

## **Sem a tutela, uma nova moldura de nação. O pós-constituição de 1988 e os povos indígenas.**

João Pacheco de Oliveira<sup>1</sup>

Num balanço sintético, pretendo mostrar, contrariamente à crença dominante desde o indianismo do século XIX, que os indígenas não são apenas assunto do passado, tema para apreciação estética ou puramente filosófica, mas que a sua presença no Brasil contemporâneo é algo bastante significativo e que tem repercussões importantes para diversas políticas públicas. Numa parte inicial deste artigo, caracterizo o embate de forças no qual ocorreu a gestação do texto constitucional, acompanhando, a seguir, como tais dispositivos foram atualizados e levados à prática por meio de um conjunto de contextos e fatores políticos, nacionais e internacionais, que lhe agregaram sentidos peculiares e se encarregaram de atualizar algumas potencialidades dentro do campo de possibilidades instaurado pela nova Constituição. Em seguida, realizo uma breve análise na perspectiva da longa duração dos diferentes marcos jurídicos que visaram regulamentar a presença indígena na história do Brasil, apontando a originalidade da nova Constituição dentro dessa série. Por fim, dialogando com trabalhos recentes de interpretação do Brasil, formulados por um cientista político e um historiador, procuro demonstrar que a questão indígena propõe ao Estado Brasileiro questões de tal monta e complexidade que as soluções aí engendradas têm consequências muito maiores do que os próprios indígenas, afetando a estruturação do Estado e os processos de construção de uma identidade nacional.

---

<sup>1</sup> Professor Museu Nacional, UFRJ. Pesquisador do CNPq - Ex-Presidente da ABA/Associação Brasileira de Antropologia.

## A Constituinte como arena

O tema “índios” não é de maneira alguma residual ou de pouca importância na Constituição Federal de 1988. Em vez de derivar de um debate puramente humanitário e entre poucas pessoas, sem ter maiores repercussões práticas, em torno dele ocorreram mobilizações políticas que chamaram a atenção da opinião pública. Foi também, nessa ocasião, objeto de uma acirrada disputa entre diferentes grupos de interesse.

Se nós recuássemos no tempo, poderíamos acompanhar durante o segundo semestre de 1987 e o primeiro de 1988 um singular processo de mobilização dos indígenas de várias regiões do País em torno da definição dos princípios constitucionais<sup>2</sup> que iriam necessariamente re-qualificar a legislação indigenista em vigor, que fora elaborada no regime militar, em 1973. A Lei 6.001/73, chamada vulgarmente de “Estatuto do índio”, expressa claramente uma postura autoritária e centralizadora no trato das questões administrativas. Não é por acaso, aliás, que procedem deste mesmo ano a criação do Incra e da Polícia Federal, órgãos que frequentemente estiveram associados à Funai em suas ações locais.

Durante o processo de elaboração da nova Carta, foi bastante intensa a participação de indigenistas, missionários, antropólogos e advogados não só nas audiências públicas e subcomissões, mas também no debate diário com os parlamentares, informando e apresentando sugestões. Mas o fato inédito e de maior repercussão na rotina parlamentar foi a presença constante de uma massa de indígenas que, pintados e com seus adornos de pena, percorriam os corredores, lotavam os auditórios, entravam e saíam dos gabinetes. Não eram agressivos nem manipuladores, não eram manifestantes que protestavam nem lobistas. Eram pessoas comuns, apenas

---

<sup>2</sup> Alguns trabalhos de antropólogos e advogados se debruçam com mais profundidade sobre essa conjuntura. Entre esses, eu destacaria especialmente: Santos, 1989; Cunha, 1987; e Silva e Grupioni, 1995.

diferentes, todos confiantes no processo parlamentar, sinceramente preocupados com a defesa de suas comunidades, seus modos de vida e valores diferenciados. Era como se o Congresso estivesse convocado dentro de uma aldeia indígena! Uma presença assim colorida e vistosa tornava evidente aos constituintes e aos funcionários das duas câmaras legislativas o que a sua experiência urbana havia camuflado, a diversidade cultural e linguística do País, a pujança e vivacidade atual de suas populações autóctones.

As discussões sobre o tema e as propostas de normatização não se limitaram, é claro, apenas às entidades que se intitulavam “pró-indígenas”, mas envolveram igualmente, em outros e bem diversos contextos, a participação de representantes da agência indigenista, de assessorias das Forças Armadas, de uma articulação da região amazônica e de lobistas das mineradoras. O então presidente da Funai, Romero Jucá, em manifestação surpreendente, que parecia contraditória com o cargo que ocupava, condenava o tamanho excessivo das áreas indígenas, e responsabilizava o artigo 198<sup>3</sup> da antiga Constituição pela ineficácia do órgão indigenista.<sup>4</sup> Pessoas vinculadas ao Conselho de Segurança Nacional/CSN, órgão de assessoramento direto da Presidência da República empenhado no Projeto Calha Norte, distribuíram aos constituintes um dossiê sobre os riscos que a demarcação de terras indígenas representaria para a segurança das fronteiras e o desenvolvimento da região amazônica<sup>5</sup>.

---

3 O ponto visado era o § 1º do artigo 198: “Ficam declaradas a nulidade e extinção dos efeitos jurídicos de qualquer natureza que tenham por objeto o domínio, a posse ou a ocupação de terras habitadas pelos silvícolas” (Brasil, 1967).

4 Em entrevista ao jornal *O Estado de S. Paulo* em 24 de setembro de 1987, e em carta dirigida aos constituintes datada do dia seguinte, o presidente da Funai afirmava que as terras indígenas, “em termos absolutos e relativos” apontavam para números “positivamente exagerados”. Em um anexo era apresentado dois quadros comparativos, em que as terras indígenas eram cotejadas com alguns pequenos países estrangeiros e com unidades da Federação, pretendendo esses dados evidenciar os motivos de sua preocupação.

5 Um desses documentos, o Estudo 007/3º.SC/86, intitulado “A questão indígena e os riscos para a soberania e integridade do território nacional”, preconizava uma reformulação do processo de identificação de terras indígenas, que não seria mais executado pela Funai, mas por uma comissão igualmente composta pelo Inbra, pelo órgão estadual de terras, pelo Grupo Executivo das Terras do Araguaia-Tocantins (Getat) e pelo Departamento Nacional de

Na Comissão de Sistematização, presidida pelo deputado Bernardo Cabral (AM), as propostas encaminhadas pelas entidades pró-indígenas, e parcialmente incorporadas pela Subcomissão de Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, e, em seguida, pela Comissão da Ordem Social, foram em grande parte abandonadas. Ao final de uma intensa negociação entre os parlamentares, a temática indígena entrou como o “Capítulo VIII- Dos Índios”, do “Título VIII - Da Ordem Social”. Ainda que conciso (com dois artigos e sete parágrafos), continha algumas definições cruciais, além de outras menções ao assunto ao longo do texto e nas disposições transitórias.

Pela primeira vez nas constituições brasileiras, o relacionamento com os indígenas passou a dispor de um conjunto doutrinário relativamente articulado, do qual administradores, magistrados e legisladores deveriam derivar as suas ações e decisões. Anteriormente, a política indigenista era regulada por uma lei ordinária, mas seus fundamentos dependiam de menções tópicas e fragmentárias encontradas em constituições anteriores, criando-se, assim um campo extenso de inferências incertas e revogáveis. A jurisprudência tinha que ocupar um espaço vazio resultante da ausência de uma base doutrinária.

