireta, mediata, reduzida, porque somente incidem totalmente sobre esses interesses, após uma normatividade ulterior que lhes desenvolva a aplicabilidade” (MORAES, 2006, p. 7). Nota-se então a necessidade da criação de normas complementares para definir a criação de municípios.

Portanto, há mais um obstáculo para o município indígena: a lacuna perante a regulamentação legal para este dispositivo. Ainda não existe a lei complementar federal estipulando o período para elaboração de lei estadual que traga em seu escopo a criação de um

Estado Democrático de Direito (...). Este princípio é cláusula pétrea prevista também na Constituição de 1988, em seu artigo 60, §4º, I, como se tem abaixo: Art. 60. § 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado. Ver: NOGUEIRA, Caroline Barbosa Contente. Criação de Municípios Indígenas: um desafio ao Direito Brasileiro. Manaus (AM): UEA, 2009. Monografia, Escola Superior de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Amazonas, 2009.

⁵⁴ Conforme a Constituição Brasileira de 1988:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

I - manter a integridade nacional;

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;

novo município, e ainda, os estudos de viabilidade municipal não possuem os parâmetros definidos.

No entanto, tramita, na Câmara dos Deputados, projeto de lei complementar que trata da regularização do referido artigo, o PLP 293/2008, e está em processo sujeito à apreciação do plenário desde maio de 2008. Este projeto traz os requisitos necessários, como a regulamentação do procedimento pelos estudos de viabilidade municipal.

Mais um questionamento pode-se fazer: se esta “forma” de organização política, típica do federalismo e do pensamento “moderno” não seria outra forma de imposição cultural sobre os povos que possuem uma forma específica e diferenciada de se organizar socialmente e politicamente. Seria mais uma das faces “veladas” da “integração à comunhão nacional”⁵⁵?

Souza Filho também critica a estrutura estatal, especialmente quando do diálogo multicultural, pois o “Estado e seu Direito não conseguem aceitar as diferenças sociais e as injustiças que elas engendram e na maior parte das vezes as omitem ou mascaram, ajudando em sua perpetuação” (2006, p. 69).

Neste ponto da discussão, pode-se considerar que, se nenhum espaço dentro da federação brasileira está fora das circunscrições e limites territoriais do ente político município, então se indaga: como dialogar os direitos à autonomia de gestão territorial indígena dentro de um espaço político determinado pela organização política “ocidental”?

O Município de São Gabriel da Cachoeira adotou estratégias na tentativa de respeitar os direitos indígenas reconhecidos internacionalmente, como a autonomia e autogestão. Segundo Geraldo Andrello, esta estratégia possibilitou a “administração local baseada na estrutura das organizações indígenas, ou sobre criação de um distrito municipal, e até um município indígena” (2006, p. 179).

Essa estratégia foi flexibilizar a legislação e elaborar um plano diretor⁵⁶ que pudesse atingir seu objetivo: aumentar a participação, e, nesse caso, a dos povos indígenas da região

⁵⁵ A integração à comunhão nacional foi um discurso utilizado por Marquês de Pombal durante o diretório Pombalino (séc. XVIII) e retomado nas políticas integracionistas estatais com Serviço de Proteção aos Índios e Localização dos Trabalhadores Nacionais (SPI) na primeira década do século XX, explícito na redação do artigo 1º da Lei 6.001/73 (Estatuto do Índio) que diz: “esta Lei regula a situação jurídica dos índios ou silvícolas e das comunidades indígenas, com o propósito de preservar a sua cultura e integrá-los, progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional.”

⁵⁶ “O Plano Diretor é uma lei municipal que deve ser elaborada com a participação de toda a sociedade. Ele organiza o crescimento e o funcionamento do município. No Plano está o projeto de cidade que queremos. Ele planeja o futuro da cidade decidido por todos. O Plano deve conter ações e metas para as necessidades da cidade serem atendidas como, por exemplo, investimentos para o saneamento ambiental (lixo e esgoto). O Plano vale para todo o município, ou seja, para as áreas urbanas e também para as rurais. Ele deve dizer qual é o destino de

do Alto Rio Negro. Conforme Geraldo Andrello, a finalidade dessa estratégia era possibilitar a participação e autogestão indígena na região, para que pudessem desenvolver-se tanto economicamente quanto socialmente. Esta comunidade faz parte do município de São Gabriel da Cachoeira, e dentro da lei orgânica deste, pressupões como distrito municipal (2006, p. 193).

Para adequar-se às especificidades indígenas, o plano diretor usou das Zonas Especiais, permitindo às etnias indígenas "serem consideradas no Plano Diretor, que tem que levar em conta o que elas têm de especial, reconhecer sua cultura, seus hábitos" (DANTAS et al, 2006, p. 10).

Os objetivos destas Zonas Especiais são:

(...) demarcar os territórios ocupados pelos povos indígenas e comunidades tradicionais como quilombolas, ribeirinhas, extrativistas, de modo a garantir seus direitos; reservar terra para a moradia social; demarcar as áreas que apresentem risco à vida e à saúde, como áreas sujeitas à inundações, deslizamentos, entre outras, de forma a dar uma solução para a população que vive nessas áreas, tirando-as do risco; demarcar áreas ocupadas de forma irregular por população de baixa renda para implementar programas de regularização da terra e da moradia. Para esses casos, devem ser definidas: normas especiais de uso, ocupação e edificação adequadas culturalmente; instrumentos para regularização, produção de habitação de interesse social e de participação da comunidade na gestão dessas áreas; demarcar as áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico (DANTAS et al, 2006, p. 10).

Com estas peculiaridades foi elaborada a Lei Municipal nº 209⁵⁷ de 21 de novembro de 2006, consolidando o Plano Diretor do Município de São Gabriel da Cachoeira. Dentre os

cada parte do município, sem esquecer, é claro, que essas partes formam um todo. É o Plano Diretor que diz como o Estatuto da Cidade será aplicado em cada município" (DANTAS et AL, 2006, p. 1).

⁵⁷ Parágrafo 6º. A democratização do planejamento e da gestão territorial se dará através da:

I. Institucionalização e descentralização de órgãos e técnicas de planejamento e gestão territorial;
 II. Organização da administração pública municipal articulada com canais, procedimentos e instrumentos democráticos de participação comunitária;

Art. 5º. Os objetivos específicos do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira são:

VIII. Estabelecer zonas comunitárias indígenas;

Art. 15. O território do Município de São Gabriel da Cachoeira, subdivide-se nas seguintes Macrozonas, de acordo com o mapa 1 anexo:

I - Macrozona das terras indígenas;

Parágrafo 4º. É proibido que índios, não-índios e Poder Público façam qualquer transação comercial e negócio jurídico que prejudique o direito de posse permanente e usufruto exclusivo dos índios das áreas localizadas na Macrozona das Terras Indígenas.

aspectos diferenciais pode-se observar o “respeito aos direitos culturais e territoriais das comunidades indígenas e tradicionais”, no art. 3º; e, o respeito em razão da diversidade étnica à relação diferenciada com o meio ambiente, suas territorialidades e às formas de organização coletiva, no parágrafo 4º.

Nesse contexto, pode-se considerar que o plano diretor de São Gabriel da Cachoeira proporciona reconhecimento à autogestão territorial indígena. Mas quando se parte para a esfera do autogoverno, encontra-se a resposta negativa. Isto porque, todas as deliberações tanto entre entes políticos, quanto entre população e governo, são mediadas pelo poder executivo local. Nesse caso, a saída seria eleger um prefeito indígena, através dos procedimentos já conhecidos e estruturados segundo a racionalidade estatal, para compensar a ausência de estruturas estatais capazes de outorgar uma real autonomia.

Dentro desse “consenso”, Saule Júnior (2007) concorda que o plano diretor no caso de São Gabriel da Cachoeira deva proporcionar a gestão participativa, reconhecendo o “direito de autogestão territorial dos povos indígenas e traduzi-lo para a lógica do direito oficial” (SAULE JÚNIOR, 2007, p. 173). O autor continua afirmando a necessidade de uma descentralização administrativa e orçamentária, possibilitando a criação de unidades administrativas e políticas descentralizadas, da autonomia orçamentária, e de regulação do solo, de garantia da participação dos indígenas residentes nestas terras na gestão dessas unidades e da participação necessária de todos, em vista do caráter pluriétnico da região. O

Parágrafo 5º. Havendo sobreposição de Unidades de Conservação na Macrozona das Terras Indígenas, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações indígenas residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e os locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações .

Art. 36. O objetivo das zonas comunitárias indígenas, assinaladas no mapa 2 anexo, é garantir a permanência das formas de uso e ocupação do solo segundo costumes, usos e tradições das comunidades que vivem nos locais.

Parágrafo 1º. O Poder Público Municipal deverá regulamentar os limites definitivos das zonas comunitárias indígenas através de Decreto Municipal com base nesta Lei.

Parágrafo 2º. O Poder Executivo Municipal deverá implementar normas e ações para assegurar a posse da terra por parte das comunidades indígenas que habitam as Zonas Comunitárias Indígenas, sem prejuízo dos seus modos de vida, fontes de subsistência e locais de moradia.

Parágrafo 3º. Deve-se assegurar a participação das comunidades indígenas na regulamentação dos limites mencionados no Parágrafo 1º e na elaboração das normas e ações referidas no Parágrafo 2º. Seção II - Composição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial

Art. 68. O Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial será composto por 31 Membros Titulares, sendo 13 representantes de governos e órgãos públicos e 18 representantes dos diversos segmentos da sociedade civil:

g) 1 Representante da FUNAI (Ministério da Justiça);

b) 1 Representante de Organização Indígena;

g) 1 Representante das Zonas Comunitárias Indígenas;

modelo usado para formular esta forma de gestão territorial foi o das subprefeituras⁵⁸, como já ocorre na cidade de São Paulo.

Também Nakano e Comarú consideram que o Plano Diretor foi instituído no município de São Gabriel da Cachoeira com o intuito de “incluir as comunidades indígenas nas discussões sobre empreendimentos em suas terras, ainda que sejam estes empreendimentos das Forças Armadas, órgãos públicos federais, estaduais e municipais” (NAKANO e COMARÚ, 2009, p. 123), dando a elas a possibilidade da participação na gestão democrática da cidade.

Partindo desta discussão sobre autonomia e participação política, pertinente seria indagar se o Município de São Gabriel da Cachoeira pode ser considerado um município indígena. Há autores que constataam esta afirmação por se tratar de um município com área de 109.183 km², 37.896 habitantes⁵⁹, sendo aproximadamente 90% desta população indígena.⁶⁰ Como se observa na afirmação de Anderson Nakano e Francisco Comarú, ao trabalharem o planejamento e a gestão territorial da região, de que São Gabriel Cachoeira é “inegavelmente um município indígena” (NAKANO e COMARÚ, 2009, p. 116), por conta de sua alta concentração populacional de diferentes etnias.

Retomando o questionamento, de acordo com o que a categoria município representa para o federalismo brasileiro, pode-se refletir que o ente político município faz parte da estrutura estatal e está dentro do seu sistema jurídico bem retratado e determinado, conseqüentemente sendo norteado pela lógica monista e universalizadora do Estado, mantendo-se dentro da racionalidade moderna e cartesiana, como aborda Fernando Dantas (1999).

Souza Filho (2006) propõe o debate, quando mostra a lógica das formações dos Estados Nacionais ou Modernos, sendo implantados nas Américas, passando por cima das estruturas tradicionais já vigentes muito antes do processo de colonização.

Então, se o Estado dentro de suas estruturas não consegue lidar com as diferenças e especificidades indígenas, pode no máximo lhes oferecer modelos padronizados para que os povos se adéquem à sua sistemática de se organizar. Porém, ao fazer isso, contradiz o discurso

⁵⁸ As Sub-prefeituras em São Paulo foram previstas na Lei Orgânica do Municipal, são reconhecidas como unidades orçamentárias pela legislação, com competência e orçamentos próprios. Cada sub-prefeitura elabora não só o seu orçamento para ser aprovado pela Câmara Municipal, mas também cada uma tem seu próprio plano diretor regional, que planeja o uso e ocupação do território. (SAULE JÚNIOR, 2007, p. 173).

⁵⁹ Dados disponíveis em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadessat/painel/painel.php?codmun=130380>>. Acesso em 01 de agosto de 2011.

⁶⁰ Dados disponíveis em: <<http://www.socioambiental.org/prg/rn.shtm>>. Acesso em 01 de agosto de 2011.

constitucional do reconhecimento das organizações sociais indígenas⁶¹, ferindo um direito fundamental concedido, que é o “direito de ser índio”, conforme ressalta Souza Filho (2006).

Partindo destas análises, pode-se concluir que São Gabriel da Cachoeira não é um município indígena e sim um município com população predominantemente indígena, orientado nas questões organizacionais e decisórias pelas dinâmicas do Estado Moderno e do Direito, conforme se observa em seu Plano Diretor e estruturas governamentais.

Esta consideração não determina inválidas as tentativas do Estado de articular suas relações com os povos indígenas, nem as julga quanto sua eficiência; apenas reflete que os sujeitos da relação são distintos, devendo o Estado trabalhar esta diversidade não como funciona um contrato entre partes iguais, mas um diálogo contínuo entre pessoas distintas, que podem construir uma caminhada distante das atrocidades históricas de outrora.

O presente trabalho se propõe a discutir, em seus desdobramentos, se estas medidas tomadas, mesmo com todas as observâncias legais e com respeito aos direitos indígenas, são capazes de comportar uma visão diferenciada e específica, encontrada nas formas tradicionais de vida destes povos, tão distintas de toda a estrutura do Estado Moderno, sua política e seu direito.

Uma prova disto está na referência anterior, em que Saule Júnior (2007) fala sobre os instrumentos que o Direito Público articula, especificamente o Municipal, para lidar com a autogestão territorial indígena. A resposta que o autor oferece é que os instrumentos devem ser democráticos e participativos, mas o direito de autogestão territorial deve ser reconhecido e “traduzido para a lógica do direito oficial” (SAULE JÚNIOR, 2007, p. 173).

Mas o que seria a lógica do direito oficial senão a reprodução da modernidade⁶² que constrói o Estado⁶³? O ‘Leviatã’⁶⁴ que se levanta e determina que a sociedade deve ser regida

⁶¹ Conforme art. 231 da Constituição Federal de 1988.

⁶² Para compreender melhor a Modernidade, ver: DUSSEL, Enrique. Europa, modernidade e eurocentrismo. In publicação: A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Edgardo Lander. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Setembro. 2005. 55-70. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/pt/Dussel.rtf>>. Acesso dia 01/02/2011.

⁶³ Refere-se ao Estado Moderno que se organiza no contexto da Revolução Burguesa na França. Para mais detalhes: DUDEK, Wanilton. Teoria do Estado Moderno: leituras econômicas e culturalistas. Revista de Ensino e Pesquisa, Vitória: FAFIUV, v. 1, n. 5, 2008.

⁶⁴ O Leviatã foi a figura mitológica usada por Hobbes para designar a criação do Estado, um ente abstrato e soberano, através do contrato social. Para mais detalhes da teoria política hobbesiana, ver: HOBBS, Thomas. Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um estado Eclesiástico e Civil, tradução de João Paulo Morais e Maria Beatriz Nizza da Silva, 2.ª Ed., Lisboa, Imprensa Nacional - Casa da Moeda.

por um contrato, considerando todos os indivíduos iguais. Carlos Marés (2006) critica esta estrutura afirmando que

A cultura de Estado, e o Direito que com ela foi gerado, encarnava a concepção burguesa clássica de que não há estamentos intermediários entre o cidadão e o Estado, acabando com as corporações, coletivos, grupos homogêneos, etc.. É a cultura do individualismo e do império da vontade individual. O Estado, ele mesmo passou a ser concebido como um indivíduo, uma pessoa de natureza especial, mas singular, mesmo que encarnasse ou tentasse encarnar a vontade de todos. (...) Os povos indígenas deveriam ser esquecidos, para dar lugar a cidadãos livres, sempre individuais, sempre com vontade individual, sempre pessoa. Sendo pessoa, o Estado ou o indivíduo indígena, seria titular de direitos e os teria garantidos. O índio, não o seu grupo, sua comunidade, sua tribo ou seu povo (MAREÉS, 2006, p. 62).

Quando Saule Júnior (2007) faz a afirmação referida, apenas mostra os caminhos para o reconhecimento dentro do Estado e de seu Sistema Jurídico. No entanto, se este sistema jurídico era pautado pelos pensamentos da modernidade, não agregava só a individualidade como valor, mas também a universalidade.

Porém, esta universalidade⁶⁵ traz mais uma problemática para o Estado, a negação da diferença. Por isso, Carlos Marés (2006) aponta as deficiências na relação do Estado com os povos indígenas, pois, sendo ele monolítico, faltam-lhe aparatos especializados para lidar com a diferença e conseqüentemente negam a multiculturalidade existente no país.

Partindo disto, considera-se necessário repensar o Estado Brasileiro para que ele possa compreender as complexidades sem ter que excluí-las. Este é o debate ao qual este estudo pretende discorrer, buscando dialogar com os novos conceitos que aparecem neste espaço.

Ainda para reflexão, será feita uma digressão sobre os processos de reconhecimento das autonomias territoriais indígenas na América Latina, para que se possa perceber os mecanismos usados pelos países na tentativa de organizar-se politicamente e administrativamente incluindo as especificidades de seus povos indígenas.

⁶⁵ Fernando Dantas (1999, p. 12) interpretando Aguillar (1999, p. 19-21) explica que o individualismo metodológico, em sua pretensão de universalidade, busca dar respostas universalmente válidas através da objetividade do conhecimento. O método individualista tem como pressuposto que “um intérprete não pode ter nenhum compromisso com uma visão global (holista) da sociedade, se quiser interpretar objetivamente. Não pode ter uma visão do todo, porque a visão do todo é impossível cientificamente”.

Para isso, será também discutido sobre o novo Constitucionalismo Latino-Americano, que oferece espaço para se repensar os Estados na América Latina. Cada Estado Latino-Americano se reformulou politicamente, de acordo com os movimentos sociais locais. O estudo deste trabalho limitou-se, de acordo com sua metodologia, aos países que têm em sua Constituição o reconhecimento das autonomias indígenas, bem como de direitos territoriais destes povos.

3 A PERSPECTIVA DA PLURALIDADE NO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO: AUTONOMIAS INDÍGENAS E O ESTADO

O capítulo anterior trabalha as territorialidades específicas dos povos indígenas no Amazonas, refletindo sobre as transformações em suas espacialidades, particularmente as que apontam um crescimento urbano, seja nas cidades como Iauaretê (Alto Rio Negro, município de São Gabriel da Cachoeira), seja na própria capital do Estado, Manaus.

A importância dessa breve verificação se dá para que se compreenda a complexidade em que se insere o problema dessa pesquisa. É necessário ainda observar que diante dessas transformações territoriais, as consequências são incertas, não permitindo que se “encaixe” em modelos jurídicos formas de se autodeterminar. Desta constatação, repensar as estruturas estatais, usando os exemplos dentro do Constitucionalismo Latino-Americano, impulsiona para a resignificação das autonomias indígenas.