### **Uma base doutrinária inovadora**

Quais são os pontos que devemos caracterizar como centrais do eixo doutrinário estabelecido por esse capítulo da Constituição de 1988? Primeiro, o Estado não adota mais como finalidade garantir a integração dos indígenas na comunidade nacional, reconhecendo-lhes explicitamente “sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições” (artigo 231, caput). Ao contrário, o Estatuto do Índio, de 19 de dezembro de

---

Pesquisas Minerais (DNPM). Um outro documento, o Estudo 029/3a. SC/87, propõe a criação de uma nova figura jurídica - a “colônia” - que seria destinada às “comunidades indígenas aculturadas”.

1973, inseria-se numa perspectiva assimilacionista, eufemizada pelo favorecimento de um “processo de aculturação livre e espontânea” (como estipulava no artigo 1º, Item I, letra d, da Lei nº 5.371/67, de criação da Funai).<sup>6</sup> Em função dessa guinada radical, as políticas públicas e assistenciais doravante deveriam contribuir para a manutenção e fortalecimento das culturas indígenas.

Segundo, é reconhecida aos indígenas uma plena capacidade civil, podendo associarem-se livremente de maneira a representar seus interesses sem a interveniência da agência indigenista. Em termos práticos, isso significa a extinção da tutela anteriormente exercida pela Funai, cujas regras de operação estavam já minuciosamente descritas na Lei nº 6.001/73. Embora a Funai não seja mencionada no capítulo, é indicado que o Ministério Público Federal deve acompanhar todo o processo no intuito de se certificar de sua correção e legitimidade.<sup>7</sup>

Terceiro, o Estado deve garantir aos indígenas a posse permanente e o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e lagos das terras sobre as quais exercem uma ocupação de natureza tradicional. No parágrafo primeiro é conceituado o que se entende por “terras tradicionalmente ocupadas pelos índios”, que não correspondem de forma alguma a terras originárias ou imemoriais,<sup>8</sup> mas àquelas “necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições” (art. 231, § 1).

É importante notar que, dos sete parágrafos do artigo 231, seis falam de terra, e um, de recursos naturais. O parágrafo 6 constitui uma reedição do antigo parágrafo

---

6 Para as menções à legislação ver as compilações realizadas por Suesc (1980) e por Guimarães (1989).

7 “Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo” (artigo 232).

8 “A expressão terras tradicionalmente ocupadas não significa ocupação imemorial [...] [,] terras que eles estariam ocupando desde épocas remotas que já se perderam na memória e, assim, somente estas seriam as terras deles [...]. O tradicionalmente refere-se não a uma circunstância temporal, mas ao modo tradicional de os índios ocuparem e utilizarem as terras [...]. Daí dizer-se que tudo se realiza segundo seus usos, costumes e tradições” (Silva, 1993:45-50).

segundo do artigo 198 da Constituição anterior, reiterando a nulidade jurídica de quaisquer atos de domínio ou posse sobre terras indígenas, não cabendo também ação de indenização contra a União em decorrência dessa anulação. O parágrafo 3º condiciona à previa autorização do Congresso Nacional o aproveitamento de recursos hídricos, potenciais energéticos, bem como a pesquisa e lavra de minérios em terras indígenas. Mesmo com tal anuência, deveriam ser ouvidas as comunidades afetadas, e prevista a sua participação nos lucros do empreendimento.

### **Contextos e fatores de aplicação**

As repercussões práticas na política indigenista das novas diretrizes constitucionais foram sentidas muito lentamente. Derrotada em sua pretensão de revogação do antigo artigo 198, que veio a ser incorporado pela nova Constituição, a Funai passou a ignorar o texto da Carta Magna, gerindo os assuntos indígenas em conformidade com as suas próprias rotinas e ancorada na Lei nº 6.001/73. Nas práticas cotidianas da agência indigenista, o regime tutelar continuou em vigor, como se nada de diferente houvesse acontecido. Um dos últimos dirigentes da Funai, que permaneceu no cargo de 2003 a 2007, declarava-se ainda um defensor convicto do indigenismo rondoniano e considerava perigosas as discussões sobre a flexibilização da tutela.

Em 1991, foram encaminhados ao Congresso Nacional três projetos de lei que visavam substituir a Lei nº 6.001/73, engendrando um novo Estatuto do Índio que não tivesse uma orientação tão colidente com a Constituição de 1988. Dois deles, encaminhados respectivamente pelo Conselho Indigenista Missionário/Cimi e por um conjunto de entidades (entre elas a Associação Brasileira de Antropologia/ABA e o Núcleo de Direitos Indígenas/NDI, que depois se transformaria em Instituto Socioambiental/ISA), procuravam efetivamente estabelecer formas administrativas em

consonância com os novos princípios constitucionais. O terceiro projeto foi enviado pela Funai e tinha um teor inverso, sendo apenas uma reedição do Estatuto de 1973, com algumas modificações e acréscimos, mas sem alterar a sua perspectiva tutelar.

Simultaneamente, alguns parlamentares passaram a reivindicar que a aprovação do estatuto ocorresse com a edição de uma lei que viesse a regular a pesquisa e a exploração mineral em terras indígenas (§ 3º do artigo 231). Sentindo dificuldade para optar entre projetos tão contrastantes, o deputado Luciano Pizzato, relator designado pelo Congresso, produziu em 1992 um substitutivo, texto que vinha a incorporar parcialmente elementos dos três projetos de lei anteriores, acrescentando-lhe artigos que normatizavam a atividade mineradora. O produto final, ameaçado em sua coerência e consistência, desagradou a todas as partes.

Foi acordado, como uma solução provisória, que os parlamentares realizariam audiências públicas em diferentes regiões do País, de modo a ouvir os indígenas e os diversos organismos locais, formulando a partir daí as correções julgadas necessárias. Ocorreu, porém, que, em vez de serem superadas, as divergências se acentuaram. A Funai mobilizou seus funcionários indígenas e lideranças aliadas, defendendo de modo intransigente a continuidade da tutela. Surpresos com o dissenso, que parecia imperar também entre os próprios indígenas, os parlamentares não deram andamento ao projeto de lei, que permanece até hoje na fase de estudos, sem ir a plenário.<sup>9</sup>

As mudanças vieram, no entanto, por outras vias, principalmente pelas sucessivas reformas da administração pública pensadas segundo o formato de um Estado minimalista. Avaliada como pouco eficiente e de mentalidade autárquica e antiquada, a agência indigenista, na década de 1990, veio a sofrer com redução de

---

<sup>9</sup> Em algumas ocasiões, durante esses 17 anos, existiram tentativas de colocá-lo em pauta, mas que não tiveram sucesso devido, sobretudo, às resistências da Funai. Na última dessas ocasiões, em 2002, chegaram a existir debates públicos promovidos pelas organizações indígenas, pelo CIMI e pela ABA, disso resultando inclusive documentos críticos e novos subsídios.

peçoal e de recursos orçamentários. Em 1992, um conjunto de decretos do então presidente, Fernando Collor de Mello, transferia as atividades de assistência aos indígenas nas áreas de saúde, de educação e de programas de desenvolvimento da Funai para os ministérios que cuidavam desses respectivos assuntos.