Ainda pensando na complexidade destes espaços, tentou-se compreender a autodeterminação dos povos indígenas com o reconhecimento do município indígena dentro do sistema jurídico brasileiro. Uma das conclusões a que se chegou foi que a autonomia indígena através de um ente político específico e diferenciado tem seu limite no próprio federalismo, com o Pacto Federativo, que é considerado *cláusula pétrea*, portanto não pode ser alterado, salvo procedimento legislativo rígido. Isto indica a insuficiência do Estado e de seu Direito para lidar com o reconhecimento das autonomias e territorialidades específicas dos povos indígenas.

Diante desse horizonte o objetivo do presente capítulo é observar como outros Estados Latino-Americanos enfrentam a questão das autonomias dos povos indígenas dentro de sua estrutura política Estatal e o Constitucionalismo na América Latina, como movimento político e jurídico que impulsiona mudanças mais ou menos democráticas de acordo com cada país.

A outorga de autonomias indígenas foi o critério de escolha das Constituições Políticas a serem estudadas com mais detalhe nesta pesquisa. As Constituições selecionadas foram: Panamá (1972), Nicarágua (1987), Colômbia (1991), Venezuela (1999), Equador (2008) e Bolívia (2009) (GONZÁLEZ, 2010, p. 36). Outras Constituições, como a Mexicana

(1917) e a Peruana (1993) também serão comentadas, em vista das suas peculiaridades dadas aos povos indígenas.

Associado a isso, outro ponto a ser observado será o “Novo” Constitucionalismo Latino-Americano, um movimento político e jurídico que defende a elaboração de Cartas Constitucionais marcadas pelo reconhecimento das especificidades culturais das sociedades Latino-Americanas. Ainda nesta seção, serão trabalhadas algumas considerações sobre as dúvidas que pairam a respeito das inovações a que pretende esse movimento.

Dentro da reflexão teórica, um aspecto importante é a questão da plurinacionalidade. Há dois países na América Latina que adotaram esta forma de Estado, a Bolívia (2009) e o Equador (2008). Dentro dessa perspectiva, será analisado de que forma esses países, dentro do “novo” constitucionalismo latino-americano reconheceram o caráter pluriétnico de seus povos e, na mirada de Boaventura de Sousa Santos (2007), refundaram seus Estados.

Todos esses tópicos anunciados serão trabalhados através de questionamentos para serem refletidos ao longo do texto. O objetivo disso é compreender quais os elementos que circundam um processo de reconhecimento de direitos específicos e diferenciados, como os direitos indígenas, particularmente quando se trata da concessão de autonomias.

3.1 AUTONOMIAS INDÍGENAS NO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO

Esa tal Constitución es una buena cosa. Los blancos tienen la seguridad de hacer una ley así, de ver cómo se van organizar y resolver sus problemas. Pero nosotros también debemos hacer una Constitución para nosotros, para dejar escrito en la ley cómo son las cosas en nuestras tierras, quién puede entrar y quién puede salir de ella, quién puede hacer una plantación y quién no puede, quién puede criar ganado y construir cercas en nuestras tierras, y quién no puede (Tuxaua Macuxi citado em MARÉS, 1996, p. 14).

Há uma divergência teórica sobre o que seria o “novo” Constitucionalismo Latino Americano. Carlos Marés (1996), durante o “Seminario Internacional de Experto sobre Régimen Constitucional y Pueblos Indígenas em Países de Latinoamérica”, ocorrido na

Colômbia, em julho de 1996, dedicou-se ao assunto construindo um trabalho chamado “El nuevo Constitucionalismo Latinoamericano y los derechos de los pueblos indígenas”.

Ao longo deste trabalho, Carlos Marés (1996) buscou compreender o que seria esse movimento: seria um “novo” Constitucionalismo na América Latina? Ou seria apenas um quadro mais democrático destas Constituições? A partir deste estudo, conclui o referido autor que o “novo” Constitucionalismo na América Latina vinha sendo delineado nas décadas de setenta e oitenta quando se reconhecendo aos povos indígenas seus direitos identitários e territoriais.

Como já foi visto, nesse período da década de sessenta, em âmbito internacional houve uma organização e mobilização mais intensa do movimento indígena para que fossem reconhecidos seus direitos, especialmente o da autodeterminação. Assim, o cenário político de cada país, pressionado pelas lutas indígenas, reformulou seu texto Constitucional garantindo a estes povos suas petições por direitos específicos e diferenciados.

Carlos Marés (1996) pontua que tanto as reformas constitucionais, quanto as constituintes para novas constituições, ocorridas nesse período, já contribuem politicamente e teoricamente para se pensar em um “novo” Constitucionalismo Latino-Americano. Conclui Carlos Marés:

En realidad, la gran conquista de esta nueva era es la posibilidad Del reconocimiento de derechos colectivos en oposición a los derechos individuales. Ello significa que se abre una nueva categoría de derechos que no son del Estado ni del individuo, sino de colectividades parciales o globales, a las que el derecho empieza a llamar de derechos colectivos difusos, porque su titularidad es difusa (1996, p. 17).

São novas conquistas, direitos novos, mas há que se fazer a pergunta: Se o Estado é concebido pelo ideal moderno individualista, como é possível a efetivação de direitos novos? O Estado deve modificar sua estrutura econômica e política para compreender essas diferenças e garantir-lhes os direitos?⁶⁶

Ainda se pode observar outro questionamento, feito por Roberto Viciano e Rubéns Martínez: “Se puede hablar de un nuevo contitucionalismo latinoamericano como corriente

⁶⁶ Este trabalho não pretende responder estes questionamentos, mas contribuir com algumas reflexões para uma melhor concepção do quadro político e jurídico que se forma na atualidade.

doutrinal sistematizada?”. Quando se fala em corrente doutrinária sistematizada no Direito, se quer falar de um aporte teórico consolidado que possa construir um direcionamento para a prática jurídica.

Quando Roberto Viciano e Rubén Martínez falam desse “novo” constitucionalismo, têm como objetivo tratar de um novo paradigma jurídico para constituições na América Latina, baseado nas recentes constituintes boliviana e equatoriana, e na reforma constitucional venezuelana, ocorridas no fim da última década, como será explicitado posteriormente.

Pode-se dizer que há uma incompatibilidade nos períodos em que se pode tomar como amostra para denominar de “novo” constitucionalismo. O primeiro aponta para as reformas impulsionadas na década de sessenta, já o segundo para o período entre 2008 e 2009. Por essas divergências, neste trabalho optou-se pela denominação mais ampla de Constitucionalismo Latino-Americano, tanto no título quanto no discorrer do texto, levando em consideração o processo de reconstrução política na América Latina em sua continuidade.

No Constitucionalismo na América Latina se pretende observar especialmente a inclusão dos direitos indígenas como paradigma para legitimidade do próprio Estado, especialmente nos países de maioria indígenas, como a Bolívia. São “nuevos espacios jurídicos de aceptación de la diversidad étnica”⁶⁷ (HILDEBRAND, 1996, p. 2).

O reconhecimento dos direitos destes povos à terra e de sua subjetividade enquanto povos singulares constitui-se como diferencial quando se trata de um espaço como a América Latina, no qual a implantação dos Estados-Nacionais impulsionou a invisibilização da heterogeneidade das nações indígenas.

O Constitucionalismo está inserido no processo político e jurídico da América Latina, que vem passando por transformações embasadas na democracia ao longo da história. As Constituições na América Latina, no século XIX tiveram influências do constitucionalismo estadunidense e francês. Sua história é marcada por governos ditatoriais e revoluções que trouxeram mudanças significativas para a democracia dentro de seus espaços⁶⁸.

Durante o “Seminario Internacional de Experto sobre Regimen Constitucional y Pueblos Indígenas em Paises de Lationamérica”, ocorrido na Colombia, em julho de 1996, foram discutidas questões importantes sobre o reconhecimento dos direitos dos povos

⁶⁷ São novos espaços jurídicos de aceitação da diversidade étnica (Tradução nossa).

⁶⁸ Para detalhes sobre História da América Latina ver: POCHET, Carlos Araya. **História de América em Perspectiva Latinoamericana**. 2ed. San José C. R.: EUNED, 2005.

indígenas nas Constituições Latino-Americanas e sua efetivação até a data do evento (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru e Venezuela) e algumas destas questões são trazidas para este debate.

Os temas constitucionais prioritários que Roque Roldán (1996, p. 9) aponta para esse seminário envolvem, entre outros são:

Definición legal de la naturaleza de la respectiva sociedad nacional como cultural y étnicamente; la aceptación del carácter del Estado nacional como plurinacional; capacidad a darse sus propias formas de gobierno y administración legal para actuar válidamente frente a entidades y personas del Estado y frente a particulares; derecho a que se les reconozca el dominio y/o posesión sobre las tierras que ha ocupado por tradición, y la capacidad de manejarlas y aprovecharlas, de acuerdo con sus modelos tradicionales de uso y tenencia; reconocimiento y respeto de las culturas indígenas (lenguas, formas de gobierno, formas de manejo de la naturaleza, creencias, tradiciones, etc.) como parte de la cultura nacional y opción de los pueblos indígenas para mantenerlas, reproducirlas y difundirlas, al igual que opción de definir y acoger modelos educativos que se ajusten a los intereses vitales y culturales de dichos pueblos; reconocimiento del derecho de propiedad y/o, al menos, de uso exclusivo sobre los recursos naturales renovables de las tierras indígenas; derecho u opciones de los pueblos indígenas para participar, como tales, en la vida política, económica y social del país (...) (ROLDÁN, 1996, p. 9).

Essas demandas foram ao menos em parte atendidas pelos países que participaram do evento, como será visto posteriormente. Segundo Carlos Marés, as Constituições Latino-Americanas revelam-se “mais ou menos democráticas, de acordo com o contexto de cada país, com a mobilização de cada povo e com a força de cada oligarquia” (1996, p. 14). Mas todas encontram seu limite na racionalidade do Estado moderno ou Estado Constitucional⁶⁹; Ou seja, as Constituições na América Latina “descobriram” os povos indígenas, reconheceram-nos com seus direitos, porém, nela não há espaços para que haja efetivação destes direitos (1996, p. 15).

Juridicamente pode-se refletir brevemente sobre o conceito de Constituição e Constitucionalismo, para contextualizar as concepções que serão tomadas a partir dela. Há formas divergentes de se conceber a Constituição, no campo sociológico, político⁷⁰ ou no

⁶⁹ É o modelo de Estado baseado na Constituição rígida e no Tribunal Constitucional, ou seja, uma Constituição que precisa de procedimentos específicos e detalhados para sofrer alterações e uma Corte que tem a competência de fazer a o Controle de Constitucionalidade dos atos do poder legislativo (BONAVIDES, 2004, p. 83).

⁷⁰ Esse entendimento é dado por Carl Schmitt, “considerando-a como decisão política fundamental, decisão concreta de conjunto sobre o modo e forma de existência da unidade política” (SILVA, 2004, p. 38).

puramente jurídico⁷¹ (SILVA, 2004, p. 38). Neste trabalho, optou-se pela percepção do conceito sociológico, pois se adéqua com os preceitos aqui expostos, de que “a constituição é a lei fundamental proclamada pela nação” (LASSALLE, 2001, p. 6), mas não apenas o texto positivado⁷² e sim a “constituição real e efetiva”, que reflete a “soma dos fatores reais do poder” (SILVA, 2004, p. 38). A denominação exprime o “modo de ser do Estado” (SILVA, 2004, p. 37).

Assim, o Estado universal e único passa a ser foco do constitucionalismo, e, portanto, determina uma única fonte de direito, aquela inspirada em códigos que encerram todas as possibilidades de relações jurídicas em um sistema sem lacunas. Após a Segunda Guerra Mundial, novas organizações estatais se apresentaram, fundadas nos princípios de soberania e autodeterminação, repudiando a tutela, o colonialismo e outras formas de submissão de povos por Estados estrangeiros (MARÉS, 1996, p. 15-16).

Em 1945, nasce a Organização das Nações Unidas (ONU) trazendo com ela um novo paradigma, o da descolonização, com base na livre determinação ou autodeterminação⁷³ dos povos. (BURGUETE, 2010, p. 68). Neste período, de pós-guerras, vale ressaltar que, influenciados pela ideia de mercados livres, o princípio da autodeterminação aparece determinando que “cada pueblo era libre de disponer de su destino y gobernarse por si mismo”⁷⁴.

As mudanças no Direito também foram visíveis, como por exemplo, na noção de que o Direito se encerra em si mesmo, cuja eficácia seria absorvida pela validade⁷⁵. Essa perspectiva é transformada quando aparecem as concepções de que a Constituição é mais que

⁷¹ Para Hans Kelsen, “a constituição é, então, considerada norma pura, puro dever ser, sem qualquer pretensão a fundamentação sociológica, política ou filosófica. A Concepção de Kelsen toma a palavra constituição em dois sentidos: no lógico-jurídico e no jurídico-positivo; de acordo com o primeiro, constituição significa norma fundamental hipotética, cuja função é servir de fundamento lógico transcendental da validade da constituição jurídico-positiva que equivale à norma positiva suprema, conjunto de normas que regula a criação de outras normas, lei nacional no seu mais alto grau (SILVA, 2004, p. 39).

⁷² O termo positivado significa normatizado, ou seja, a forma escrita de uma lei conforme SANTOS, Washington. Dicionário Jurídico Brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 82.

⁷³ A autodeterminação neste contexto histórico e político é definida como emancipação dos povos de seus processos colonizatórios, buscando sua soberania e se integrando num Estado distinto. Esse conceito é resignificado historicamente e hoje, especialmente no Brasil, o que os povos indígenas buscam dentro de suas petições por autodeterminação é autonomia para decidir seus destinos, mas dentro do contexto Estatal ao qual se consideram pertencentes, sem tocar na questão da soberania (MARÉS, 2006).

⁷⁴ Cada povo era livre para decidir sobre seu futuro e governar-se por si mesmo (Tradução nossa).

⁷⁵ Nos estudos sobre as normas jurídicas, eficácia e validade se compreendem da seguinte forma: Para Hans Kelsen, a validade e a eficácia da norma mesmo que semelhantes, são distintas. Validade se refere à aplicação ou não da norma, ou seja, se a norma é aplicada, é válida. Já a eficácia trata do cumprimento da norma, ou seja, se há ou não cumprimento, esteja ele relacionada ou não com a consequência da aplicação. “Dizer que uma norma que se refere à conduta de um indivíduo “vale” (é “vigente”), significa que ela é vinculativa, que o indivíduo se deve conduzir de modo prescrito pela norma” (KELSEN, 1998, p. 215).

mero texto positivado, é condutora de uma ordem jurídica baseada na sociedade⁷⁶, vinculando o legislador a pensar no contexto social e não apenas no “dever ser”⁷⁷ (MARÉS, 1996, p. 16).

Carlos Marés ressalta ainda que a diferença fundamental entre a concepção liberal de Constituição e a concepção de Constituição baseada no povo, está na força normativa que gera a efetividade. Afirmando que “los derechos humanos admitidos por la Constitución Liberal y los admitidos por esta nueva perspectiva son prácticamente los mismos; la diferencia reside solamente en su aplicabilidad o eficacia, y eso es mucho” (1996, p.17)

Essas mudanças conceituais trouxeram possibilitaram o reconhecimento dos direitos indígenas, como fala Carlos Marés a seguir:

Los cambios operados en la Constitución y en el mismo Estado tuvieron a su vez la oportunidad de cambiar las concepciones jurídicas sobre los pueblos indígenas. El viejo concepto de la asimilación cedió su lugar al concepto de la convivencia. Esto quiere decir que los indios vienen adquiriendo el “extraño” derecho de continuar siendo indios, después de quinientos años de integración forzada (1996, p. 17).

Carlos Marés (2006) considera que o reconhecimento dos direitos indígenas apenas ratificou direitos já existentes, mas não respeitados e garantidos pela Constituição. Por isso se refere a esse direito como “estranho”, visto que pela noção de direitos humanos não se pode negar o direito à diferença nem à autodeterminação dos povos, desde meados do século XX.

As críticas que Carlos Marés (1996) e Roque Roldán (1996) fazem das novas Constituições da América Latina, a partir da segunda metade do séc. XX, são todas com relação à efetivação desses direitos reconhecidos. Tal crítica ocorre por conta de uma inclusão de direitos específicos e diferenciados, como o dos povos indígenas, mas sem a modificação concreta para aplicação destes direitos. Carlos Marés (1996) enfatiza ainda que sem uma mudança política e econômica, ou seja, relacionados à proposta de reforma agrária, os caminhos percorridos pelos Estados serão os mesmos dos ideais liberais.

Algumas Constituições se destacam pelo reconhecimento e pela outorga de autonomias aos povos indígenas. Cabe nesse ponto delimitar que países adotaram a

⁷⁶ Para maiores detalhes sobre essa concepção da Constituição ver: LASSALE, Ferdinand. A Essência da Constituição. 6ª ed.. Rio de Janeiro: Lumen – Júris, 2001.

⁷⁷ Hans Kelsen fala do “dever ser” como a concepção da realidade não de fato como ela é e sim como deveria ser. Para mais detalhes: KELSEN, Hans. **Teoria Geral das Normas**. trad. José Florentino Duarte. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1986.

autodeterminação⁷⁸ como consolidação das autonomias indígenas e que autonomias foram concedidas na perspectiva Latino-Americana.

Para Miguel González, a autonomia é tema central das demandas indígenas na América Latina, ainda que haja experiências de “autonomias de fato” como forma de exercício da autodeterminação, ou seja, a autodeterminação é praticada mesmo sem o reconhecimento Constitucional (2010, p. 36).

Partindo da concepção desse autor de que há a autonomia de fato e outra reconhecida pelo Estado, delimita-se que a forma de autonomia estudada nesse trabalho será aquela última, sobre a qual Miguel González explica que:

Autonomía desde el Estado, hace referencia tanto a las políticas de los estados encaminadas a reconocer autonomías indígenas territoriales, como a los regímenes de gobierno legalmente reconocidos constitucionalmente y que han alcanzado cierto nivel de funcionamiento, como en el caso de Nicaragua⁷⁹ (2010, p. 36).

O mesmo autor afirma que a autonomia indígena na América Latina é uma exceção e não regra, ainda que haja países, como a Bolívia, em que os povos indígenas são maioria. Miguel González explica que mesmo depois de todo reconhecimento internacional aos direitos indígenas, “estabelecer autonomías territoriales y regímenes autonómicos en beneficio de dichos pueblos sigue siendo concebida por las elites gobernantes como una amenaza a los principios de integridad territorial y soberanía estatal”⁸⁰ (2010, p. 37).

Segundo Miguel González, as autonomias territoriais e regimes autonômicos são políticas para melhorar a eficiência na prestação de serviços sociais básicos, para aumentar a participação local ou promover desenvolvimento econômico⁸¹ (2010, p. 37). Ambos os conceitos sofrem intensos debates, muito heterogêneos entre si, seja pela abrangência, seja

⁷⁸ A autodeterminação é compreendida neste ponto conforme o capítulo anterior.

⁷⁹ Autonomia a partir do Estado faz referência tanto às políticas dos estados destinadas a reconhecer autonomias indígenas territoriais, como aos regimes de governo legalmente reconhecidos constitucionalmente e que têm alcançado certo nível de efetividade, como é o caso da Nicarágua (Tradução nossa).

⁸⁰ Estabelecer autonomias territoriais e regimes autônomos em benefício destes povos continua sendo concebida pelas elites governantes como uma ameaça aos princípios de integridade territorial e soberania estatal (Tradução nossa).

⁸¹ Esse processo de descentralização e ou regionalização são parte de um plano de reformas neoliberais impulsionadas durante as duas últimas décadas pelos Estados e organismos financeiros internacionais (tradução nossa) (GONZÁLEZ, 2010, p. 37).

pela vinculação do termo ao conceito de soberania estatal. Neste estudo, optou-se por considerar autonomia segundo a concepção dada por esse mesmo autor, como se vê a seguir:

Autonomía (...) se refiere a **un régimen político formal** (es decir, legal) de **autogobierno territorial** en el cual el Estado reconoce derechos, tanto colectivos como individuales, a los pueblos indígenas (y otros grupos étnico-culturales, a pueblos afro-descendientes, por ejemplo) de manera que éstos pueden ejercer el derecho de autodeterminación⁸² (Grifo nosso, GONZÁLEZ, 2010, p. 38).

Nessa forma de autonomia, reconhecida formalmente ou legalmente, o Estado modifica sua organização política incluindo as entidades autônomas como parte do próprio Estado, garantindo-as e protegendo-as constitucionalmente, como é o caso dos Regimes Autônomos ou Autogovernos Territoriais (GONZÁLEZ, 2010, p. 38).

Há outra forma de reconhecimento da autonomia indígena por parte do Estado, através da Autonomia Territorial, que tem o reconhecimento legal secundário, sem integrá-las sob um regime autonômico ou distingui-las como um novo regime de governo e novas estruturas estatais (GONZÁLEZ, 2010, p. 38).

Porém, tanto os Regimes Autônomos ou Autogovernos Territoriais, quanto a Autonomia Territorial demandam a criação de uma jurisdição⁸³ multiétnica reconhecida formalmente ou legalmente pelo sistema administrativo e político do Estado, nas quais autoridades próprias se consolidam ou se criam novas entidades para o exercício da autodeterminação dos povos indígenas (GONZÁLEZ, 2010, p. 38).

Miguel González explica ainda que:

La **descentralización** y **regionalización** no necesariamente implican el reconocimiento o la creación de jurisdicciones étnicas territoriales, sino que proponen un ensamblaje de acciones de políticas públicas (coherentes o incoherentes) desde al Estado y sobre su organización política-administrativa ya constituida (por ejemplo, a través de los **municipios**, provincias, o departamentos), y más o menos de forma homogénea, con criterios de

⁸² O autor define que o direito a autodeterminação a que ele se refere tem na autonomia territorial uma forma concreta de ser exercido, mas não se reduz a ele.

⁸³ Jurisdição vem do latim *jurisdictione* e é definida como o “poder que é atribuído a uma determinada autoridade, para que esta faça cumprir determinadas classe de leis e punir quem as infringir em determinada área territorial”, conforme SANTOS, Washington. Dicionário Jurídico Brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

eficiencia, participación social, y desarrollo económico local⁸⁴ (Grifo nosso, GONZÁLEZ, 2010, p. 38).

As limitações que caracterizam o sistema político pautado no Estado Moderno, como o caso do Pacto Federativo no sistema federal brasileiro, impede a concessão de uma autonomia territorial com base na autodeterminação dos povos indígenas. Há uma tensão inerente às diferenças de visões sobre os poderes e como compartilhar de espaços políticos com o Estado. Esta é a consequência da autonomia, ainda que seja reconhecida formalmente pela Constituição (GOZÁLEZ, 2008).

Retomando o capítulo anterior, no Brasil não se pode conceber nenhuma dessas formas de autonomia indígena citadas. O que se tem com a autogestão territorial é apenas um dos elementos que compõe a autonomia, permitindo que a comunidade ou grupo indígena possa desenvolver questões segundo seus costumes e tradições.

Tanto a autonomia territorial quanto os regimes autônomos exigem a presença do autogoverno, para que possibilite aos povos indígenas a tomada de decisões em graus superiores de discussão dentro do Estado, e como se pôde perceber, no sistema federalista brasileiro não há possibilidade de alteração na estrutura política para reconhecimento de autogoverno indígena. Isto porque, essas formas de autonomia requisitam ainda a mudança nas esferas organizacionais das políticas e da administração do Estado, especialmente quando se trata dos regimes autônomos, que demandam mudanças mais profundas na forma de se organizar politicamente.

Quando se falou de município indígena no capítulo anterior, ressaltou-se que para outorga de autonomia o Estado deveria não oferecer só instrumentos ou modelos pré-estabelecidos na sua composição política, mas sim uma estrutura diferenciada que fosse flexível o bastante para se adequar às normas e procedimentos dos povos indígenas, como é o caso do Município Indígena na Venezuela, que será tratado posteriormente.

O reconhecimento formal das autonomias territoriais na América Latina ocorreu nas Constituições do Panamá (1972), da Nicarágua (1987), da Colômbia (1991), da Venezuela (1999), do Equador (2008) e da Bolívia (2009). Na Nicarágua e na Colômbia as autonomias

⁸⁴ A descentralização e regionalização não necessariamente implicam no reconhecimento ou na criação de jurisdições territoriais étnicas, mas propõem uma organização de ações políticas (coerentes ou incoerentes) do Estado e sua organização político-administrativa já constituída (por exemplo, através dos municípios, províncias ou departamentos) e mais ou menos de forma homogênea, com critérios de eficiência, participação social e desenvolvimento econômico local (Tradução nossa).

territoriais se estabeleceram como regime de governo, inovando as estruturas estatais e sob um marco legal constitucional (GONZÁLEZ, 2010, p. 40).

Segundo Miguel González (2010, p. 40-41) as autonomias indígenas se estabelecem sob diversas circunstâncias, podendo-se notar as exitosas e não exitosas. Entre as primeiras cita a Colômbia, o Equador, a Nicarágua, o Panamá e a Venezuela; enquanto que entre os não exitosos estão a Guatemala, o México e o Peru.

A razão para o alcance da autonomia exitosa é que as organizações indígenas tiveram êxito em alcançar regimes autônomos quando houve oportunidade de pleitear suas demandas em foros que fazia parte da negociação mais ampla sobre o regime político de cada um dos países. Essa possibilidade permitiu que as organizações pudessem discutir questões mais gerais sobre o regime político especificamente⁸⁵ (GONZÁLEZ, 2010, p. 40-41).

Os cenários políticos favoreceram a negociação e aceitaram debates sobre paz, onde havia conflitos armados, e sobre as reformas constitucionais das Cartas Políticas geradoras de crise na governabilidade e na legitimidade, renegociando sobre questões fundamentais de seu regime político (COTT, 2001, p. 32).

Continua explicando Miguel González que para lograr autonomia não basta apenas a negociação sobre o regime político, visto que os “casos exitosos se distinguen de los casos no exitosos por la ocorrência de câmbios en las estructuras de oportunidades políticas en los distintos contextos” (2010, p. 41).

Há diferença entre as duas tentativas e Donna Van Cott afirma que deve haver “dos câmbios distinguen a los casos exitosos: i) la apertura a favor de los reclamantes de autonomia de canales de acceso al poder de tomar decisiones; y ii) la emergência de aliados influentes a favor de dichos reclamos” (COTT, 2001, p. 32).

Pode-se concluir que há muito ainda para se explorar no campo da autonomia indígena, justamente porque é um processo em transformação contínua nos espaços políticos, mas para este trabalho vale ressaltar que a autonomia territorial é um mecanismo de se efetivar a autodeterminação dos povos indígenas (GONZÁLEZ, 2010, p. 41).

Há também que se considerar se dentro dos movimentos indígenas há demanda por autonomia na forma de regimes autonômicos territoriais e em relação ao desempenho ou funcionamento real dos regimes, como suscita Miguel González:

⁸⁵ Donna Van Cott (2001) afirma que se não for sob tais circunstâncias, os governos tentem a ignorar as demandas por autonomia.

Preguntamos si efectivamente los regímenes autonómicos establecidos están satisfaciendo las aspiraciones de autodeterminación de los pueblos sujeto de derechos, y hasta qué punto dichos regímenes plantean la redefinición del Estado, y que tipo de Estado (2010, p. 42).

Questionar se faz parte das demandas indígenas a autonomia e até que ponto essa autonomia tocara na organização estatal, modificando suas estruturas, são pontuações necessárias como elementos de reflexão sobre autonomia na América Latina. Para isso, o Miguel González (2010) mostra algumas características comuns principais para os regimes autonômicos na América latina, os quais foram reconhecidos na constituição e se encontram efetivos.

No Panamá, as autonomias são chamadas de “reservas y comarcas”, recepcionadas pela Constituição de 1972, antes mesmo das políticas de reconhecimento. Já na Colômbia e na Nicarágua são instituídas dentro do contexto chamado de paradigma multicultural, no qual o Estado procurou modificar suas relações históricas com os povos indígenas (GONZÁLEZ, 2010, p. 42).

O Panamá foi o pioneiro no sistema de reconhecimento de autonomias territoriais, quando criou a comarca Kuna, em 1938, já a Comarca de Embera-Wounann só é criada em 1982 (GONZÁLEZ, 2010, p. 45-46). Foi a primeira experiência de autonomia do país e da América Latina construída com uma relação diferenciada entre Estado e povos indígenas, através da cidadania corporativista, especialmente na Ditadura Militar (1968-1989) (RAMOS, 2010, p 509).

O Panamá determina em sua Constituição de 1972, a reserva de terras e a propriedade coletiva das mesmas aos povos indígenas, como se vê a seguir:

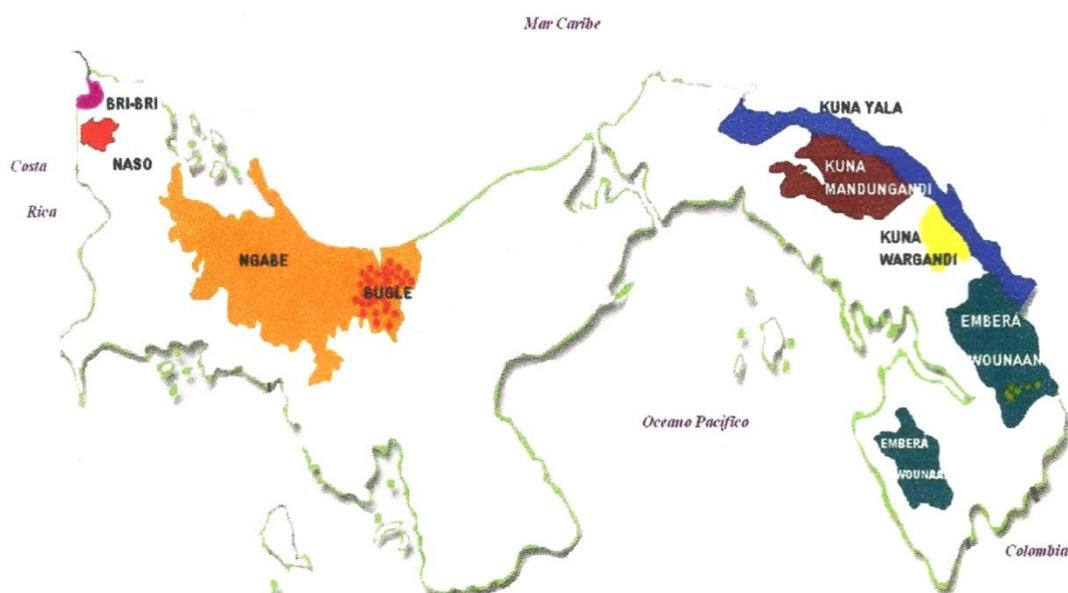
Artículo 123- El Estado garantiza a las comunidades indígenas **la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas** para el logro de su bienestar económico y social. La Ley regulará los procedimientos que deban seguirse para lograr esta finalidad y las delimitaciones correspondientes dentro de las cuales se prohíbe la apropiación privada de las tierras.

Esse dispositivo estabelece um regime especial para os povos indígenas: as comarcas (MENDOZA, 1996, p. 163). Eram as chamadas nações multiculturais que emergiam para o

cenário político Latino Americano. Porém, a crítica que se faz ao Panamá mostra um quadro diferenciado, apesar das nações indígenas ganharem o reconhecimento jurídico-constitucional, os avanços concedidos pelo governo eram motivados por pressões com fins de aumento do “desenvolvimento”⁸⁶ (RAMOS, 2010, p. 509).

Ao mesmo tempo em que via nascer a autonomia, embarcava-se num projeto modernizador que ao longo do tempo viria trazer ameaças e debilitar os territórios indígenas⁸⁷. Atualmente as comarcas contam com 20% do território nacional, onde vivem cerca de 53% da população indígena e aproximadamente 6% da população do país (GONZÁLEZ, 2010, p. 46). Assim ocorreram as primeiras concessões de autonomias territoriais indígenas, dispostas de acordo o mapa a seguir:

Mapa 4 - Povos indígenas do Panamá



FONTE: PNUD, Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2002, Impresora Pacífico, S.A., Primera Edición: Junio, 2002; CEPAL, Los pueblos indígenas de Panamá: Diagnóstico sociodemográfico a partir del censo del 2000, Documentos de Proyectos, Santiago de Chile, junio de 2005 citado por RÍOS, 2009, p.1.

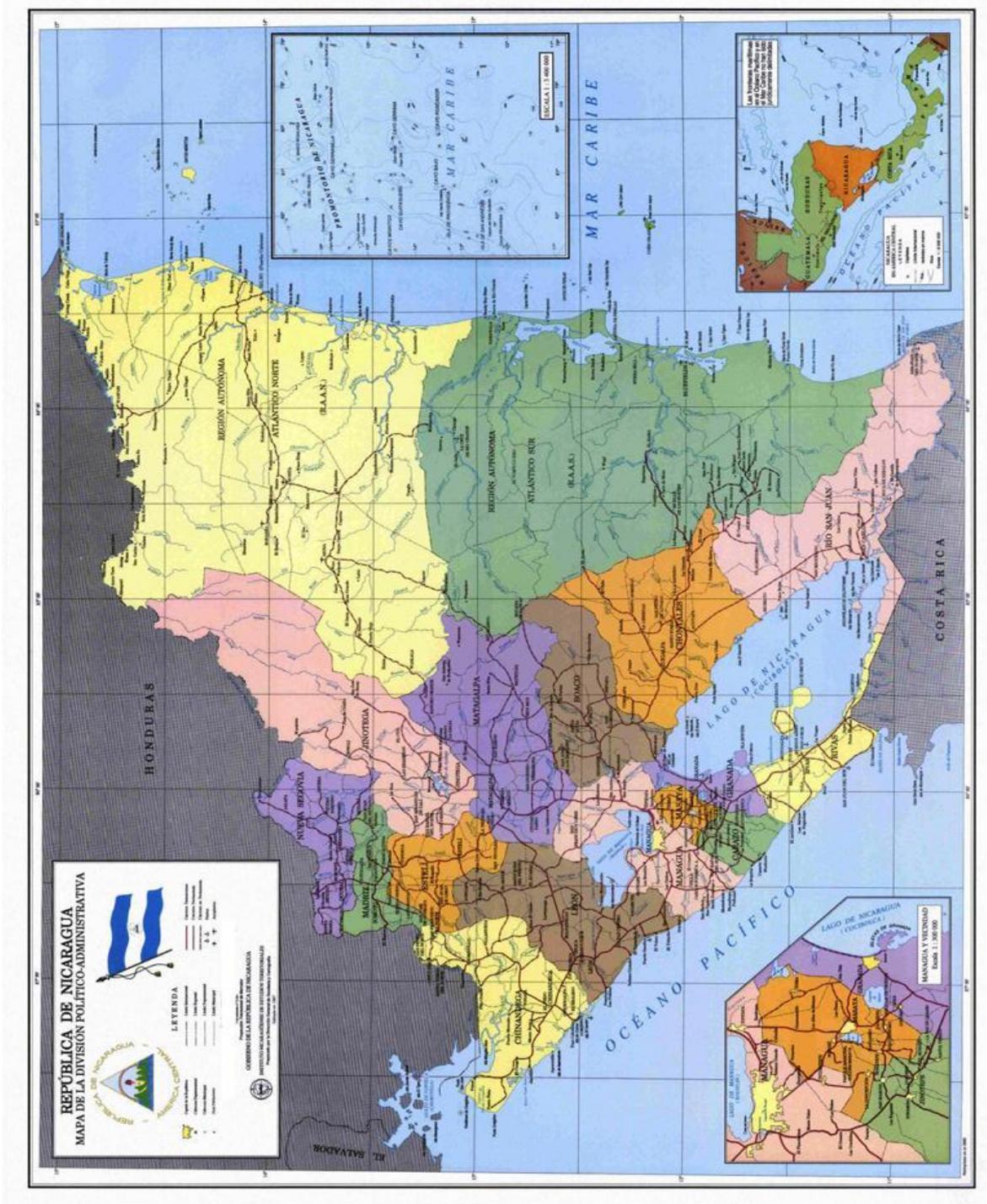
⁸⁶ As pressões eram de cunho econômico para que se favorecesse a construção das hidrelétricas de Tabasara, Bonyic y Chan 75, que têm afetado os povos indígenas da etnia Naso y Ngobe no Panamá Ocidental (RAMOS, 2010, p. 509).

⁸⁷ Para maiores detalhes sobre a ameaça neoliberal frente aos indígenas no Panamá ver: RAMOS, Osvaldo Jordán. Entré durante el día y salí por la noche: relaciones de poder, ambiente y pueblos indígenas en un Panamá globalizado. In: GONZÁLEZ, G.; BURGUETE, A.; ORTIZ-T, P. (Org.). **La autonomía a debate**: Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina. Quito: FLACSO, Sede Ecuador : Cooperación Técnica Alemana - GTZ : Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas – IWGIA : Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social - CIESAS : Universidad Intercultural de Chiapas - UNICH, 2010.

O Panamá está dividido em 9 províncias e 5 comarcas indígenas, que se dividem em um total de 74 distritos, e estes em 594 *corregimientos*. As Comarcas indígenas em nível de província são: Emberá-Wounaan (capital Cirilo Guainora), Kuna Yala (capital El Porvenir), Ngabe-Buglé (capital Chichica). As comarcas indígenas em nível de *corregimiento* são: Kuna de Mandungandi e Kuna de Wargandí (Disponível em: http://www.territorioindigenaygobernanza.com/web/index.php?option=com_content&view=article&id=198&Itemid=68).

Miguel González (2010, p. 46) explica que as comarcas são entidades político-administrativas nas quais o Estado reconhece constitucionalmente as estruturas políticas do governo indígena, mas ao mesmo tempo impõe outras entidades político-administrativas que limitam o exercício efetivo dos direitos reconhecidos.