A Funai protestou contra essas medidas, que ainda recentemente considerava nocivas aos interesses dos índios. No entanto, dadas as restrições financeiras e de pessoal, foi progressivamente concentrando suas atividades na questão fundiária, na atenção aos chamados “índios isolados”, na administração de sua infraestrutura e no exercício do poder de polícia dentro das áreas indígenas. As organizações indígenas e as entidades de apoio a elas associadas estabeleceram relações de cooperação com os ministérios da Educação, da Saúde e do Meio Ambiente, passando a transmitir-lhes informações e um saber técnico e jurídico indispensável ao cumprimento de suas novas funções. As políticas assistenciais foram pautadas nos novos princípios constitucionais, nos conhecimentos setoriais específicos dessas pastas, e na eventual colaboração de organismos não governamentais (inclusive das organizações indígenas), e não no Estatuto do Índio, que, por seu caráter centralizador e genérico, revelava-se de pouco valia para orientar essas ações.

A estruturação progressiva dessas atividades assistenciais foi gerando alternativas absolutamente novas para os indígenas nos planos local e regional. A Funasa, por meio de uma série de convênios com organizações indígenas, veio a atuar em grande parte das áreas indígenas do País, mobilizando um orçamento que já em 2002 era superior ao da Funai. As grandes organizações indígenas da região amazônica, como o Conselho Indígena de Roraima (CIR), a Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN), a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab), o Conselho Geral da Tribo Ticuna (CGTT), o Conselho Indígena do Vale do Javari (Civaja), a União das Nações Indígenas do Acre e Sul do Amazonas (UNI-Acre),

entre outras, passaram a responsabilizar-se pelo atendimento de saúde aos indígenas dentro de suas respectivas áreas de atuação, mobilizando equipes médicas, estabelecendo esquemas de atendimento, e treinando uma grande quantidade de monitores indígenas.<sup>10</sup>

No que tange a educação indígena, o MEC veio a atuar mediante o repasse de recursos aos municípios, responsáveis diretos pela educação de base. Ainda que a Funai, em alguns lugares, mantivesse convênios com municípios ou com as Forças Armadas, principalmente nas regiões de fronteira, o entendimento mais comum anterior era de que a educação indígena era uma atribuição da agência indigenista. Assim, as autoridades municipais, em sua maioria, ficaram surpreendidas com os aportes de recursos e com as suas novas responsabilidades assistenciais. Foi organizado pelo MEC um conselho nacional de educação indígena, de caráter normatizador e fiscalizador, bem como instituídos conselhos estaduais (alguns bastante operantes). Em todas essas instâncias, as organizações de professores indígenas se fizeram representar, tendo uma participação bastante ativa e colaboradora, fornecendo referenciais críticos e propositivos a partir de suas experiências culturais específicas.

Os ventos da mudança também atingiram a própria Funai no cerne de suas atividades, pois os custos e requisitos envolvidos na demarcação de terras eram muito superiores ao seu orçamento e aos quadros técnicos disponíveis. Em 1992, como um reflexo da Reunião Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, foram delineadas as bases do Programa Piloto de Proteção às Florestas Tropicais no Brasil, que contaria com o apoio de recursos internacionais. O protocolo de entendimento só foi assinado quatro anos depois, em 1996, em grande parte devido às

---

<sup>10</sup> Para uma descrição do impacto local dessas atividades e uma análise dos desafios que colocavam à estruturação das organizações indígenas, ver o capítulo “Las demarcaciones participativas y el fortalecimiento de las organizaciones indígenas”, em Pacheco de Oliveira e Iglesias, 2006.

limitações visualizadas pelos técnicos do Banco Mundial e de outras agências de cooperação na capacidade técnica e operacional do órgão indigenista, o qual, na época, era bastante refratário à colaboração de antropólogos e à participação de indígenas em suas instâncias de planejamento e decisão.

Ao final, foi criada internamente à Funai uma unidade técnica e operacional voltada para a execução dos trabalhos de demarcação e de fiscalização de terras indígenas na região amazônica, o chamado Projeto de Proteção às Populações e Terras Indígenas na Amazônia Legal (PPTAL). Baseando-se em críticas aos antigos modelos de demarcação existentes,<sup>11</sup> foi gestada a proposta de uma “demarcação participativa”, que envolveria os próprios indígenas nos trabalhos, e teria continuidade com atividades de reavivamento de linhas e fiscalização de limites.<sup>12</sup> Para o acompanhamento desses trabalhos, a Funai assinou convênios com organizações indígenas, entidades indigenistas e equipes das universidades, a consecução da demarcação física ficando em sua maioria a cargo de empresas privadas (mediante processos de licitação) e do Serviço Geográfico do Exército. O resultado foi a identificação, demarcação e regularização de um conjunto de terras indígenas na Amazônia que chegou a cerca de 34 milhões de ha. Combinado com um conjunto bastante heterogêneo de unidades de conservação, essas demarcações redesenharam o mapa da Amazônia Legal,<sup>13</sup> adequando-o às concepções hegemônicas sobre a busca de um “desenvolvimento sustentável”.

No âmbito das políticas ambientais, ocorreram igualmente sensíveis mudanças. Com base em recursos fornecidos por agências oficiais de cooperação internacional da

---

11 Ver o capítulo “Demarcação e reafirmação étnica: um ensaio sobre a Funai” em Pacheco de Oliveira e Almeida, 1998.

12 Ver Krasburg e Grankowicz, 1999; 2002.

13 Segundo dados de 2001, existiam 171 unidades na conservação na Amazônia Legal, totalizando 64,5 milhões de ha, dos quais 35,9 milhões estavam sob controle federal (Ricardo e Capobianco, 2001:246-250).

Alemanha (GTZ – atualmente GIZ – e KfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau) e da Inglaterra (DFID), além de apoios do Banco Mundial e da Comunidade Econômica Europeia (atual União Europeia), foi criada uma linha de financiamentos a projetos indígenas que compatibilizassem o desenvolvimento com a proteção ambiental. Tratava-se de projetos pilotos, de caráter demonstrativo, de porte pequeno e médio, voltados também para a região amazônica, que integraram programas geridos pelo Ministério do Meio Ambiente, no qual representantes indígenas passaram a ter presença importante como membros de conselhos consultivos e, mais tarde, na condição de gerentes de programas. Tal experiência sem dúvida foi a inspiração para que, mais tarde, já em 2005, outros programas delineados no âmbito do próprio Ministério do Meio Ambiente (a chamada Carteira Indígena) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (no caso, o chamado Programa Nacional de Apoio a Agricultura Familiar – Pronaf) e não mais voltados unicamente para a Amazônia, viessem a ser implementados dentro da perspectiva de que organismos governamentais, operando em escala nacional, deveriam contribuir para o fortalecimento das organizações e mobilizações indígenas.