Outro país que reconhece as autonomias territoriais indígenas é a Nicarágua, que em 1987 integrou ao seu sistema constitucional o Estatuto de Autonomia. As regiões autônomas cobrem cerca de 50% do território nacional, acolhendo 12% da população do país. As regiões autônomas são multiétnicas, denominadas de “Norte e Sul” e para cada uma o Estado criou um conselho regional (GONZÁLEZ, 2010, p. 51), conforme o mapa a seguir:



Disponível em:

< http://www.zonu.com/mapas_nicaragua/Nicaragua_Administrative_Political_Division_Map_2.htm >.

Entre as atribuições do conselho, Miguel González explicita:

- i) participar en la elaboración, planificación, realización y seguimiento de las políticas y programas económicos, sociales y culturales que afectan o conciernan a su región; ii) resolver los diferendos de límites dentro de las

distintas comunidades de sus respectivas regiones; iii) promover la integración, desarrollo y participación de la mujer en todos los aspectos de la vida política, social, cultural y económica de la región; y iv) pedir informes o interpelar según el caso a los delegados de los ministerios y entes estatales que funcionen en la región y a los funcionarios regionales. El Estatuto establece además que los consejos son “la autoridad máxima” de las regiones, pero también reconoce otros niveles de gobierno, como el municipio y las comunidades.

O Estatuto da Autonomia estabelece outras competências mais e determina que o conselho é a autoridade máxima das regiões, além disso reconhece outros níveis de governo, como o município e as comunidades. O direito de propriedade das terras é comunal, reconhecido tanto na constituição quanto no Estatuto, por isso são inalienáveis e imprescritíveis (GONZÁLEZ, 2010, p. 52).

A Colômbia entra para este grupo de Estados que possuem as autonomias territoriais indígenas constituídas e em exercício. Na sua Constituição de 1991, elaborou um documento político que pudesse superar a crise civil enfrentada pelo país, com os “conflitos social y armado, violência política institucional y narcotráfico” (FARIÑAS, 2011, p. 2). Segundo Miguel González (2010) foi essa a condição política para obter êxito na concessão da autonomia: crise na legitimidade do Estado Colombiano com as consequências explicitadas pelos conflitos civis.

A Carta Política colombiana de 1991 ganhou a qualificação de “constitución de los derechos”, isto porque, junto aos direitos fundamentais clássicos, “incorpora um amplo catálogo de derechos económicos, culturales y sociales propios del modelo del Estado de Bienestar europeo” (FARIÑAS, 2011, p. 3).

O texto constitucional colombiano afirma, em seu artigo 7 que: “el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”. Trata-se também do reconhecimento da pluralidade étnica que compõe a nação colombiana. Mas além desse reconhecimento, ratifica ainda que os indígenas podem participar do poder legislativo, de acordo com as delimitações do artigo 171⁸⁸.

⁸⁸ Artículo 171. El de la República estará integrado por ochenta y tres (83) senadores, elegidos siguiente manera: setenta ocho (78) elegidos, en circunscripción nacional, dos (2) nacional especial comunidades indígenas, (3) minorías políticas. Para asignación curules sólo se tendrán cuenta las listas que obtengan al menos ciento (2%) los votos emitidos válidamente. entre superen este umbral, aplicará sistema cifra repartidora, definido artículo 263 Constitución Política, tomando como base cálculo solamente total válidos obtenidos estas listas. ciudadanos colombianos encuentren o residan exterior podrán sufragar elecciones República. elección senadores determinará Política. representantes aspiren a integrar República, deben haber ejercido un cargo autoridad tradicional su

Esta Constituição reconhece, em seu artigo 246 as autoridades dos povos indígenas, ou seja, podem exercer jurisdição dentro de seus territórios, de acordo com suas normas e procedimentos. Vale ressaltar que a denominação de “normas e procedimentos” no lugar de “usos e costumes” é importante, porque, conforme Oscar Correas (2007, p. 69) chama-se “usos e costumes” tudo que a sistemática do direito europeu não pode compreender, ou tudo que tiver a racionalidade diferente da sistemática jurídica formal do Estado Moderno.

A Constituição Colombiana ainda expõe no seu rol de direitos a garantia à terra indígena, como se observa a seguir:

Artículo 329.- La conformación de las **entidades territoriales indígena** se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

Los **resguardos** son de **propiedad colectiva** y no enajenable.

La ley definirá las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales formen parte.⁸⁹

Os povos originários na Colômbia exercem sua autonomia territorial através dos resguardos, existindo um total de 567 destas entidades territoriais indígenas que constituem 24% do território nacional e 84% da população indígena do país (COOT, 2002, p. 49). Os resguardos são comparados aos municípios em termos de autonomia política, administrativa y participación nos recursos públicos estatais (GONZÁLEZ, 2010, p. 49).

De acordo com o mapa abaixo são distribuídas os resguardos indígenas:

respectiva comunidad, sido líderes una organización indígena, calidad acreditará mediante certificado organización, refrendado Ministerio del Interior.

Este artigo foi modificado pela Ley n. 796 de 2003, mas o texto anterior já trazia a participação de representação indígena no poder legislativo, como se vê a seguir:

Artículo 171. El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional. Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas. Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República. La Circunscripción Especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cuociente electoral. Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno.

⁸⁹ Este artigo conta ainda com as especificidade de seu parágrafo único que diz: Parágrafo. En el caso de un territorio indígena que comprenda el territorio de dos o más departamentos, su administración se hará por los consejos indígenas en coordinación con los gobernadores de los respectivos departamentos. En caso de que este territorio decida constituirse como entidad territorial, se hará con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el inciso primero de este artículo.

Mapa 6 - Reservas indígenas e afrodescendentes na Colômbia



FONTE: Disponível em: <<http://www.colombiassh.org/site/IMG/png/ResguardosGrupos.png>>.

Aqui se pode observar mais país que outorga autonomia territorial aos povos indígenas nos mesmos moldes que o município, apenas observando as especificidades destes povos em se organizar como suas normas e procedimentos. Pode ser considerado, então, mais

um exemplo latino-americano de instrumento político usado na efetivação da autodeterminação.

Miguel González diferencia os regimes autônomos panamenho e colombiano, afirmando que:

El régimen de autonomías de Colombia se distingue del sistema de comarcas de Panamá porque cuenta con ese marco normativo general, que reconoce a los resguardos como entidades políticas-administrativas y regímenes de gobierno, y que además son protegidas constitucionalmente. En la práctica, sin embargo, la autonomía de los resguardos en tanto forma de ejercicio de autodeterminación ha estado igualmente limitada por las políticas estatales de combate a la guerrilla, la llamada lucha contra el narcotráfico, y la violencia generalizada que amenaza la supervivencia de los pueblos (2010, p. 50-51).

Ainda que a Colômbia enfrente dificuldades para conter as ameaças aos povos originários causada pelas guerrilhas e o narcotráfico, continua na luta com uma diversidade de iniciativas de controle e gestão territorial nos quais esses povos possam enfrentar esses desafios com empoderamento e “expressiones concretas de autonomía territorial” (GONZÁLEZ, 2010, p. 51).

Já a Venezuela estabeleceu em seu regime político a possibilidade da criação de regimes autônomos ou novas formas de organização municipal indígena, mas ainda sem efetividade na prática por falta de um ordenamento legal específico. O Panamá possui diferentes graus de reconhecimento das autonomias territoriais indígenas que foram determinadas através de legislações específicas secundárias, mas sem constituir um regime autônomo propriamente dito (GONZÁLEZ, 2010, p. 40).

O mapa abaixo descreve a distribuição das regiões indígenas de acordo com cada etnia na Venezuela:

Mapa 7 - Etnias indígenas na Venezuela



FONTE: Disponível em: < <http://www.a-venezuela.com/mapas/map/html/gruposindigenas.html> >.

A respeito dos povos indígenas a Venezuela, em sua última reforma Constitucional de 2009, avançou tanto no reconhecimento quanto na autonomia. Em 1999 houve uma reforma constitucional que incluiu a autonomia territorial indígena, especialmente motivada pela crise do fim dos anos oitenta que, como ratifica Luis Bello, “adecuará el país a las nuevas realidades, y permitiera una salida a los diferentes problemas que Venezuela estaba passando” (1996, p. 220).

Em agosto de 1992, um grupo de organizações indígenas na Venezuela apresentou ao governo um documento com propostas para os direitos que deveriam ser incluídos na reforma constitucional (BELLO, 1996, p. 234). Conforme Luis Bello, a reclamação indígena era o direito à participação no projeto de uma experiência democrática que facilitasse o processo político, econômico, social e cultural (1996, p. 234).

Em 1999 se chega a um grande avanço da Venezuela em relação aos direitos indígenas, em especial ao da autodeterminação. Seu artigo 119⁹⁰ reconhece a existência dos povos e comunidades, além de sua organização social, política e econômica, sua cultura, seus usos e costumes, línguas e religiões, assim como os direitos originários às terras que tradicionalmente ocupam. Estas últimas têm as mesmas características das demais, são inalienáveis e imprescritíveis.

A peculiaridade e o avanço em relação à autonomia se dão por conta do texto do artigo 169, que diz:

Artículo 169. La organización de los **Municipios** y demás entidades locales se regirá por esta Constitución, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales, y por las disposiciones legales que en conformidad con aquellas dicten los Estados.

La legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales relativos a los **Municipios** y demás entidades locales, establecerá diferentes regímenes para su organización, gobierno y administración, incluso en lo que respecta a la determinación de sus competencias y recursos, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales y otros factores relevantes. **En particular, dicha legislación establecerá las opciones para la organización del régimen de gobierno y administración local que corresponderá a los Municipios con población indígena.** En todo caso, la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local (Grifo nosso).

Nesse contexto, a Constituição de 1999 contém o dispositivo que possibilite a criação de um ente específico para os povos indígenas, o que se considera um grande ganho para a autonomia territorial indígena. A reforma constitucional de 2009 manteve esse dispositivo.

⁹⁰ Artículo 119- El Estado reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida. Corresponderá al Ejecutivo Nacional, con la participación de los pueblos indígenas, demarcar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras, las cuales serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y la ley.

Esse ente específico e diferenciado, o município indígena, segundo Carlos Ayala Corao, é tratado como “Municipales de los naturales” quando da colonização espanhola e significava “un fuero espacial de los Pueblos Indígenas, para encontrar espacios autónomos en los asuntos propios de gobierno, elección de autoridades, resolución de coflitos” (2003, p. 12). Depois da independência da Venezuela, as municipalidades foram abolidas.

Na Constituinte de 1999 é retomada a ideia de outorgar autonomia aos povos indígenas através de um município, em 2009. Carlos Ayala Corao distingue cinco tipos de autonomias reconhecidas pelo município indígena venezuelano:

A. **Autonomía Política**, para la elección de sus propias autoridades (Concejales, Alcaldes, etc.). Así mismo, el territorio de estos municipios podría configurarse como circuito electoral, a fin de que en su seno se eligiesen miembros (diputados o representantes) a la Cámara de Población, a los fines antes anotados (legislación y Constitución Nacional);

B. **Autonomía Normativa**, a través de su órgano o autoridad legislativa propias (Consejo Municipal), para crear, modificar o derogar las leyes locales (ordenanzas), en las materias de su competencia;

C. **Autonomía Administrativa**, para la libre gestión de las materias de su competencia, propias de la vida local, incluyendo servicios públicos, policía, urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, turismo, asistencia social y otros. Así como para el nombramiento y remoción de los funcionarios y empleados al servicio de la administración pública municipal;

D. **Autonomía Tributaria**, para la creación, recaudación e inversión de sus ingresos, lo cual, como quedo dicho, incluye los aportes nacionales, y la aprobación de su presupuesto de gastos públicos;

E. **Autonomía Jurisdiccional**, para resolver las controversias locales que se susciten en relación con la interpretación y aplicación de sus normas. (Grifo nosso) (CORAO, 2003, p. 13).

A Venezuela desde 1999 se mostrou aberta para possibilidade de criar regimes autônômicos ou novas formas de organização municipal indígena. Reconhece em sua Carta Política o direito à autonomia interna dos povos indígenas, no quais estes poder exercer livremente e internamente, como povos, “su vida social, política, econômica, cultural, linguística y religiosa, en el ámbito de sus territorios ocupados de manera ancestral y tradicional” (BELLO, 2005, p. 105). Outra peculiaridade Venezuelana é a adoção da jurisdição indígena e de seus sistemas normativos internos, permitindo a aplicação do pluralismo jurídico (BELLO, 2005, p. 106).

Contudo, Carlos Ayala Corao (2003, p. 14) afirma que diante dos conflitos sobre as racionalidades do Estado e dos povos indígenas, em âmbito municipal deve-se gozar de flexibilidade para que a comunidade adapte o ente político às suas peculiaridades. Este, certamente é o diferencial no reconhecimento de um ente político como o município indígena, pois, mesmo que esteja próximo da lógica estatal, pode ser concebido de forma diferenciada, levando em consideração a livre determinação dos povos indígenas.

O quadro abaixo é usado para sintetizar o aporte teórico tratado até este ponto.

Quadro 2 - Resumo de Miguel González sobre as Autonomias territoriais indígenas e Regimes de Autonomia na América Latina.

Autonomía territorial indígena y Regímenes de autonomía		
	Autonomía territorial indígena	Regímenes autonômico
Fuente del Reconocimiento	A través de normas secundárias	Mediante un Estatuto Autonómico o Ley Marco que confiere a las autonomías territoriales un nuevo régimen de gobierno desde un reconocimiento constitucional.
Competências	Derivadas de negociaciones puntuales con el poder ejecutivo (cada entidad autonómica es distinta una de otra respecto al alcance de sus competencias).	Derivadas de un marco legal comum (que establece los alcances de las competencias conferidas a los entes autónomos).
Composição	Indígena	Indígena o multiétnico
Escala		
Casos na América Latina		
En ejercicio	Panamá (<i>reservas y comarcas</i>)	Nicaragua (regiones autónomas), Colombia (resguardos)
Como precepto constitucional	Venezuela (como un nuevo tipo de municipio, indígena)	Bolivia (entidades territoriales indígenas originarias campesinas), Ecuador (gobiernos autónomos descentralizados).

FONTE: GONZÁLEZ, 2010, P. 39.

Equador e Bolívia, recentes em suas Constituintes, avançaram no conceito de autonomia e estabeleceram regimes autônomos, como formas distintas de governo, a partir de um novo paradigma: o Estado Plurinacional, que será tratado no último item desta pesquisa (GONZÁLEZ, 2010, p. 40).

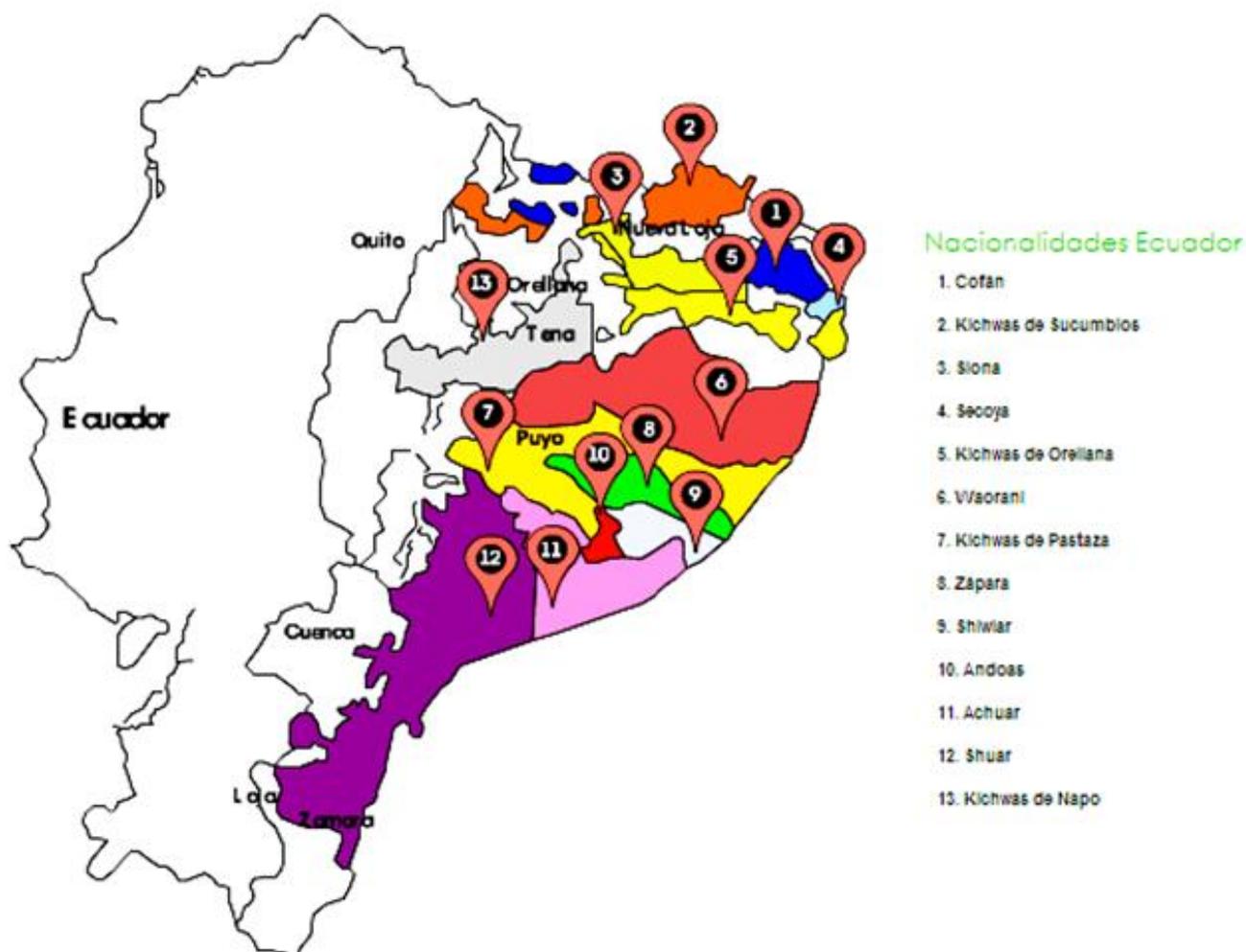
O Equador, em 1998 estabeleceu na Carta Política as “Circunscripciones Territoriales Indígenas y Afro-Ecuadorianas (CTIA), no entanto nenhuma legislação complementar foi desenvolvida para operacionalizar e consubstanciar suas formas de ação, delimitação e alcances (GONZÁLEZ, 2010, p. 43). A constituição nova equatoriana delineia avanços maiores em relação a autonomia que será tratado posteriormente.

Segundo Maria Tereza Iglesias, a República Equatoriana tem um percentual importante de população indígena, estimada em 35% e 40% da população nacional, agrupada em 14 nacionalidades e 27 povos⁹¹ que, “al igual que en otros países de la región, ha sido objeto de una política excluyente, homogenizadora, centralista, unitaria y desconocedora de la realidad indígena” (2010, p. 2.469).

Sobre os povos indígenas equatorianos pode-se observar o mapa abaixo:

⁹¹ “Nacionalidades: Achuar, Andoa, Awá, Cofán, Chachi, Epera, Kichwa Amazónico, Secoya, Shiwiar, Shuar, Siona, Tsa’chila, Zápara, Waorani. Entre los pueblos: Chivuelo, Kañari, Karachi, Kayambi, Kisapincha, Kitu Kara, Palta, Panzaleo, Pasto, Puruá, Natabuela, Otavalo, Salasaka, Saraguro, Tomabela, Waranka” (IGLESIAS, 2010, p. 2.469).

Mapa 8 - Povos indígenas no Equador

**MAPA DE ECUADOR**

Elaborado en base a: Sierra R, Maldonado P y Zamora G (2011). Mapa de Territorios Indígenas del Ecuador de Ecociencia y Red amazónica de Información Socioambiental Georeferenciada. Quito, Ecuador.

FONTE: Disponível em:

<http://www.territorioindigenaygobernanza.com/web/index.php?option=com_content&view=article&id=227&Itemid=168>.

O Estado Equatoriano assumiu seu caráter plurinacional, implicando uma série de consequências para o reconhecimento de seus povos indígenas, como será visto posteriormente. Segundo María Tereza Iglesias (2010), o Equador, com a Constituição de 2008 construiu um “espacio para el dialogo y la representatividad de los comunidades , pueblos y nacionalidades que fortalezca la unidade nacional en la diversidad en el marco de un Estado Plurinacional⁹²”.

⁹² María Tereza Iglesias em nota esclare que: “En el contexto ecuatoriano, la plurinacionalidad es coherente con la afirmación de la diversidad étnica y cultural, tomando debidamente en cuenta a las agrupaciones indígenas que

Otra importante modificación que sufrió a Constitución Ecuatoriana fue a respecto do reconocimiento da *Pachamama*⁹³, que conforma María Tereza Iglesias:

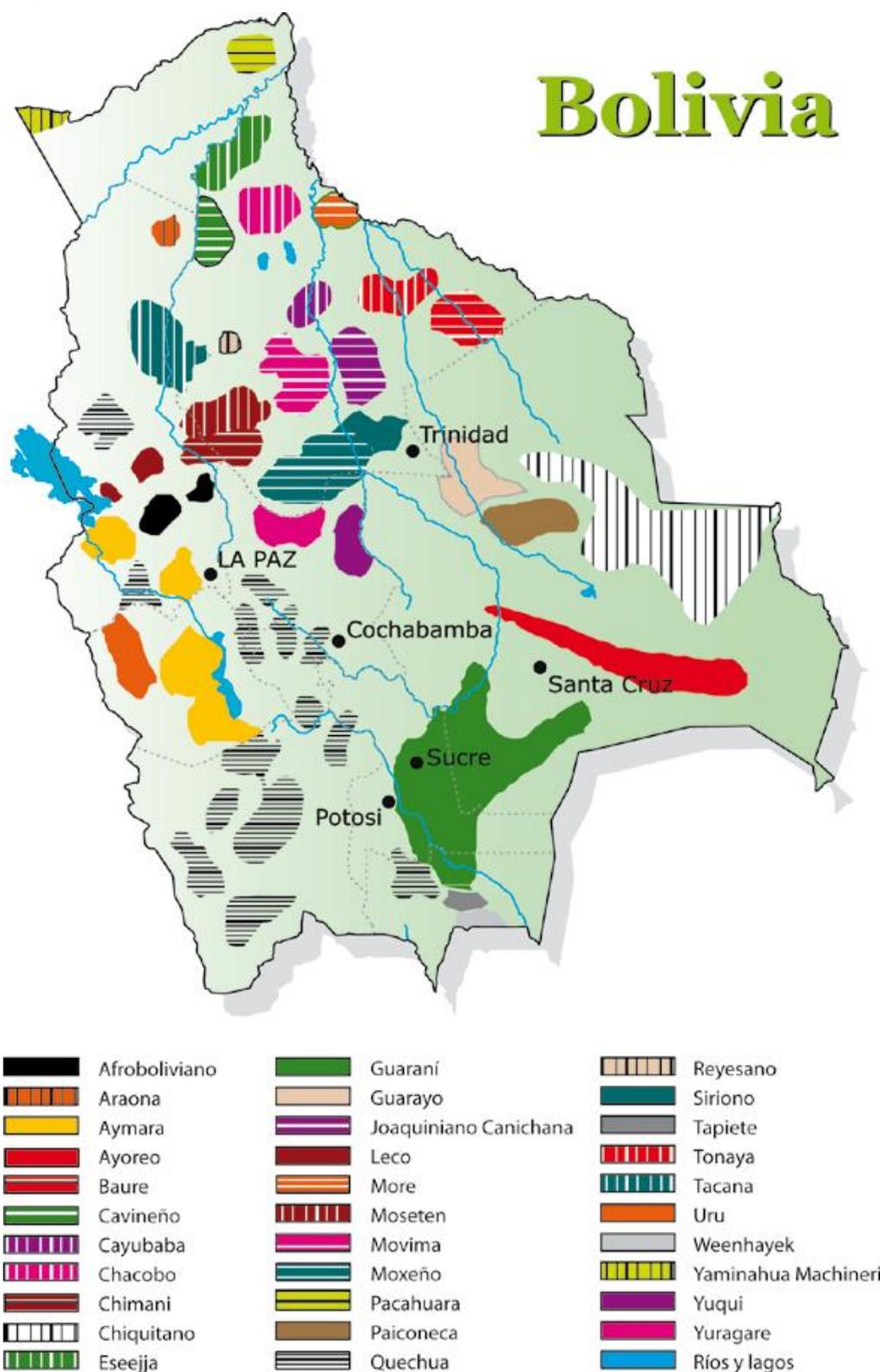
Su preámbulo es la mención explícita de que estas comunidades, pueblos y nacionalidades de raíces milenarias con diversas formas de cultura, religiosidad y espiritualidad, buscan una nueva forma de convivencia ciudadana en armonía con la Pacha Mama de la que son parte para alcanzar *sumak kawsay*, vital para su existencia. El buen vivir es la base del reconocimiento del derecho a la naturaleza en el marco de una relación armónica con ella (IGLESIAS, 2010, p. 2.472).

A Bolívia, também se declara constitucionalmente plurinacional, com a Constituição de 2009, como será visto posteriormente. Em seu mapa político, podem-se observar as autonomias indígenas como se vê a seguir:

ya durante tiempo, y dentro del marco constitucional actual, se hayan denominado como «nacionalidades». (...) la aceptación de la plurinacionalidad en el marco constitucional viene a reforzar el compromiso de la sociedad ecuatoriana con respecto al reconocimiento de las nacionalidades y pueblos indígenas y de un estado «pluricultural» ya reflejado en la Constitución de 1998 (Observaciones del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas acerca del proceso de revisión constitucional en el Ecuador (junio de 2008, Doc. A/HRC/9/9/Add. 1, Anexo, 1, 15 de agosto de 2008, apud IGLESIAS, 2010, p. 2.471). La Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE) considera la plurinacionalidad como «un sistema de gobierno y un modelo de organización política, económica y sociocultural que propugna la justicia, las libertades individuales y colectivas, el respeto, la reciprocidad, la solidaridad, el desarrollo equitativo del conjunto de la sociedad ecuatoriana y de todas sus regiones y culturas, en base al reconocimiento jurídico-político y cultural de todas las Nacionalidades y Pueblos indígenas que conforman el Ecuador. Esta nueva forma de organización estatal exige un nuevo tipo de democracia, cuyo sustento sea el auto reconocimiento sociocultural mutuo y el consenso como forma de acción y organización jurídico-política. Esta nueva democracia permitirá fortalecer al Estado ecuatoriano asentado en la unidad de la diversidad» (CONAIE, Proyecto político de las nacionalidades indígenas del Ecuador, diciembre 2007, apud IGLESIAS, 2010, p. 2.471). La plurinacionalidad así concebida no se plantea como un elemento de fragmentación del Estado sino como un factor que «promueve la equidad social y política, la justicia económica, la interculturalidad de toda la sociedad, y el derecho de las nacionalidades y pueblos al control territorial y a su gobierno comunitario dentro del Estado unitario, en igualdad de condiciones con los demás sectores de la sociedad» (Propuesta de la CONAJE frente a la Asamblea Constituyente: Principios y lineamientos para la nueva constitución del Ecuador - Por un estado plurinacional, unitario, soberano, incluyente, equitativo y laico, 2007, p. 10, apud IGLESIAS, 2010, p. 2.471).

⁹³ La naturaleza o Pachamama tiene derecho «a que se respete integralmente su existencia y al mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructuras, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza» (art. 71 de la Constitución). Es responsabilidad de los ciudadanos respetar los derechos de la naturaleza, preservar un medio ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional y sostenible. Es un objetivo del régimen de desarrollo recuperar y conservar la naturaleza (arts. 83.6 y 276.4 de la Constitución) (IGLESIAS, 2010, p. 2.472)

Mapa 9 - Povos originários em Bolívia



FONTE: Disponível em: <<http://www.pueblosoriginariosenamerica.org/?q=libro/pueblos-originaarios-en-america/pueblos-originaarios-en-america/bolivia>>.

A Bolívia, em 2009, determina a autonomia em jurisdições indígenas e regionais, que se desenvolvem através de um sistema de descentralização e autonomias, por meio de uma lei denominada “Ley Marco de autonomias y descentralización” (GONZÁLEZ, 2010, p. 44). Pode-se considerar como a primeira que realmente reconheceu as nações e povos indígenas originários. E assim os reconhece:

Artículo 2. Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se **garantiza su libre determinación** en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su **derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales**, conforme a esta Constitución y la ley (Grifo nosso).

Essa Constituição⁹⁴ reconhece e explicita a autonomia dada no processo constituinte de 2009. Como se pode observar, na Bolívia a autonomía ou autogoverno são tomados quase como sinônimos. E ainda, essa autonomia ou autogoverno está relacionada a assuntos internos, ou seja, inclui também a jurisdição e competência para solucionar quaisquer conflitos dentro de seus territórios (ALBÓ, 2010, p. 359).

Entre os elementos comuns sobre regimes autônomos na Colômbia, Nicarágua e Panamá estão:

La tranferencia de niveles variables de capacidad en la toma de decisiones y competencias administrativas a autoridades locales – indígenas y multiétnicas – democráticamente electas; la creación de estructuras políticas de autogobierno que funcionan dentro de una jurisdicción legalmente reconocida; y finalmente, la delimitación de un territorio (el territorio étnico)

⁹⁴ A Constituição Boliviana reserva o capítulo sétimo (do artigo 289 até o artigo 296) para a Autonomía Indígena Originária Campesina, como se pode observar em alguns artigos a seguir:

Artículo 289. La autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.

Artículo 290. I. La conformación de la autonomía indígena originario campesina se basa en los territorios ancestrales, actualmente habitados por esos pueblos y naciones, y en la voluntad de su población, expresada en consulta, de acuerdo a la Constitución y la ley. II. El autogobierno de las autonomías indígenas originario campesinas se ejercerá de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a sus atribuciones y competencias, en armonía con la Constitución y la ley.

Artículo 291. I. Son autonomías indígena originario campesinas los territorios indígena originario campesinos, y los municipios, y regiones que adoptan tal cualidad de acuerdo a lo establecido en esta Constitución y la ley. II. Dos o más pueblos indígenas originarios campesinos podrán conformar una sola autonomía indígena originaria campesina.

en donde se ejercen derechos colectivos sobre la tierra y los recursos naturales (DÍAZ POLANCO apud GONZÁLEZ, 2010, p. 43).

Para agregar as ideias lançadas acima, pode-se observar o quadro abaixo:

Quadro 3 - Regimes autônomos na América Latina

	Panamá	Colombia	Ecuador	Nicaragua
Nível de autonomia <i>de jure</i>	Regional	ETI no implementadas	Local, sin claridad el estatus de las circunscripciones territoriales	Regional
Tipo de autonomía	Consociación directa	Consociación directa	Consociación indirecta	Consociación indirecta
De facto control del territorio	Alto	Em declive	Moderado	Bajo, pero quizás en crecimiento
representación Institucional	Alta, a través del sistema del establecido de partidos políticos	Formalmente alta. Distrito Electoral y partidos propios a nivel municipal y nacional	No formal, pero en La práctica. Mediante sus propios partidos y La representación en instituciones estatales	Bajo. A través de partidos políticos establecidos, pero también a través de 'listas populares'
autonomía fiscal	De alguna manera	Formalmente reconocido, pero em declive	Gobiernos municipales 'alternativos'	Bajo, dependen básicamente de transferencias insignificantes
Respeto	Moderado	Declinado por parte del Estado.	Moderado	Bajo
Empoderamiento	Razonable y probablemente em incremento	Tenue y em um contexto de violência	Incrementándose	Bajo y disputado

FONTE: ASSIES (2005, p. 198).

O que se pode concluir é que a autonomia territorial, sem dúvida, tem como foco os direitos coletivos derivados da autodeterminação, além de um grau de controle sobre as instituições. Isso tudo resulta da negociação com os Estados, que sempre buscam estabelecer e regulamentar limites para esta autonomia (GONZÁLEZ, 2010, P. 39).

3.1.1 Um panorama sobre o reconhecimento dos direitos indígenas no Guatemala, México, Paraguai e Peru

Com o objetivo de clarear os estudos sobre o reconhecimento dos povos indígenas, reservou-se este item para falar dos dispositivos constitucionais de cada um destes países. Isso porque, considera-se importante visualizar a descrição do texto constitucional que reconhece os direitos dos povos indígenas na Guatemala, México, Paraguai e Peru.

A Guatemala teve uma Constituinte em 1985, cuja a última Reforma Constitucional trouxe no seu artigo 58 o reconhecimento da “Identidad cultural”, no qual “se reconoce el derecho de las personas y de las comunidades a su identidad cultural de acuerdo a sus valores, su lengua y sus costumbres”.

Outro trecho importante da Constituição Guatemalteca está na proteção a grupos étnicos, no artigo 66, no qual é reconhecido que o país tem uma formação pluriétnica de ascendência maia, afirmando que “el Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos”⁹⁵.

⁹⁵ Sobre a Opinião Culsultiva emitida por solicitação do Congresso da República Guatemalteca (Gaceta No. 37, expediente n. 199-95, página n. 9, resolución: 18-05-95) pode-se ver: “...De conformidad con el artículo 66 de la Constitución, el Estado de Guatemala, debe reconocer, respetar y promover las formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso de trajes indígenas, cuyo fin es mantener los factores que tienden a conservar su identidad, entendiéndose ésta como el conjunto de elementos que los definen y, a la vez, los hacen reconocerse como tal. El Convenio 169 de la OIT versa sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes; Guatemala se caracteriza sociológicamente como un país multiétnico, pluricultural y multilingüe, dentro de la unidad del Estado y la indivisibilidad de su territorio, por lo que al suscribir, aprobar y ratificar el Convenio sobre esa materia, desarrolla aspectos complementarios dentro de su ordenamiento jurídico interno... Guatemala, ha suscrito, aprobado y ratificado con anterioridad varios instrumentos jurídicos internacionales de reconocimiento, promoción y defensa de los derechos humanos de los habitantes en general y de los cuales también son nominalmente destinatarios los pueblos indígenas; sin embargo, tomando en cuenta que si bien es cierto que las reglas del juego democrático son formalmente iguales para todos, existe una evidente desigualdad real de los pueblos indígenas con relación a otros sectores de los habitantes del país, por lo cual el Convenio se diseñó como un mecanismo jurídico especialmente dirigido a remover parte de los

Segundo Augusto Willemsen por estes dispositivos entende-se que a Constituição da Guatemala é “multiétnica, pluricultural e multilíngue”: multiétnica porque reconhece diversos grupos indígenas; pluricultural porque reconhece seus costumes e tradições; e, multilíngue porque respeita, reconhece e promove seus dialetos e idiomas (1996, p. 118).

Ainda este autor, afirma que são diversos os elementos dos direitos dos povos nessa Constituição, como por exemplo:

La identidad cultural; valores; Costumbres y tradiciones; formas de vida; formas de organización social; la administración del sistema educativo en las escuelas establecidas en zonas de predominante población indígena, la enseñanza deberá impartirse preferencialmente en forma bilingüe (WILLEMSSEN, 1996, p. 118).

Conforme Augusto Willemsen, ainda há medidas para serem tomadas no sentido da efetivação desses direitos, além de medidas necessárias para propiciar o desenvolvimento, ampliação e melhora das políticas para povos indígenas na Guatemala. A efetiva participação dos povos durante o planejamento de metas para desenvolvimento de sua comunidade também é ressaltada na agenda guatemalteca (1996, p. 123-124).

O México é um caso peculiar por conta de sua movimentação política indígena e suas lutas por autonomia, neste trabalho apenas serão relatados alguns trechos da Constituição para fins de exemplificação dos mecanismos que a Constituinte usou no reconhecimento dos direitos indígenas.

A Constituição Mexicana foi outorgada em 1917, mas passou por uma reforma constitucional em 1993-1994 após o levante do Exército Zapatista. Porém só em 2001 fez reformas mais contundentes em matéria de direitos e cultura indígena (VELASCO, 2003, 71). Segundo Magdalena Gómez (2011, p. 2), a Constituição Mexicana pretendeu com as reformas de 2001 cumprir os “Acuerdos de San Andrés”⁹⁶.

obstáculos que impiden a estos pueblos el goce real y efectivo de los derechos humanos fundamentales, para que por lo menos los disfruten en el mismo grado de igualdad que los demás integrantes de la sociedad. Guatemala es reconocida y caracterizada como un Estado unitario, multiétnico, pluricultural y multilingüe, conformada esa unidad dentro de la integridad territorial y las diversas expresiones socio-culturales de los pueblos indígenas, los que aún mantienen la cohesión de su identidad, especialmente los de ascendencia Maya...”

⁹⁶ “Los Acuerdos de San Andrés Larrainzar, Chiapas, que firmaron el gobierno federal y el EZLN em 16 de febrero de 1996, son los primeros acuerdos sobre derechos indígenas em México. Estos Acuerdos habrían pasado a la historia si el gobierno federal mexicano hubiera cumplido com lo pactado com los pueblos indígenas representados em la mesa de negociación por el EZLN y sus asesores, entre ellos académicos e intelectuales de reconocido prestigio identificados com las demandas de los pueblos índios, sin embargo, hay estos Acuerdos son

No entanto, Madgalena Gómez (2011, p. 2) aponta severas falhas ao longo do texto constitucional, como por exemplo, o tratamento aos povos indígenas como vulneráveis, em vista da intensa discussão e questionamento amplo desse conceito. Outra crítica que a autora faz tange às questões de direitos coletivos, que, segundo Magdalena Gómez:

Y siguen las disposiciones individuales desglosadas en un capítulo específico, con menciones de origen colectivo bajo el reduccionismo de los usos y costumbres antes que la autonomía y libre determinación y la transcripción del cuestionado artículo segundo constitucional, cuya contrarreforma, en 2001, pretendió hacer como que cumplían los Acuerdos de San Andrés (2011, p. 2).