É importante notar que as novas diretivas constitucionais não produziram efeitos por si mesmos, mas por outros valores e interesses que nortearam a sua aplicação e que caminhavam na contracorrente do indigenismo tutelar preconizado pela Funai. Todos os programas governamentais que contaram com recursos internacionais seguem a linha de atuação delineada pelo Banco Mundial por meio das diretrizes operacionais OMS 2.34, de 1982, e a OD 4.20, de 1991,<sup>14</sup> em que se preconiza como essencial para o sucesso dos projetos de desenvolvimento que haja uma consulta prévia e uma participação dos indígenas em diferentes etapas do planejamento e da execução dessas iniciativas.

À diferença do multiculturalismo, que toma a preservação da diversidade como

---

14 Ver Pacheco de Oliveira, 2006:181-199.

um objetivo último, e que pode, assim, contribuir para um relativo engessamento das culturas e de suas morfologias sociais, a perspectiva que norteia a cooperação internacional toma a diversidade como um dado imediato que precisa ser levado em consideração, servindo-se dela como um meio para a construção do desenvolvimento (que deve ser harmônico com a natureza e com o conjunto de nações). Compreender o capítulo sobre os índios e as consequências de sua implementação no Brasil contemporâneo como resultante de uma perspectiva informada pelo multiculturalismo seria um completo equívoco.

A grande quantidade de programas voltados para a Amazônia contribuiu inicialmente para criar um hiato entre as lutas dos indígenas desta e de outras regiões do País,<sup>15</sup> uma vez que essas últimas eram pouco favorecidas nos aportes de recursos. Paralelamente às demarcações participativas que ocorriam na Amazônia, os conflitos fundiários se agravavam em outras regiões, sem que houvesse uma presença mais efetiva e eficiente por parte da Funai. No Nordeste e no Mato Grosso do Sul, apesar da grande dramaticidade e repercussão dos enfrentamentos ocorridos, a simples identificação e delimitação de terras indígenas estava quase totalmente interrompida.

No caso do Nordeste, o processo de identificação de terras não avançava devido a uma atitude de permanente suspeita dos setores técnicos da Funai quanto à condição de indígena das coletividades que se reivindicavam como tais. Raciocinando em termos das fases de integração dos índios – isolados, em contato intermitente, em contato permanente e integrados –, categorias incorporadas ao Estatuto do Índio e que

---

15 Isso se refletiu na Primeira Conferência dos Povos Indígenas, realizada em Porto Seguro (BA), em abril de 2000, durante as comemorações dos 500 Anos do Descobrimento. A marcha realizada pelos indígenas foi duramente reprimida pela Polícia Militar (estadual), mas as manifestações posteriores dos indígenas evidenciaram a duplicidade de posições. De um lado, os indígenas da região amazônica e os Pataxós (BA), buscando uma negociação com o governo sobre os termos de demarcações de terras e de gestão ambiental; de outro, as lideranças da Região Nordeste que denunciavam o seu abandono e atuaram articuladas com o movimento negro e o MST (ver Pacheco de Oliveira, 2006:127-150).

contemplavam basicamente a experiência de atração e pacificação dos índios do Mato Grosso pela Comissão Rondon, os indigenistas da Funai não conseguiam aceitar como legítimas as reivindicações identitárias dos indígenas do Nordeste, que vinham de uma trajetória histórica muito distinta, passando pelos aldeamentos missionários e por uma longa convivência com populações sertanejas e quilombolas.<sup>16</sup>

A Convenção 169, sobre povos indígenas e tribais, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), veio a ter grande importância no cenário brasileiro, pois permitia esclarecer dois pontos bastante polêmicos dentro dos debates nacionais sobre os indígenas. O primeiro é relativo à caracterização dessas coletividades como “povos”, pois sempre existiu uma grande preocupação de militares e diplomatas de que tal termo viesse a abrir espaço para a “balcanização” do País, com a sua fragmentação interna e consequente perda da unidade nacional.<sup>17</sup> Isso está plenamente respondido pelos artigos introdutórios da Convenção 169: “A utilização do termo ‘povos’ na presente Convenção não deverá ser interpretado no sentido de ter implicação alguma no que se refere aos direitos que possam ser conferidos a esse termo no direito internacional”.

O segundo ponto é quanto à própria definição do que é ser índio. A Constituição de 1988 conceitua o que são terras indígenas, mas não traz uma definição de quem é o indígena. Para isso, é preciso apelar para o Estatuto do Índio, que retoma uma definição adotada pelo Instituto Indigenista Interamericano (III): “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

---

16 Em 2001, chegou a ser discutida na Funai a fixação de critérios que estabelecessem de forma clara e insofismável quais “povos indígenas emergentes do Nordeste” poderiam ser atendidos em suas demandas fundiárias. Devido à intervenção do MPF e da ABA, a proposta não foi adiante, e manteve-se a mesma atitude de desconfiança em face das reivindicações apresentadas por indígenas daquela região.

17 Nessa, linha ficou famosa a postura intransigente do antigo chefe do Serviço Nacional de Informações (SNI), de que não fosse aceita como entidade legal a União das Nações Indígenas (UNI), precursora das organizações indígenas no País, sob a alegação de que seus objetivos eram incompatíveis com o Estado Nacional.

sociedade nacional” (artigo 3º, item I, Lei nº 6.001/73). Embora essa conceituação tenha uma aplicação bastante geral, inclusive em muitas legislações latino-americanas, o contexto recente brasileiro, remetendo as questões à alçada dos tribunais, exige maior cuidado.

Em trabalho de 1991 relativo aos laudos antropológicos, eu já observava que as auto classificações de um grupo étnico frequentemente não correspondem às classificações vigentes em populações vizinhas ou na sociedade nacional. É muito comum que, em contextos regionais, não se reconheça a existência ou a presença de indígenas, mas apenas de “caboclos” ou termos assemelhados, que visariam caracterizar os indígenas como “já aculturados” (e, “portanto, não mais indígenas”). Por isso eu recomendava, partindo de uma definição coletiva, operar com uma definição clara e unívoca, assentada exclusivamente na auto classificação: indígenas são pessoas que pertencem a “toda coletividade que, por suas categorias e circuitos de interação, se distingue da sociedade nacional, e se reivindica como indígena” (Pacheco de Oliveira, 1994:126). É justamente isso que faz a Convenção 169 em seu artigo segundo, após dizer que classificações exteriores, procedentes de instâncias legais ou administrativas, não devem ser consideradas decisivas: “a consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção”.

A Convenção 169, que datava de 1989, foi homologada pelo Decreto Legislativo nº 143, de 20 de julho de 2002, e, a partir de 2004 passou a se integrar ao corpo jurídico nacional. A atitude da Funai perante os povos indígenas do Nordeste tem se mantido sem grandes alterações, com a exceção de um curto período (2003) em que um presidente da fundação assinou uma portaria geral de reconhecimento, a qual foi logo revogada por seu sucessor. Mas tal ponto de vista, questionado explicitamente pelo MPF e pela grande maioria das organizações que intervêm na problemática indígena,

não é adotado por outras agências governamentais que operam em sintonia mais fina com o movimento indígena, como o MMA, o MDA, o Minc e as secretarias que atuam na área dos direitos humanos.