Quanto à autonomia no México, Saúl Velasco (2003) afirma que foram propostas ocorridas durante esse acordo em Chiapas, após o levante Zapatista. A Reforma Constitucional de 2001 também tinha o objetivo de cumprir com as determinações da Convenção n. 169 da OIT.

Entre as propostas apresentadas pela Reforma Constitucional Mexicana de 2001, pode-se citar: a) autonomia regional; b) autonomia comunal; e, c) autonomia municipal. Cada uma delas com características específicas como Saúl Velasco (2003). Todas estas faziam parte das propostas para uma versão da Constituição Política Mexicana antes da reforma constitucional de 2001 (VELASCO, 2003, p. 74).

Durante cinco Assembleias Constituintes, entre 1995 e 1996, a Assembleia Nacional Indígena Plural pela Autonomia (ANIPA)⁹⁷, se logrou definir uma proposta de Autonomia, Regional inspiradas para convergiram num quarto nível de governo, situado entre o Municipal e o Governo de Estado (VELASCO, 2003, p. 75).

A proposta de Autonomia Comunal surgiu durante as discussões sobre as Autonomias Regionais na ANIPA. Era um modelo de autonomia pensado para as comunidades indígenas, antes mesmo de se pensar em níveis de autonomias superiores, como a Autonomia Regional. Era fundamentada na ideia de que a autonomia deveria começar pelas comunidades, pois nela “se há constituído como espacio social primário de convivência, de

más conocidos internacionalmente por su falta de cumplimiento, que em el próprio país (SÁMANO et AL, 2000, p. 105).

⁹⁷ A ANIPA é uma das figuras importantes no movimento indígena nacional mexicano, fundada em abril de 1995.

las lealtades primordiales, y referente central para la reproducción de la cultura y la identidad” (VELASCO, 2003, p. 80).

O último modelo proposto foi de Autonomia Municipal, cujos argumentos principais eram:

La aplicación del modelo pluriétnico de autonomía regional que está en el corazón de la propuesta de la ANIPA podría significar alterar radicalmente los sistemas políticos nativos y la estructura local de toma de decisiones, así como incrementar el faccionalismo, la tensión interétnica, la competencia por recursos y la confrontación cultural (VELASCO, 2003, p. 86).

Buscando a Autonomia Municipal por conta da demanda por autonomia indígena, Saúl Velasco afirma que poderiam ser criados novos municípios com base na livre determinação das comunidades indígenas outra hipótese anunciada seria dos distritos com o “fin de reaglutinar a las comunidades culturalmente afines em unidades mayores, devolviendo las cabeceras a los indígenas (VELASCO, 2003, p. 89).

Para maiores detalhes comparativos sobre os níveis de autonomia propostos no México, pode-se observar o quadro abaixo:

Quadro 4 - Autonomias propostas pelo México

Modelos	Tipo de autonomía y extensión geográfica	Extensión poblacional	Autoridades y representantes	Competencias y recursos	Reformas Constitucionales y adecuaciones legales	Partidários
AR*	-Autonomía territorial _Extensión variable.	Regiones de mayoría indígena, sin definición precisa de tamaño de población.	-Gobierno regional - Ayuntamientos pluriétnicos -diputados locales y federales.	1. Competencias, -Económicas, -políticas, - administrativas -sociales, -culturales, -educativas, Judicial y, -manejo Del medio ambiente, a definir por el Congreso de La Unión.	-A los artículos 3º, 4º, 14, 18, 41, 53, 73, 115 y 116 -Adecuaciones legales y reformas a las constituciones estatales. Creación de un estatuto de autonomía.	ANIPA

				2. Recursos -Fondos autonômicos de compensación asignados por ley por el gobierno del estado y la federación.		
AC**	-Autonomía territorial. -Extensión ajustable a La extensión geográfica de las comunidades.	Comunidades indígenas de dimensión poblacional variable.	-Básicamente autoridades tradicionales de La comunidad.	1. Competencias: -Varias, de índole comunal y para La elección de ayuntamientos municipales. 2. Recursos Trabajo comunal voluntario - Financiamiento público indefinido.	-A los artículos 2. 4º, 26, 53, 73, 115 y 116. -Adecuaciones legales y reformas a las constituciones estatales.	FNI CNI Zedillo
AM***	-Autonomía territorial -Extensión variable.	Municipios con población de mayoría indígena.	-Ayuntamiento indígena electo por el procedimiento de usos y costumbres.	1. Competencias -Varias, a definirse por asignación Del Congreso de La Unión y legislaturas estatales 2. Recursos -Deberán ser asignados por las autoridades competentes.	-Básicamente AL Artículo 115. -Adecuaciones a las constituciones locales	COCOPA PAN PVEM

*Autonomía regional, **Autonomía comunal, ***Autonomía municipal.

FONTE: VELASCO, 2003, p. 97

São três modelos apresentados com graus diferentes de elaboração e nenhum pode ser considerado completo. Conforme Saúl Velasco é possível mensurar uma demanda por autonomia não apenas territorial, mas também relacionada ao autogoverno. Há muitas dúvidas ainda sobre o debate da autonomia no México, que deverão ser discutidos e retomados

posteriormente, a fim de solucionar as petições por autodeterminação dos povos indígenas (2003, p. 98).

Para complementar os estudos comparativos, pode-se ser observada ainda a Constituição Paraguaia de 1992. Em seu artigo 62, fala dos povos indígenas e grupos étnicos, reconhecendo a existência dos povos indígenas como anteriores à formação do Estado Paraguaio.

No artigo 63, trata da identidade étnica, garantindo e reconhecendo aos povos indígenas o direito de permanecerem com suas identidades específicas, e ainda que:

Art. 63. (...) Tienen derecho, asimismo, a aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, al igual que la voluntaria sujeción a sus normas consuetudinarias para la regulación de la convivencia interior siempre que ellas no atenten contra los derechos fundamentales establecidos en esta Constitución. En los conflictos jurisdiccionales se tendrá en cuenta el derecho consuetudinario indígena.

Nesse dispositivo acima, é reconhecido o direito à organização social e todas as complexidades que agregam suas práticas sociais, ou seja, a autogestão dentro de sua comunidade, sobre a qual é reconhecida a propriedade no artigo 64, determinando a propriedade comunitária da terra e a gratuidade na sua obtenção, bem como a impossibilidade de remoção dos povos depois de relocados às terras.

Para fim de delimitação do direito de propriedade, a Constituição afirma que o direito às terras é indivisível, imprescritível, intransferível e não suscetíveis a tributos e obrigações do contrato no direito civil, ou seja, não está sendo considerada a partir dos parâmetros da propriedade privada.

Uma peculiaridade vista no Paraguai, o reconhecimento do Guarani como idioma oficial em sua Carta Política de 1992. Foi um dos primeiros países a reconhecer a diversidade linguística, que, segundo Miguel Chase (1996, p. 187), ressurge como manifestação de resistência às negações do passado colonial.

O Peru teve sua Constituinte em 1993, com reformas no ano de 2005. Em todas as Constituições Peruanas que fala sobre povos indígenas são mencionado como comunidades. O conceito de povos indígenas só foi aceito após a Convenção 169 da OIT, ratificada em 1993 pelo país.

No Peru os direitos identitários são reconhecidos da seguinte forma:

Artículo 2º.- Toda persona tiene derecho:

19. A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete. Los extranjeros tienen este mismo derecho cuando son citados por cualquier autoridad.

Nesse dispositivo ainda pode ser observado o reconhecimento da pluralidade étnica e cultural da nação peruana. O reconhecimento vem no campo dos direitos fundamentais da pessoa, obrigando o Estado à proteção dos mesmos, ainda que na prática o problema da efetividade obstaculiza a consolidação destes direitos. A pluriculturalidade também se concretiza legalmente com o reconhecimento dos idiomas indígenas, como o Quéchuá e o Aimara (BALLÉN, 1996, p. 212-213).

A Constituição reserva o Capítulo VI para delimitação do regime agrário entre as “comunidades campesinas e as nativas”, conforme se observa a seguir:

Artículo 88º. El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa. La ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona. Las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta.

Na forma de propriedade privada ou comunal, o Estado garante-os o direito à terra. Porém, como considera Francisco Ballén (1996, p. 212), há uma contrariedade, pois tornam as terras imprescritíveis, inalienáveis e indisponíveis, como efeito da proteção do Estado, e ainda sim, permite que o próprio Estado adjudique e venda as terras que forem dadas ao abandono. Conclui o autor, que as ideias de distanciamento da propriedade privada só vigem quando as terras estão sob propriedade dos indígenas, caso contrário, tornam-se válidas as regras de direito proprietário. (BALLÉN, 1996, p. 212).

Ainda nesta Carta Política, o Estado Peruano outorga aos povos indígenas no artigo 89 a existência legal e a consideração como pessoas jurídicas, ratificando sua autonomia de organização, no trabalho comunal e na livre uso das terras. Francisco Ballén

(1996, p. 213) resalta o artigo 149, pelo reconhecimento das funções jurisdicionais dos povos dentro do âmbito de seu território, como se nota a seguir:

Artículo 149. Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial.

O direito consuetudinário indígena pode ser aplicado de acordo com este dispositivo, limitando ao território indígena, que segundo Francisco Bállen (1996), indica uma contradição formal entre os direitos humanos da pessoa e a aplicação da justiça comunal, mas que é dissolvida quando se trata dos direitos consuetudinários como sistemas jurídicos plenos, através do pluralismo jurídico.

Sobre a autonomia, Henkjan Laats (2000), afirma que somente em 1979 se experimentou viver com alguma forma de autonomia no Peru, sem estar incorporada a comunidade a uma “hacienda” ou cooperativa. Para descrever o nível de autonomia, o autor analisa a Lei das Comunidades Campesinas n. 24656 de 1979 que determina:

- Los requisitos para ser um comunero calificado o integrado;
- Las tierras de las comunidades son inembargables e imprescriptibles, también son inalienables. Por excepción podrán ser enajenadas, previo acuerdo de por los menos dos tercios de los miembros calificados de la comunidad;
- Está prohibido el acaparamiento de tierras dentro de la comunidad;
- Las parcelas familiares deben ser trabajadas directamente por comuneros calificados;
- Son órganos de gobierno de la comunidad campesina: la asamblea general, la directiva general y los comités especializados por actividad y anexo;
- Varias atribuciones de la asamblea general y la directiva general, las cuales deben ser complementadas por el Estatuto de la Comunidad;
- El trabajo que los comuneros aportan, con su consentimiento, en beneficio de la Comunidad, se considera como la unión de esfuerzos dirigidos al logro del desarrollo integral de la misma. Por tanto, no genera necesariamente retribución salarial y no es objeto de un contrato de trabajo. Se efectuará voluntariamente a cambio de los beneficios que señale el Estatuto (LAATS, 2000, p. 5).

Analisa ainda a nova Lei de Terras 26505 de 1995, que possibilita às comunidades disponham livremente de suas terras, facilitando a possibilidade do desenvolvimento da mineração por terceiros na comunidade (LAATS, 2000, p. 5). Porém a uma crítica a essa forma de tratamento perceptivelmente influenciada pelos regimes liberais, transformando a terra em propriedade privada⁹⁸.

3.2 UM “NOVO” CONSTITUCIONALISMO NA AMÉRICA LATINA? O ESTADO PLURINACIONAL COMO SAÍDA PARA A DEMOCRACIA

A demanda pelo reconhecimento da identidade, plurietinidade, da participação e do direito à diferença estão vinculados à democracia. Ainda que esta prime pela igualdade, há sempre a observância das desigualdades proporcionais à peculiaridade de cada grupo social.

Inicialmente, se faz importante compreender que a democracia traz igualdade na representação política para o povo que a constitui, mas também deve coadunar interesses de minorias. Neste ponto são inúmeras as divergências. Rousseau já primava pelo sistema majoritário de decisão, porém num país onde a diversidade se faz maioria, como congregar interesses múltiplos e distintos?

Carlos Nino (2003) e Roberto Gargarella (2008) acreditam que a democracia deve buscar encontrar seus valores de modo que possam satisfazer as demandas tanto individuais quanto coletivas. Para estes autores, a democracia deliberativa deve ser buscada como o meio mais eficaz na resolução da problemática individual/coletivo, porque possui elementos essenciais para tal, como:

1. a inclusão de todos os possíveis afetados no processo de deliberação e decisão;
2. a deliberação como forma de expressão dos argumentos que servirão de fundamento para a decisão e como meio de correção desses argumentos;
3. a igualdade, já que em situações de desigualdade a deliberação coletiva perde seu valor (GARGARELLA, 2008, p. 167).

⁹⁸ Para mais detalhes sobre a crítica a propriedade privada ver: MARÉS, Carlos Frederico. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

Os caminhos democráticos pontuados nas reformas dos Estados Latino-Americanos, que serão delineados a seguir, mostram as necessidades de ajuste na democracia e na legitimidade frente aos conflitos sociais criados pela instituição do Estado Moderno nas Américas, que se originam na colonização.

Carlos Marés (1996) decide chamar de novo o constitucionalismo⁹⁹ aquele ocorrido na América Latina no processo de redemocratização dos Estados no período pós-ditadura, mas lembrando de que a Constituição Mexicana de 1917 já faz parte desse pensamento constitucionalista, por trazer em seu corpo mudanças significativas no reconhecimento de povos indígenas e no sistema econômico, como a reforma agrária.

Pode-se inferir que o Constitucionalismo na América Latina, que teve início no período da descolonização, na atualidade, através de movimentos políticos e sociais indígenas sofre a transformação que invoca uma nova perspectiva tanto do Estado, quanto das Constituições.

Politicamente, denota-se através dos movimentos indígenas na América Latina a demanda da autodeterminação. Em cada um dos países, essa demanda é diferente, de acordo com sua vontade de se autodeterminar e dos contextos políticos hegemônicos que permitam o reconhecimento da autonomia (BURGUETE, 2010, p. 36).

Entre direitos de reconhecimento e direitos territoriais, a autonomia é vista como um dos elementos mais requisitados, bem como a mudança da organização política do Estado, quiçá a mudança do paradigma do Estado Moderno, para se adequar à legitimidade de um poder que constitui os povos diferentes.

O novo constitucionalismo é especialmente visto nas últimas constituintes da Bolívia, em 2009 e do Equador, em 2008, assim como na reforma constitucional em 2009, na Venezuela. O adjetivo “novo” tem sido utilizado não apenas pela recente transformação política destes países, mas também para denotar o caráter democrático diferenciado pela ampla inclusão de direitos indígenas nessas Constituições.

Partindo desse entendimento, do constitucionalismo como movimento político, social e cultural, pode-se inferir que a corrente de novas Constituições latino-americanas observadas nos referidos países, parte de uma movimentação política consubstanciada na demanda pela

⁹⁹ Posteriormente será melhor trabalho o conceito de constitucionalismo.

efetividade das normas e pela legitimidade do poder representativo, ou seja, pela inclusão das minorias que outrora foram deixadas à parte de todo desenvolvimento do país (BURGUETE, 2010, p. 36).

No âmbito da democracia¹⁰⁰ e da legitimidade¹⁰¹, discutia-se sobre a disparidade entre as nações do país e sua representatividade política e constitucional, delineando-se uma crise na legitimidade dos governos que os representavam (GONZÁLEZ, 2010, p 37). Esse é o contexto em que se inserem o Novo Constitucionalismo Latino-Americano. A legitimidade, que é o poder emanado do povo para constituição de um terceiro sujeito (o Estado) que os represente, está abalada, em vistas da racionalidade desse sujeito representativo não corresponder com a do povo, como Araceli Burguete sugere a seguir:

Los indígenas rechazaron ser considerados como “minorías” en sus propios territorios, en donde ellos habían sido las primeras naciones, que existían antes de la formación y constitución de los estados nacionales; y cuyo desarrollo autónomo había sido detenido por las acciones de colonización sufridas el siglo XVI (BURGUETE, 2010, p. 72).

As Constituições Políticas, forma de Estado e modelos para aplicação da democracia estavam longe de ratificarem os princípios da igualdade e democracia. As problemáticas já eram substancialmente densas quando se iniciaram os debates por uma nova política que agregasse os valores peculiares de cada país.

Hugo Chávez Jones (2008), em seu livro “Da origem simples ao ideário da Revolução Permanente”, mostra os fatos ocorridos na Venezuela em 1989, durante a revolta denominada ‘Caracaço’, que se deu diante da insatisfação popular com o modelo de democracia até então vigente em toda a América Latina.

Segundo o autor, houve repressão como resposta do governo de Carlos Andrés Perez e o movimento foi abafado, mas o problema estava exposto: a perpetuação da dominação

¹⁰⁰ A democracia aparece como autogoverno do povo - as pessoas de um país decidindo por si mesmas os conteúdos decisivos e fundamentais das normas que organizam e regulam a sua comunidade política (MILCHEMAN, 1999).

¹⁰¹ Num primeiro enfoque aproximado, podemos definir Legitimidade como sendo um atributo do Estado, que consiste na presença, em uma parcela significativa da população, de um grau de consenso capaz de assegurar a obediência sem a necessidade de recorrer ao uso da força, a não ser em casos esporádicos. É por esta razão que todo poder busca alcançar consenso, de maneira que seja reconhecido como legítimo, transformando a obediência em adesão. A crença na Legitimidade é, pois, o elemento integrador na relação de poder que se verifica no âmbito do Estado (BOBBIO, 1998, p. 685).

política que sempre esteve nas mãos dos favorecidos economicamente em detrimento dos demais (JONES, 2008).

Este mesmo quadro de revolta se fez presente na chamada ‘guerra dos gás’, em 2003 na Bolívia e em 2005 nos protestos que se deram no Equador. Foram esses três episódios de revoltas populares na história da América Latina que culminaram no movimento jurídico chamado de Constitucionalismo Latino-Americano ou um ‘*Constitucionalismo sin Padres*’ (VIEIRA, 2009, p. 2).

Segundo essa corrente, o início deste movimento é dado no momento da promulgação da Constituição da Venezuela, em 1999, desdobrando-se nas novas constituições do Equador, em 2008 e da Bolívia, em 2009 (VIEIRA, 2009, p. 2). Partindo deste contexto histórico-político, o que se pode concluir por “Novo Constitucionalismo Latino Americano”? E quais as características que o distingue dos demais movimentos constitucionais?

Primeiramente o que se entende por Constitucionalismo? Para este trabalho, pode-se usar a concepção de José Joaquim Canotilho, que entendendo o Constitucionalismo como uma "teoria (ou ideologia) que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia de direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade” (2008, p. 46). Ainda José Joaquim Canotilho conceitua-o como constitucionalismo moderno, designando-o de:

movimento político, social e cultural que, sobretudo a partir de meados do século XVIII, questiona nos planos político, filosófico e jurídico os esquemas tradicionais de domínio político, sugerindo, ao mesmo tempo, a invenção de uma nova forma de ordenação e fundamentação do poder político (2008, p. 45-46).

Roberto Viciano e Rubén Martínez afirmam ainda que o constitucionalismo aparece com o Estado Social, na perspectiva da corrente ideológica que instituiria limites às interpretações radicais da democracia (majoritarismo) que ocorrem durante as revoluções liberais do fim do século XVIII (2010, p. 1).

Ainda há que se diferenciar o novo constitucionalismo do neoconstitucionalismo. Este último é uma corrente político-jurídica que surge no após a Segunda Guerra Mundial, especialmente nos anos setenta que estabelece Constituições de atuação muito além das separações de poderes e das competências públicas. São cartas políticas que delimitam e

delineiam a ação do Estado para certos objetivos e fins (VICIANO e MARTÍNEZ, 2010, p. 2). Como se pode afirmar:

En definitiva, el neoconstitucionalismo pretende, sin ruptura, alejarse de los esquemas del positivismo teórico y convertir Estado de Derecho en el Estado Constitucional de Derecho. La presencia hegemónica de los principios como criterios de interpretación en el constitucionalismo ha sido la principal herramienta de ataque al positivismo jurídico (VICIANO e MARTÍNEZ, 2010, p. 3)

Para tanto, Roberto Viciano e Rubén Martínez concluem que o neoconstitucionalismo é uma corrente jurídica que se consolidou através de teorias acadêmicas, enquanto o novo constitucionalismo latino-americano seria resultado das reivindicações dos movimentos sociais, e por isso necessitam de mais coesão e articulação para análise e proposta de um modelo constitucional. O novo constitucionalismo é, pois, uma corrente jurídica em período de formulação, por isso não se pode traçar com certeza nenhum conceito ou definição completa. Pode-se apenas refletir sobre seu processo de delineamento tanto conceitual quanto como corrente teórica (VICIANO e MARTÍNEZ, 2010, p. 4).

Tanto o neoconstitucionalismo como o novo constitucionalismo latino-americano, pode-se afirmar que ambos mantêm o posicionamento sobre o ordenamento jurídico e sua regulação, mas o novo constitucionalismo aponta como prioridade a resolução da crise da legitimidade democrática da Constituição. Satisfazer a vontade constituinte e estabelecendo a relação entre soberania, poder constituinte e Constituição é a direção para onde aponta a demanda dessa corrente. Há um caráter positivo que o novo constitucionalismo retoma: o caráter revolucionário e emancipatório que traz avanço dimensão de poder constituinte e de fundamento para o poder constituído (VICIANO e MARTÍNEZ, 2010, p. 4).

É por esse motivo que Roberto Viciano e Rubén Dalmau consideram o novo constitucionalismo uma teoria do direito, mas subsidiariamente e na medida em que a Constituição regula o resto do ordenamento, é uma teoria (democrática) da constituição. Essa teoria é acompanhada da efetividade e realizada através de determinados processos constituintes na América Latina, como os que produziram as Constituições Venezuelana, Boliviana e Equatoriana (2010, p. 5).

Trata-se de um Constitucionalismo que pode romper com o que se considerava imutável, avançando no caminho da justiça social, da igualdade e do bem-estar de todos os cidadãos (VICIANO e MARTÍNEZ, 2010, p. 6). O caminho indicado pelo liberalismo foi

descortinado pelos movimentos sociais, abrindo novas possibilidades de se resignificar a democracia, como na Bolívia e no Equador, como explica Roberto Viciano e Rubén Matínez:

Una nueva fase, sin duda, de los procesos constituyentes latinoamericanos, caracterizada en particular por elementos formales de las constituciones, la conforman los procesos que tuvieron como continuación de aquéllos: el ecuatoriano de 2007-2008, cuyo texto se caracteriza principalmente por la innovación en el catálogo de derechos y por la innovación en el catálogo de derechos y por la expresa referencia, ya aludida, al Estado Constitucional; el boliviano de 2006-2009, el más difícil de todos los habidos, y cuyo resultado, la Constitución boliviana de 2009, es seguramente uno de los ejemplos más rotundos de transformación institucional que se ha experimentado en los últimos tiempos, por cuanto avanza hacia el Estado plurinacional, la simbiosis entre los valores liberales y los indígenas, y crea el primer Tribunal Constitucional elegido directamente por los ciudadanos del país (VICIANO e MARTÍNEZ, 2010, p. 11).

É a partir do novo constitucionalismo latino-americano que os países citados propõem inovações, como Boaventura de Sousa Santos (2007, p. 39) chama de constitucionalismo experimental. Isto porque, não havia, senão essa saída para resolver a inabilidade do velho constitucionalismo para solucionar problemas fundamentais da sociedade, além de permitir a inclusão social, proporcionar maior bem-estar e permitir uma participação popular que legitima o exercício do governo (VICIANO e MARTÍNEZ, 2010, p. 14).

Este novo modelo de constitucionalismo repete a lista de direitos de proteção individual já encontrada nas constituições anteriores, mas também procura

Superar o constitucionalismo clássico no que este não teria avançado, sobretudo no que se refere às possibilidades de articulação e releitura da categoria soberania popular, como condição necessária de legitimação das instituições e de gestão do próprio Estado. Indo mais longe, o Estado deverá ser refundado sobre os escombros das promessas liberais não cumpridas, promovendo-se sua reconstrução a partir de uma “nova geometria do poder” (VIEIRA, 2009, p. 2).

Rubén Dalmau¹⁰², em entrevista a jornal Folha de São Paulo em março de 2009 resalta as semelhanças e diferenças entre as constituições boliviana, equatoriana e

¹⁰² Rubén Martínez Dalmau foi assessor da Assembléia Nacional Constituinte da Venezuela (1999), da Assembléia Nacional Constituinte da Bolívia (2007-2008) e da Assembléia Constituinte do Equador (2008).

venezuelana. Afirma que fazem parte da corrente conhecida como “novo constitucionalismo latino-americano”, trazendo avanços para o já conhecido constitucionalismo europeu. Suas semelhanças estão no campo da participação, da economia e da efetividade dos direitos de todos. Enquanto as diferenças estão nas peculiaridades com que cada país enfrenta seus problemas (VIEIRA, 2009, p. 5).

Pontua José Ribas Vieira que as constituições europeias ficaram paralisadas na “democracia participativa, na vigência dos direitos sociais e nos dos demais direitos, na busca de um novo papel da sociedade no Estado e na integração das minorias até agora marginalizadas” (VIEIRA, 2009, p. 5). Assim, as novas constituições devem ser baseadas na participação do povo, que a legitima e

deve ser uma Constituição que não tenha medo de regular as principais funções do Estado: a **melhor distribuição da riqueza, a busca por igualdade de oportunidades, a integração das classes marginalizadas**. Em resumo, uma Constituição que busque o ‘Sumak kamaña’ ou o ‘Sumak kawsay’, como dizem as Constituições boliviana e equatoriana: o ‘viver bem’ (em quéchua) da população (Grifo nosso) (VIEIRA, 2009, p. 5).

Ressalta Roberto Gargarella que diante dessas transformações que as novas Constituições permitem conceber há que se lembrar de que são tomadas inúmeras responsabilidades quanto a efetivação constitucional, sob o risco de que ela se torna apenas uma “letra morta” já ao nascer (GARGARELLA, 2009, p. 19).

É nesse contexto que se insere o Estado Plurinacional, forma diferenciada de Estado, que concebe em seus fundamentos a pluralidade étnica dos países Latino-Americanos, consolidando uma Carta Política que de fato constitui seus povos, isto é, ratifica a legitimidade para representar a diversidade cultural existente no país. Doravante, essas transformações políticas serão alvo da discussão.

No contexto de refundação do Estado¹⁰³, trazido pelo debate do ‘novo’ Constitucionalismo Latino-Americano, é importante ressaltar o tema do Estado Plurinacional, tecendo breves considerações para facilitar a compreensão do motivo pelo qual é tratado neste estudo.

¹⁰³ Para compreender melhor a Teoria do Estado, ver: BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10º ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

Inicialmente se observa que é um conceito agregado ao novo constitucionalismo, visto que acompanha as formas de organização de Estado nas constituintes dos países já citados. São estados pluriétnicos, por isso, atentando para os princípios participação, democracia e inclusão das minorias marginalizadas, motivou-se a reconstruir as bases que compõem o Estado.

Boaventura de Sousa Santos (2007) afirma que no contexto social de países como a Bolívia, foi necessário olhar para os atores que desencadearam o processo de relativização do Estado nos seus moldes que já foram explicados anteriormente. Diz que são novos atores nos espaços de luta política, como o movimento indígena e os movimentos camponeses, que proporcionaram esta abertura de discussões.

Ainda Boaventura de Sousa Santos (2007) propõe uma leitura ampliada das contradições das sociedades:

Es cierto que existe una contradicción entre capital y trabajo, pero también hay otras contradicciones: entre capital y naturaleza, entre individuo y nación, entre fragmentación e identidad. Hay que ver cómo la sociedad se organiza como una constelación de poderes que son distintos; poderes como la explotación, el patriarcado o el fetichismo de las mercancías que hoy domina toda la cultura popular, que está muy industrializada y asentada en la base de poder que creó en las personas la ideología del consumo (si no se tiene posibilidades de consumo, por lo menos se tiene la ideología del consumo)¹⁰⁴ (SANTOS, 2007, p. 28).

Boaventura de Sousa Santos (2007) cita outra característica do contexto social nestes países onde os movimentos étnicos e sociais delimitaram seu campo de atuação. Como se observa a seguir:

una cierta desmercantilización. Las dinámicas transformadoras hoy buscan crear formas sociales donde no haya mercado capitalista, tales como organizaciones solidarias, comunitarias, economías populares, cooperativas. (...) Me parece que esta es otra novedad que no estaba en la teoría. Tampoco estaba en la teoría una nueva relación entre los seres humanos y la naturaleza. Aquí también hay campos que no estaban previstos, como las

¹⁰⁴ É verdade que há contradição entre capital e trabalho, mas há outras contradições entre capital e natureza, entre indivíduo e nação, entre fragmentação e identidade. Você tem que ver que a sociedade está organizada como uma constelação de poderes que são diferentes; poderes, como a exploração, patriarcado ou o fetichismo da mercadoria que agora domina cultura popular, que está muito industrializados e baseada no poder da ideologia do consumo (se você não tem possibilidades de consumir, pelo menos você tem a ideologia do consumo) (Tradução nossa).

luchas ecológicas que se pueden integrar y aliar a las luchas indígenas y campesinas que tienen la posibilidad de una contra-concepción de la naturaleza, como la concepción indígena. Por ejemplo, la visión de la Pachamama es hoy una concepción muy cercana a la de muchos ecologistas de este continente (SANTOS, 2007, p. 30)¹⁰⁵.

Ainda pensando as características sociais que levam a repensar o Estado, Sousa Santos (2007, p. 30) conclui que a luta pela igualdade é também a luta pelo reconhecimento da diferença, são dois conceitos entrelaçados que não podem ser pensados separadamente. Isto é diferente de toda teoria política pensada no ocidente, que buscava apenas pela igualdade, mas esquecia da diferença.

Sousa Santos (2007), a ideia de plurinacionalidade é um consenso em muitos Estado no mundo. E exemplifica com os estados plurinacionais do Canadá, da Suíça e da Bélgica. Mas então o que é plurinacional? Mister se faz, para compreensão do termo, compreender que há dois conceitos de nação¹⁰⁶, conforme Sousa Santos explica:

Históricamente hay dos conceptos de nación. El primero es el concepto liberal que hace referencia a la coincidencia entre nación y Estado; es decir, la nación como el conjunto de individuos que pertenecen al espacio geopolítico del Estado y, por ende, los Estados modernos se llaman Estado-nación: una nación, un Estado. Pero hay otro concepto, un concepto comunitario no liberal de nación, que no conlleva consigo necesariamente al Estado. Por ejemplo, los alemanes fueron en Europa central y oriental durante mucho tiempo una nación sin Estado, porque su identidad era una identidad cultural y no política. Aquí podemos ver que esta segunda tradición de nación, la tradición comunitaria, es la que han desarrollado los pueblos indígenas (SANTOS, 2007, p. 31).¹⁰⁷

¹⁰⁵ Uma certa desmercantilização. As dinâmicas transformadoras hoje buscam criar formas sociais onde não haja mercado capitalista, organizadas solidariamente de forma comunitária, com economias populares e cooperativas. (...) Parece-me que este é um novo recurso que não estava na teoria. Aqui há campos que não estavam previstos, como lutas ecológicas que podem integrar como aliados às lutas indígenas e camponesas, com possibilidade de uma contra-concepção da natureza, como ocorre com os indígenas. Por exemplo, a visão ‘Pachamama’ é agora um conceito muito próximo ao discurso ambientalista no continente (Tradução nossa).

¹⁰⁶ Michel Löwy afirma que Otto Bauer (1987) define a nação como produto inacabado de um processo histórico constantemente em andamento. Diz ainda que o pensador austro-marxista deu uma importante contribuição ao combate à fetichização do fato nacional e aos mitos reacionários da “nação eterna”, pretensamente enraizada no “sangue e no solo”. Seu programa de autonomia nacional cultural era uma proposta rica e construtiva, mas ficava num impasse frente a uma questão política capital: o direito democrático de cada nação se separar e constituir um Estado independente. (LÖWY, 2001, p. 131)

¹⁰⁷ Historicamente, existem dois conceitos de nação. O primeiro é o conceito liberal que se refere à coincidência entre nação e Estado, ou seja, a nação como uma coleção de indivíduos pertencentes ao espaço geopolítico do Estado e, por isso, os Estados modernos são chamados de Estados-Nação: uma nação, um Estado. Mas há outro conceito, um conceito comunitário não liberal de nação, que leva consigo necessariamente o Estado. Por exemplo, os alemães que foram, durante muito tempo, uma nação sem Estado, na Europa Central e Oriental, porque sua identidade era cultural e não política. A tradição de nação comunitária também vem sendo desenvolvida pelos povos indígenas (Tradução nossa).

O conceito de nação que melhor cabe no contexto do Constitucionalismo Latino-Americano é o segundo, voltado para a identidade cultural do povo e não às determinações políticas. Explica ainda o autor que este é um conceito entrelaçado ao da autodeterminação, mas não de independência. (SANTOS, 2007)

Dadas as contextualizações feitas, como se pensar ainda em um Estado-Nação se o quadro social que se mostra é plural? Segundo Souza Santos (2007, p. 31) esta ideia de plurinacionalidade vincula a refundação do Estado moderno, pois se vê a “necessidade de combinar conceitos diferentes de nação dentro do mesmo Estado”. E observa:

Pero hay un tercer tipo de constitucionalismo que está emergiendo. Aquí en Bolivia, por lo que veo, y también en otros países. Este nuevo tipo de constitucionalismo empezó en los años ochenta, cuando algunas constituciones del continente –como la de Colombia, donde este nuevo aspecto aparece muy fuerte– asumieron la confirmación constitucional de la plurinacionalidad, la pluriculturalidad, la pluriétnicidad y la interculturalidad. Esta es una conquista histórica bastante importante que da comienzo a un proceso histórico que se está profundizando aquí en Bolivia, con todas las dificultades de un proceso muy complejo. Ciertamente tiene muchos riesgos, pero realmente constituye otro tipo de constitucionalismo (SANTOS, 2007, p. 34-35).¹⁰⁸

Aqui se retoma ao movimento constitucionalista latino-americano, que, fundamentado nas discussões acima, busca chegar a uma verdadeira democracia participativa, recuperando e promovendo a releitura da categoria soberania popular, para refundar o estado com a participação direta do povo.

Essa perspectiva se daria compreendendo o povo como uma comunidade aberta de sujeitos constituintes que entre si contratualizam, pactuam e consentem o modo de governo do Estado (VIEIRA, 2009, p.15). A través disso, poderia se dizer que a Constituição se tornaria o elemento que retrata o povo com fidelidade e delinea os caminhos políticos e jurídicos do Estado. No caso do Brasil, traçaria rumos de pluralismo, considerando as múltiplas

¹⁰⁸ Existe um terceiro tipo de constitucionalismo que está surgindo. Vejo na Bolívia e em outros países. Este novo tipo de constitucionalismo começou na década de oitenta, quando algumas constituições do continente, como a Colômbia, onde este movimento aparece muito forte, assumiram constitucionalmente a plurinacionalidade, a pluriculturalidade, a pluriétnicidade e a interculturalidade. Esta é uma conquista histórica muito importante que dá início a um processo histórico que está se aprofundando aqui na Bolívia, com todas as dificuldades de um processo muito complexo. Certamente tem muitos riscos, mas é realmente um outro tipo de constitucionalismo (Tradução nossa).

especialidades, territorialidades e etnicidades, reconhecendo e garantindo o livre desenvolvimento das nações indígenas no país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como já foi visto, o contexto no qual se insere este trabalho parte da questão da urbanização das espacialidades indígenas no Amazonas. Retoma-se o objetivo geral da pesquisa para possibilitar melhor reflexão sobre as conclusões articuladas ao longo do trabalho.

Assim, a pesquisa teve como objetivo geral o estudo do papel do Direito no reconhecimento da autonomia territorial indígena diante das necessidades socioambientais consequentes do fenômeno da urbanização em aldeias densamente povoadas no Amazonas - autonomia fundamentada no direito à autodeterminação dos povos indígenas.

Com esse trabalho foi possível perceber as dificuldades enfrentadas na relação entre povos indígenas e o Estado. Isto porque, a racionalidade moderna delimita inúmeras instituições epistemológicas e paradigmas que estão distante da realidade.

Quando se estudou no primeiro capítulo a história do indigenismo no Brasil, pôde-se conceber a prática da negação. É assim denominada por conta da negação da humanidade do indígena ocorrida nos primeiros anos da colonização. A intenção desta prática era o deslocamento dos indígenas de seus territórios, determinando-os como terras de ninguém, que poderiam ser apropriadas pela Coroa Portuguesa.

Posterior a isso, a prática da integração, que teve seu fundamento baseado na necessidade de civilizar os indígenas. Percebe-se o uso de diversas estratégias do colonizador para desqualificar o índio como sujeito portador de direitos. A integração é observada desde as políticas pombalinas até o Estatuto do Índio, na década de setenta do século XX. Isso pode explicar a dificuldade com as questões de identidade e também com políticas indigenistas que respeitem a diferença.

Considerando o indígena como sujeito necessitado de tutela, passam-se seus bens todos para as mãos do Estado, para que possa gerenciá-los. Permite-se também que haja mais deslocamentos dos indígenas de seus territórios em função dos interesses econômicos. Disto, concebe-se que a tutela ratificou as práticas assistenciais, negando aos povos indígenas o direito de se autodeterminar.

Aprofundando essa reflexão, as práticas de integração também não permitiam que o indígena pudesse ser reconhecido como indígena, mobilizando ações para que pudessem integrá-los à sociedade nacional, com o intuito de “integrar para não entregar”, especialmente na região Amazônica.

As espacialidades indígenas no Amazonas são construídas através das práticas sociais desses povos, permitindo a construção das suas territorialidades específicas. Cada povo, de acordo com suas necessidades reconstrói suas territorialidades e as relações interétnicas. Este é um processo constante que não limita as culturas à permanência numa eterna forma de ser.