Mesmo no caso de ministérios que desenvolvem programas assistenciais com investimentos mais pesados, como é o caso do Ministério da Saúde (MS, por meio da Funasa) e do MEC, suas listas de comunidades beneficiárias foram elaboradas em função de demandas regionais e do próprio movimento indígena, não em decorrência de informações ou avaliações que procederiam da FUNAI. Isso tem sido um ponto de grande relevância para as populações do Nordeste e de outras regiões<sup>18</sup> que não contam com terras demarcadas, onde a chegada de recursos assistenciais via saúde e educação funciona como um fator de extrema importância em suas mobilizações étnicas e no fortalecimento de lideranças e organizações indígenas.

A partir de 2006, o sistema de atendimento à saúde indígena parece ter entrado em uma crise, da qual não deverá sair sem encontrar modelos novos de atuação. Um controle mais rígido na utilização de recursos públicos tem apontado limites para pensar as organizações indígenas como unidades executoras da política assistencial de saúde. Têm ocorrido reiteradas denúncias sobre irregularidades na aplicação das verbas repassadas pela Funasa às organizações não governamentais que prestam serviços dentro dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIs). Isso estimula setores da administração pública que têm uma visão negativa sobre a atuação das ONGs e consideram que o Estado, em vez de terceirizar tais atribuições, deve criar meios próprios para a implementação de políticas públicas.

Ainda que tal direção venha a predominar, não se deve esquecer que, na própria construção dos DSEIs, há toda uma preocupação com a montagem de conselhos

---

18 No Mato Grosso do Sul, os fazendeiros cujas terras eram reivindicadas ou estavam na posse de indígenas recorriam à Justiça, e dela obtinham liminares de retirada dos indígenas ou de paralisação dos estudos da Funai.

representativos das comunidades, os quais deveriam ter papel decisivo na definição de metas e formas de ação. Um ponto ainda bastante sensível é a questão da incorporação da medicina nativa no atendimento de saúde propiciado pelos DSEIs. Enquanto avança a medicalização dessas comunidades, inclusive com o treinamento de jovens indígenas, os saberes nativos e seus praticantes efetivos continuam a ser um corpo estranho no sistema, apesar do uso emblemático do nome “saúde indígena”.

Nesse quadro complexo, um ponto comum parece estar surgindo entre a agência indigenista e os órgãos que têm atuado na assistência de saúde ao indígena. Os dados do Censo Nacional de 2001 indicam que cerca da metade das pessoas que se autodeclararam indígenas no Brasil residem em áreas urbanas. A opção atualmente adotada pelas administrações estaduais da Funasa tem sido a de dirigir o atendimento de saúde somente às pessoas e famílias indígenas que estão estabelecidas em áreas rurais.<sup>19</sup>

Por sua vez, a Funai, que nunca teve como prioridade atuar com os índios urbanos, adotou esta clivagem rural/urbano como demarcadora de suas atribuições com os indígenas. Atualmente, os seus dirigentes já não mais discutem a definição de critérios para estabelecimento da identidade indígena. Embora isso não tenha tido até agora repercussões diretas nas demandas fundiárias indígenas, que já se avolumam bem além da capacidade operacional da agência, tem uma consequência positiva, pois a Funai já não mais coloca entraves a que outros organismos de governo atuem favoravelmente com populações cujas terras não estão ainda identificadas ou demarcadas. É o que ocorre, por exemplo, com o atendimento de saúde (Funasa), com as escolas indígenas (MEC), com o bolsa-família (MDS) e com os pontos de cultura (Minc),

---

19 É um erro supor que os indígenas que residem em cidades optaram por viver individualmente no meio dos brancos. Existem muitos casos de comunidades e de famílias indígenas que habitam em cidades, interagindo fortemente entre si e mantendo fortes conexões com os seus parentes das áreas rurais, dando, assim, continuidade a formas de sociabilidade e de identificação que consideram como próprias.

que atualmente tendem a não ser apenas iniciativas isoladas de organismos específicos, pois já refletem um momento novo, de tentativa de maior articulação entre os organismos que atuam com as populações indígenas.

Nos últimos anos, há uma tendência crescente no movimento indígena de buscar uma articulação nacional. Os programas resultantes de recursos externos voltados exclusivamente para a Amazônia já não são mais tão destacados como o foram na década passada. Por outro lado, os diversos programas assistenciais estabelecidos nos últimos anos estão em fase de consolidação, em geral envolvendo as organizações indígenas como parceiros destacados. Nesse quadro, a proposta de criação de um Conselho Nacional de Política Indigenista,<sup>20</sup> no qual figurem os principais organismos de governo que atuam com os indígenas, e no qual estes tivessem uma representação forte e expressiva, parece tornar-se algo bem mais viável. Durante as comemorações do Dia do Índio, em abril de 2008, ela foi afinal aprovada e, no momento, aguarda implementação.

### **O vulto da mudança**

Em que a Constituição de 1988 veio a afetar a vida brasileira no que concerne à existência das populações indígenas? As organizações indígenas, que, até o ano de 1987, se podiam contar nos dedos, em 2000, segundo um levantamento realizado pelo ISA, eram em número de 183 apenas na região amazônica (ISA, 2002). Mais importante que o seu crescimento em números absolutos é observar o seu fortalecimento institucional e o grau crescente de articulação interétnica e inter-regional entre elas. As políticas

---

20 Tal proposta, que resultou de um encontro realizado no Museu Nacional, em dezembro de 2002, antes da posse do governo Lula, e foi aprimorada em reuniões promovidas pelo movimento indígena e pelo Cimi, foi encaminhada por diversas entidades da sociedade civil ao Ministério da Justiça em janeiro de 2003.

assistenciais, hoje conduzidas não mais pela Funai, mas por um conjunto de ministérios e autarquias (a FUNASA, vinculada ao MS; diferentes programas no MEC, no MDA, no MMA, no Minc, no MDS, entre outros), representam um investimento de recursos muitas vezes superior, devendo também o planejamento e a execução dessas políticas vir a pautar-se pelo respeito e pela valorização das culturas indígenas.

Uma simples comparação entre a quantidade de terras reconhecidas e o contingente demográfico registrado nos censos nacionais já apontaria uma presença indígena muito mais marcante agora na nação brasileira do que o foi há vinte anos. Em 1987, as terras indígenas eram estimadas em uma extensão de 74,5 milhões ha, das quais menos de 10% estavam regularizadas (Pacheco de Oliveira e Ricardo, 1987:1-5), a grande maioria aguardando os trabalhos de demarcação ou a simples identificação; entre 1990 e 2002, as áreas declaradas indígenas por decretos presidenciais montaram a 66 milhões ha, e foram homologados 72 milhões ha. A população indígena que, em 1987, era estimada em 213 mil pela equipe de pesquisa do Cedi/Museu Nacional (Pacheco de Oliveira, 1987:7-320, pelo Censo de 2000 do IBGE é indicada como de 734 mil e em 2010 de 817 mil, o que aponta um crescimento muitas vezes maior do que a taxa de crescimento da população brasileira.

É evidente que tais números não podem ser atribuídos simplesmente a uma mudança constitucional, mas devem ser explicados como uma decorrência de um gama muito complexa de fatores, que procedem de diversas escalas. Devem ser mencionados alguns fatores: a identificação dos povos indígenas como mantenedores do equilíbrio ecológico do planeta; as novas diretivas internacionais quanto à administração, enfatizando a participação organizada dos cidadãos no planejamento e nas decisões relativas a políticas públicas; as convenções internacionais relativas aos direitos dos povos indígenas; a crescente valorização de identidades e patrimônios culturais tanto no âmbito de prioridades do governo brasileiro quanto pelas tendências atuais em um

mundo globalizado.

Um pressuposto que deve ser questionado é o de que estamos tratando de um aspecto menor e setorizado na vida brasileira, que corresponde ao destino somente de 0,04 % da população do País. As terras indígenas hoje representam cerca de 18% da Amazônia Legal, e grande parte delas são computadas como verdadeiras unidades de conservação dentro de uma política ambiental desenvolvida pelo governo brasileiro com apoio de diversos organismos internacionais e multilaterais. A exploração de recursos hídricos e minerais existentes nas terras indígenas e em áreas limítrofes é, de certo, um ponto crucial na definição de programas e políticas para os indígenas. A passagem, por terras indígenas, de linhas de transmissão de energia, gasodutos, estradas de ferro e rodovias são assuntos disputados e complexos, que envolvem amplas negociações. O encaminhamento de soluções para cada uma dessas questões deve ser feito atualmente com a participação das organizações indígenas, do Ministério Público Federal, dos governos federal, estadual e municipal, dos organismos nacionais de defesa e segurança, da iniciativa privada e das organizações não governamentais.

Igualmente, não se pode transformar a questão indígena em um problema puramente amazônico, uma vez que se registram conflitos fundiários e grandes mobilizações em muitos povos situados em outras regiões do País (como os Guaranis e Terenas no Mato Grosso do Sul; os Xucurus e Fulniôs em Pernambuco; os Tuxás, Trukás e Tumbalalás no sertão do São Francisco; os Pataxós e Tupinambás no sul da Bahia; e coletividades diversas no Ceará e em Minas Gerais).

Enfim, definitivamente, não é pelo indicador demográfico que podemos aferir a importância jurídica e social da temática indígena, mas pelos desafios que colocou e coloca aos processos de formação de Estado e à construção de uma identidade nacional. É assim que tal temática tem sido uma das mais constantes chaves para a compreensão do País e a definição de seus rumos. Para se apreender a contribuição específica dos

dispositivos constitucionais relativos aos indígenas na configuração atual do País, há que se operar com uma história de mais longa duração, e não apenas circunscrever-se aos 27 anos que nos separam dessa última carta.

### **Uma interpretação de longa duração**

A fundação de uma colônia portuguesa na América Meridional não implicou o extermínio da população autóctone, mas a sua sujeição, com a aceitação do cristianismo (representada pelo batismo) e a jura de obediência a El Rey. Os indígenas eram importantes como súditos, mas, sobretudo, como mão de obra disponível nas aldeias missionárias para o fortalecimento e a expansão do núcleo colonial. Aqueles que insistiam na manutenção de sua autonomia política, e colocavam em prática costumes contrastantes com o catolicismo, deveriam ser rigorosamente combatidos e castigados, de maneira a virem a aceitar o batismo e o aldeamento.

Tudo concorria para a reprodução das desigualdades na relação entre portugueses e índios, que, na realidade, era uma relação entre senhores e escravos. Os meios utilizados e a sua justificativa remetiam, no entanto, a mecanismos supostamente pedagógicos (a catequese, os descimentos e a guerra justa), que visariam à construção de uma sociedade homogênea e unificada em termos religiosos e políticos.<sup>21</sup>

As guerras de conquista da formação da Colônia no século XVI podem ser comparadas às guerras do século XIX, durante o auge da expansão colonial, pois ambas se fundamentam na crença em uma missão civilizadora do europeu. Além das diferenças na tecnologia bélica e em suas consequências econômicas, há um acentuado contraste entre, de um lado, o fundamentalismo religioso do século XVI, que pretendia

---

21 Sigo, nesta parte, os delineamentos sugeridos em dois trabalhos anteriores: Pacheco de Oliveira (2014; 2008).

conquistar a humanidade para Deus, e, de outro, as posturas racializantes e de um cientificismo evolucionista, características do século XIX. À medida que a se atenua a inspiração religiosa na conquista de povos pagãos, paralelamente os mecanismos de superação da diferença e da desigualdade tornam-se menos velozes e eficientes, a incorporação de populações não ocidentais passa a ser pensada em termos mais gerais de nível civilizatório, freqüentemente associado a fatores raciais.

A Constituição de 1988 efetuou uma reviravolta completa na tendência de buscar a integração de populações pagãs exclusivamente a partir de mecanismos de homogeneização e de anulação das diferenças culturais. Pela primeira vez, os indígenas foram reconhecidos como portadores de culturas distintas (daquelas do Ocidente e entre si), que deveriam ser respeitadas como parte do patrimônio cultural do País. As ações que os membros dessas culturas executam, movidos por suas crenças e costumes, não podem ser consideradas desprovidas de sentido, nem estigmatizadas como símbolos de atraso. As tentativas de criminalizá-las<sup>22</sup> passaram a ser vistas como infrações legais, passíveis de enquadramento como abuso, menosprezo ou mesmo racismo.

Em todos os quadros jurídicos anteriores da vida brasileira, a existência da diferença cultural foi vista como um obstáculo a ser removido, nunca sendo cogitada a possibilidade de aceitá-la como um componente legítimo do ordenamento jurídico e social. A intolerância em face de outros modos de vida e a imposição da religião cristã eram instrumentos essenciais de organização social, sem os quais a sociedade colonial e depois o Brasil Império não poderiam funcionar, nem alcançar o nível desejado de integração social.

Se a Colônia deve incluir também a população autóctone como uma sua parte orgânica e constitutiva, a convivência dos europeus com as culturas desses povos

---

22 Como haviam feito no passado os missionários que consideravam as religiões dos indígenas como manifestações de Satã, ou entendiam que resultariam de deformações morais ou de uma perversidade congênita.

precisava ser algo temporário e rigorosamente regrado.<sup>23</sup> A diferença só podia ser tolerada como um fenômeno passageiro, um processo de assimilação unilinear e unívoco, que deve ser narrado e compreendido nos moldes de uma iniciação religiosa.

Aqui tocamos o ponto central, a questão da tutela. Para que a assimilação ocorra, há necessidade de um agente que, em primeiro lugar, se encarregue ativamente de dirigi-la, exercendo um controle sobre os que estão referidos a outras crenças e costumes, e em segundo lugar, que passe a intermediar em caráter permanente as relações dos europeus com os autóctones.

Em termos de controle e mediação sobre os indígenas, o Brasil irá conhecer três regimes – a tutela pelos missionários, por particulares ou pelo Estado (período republicano). Se a colonização portuguesa na América era pensada como uma obra de Deus, é possível compreender o papel privilegiado que os religiosos vieram a desempenhar nisso, muito embora a possibilidade de tutelar os indígenas fosse continuamente disputada pelos moradores.

A proposta pombalina de libertação dos indígenas do controle dos missionários conduziu os autóctones a se submeter ao regime da administração privada e secular pelos diretores, que deles serviram-se como força de trabalho. Apesar das intenções de Pombal de engendrar assim um povo mestiço, que seria a base da Colônia, o Diretório não resultou nem em crescimento econômico nem novidades do ponto de vida administrativo (além da secularização).