Dentro destas novas espacialidades, reconstruídas ao longo das relações interétnicas na história, pode-se observar um fenômeno que não é singular à Amazônia e está presente todo o Brasil. O fenômeno se dá na relação das territorialidades indígenas com o ambiente urbano.

Esse ambiente urbano pode ser observado de várias formas, entre elas, ressalta-se a urbanização atingindo as aldeias indígenas de grande contingente populacional e os indígenas mobilizando-se para além das aldeias, em direção dos centros urbanos que se tornam atrativos pela ideia de lutar por melhores condições de vida.

Diante destas observações, inúmeras problemáticas podem ser destacadas. Dentro das aldeias que parecem cidades, os problemas são, entre outros, os relacionados à infraestrutura, saúde, educação, comuns quando olhados na perspectiva geral das cidades interioranas no Amazonas. Mas quando se olha para questão indígena, as dificuldades são maiores, pois necessitam que a União estabeleça os caminhos para solução dos problemas.

Nesse aspecto, entraria o autogoverno indígena, para permitir a tomada de decisão nas relações com o Estado. Como o município possui como elemento basilar o autogoverno, refletiu-se sobre a possibilidade da instituição de um ente como esse na federação brasileira, e sobre seus reflexos nas instituições políticas do país.

A discussão dos espaços, das territorialidades e da organização política do Brasil foi desenvolvida em relação à construção do conceito de cidades indígenas, aldeias-cidades, aldeias-municípios e municípios indígenas. Ainda há outros conceitos que permeiam esses primeiros, como o da autodeterminação, autogoverno indígena e autogestão territorial indígena.

Questionou-se mais ainda o município, pensando no que seria um município indígena. A conclusão de alguns autores de que o município indígena seria determinado pela predominância da população indígena, como o município de São Gabriel, passou a ser insatisfatória.

Ao pensar em município indígena, discute-se uma estrutura diferenciada, ainda que dentro da Organização Política Brasileira, mas com características e peculiaridades inerente às formas de governo indígena. Então, ao se deparar com essa especificidade no ente político, encontrou-se outro obstáculo: o Pacto Federativo, que é concebido pelo sistema constitucional como cláusula pétrea, ou seja, não pode ser abolido.

Disso, conclui-se que o Estado Brasileiro, seu federalismo e seu Direito são ineficazes para solucionar a problemática do autogoverno indígena. Por este motivo, buscou-se o Constitucionalismo Latino-Americano.

Primeiro porque nas Constituições Latino-Americanas estudadas há o reconhecimento de formas de autonomia indígena, ou o reconhecimento peculiar e mais abrangente ao direito à autodeterminação, como a autogestão e jurisdição indígena. Segundo porque nesse movimento político-jurídico é possível se repensar as estruturas do estado, como é o caso dos Estados Plurinacionais.

Estes Estados Plurinacionais permitem a inclusão das nações indígenas no Estado. Isso possibilita entender, mais uma vez, que a autodeterminação dos povos indígenas não é, de maneira geral, um confronto à soberania nacional, mas sim um processo intrínseco à sua cidadania.

REFERÊNCIAS

ALBÓ, Xavier. Las flamantes autonomías indígenas en Bolivia. In: GONZÁLEZ, G.; BURGUETE, A.; ORTIZ-T, P. (Org.). **La autonomía a debate: Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina**. Quito: FLACSO, Sede Ecuador: Cooperación Técnica Alemana - GTZ: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas – IWGIA: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social - CIESAS: Universidad Intercultural de Chiapas - UNICH, 2010.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de, SANTOS, Glademir Sales dos. **Estigmatização e Território: mapeamento situacional dos indígenas em Manaus**. Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2009.

_____. Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização e movimentos sociais e uso comum. In: **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livre”, “castanhais do povo”, faixinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas**. ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. 2.^a ed., Manaus: PGSCA–UFAM, 2008.

ACKERMAN, Bruce. **Nós, povo soberano: fundamentos do direito constitucional**. Tradução de Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

ANDRADE, José Agnello A. D.. **Experimentos teórico-etnográficos na fronteira entre a etnologia indígena e a antropologia urbana**. Ponto.Urbe (USP), v. 4, p. 2, 2010.

ANDRELLO, Geraldo. **Cidade do Índio: transformações e cotidiano em Iauretê**. São Paulo: UNESP: ISA; Rio de Janeiro: NUTI, 2006.

AUZELLE, Robert. **Chaves do urbanismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

BALLÉN, Francisco. El Derecho de Los Pueblos Indígenas y el Derecho Estatal. In: SANCHEZ, Enrique (org.). **Derecho de los pueblos indígenas en las constituciones de América Latina: Bolívia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Peru y Venezuela**. Santafé de Bogotá: Disloque, 1996.

BARTH, Fredrik. **Grupos étnicos e suas fronteiras**. In, POUTIGNAT, Philippe e STREIFF-FENART, Jocelyne. **Teorias da etnicidade**. São Paulo: Editora da UNESP, 1998.

BELLO, Luis Jesús. La reforma constitucional venezolano y los derechos de los pueblos indígenas. In: SANCHEZ, Enrique (org.). **Derecho de los pueblos indígenas en las constituciones de América Latina: Bolívia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala,**

México, Nicarágua, Panamá, Paraguay, Peru y Venezuela. Santafé de Bogotá: Disloque, 1996.

BERNAL, Roberto Jaramillo. **Índios Urbanos: Processo de Reconformação das identidades Étnicas Indígenas em Manaus.** Manaus, EDUA, 2009.

BERNARDI, Jorge Luiz. **Funções sociais da cidade: conceitos e instrumentos.** Curitiba (PR): PUC, 2006. Dissertação de Mestrado em Gestão Urbana, Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2006.

BOLIVIA. Presidencia de la República. **Constitución Política del Estado.** Bolivia, 2009.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Ciência Política.** Brasília: UnB, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional.** 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. **A Constituição aberta.** 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. **Ciência Política.** 10º ed. rev. Atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

BURGUETE, Araceli Cal y Mayor e RUIZ, X. Margarito Hernández. Hacia una carta universal de derechos de los pueblos indígenas. In: **Derechos indígenas en la actualidad.** México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM: 1994.

_____, Autonomía: la emergencia de un nuevo paradigma en las luchas por la descolonización en América Latina. In: GONZÁLEZ, G.; BURGUETE, A.; ORTIZ-T, P. (Org.). **La autonomía a debate: Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina.** Quito: FLACSO, Sede Ecuador: Cooperación Técnica Alemana - GTZ: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas – IWGIA: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social - CIESAS: Universidad Intercultural de Chiapas - UNICH, 2010.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição Federal Brasileira.** Brasília, 1988.

_____. **Estatuto da Cidade.** Lei n. 10.257. Brasília, 2001.

_____. **Lei n. 6.001 de 1973.** Brasília: Presidência da República, 1973.

_____. **Código Civil Brasileiro de 1916.** Brasília: Presidência da República, 1916

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª. Coimbra: Almedina, 2008.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 6ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CORAO, Carlos M. Ayala. **El Estado Constitucional y Autonomía de los pueblos indígenas**. Disponível em: <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/diversidades/docs/div_docpublicaciones/el%20estado%20constitucional%20y%20autonomia%20de%20los%20pueblos%20indigenas.pdf>. Acesso em 2003.

CORREAS, Oscar (org). **Derecho Indígena Mexicano I**. México D. F.: CEIICH/UNAM, 2007.

CUNHA, Maria Manuela Ligeti Carneiro da . **Legislação Indigenista No Século XIX**. In: Maria Manuela Ligeti Carneiro da Cunha. (Org.). **História dos Índios no Brasil**. São Paulo: Cia. das Letras, 1992

COTT, Donna Lee Van. **The friendly liquidation of the past: the politics of Diversity in Latin America**. Pittisburgh: University of Pittisburgh, 2001.

Conselho Europeu de Urbanistas. **A Nova Carta de Atenas 2003**. A Visão do Conselho Europeu de Urbanistas sobre as Cidades do séc. XXI, CEU, Lisboa, Novembro de 2003, p.38.

COULANGE, Fustel de. **A cidade antiga: estudos sobre o culto, o direito, as instituições da Grécia e de Roma**. 12ª ed. Tradução de Jonas Camargo Leite e Eduardo Fonseca. São Paulo: Hemus, 1998.

CUNHA, Manuela L. Carneiro da. **Política indigenista no século XIX**. In: CUNHA, Manuela L. Carneiro da (org.). **História dos Índios no Brasil**. 2ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

DANTAS, Fernando Antonio de Carvalho. Os povos indígenas brasileiros e os direitos de propriedade intelectual. **Hiléia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia** (Manaus), v.1, n.1, 2003.

_____. CIMBALYSTA, Renato; SAULE JUNIOR, N. ; SILVA, J. M. P. E. ; GUIMARAES, P. S. S. ; SANTORO, P. F. . **Plano Diretor na Amazônia: participar é um direito**. 1. ed. São Paulo: Instituto Polis, 2006.

_____. Humanismo Latino: o Estado Brasileiro e a questão indígena. In: MEZZAROBBA, Orides (org.). **Humanismo Latino e o estado no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux; [Treviso]: Fondazione Cassamarca. 2003.

_____. A “Cidadania Ativa” como novo conceito para reger as relações dialógicas entre as sociedades indígenas e o Estado Multicultural brasileiro. In: **Hiléia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia**. Manaus, Universidade do Estado do Amazonas, Ano 2, v. 1, n. 2. , p. 215-227, 2004.

_____. **O sujeito diferenciado**: a noção da pessoa indígena no direito brasileiro. Curitiba (PR): UFPR, 1999. Dissertação de Mestrado. Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, 1999.

_____. Estado e os povos indígenas: uma proposta de relação democrática intercultural. **Hiléia Revista de Direito Ambiental Brasileiro (UEA)**, v. 1, p. 96-111, 2005.

DOLHNIKOFF, Miriam. **O Pacto Imperial**: origens do federalismo no Brasil do século XIX. São Paulo: Globo, 2005.

DUDEK, Wanilton. Teoria do Estado Moderno: leituras econômicas e culturalistas. **Revista de Ensino e Pesquisa**, Vitória: FAFIUV, v. 1, n. 5, 2008.

DUSSEL, Enrique. **Europa, modernidade e eurocentrismo**. In publicacion: A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Edgardo Lander. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Setembro. 2005. 55-70.

EQUADOR. **Constitución Política de La República del Ecuador**. Riobamba: Congreso Nacional, 2008.

FARIÑAS, María José. **El nuevo constitucionalismo latinoamericano y la constitución colombiana de 1991**: Balance de 20 años. 2011. Disponível em: <<http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombresproprios/Documents/NPMJFari%C3%B1as1111.pdf>>. Acesso em 10 de outubro de 2011.

FREIRE, José Ribamar Bessa. **A Amazônia Colonial, (1616 – 1798)**. Manaus: Metro Cúbico, 1984.

GARGARELLA, Roberto. **Teoría y Crítica del derecho constitucional**. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2008.

_____; COURTIS, Christian. **El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes**. 2009

GONZÁLEZ, Miguel. **Governing Multi-ethnic Societi in Latin America: Regional Autonomy, Democracy, and the State in Nicaragua 1987-2007**. Tese de Doutorado: York Universtity: Toronto, 2008.

_____. Autonomías territoriales indígenas y regímenes autonômicos (desde el Estado) em América Latina. In: GONZÁLEZ, G.; BURGUETE, A.; ORTIZ-T, P. (Org.). **La autonomía a debate: Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina**. Quito: FLACSO, Sede Ecuador : Cooperación Técnica Alemana - GTZ : Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas – IWGIA : Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social - CIESAS : Universidad Intercultural de Chiapas - UNICH, 2010.

HILDEBRAND, Martín Von. Entre la ley e la costumbre. In: SANCHEZ, Enrique (Org). **Derechos de los pueblos indígenas em las constituciones de América Latina: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Paraguay, Peru y Venezuela**. Santafé de Bogotá: Disloque, 1996.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um estado Eclesiástico e Civil**, tradução de João Paulo Morais e Maria Beatriz Nizza da Silva, 2.^a Ed., Lisboa, Imprensa Nacional - Casa da Moeda.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Povos Indígenas no Brasil**. 3^a Ed. São Paulo: ISA, 2001/2005.

JONES, Hugo Chávez. **Da origem simples ao ideário da Revolução Permanente**. São Paulo: Novo Conceito, 2008.

IGLESIAS, María Tereza Ponte. **Estado Multicultural y Pueblos Indígenas: Autonomía y derechos colectivos. Ecuador y su nueva Constitución de 2008, um referete para los pueblos indígenas de América Latina**. Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de iberoamérica, 2010.

JACINTO, Andréa Borghi Moreira. Margens escritas: literatura, espaço e o entorno do Distrito Federal. In: SENA, Custódia Selma e Mireya Suárez (Orgs.). **Sentidos do Sertão**. Goiânia: Cãnone Editorial, 2011.

_____. Mulheres indígenas: políticas públicas, movimentos social e uma trajetória. Entrevista com Rosemere Arapaço. In: BERTOLIN, Patrícia e ADREUCCI, Ana Claudia (Orgs.) **Mulher, sociedade e direitos humanos**. São Paulo: Rideel, 2010.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução João Baptista Machado. 6.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

Lei n. 601 de 1850. Lei de Terras. In: BRASIL. **Repertório Geral ou índice alfabético das leis do império do Brasil**. 4 vol. Rio de Janeiro: Editores Eduardo & Henrique Laemmert, 1850.

LIMA, Antonio Carlos de Souza. Povos indígenas no Brasil contemporâneo: De tutelados a “organizados”? In: SOUSA; C. N. I.; ALMEIDA, F. V. R.; LIMA, A. C. Souza; MATOS, M. H. O. (Orgs.) **Povos Indígenas: projetos e desenvolvimento II**. Brasília: Paralelo 15, Rio de Janeiro: Laced, 2010, p. 27.

LE CORBUSIER. **Planejamento Urbano**. São Paulo: Perspectiva. 1993.

LÉVI-STRAUSS, Claude. **Raça e História**. In Antropologia Estrutural II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1976, p. 1976, p. 328-366.

MARÉS, Carlos. El nuevo constitucionalismo en América Latina y los derechos de los pueblos indígenas. In: SANCHEZ, Enrique (org.). **Derecho de los pueblos indígenas en las constituciones de América Latina: Bolívia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Peru y Venezuela**. Santafé de Bogotá: Disloque, 1996. 1996

_____. **O renascer dos povos indígenas para o direito**. Curitiba: Juruá Editora, 2006.

LÖWY, Michel. O sonho naufragado: a Revolução de Outubro e a questão nacional. **Lutas sociais**, n. 7, p. 131-41, 2001.

_____. Multiculturalismo e direitos coletivos. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. Brasil, Amazonia e Índios: El Derecho en Jaque. In: Fundación Gaia. (Org.). **Derechos territoriales indígenas y ecologia**. Bogotá: Ed. Cerec, 1992, p. 78.

MARX. Karl. **O capital: crítica da economia política**. Livro terceiro. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2006.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Curso de Direito Internacional Público. 3ª. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

MUKAI, Toshio. **Direito urbano-ambiental brasileiro**: de acordo com o Estatuto da Cidade. Lei n. 10.257/01 - e com o novo Código Civil, Lei n. 10.406/02). 2. ed. rev. atual. e ampl.. São Paulo: Dialética, 2002.

NAKANO, Anderson Kazuo; COMARU, Francisco de Assis. **São Gabriel da Cachoeira**: o planejamento e a gestão territorial num município indígena da Amazônia. In: Encontro Nacional da ANPUR, 12., 2007, Belém. Anais. Belém: ANPUR, 2007. 1 CD-ROM.

NOGUEIRA, Caroline Barbosa Contente. **Criação de Municípios Indígenas**: um desafio ao Direito Brasileiro. Manaus (AM): UEA, 2009. Monografia, Escola Superior de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Amazonas, 2009.

NUNES, Eduardo Soares. **Aldeias urbanas ou cidades indígenas? Reflexões sobre índios e cidades**. Espaço ameríndio. Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 9-30, jan./jun. 2010.

NINO, Carlos Santiago. **La constitución de la democracia deliberativa**. Barcelona: Gedisa, 2003.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. **Urbanização e Tribalismo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1968.

PASCHOAL GUIMARÃES, Lucia Maria. União Negociada. O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil. In: **Novos Estudos** n. 74. CEBRAP, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento: Brasil. Março. 2006.

PERRONE-MOISÉS, Beatriz. **Inventário da Legislação Indígena**. In CUNHA, Manuela Carneiro da (org.). **História dos Índios no Brasil**. 2ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

ROOSEVELT, Anna Curtenius. Arqueologia amazônica. In: CUNHA, Manuela Carneiro da (Org.) **História dos índios no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

SALDANHA, Ana Claudia. **Estado Federal e Descentralização**: uma visão crítica do federalismo brasileiro. Revista Sequencia, n. 59, dez 2009, p. 327-360

SANTOS, Francisco Jorge. **Além da Conquista**: guerras e rebeliões na Amazônia pombalina. Manaus: EDUA, 2002.

SANTOS, Sílvio Coelho dos (org.). **Os índios perante o Direito (Ensaio)**. Florianópolis, Editora da UFSC. 1982

SAULE JÚNIOR, Nelson. Possibilidade de aplicação do marco legal urbano brasileiro na proteção dos direitos socioambientais das populações indígenas. In: BRAVO, Alvaro Sánchez (org.). **Ciudades, Medioambiente y Sostenibilidad**. Sevilla: ArCiBel Editores, 2007.

_____. Direitos Humanos e os direitos dos povos indígenas no Brasil. In: **Ilha – Revista de Antropologia/UFSC**. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social. v. 7, números 1 e 2 (2005), Florianópolis: UFSC/PPGAS, 2005.

SANTOS, Boaventura de Souza. **La Reinención del Estado y el Estado Plurinacional**. Cochabamba: Alianza Internacional CENDA, CEJIS, CEDIB, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SAMPAIO, Patrícia Melo. **Viver em aldeamentos: encontros e confrontos nas povoações da Amazônia portuguesa, século XVIII**. In LARA, Silvia Hunold, MENDONÇA, Joseli Maria Nunes (org.). **Direitos e justiça no Brasil: ensaios de história social**. Campinas, São Paulo: Editora da UNICAMP, 2006.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. **La Reinención del Estado y el Estado Plurinacional**. Cochabamba: Alianza Internacional CENDA, CEJIS, CEDIB, 2007.

SANTOS, Francisco Jorge. **Além da Conquista**: guerras e rebeliões na Amazônia pombalina. Manaus: EDUA, 2002.

TAYLOR, Charles. **El multiculturalismo y "la política del reconocimiento"**. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

VAINFAS, Ronaldo. **A heresia dos índios**: catolicismo e rebeldia no Brasil Colonial. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

VENEZUELA. **Constitucion de La Republica Bolivariana de Venezuela.** Caracas: Asamblea Nacional Constituyente. 1999.

VIEIRA, José Ribas; RODRIGUES, Viente A. C.. **Refundar o Estado: O Novo Constitucionalismo Latino-Americano.** Rio de Janeiro: UFRJ, 2009.