No século XIX, durante o período do Império, a política indigenista seguiu as linhas formuladas por José Bonifácio de Andrada e Silva (1992:347-360). O Patriarca da

---

23 A continuidade de crenças ou costumes indígenas que manifestamente violassem os ensinamentos dos padres católicos era vista como uma marca de rebeldia e inteiramente inadmissível, a participação de portugueses em tais atos sendo qualificada como traição. A instituição da Inquisição em Portugal e depois no Brasil, isso quando seu uso já estava declinante em outros países, indicava claramente o desejo de impor uma relativa unidade à diversidade de crenças religiosas e à multiplicidade de experiências de hibridização cultural.

Independência propunha recuperar os métodos dos jesuítas, apenas com duas importantes diferenças. Primeiro, não admitia mais a instituição das chamadas “guerras justas”, insistindo, pelo contrário, nos procedimentos “brandos e suassórios”. Segundo, colocava que os missionários do século XIX (papel que será preenchido pelos capuchinhos, não pelos jesuítas) não deveriam mais buscar um controle exclusivo sobre os indígenas, mas deviam agir de maneira complementar e solidária com os colonos e as autoridades locais.

Em sua matriz institucional, o indigenismo republicano não era derivado das ideias do Apostolado Positivista, mas da linha programática do Ministério de Agricultura, Indústria e Comércio (Maic), definida em 1906, na qual a sedentarização dos indígenas fazia parte de um conjunto de medidas tendentes a disponibilizar a presença de trabalhadores nacionais (e não de colonos europeus) em áreas de acesso mais remoto e de desenvolvimento econômico ainda limitado. Foi por isso que, inicialmente, o Serviço de Proteção aos Índios (SPI) chamava-se SPILTIN, as três últimas letras correspondendo a “Localização de Trabalhadores Nacionais”.

Aos poucos, porém, o sertanismo de Rondon foi adquirindo novos lineamentos, aproximando-se mais dos métodos dos jesuítas, que buscavam isolar os indígenas e estabelecer um forte controle sobre as suas atividades e o seu modo de vida, sem, no entanto, pretender produzir uma integração econômica e cultural dos indígenas (o que fora a intenção das ações missionárias no século XVI, do Diretório Pombalino e das reformas preconizadas por José Bonifácio e pelo Regulamento das Missões (de 1845).

Para concluir essa breve recuperação de cinco séculos de história, é necessária uma formulação sintética e de intenção heurística. Para o Estado brasileiro, só é possível a coexistência de culturas dentro de uma unidade social e política quando imaginada como fato passageiro e controlado, um resultado imediato da guerra de conquista ou de suas reverberações posteriores. É a localização de uma pessoa de um lado ou do outro

dessa clivagem cultural que irá, desde o início, definir a sua condição de educador e aprendiz, de superior ou subalterno, em suma, de tutor e tutelado. Mesmo em momentos posteriores, uma vez já superada essa diferença, que de início é exacerbada e explícita, manifestações mais sutis de crenças ou costumes heterodoxos serão continuamente usadas como operadores de estratificação social.

Ao considerar as culturas indígenas como parte da nação brasileira, a Constituição de 1988 veio, logicamente, a abolir a tutela, introduzindo algo absolutamente novo nas relações entre os indígenas e os demais cidadãos brasileiros.

### **Além dos indígenas, um novo desenho de Brasil**

Para concluir, convém ampliar o debate, não nos restringindo aos etnólogos nem a uma antropologia ou história do indigenismo, mas buscando dialogar com algumas interpretações do Brasil feitas em outras disciplinas, como a ciência política e a história. Francisco Weffort (2006:324), em um texto de grande acuidade, formula que a “peculiaridade fundamental do pensamento luso-brasileiro” é que “seu tema primordial não vem do rompimento de modos antigos de poder, como na Europa, mas do contato dos europeus com culturas e povos que desconheciam”. Ou seja, “a indagação sobre a humanidade dos povos conquistados constituirá a primeira raiz desse pensamento brasileiro”.

As razões disso são claramente enunciadas. O moderno pensamento político surgiu na Europa do Renascimento, paralelamente ao aparecimento do Estado Nacional, focalizando sua atenção nos fenômenos da secularização do poder, necessários à implantação do capitalismo. Daí derivou um saber específico, voltado para propor um reordenamento jurídico e administrativo desses países, separando o Estado da figura do monarca, e distinguindo o político do social. Ao contrário, nas colônias ibéricas no Novo

Mundo, o pensamento político terá como um traço distintivo manter uma preeminência de questões sociais, não se dissociando de uma perspectiva ética e de um profundo embasamento religioso.

A instauração da ordem e a reprodução das desigualdades não resultavam apenas de um exercício calculado e lógico, mas estavam marcadas por grandes conflitos de consciência e por sentimentos bastante contraditórios. “Desde Nóbrega e Vieira, sempre se lamentou que esse país tivesse que crescer sobre as misérias dos índios, dos negros, dos mestiços e mamelucos que proliferavam em todo o território” (p. 328). Em decorrência disso, o tema dos judeus foi dominante na passagem do século XV para o XVI, o dos índios, nos séculos XVI a XVIII, o dos negros, no século XIX, e o dos pobres e a questão da desigualdade, já na primeira metade do século XX (p. 330).

Retomemos o argumento que desenvolvemos no capítulo anterior, baseado em uma perspectiva de longa duração. Ao longo da história, as estruturas políticas delineadas pelas elites dirigentes no Brasil sempre tiveram algo em comum – a necessidade de lidar com grandes diferenças entre si e seus súditos em termos de costumes, níveis tecnológicos, características raciais e, sobretudo, no domínio religioso. A arte ou a ciência da política não consistia em reformar práticas e instituições de uma sociedade já de algum modo existente e precedente, mas em produzir a incorporação de pessoas e grupos que lhe eram exteriores (como as populações autóctones e os negros escravizados trazidos da África), ou que foram pensados como tais (como os mamelucos, mulatos, caboclos). Esses grupos, portanto, em seu cotidiano agiam e raciocinavam de forma contrastante com os cânones ocidentais e da Igreja.

A construção da ordem política nunca correspondeu à supressão da desigualdade entre os diferentes segmentos que compunham este país. Tratava-se, pelo contrário, de engendrar uma intervenção tutelar que, por meio de procedimentos disciplinadores, viesse a hierarquizar e a organizar as diferenças culturais e religiosas. As relações entre

as elites dirigentes e o povo sempre foram pensadas como o exercício de uma missão civilizadora, pautadas segundo o modelo colonial. Nessa ideologia, o que, num primeiro momento, era diferente e estava fora, num segundo momento, tornava-se desigualdade, e passava a caracterizar a convivência no interior da sociedade. No horizonte, porém, havia um terceiro momento, virtual e futuro, em que o subalterno poderia deixar de ser diferente e ascender socialmente.

As populações indígenas, por sua origem autóctone e por serem antes inteiramente ignoradas pelos europeus, foram tomadas como casos extremos de tais diferenças, e transformadas em seus verdadeiros ícones. As diferenças raciais, tão destacadas no evolucionismo do século XIX, foram, ainda nos primórdios da história brasileira, reinscritas em outros moldes, incorporando-se às diferenças culturais e religiosas registradas entre europeus e autóctones. O tutor, católico e civilizado, supostamente europeizado, e o tutelado, índio, negro ou notoriamente mestiço, presumidamente primitivo e selvagem, foram os componentes essenciais da sociedade brasileira.

O abandono de uma perspectiva civilizatória na Constituição de 1988 implica que a estruturação da ordem jurídica e administrativa não possa mais fazer-se baseada na absoluta supremacia das tradições ocidentais. Isso abre um espaço importantíssimo para a valorização e o fortalecimento das culturas indígenas. Mas o seu impacto não se esgota aí, estendendo-se igualmente à multiplicidade de saberes dominados, reafirmando sua importância cognitiva, afetiva, estética, terapêutica, histórica e identitária. É um sinal verde para outras práticas e ortodoxias religiosas, para uma ampla recuperação de memórias reprimidas ou esquecidas, para a valorização das culturas indígenas, afrodescendentes e regionais.

Cabe notar que a dimensão fundiária desempenha um papel crucial nas aplicações em que procedimentos relativos à questão indígena apresentam importantes

repercussões em outras áreas da administração. A categoria de “terras tradicionalmente ocupadas”, definida na Constituição de 1988, não foi apenas decisiva para embasar os processos de identificação de terras indígenas. A sua aplicação ocorre também em políticas públicas relativas a outros segmentos da população brasileira, como as “comunidades remanescentes de quilombos” (que hoje se estimam em aproximadamente quatro mil por todo o País) e as chamadas “comunidades tradicionais” (muito numerosas na região amazônica).

Em um trabalho extraordinariamente sugestivo, José Murilo de Carvalho (1999:233-268) nos indica que, da Independência ao fim do Estado Novo, foram construídas pelas elites políticas e intelectuais pelo menos três imagens da nação, uma em que o povo estava ausente, a segunda em que ele era um fator negativo, e a terceira em que o povo era objeto de uma estratégia paternalista. Isso nos possibilita avançar um pouco mais na argumentação que viemos apresentando. Em princípio, não haveria qualquer razão que impedisse que a retórica do multiculturalismo viesse a substituir a perspectiva civilizadora, caminhando para um desenho em que a diversidade ficasse engessada e se instalasse comodamente dentro das práticas do paternalismo.

É interessante observar, no entanto, que todas as mudanças deflagradas não cabem de modo algum na doutrina e na retórica de multiculturalismo. Essa hipótese foi excluída pelos rumos que a aplicação das recomendações constitucionais foi assumindo nas últimas décadas. As lideranças e intelectuais indígenas exercem forte crítica contra a exotização de suas crenças e costumes, não as pensando unicamente como tradições pretéritas, que pudessem ser congeladas artificialmente e ficar imunes às necessárias adaptações e mudanças.

A separação entre o que deve (ou não) ser incorporado, sobre as inovações e recriações, não deve mais ser realizada pelas autoridades oficiais nem pelos especialistas (antropólogos, indigenistas, ONGs), mas pelas próprias coletividades (isto é, suas

lideranças e intelectuais orgânicos). Já não são aceites mais critérios que venham a colocar os indígenas em condições de subordinação em face dos processos decisórios.

Tudo isso aponta para formas novas de realização da cidadania, em que o paternalismo não tenha mais lugar. Os confrontos que irão se seguir decorrem da dificuldade da sociedade em despojar-se de tal imagem, que tem atrás de si uma longa história, e ainda pode servir a perspectivas tutelares de alguns grupos sociais.

### Referências Bibliográficas

Andrada e Silva, José Bonifácio de. Apontamentos para a civilização dos índios bravos do Império do Brasil. In: Cunha, Manuela Carneiro da (org.). *Legislação indigenista no século XIX*. São Paulo: Comissão Pró-Índio de São Paulo/Edusp, 1992. p. 347-360.

Brasil. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília: DOU, 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm).

Carvalho, José Murilo de. Brasil: nações imaginadas. In: \_\_\_\_\_. *Pontos e bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. p. 233-268.

Cunha, Manuela Carneiro da. *Os direitos do índio. Ensaios e documentos*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

Guimarães, Paulo Machado. *Legislação indigenista brasileira: coletânea*. São Paulo: Loyola, 1989.

Instituto Socioambiental (ISA). *Povos Indígenas no Brasil, 1996/2002*. São Paulo: ISA, 2002.

Krasburg, Karola; Grankowicz, Márcia (org.). *Demarcando terras indígenas na Amazônia: experiências e desafios de um projeto de parceria*. Brasília. Funai/PPTAL/GTZ, 1999. V. 1.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. (org.). Demarcando terras indígenas na Amazônia: experiências e desafios de um projeto de parceria. Brasília. Funai/PPTAL/GTZ, 2002. V. 2. p. 181-199.

Pacheco de Oliveira, J. Caramuru, os índios e o Brasil: revisão de um paradigma historiográfico. In: Reunião Brasileira de Antropologia, 26. 2008, Porto Seguro. *Anais...* Porto Seguro: ABA, 2008.

\_\_\_\_\_. Entre la ética del dialogo intercultural y una nueva modalidad de colonialismo: los pueblos indígenas en las directrices del Banco Mundial. In: \_\_\_\_\_. (org.). *Hacia una antropología del indigenismo.* Lima/Rio de Janeiro: CAAAP/Contra Capa, 2006.

\_\_\_\_\_. Os indígenas na fundação da Colônia: uma abordagem crítica. In: Fragoso, João; Gouveia, Fátima (org.). *O Brasil colonial.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. V. 3.

\_\_\_\_\_. Os instrumentos de bordo: expectativas e possibilidades de trabalho do antropólogo em laudos periciais. In Silva O.; Luz, L.; Helm, M. C. V. (org.). *A perícia antropológica em processos judiciais.* Florianópolis: UFSC, 1994. p. 115-139.

\_\_\_\_\_. Terras indígenas: uma análise preliminar de seu reconhecimento oficial e de outras destinações sobrepostas. In: \_\_\_\_\_. (org.). *Terras indígenas no Brasil.* Rio de Janeiro: Cedi/Museu Nacional, 1987. p. 7-32.

\_\_\_\_\_; Almeida, Alfredo W. Berno. Demarcação e reafirmação étnica: um ensaio sobre a Funai. In: \_\_\_\_\_. (org.). *Indigenismo e territorialização: poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo.* Rio de Janeiro: Contra Capa, 1998.

\_\_\_\_\_; Iglesias, Marcelo Piedrafita. Las demarcaciones participativas y el fortalecimiento de las organizaciones indígenas. In: Pacheco de Oliveira, J. (org.). *Hacia una antropología del indigenismo.* Lima/Rio de Janeiro: CAAAP/Contra Capa, 2006.

\_\_\_\_\_; Ricardo, Carlos Alberto. Apresentação. In: \_\_\_\_\_. (org.). *Terras indígenas no Brasil.* Rio de Janeiro: Cedi/Museu Nacional, 1987. p. 1-5.

Ricardo, Fany; Capobianco, João Paulo Ribeiro. Unidades de conservação na Amazônia Legal. In: Capobianco, João Paulo Ribeiro et al. (org.). *Biodiversidade na Amazônia*

*brasileira.* Avaliação e ações prioritárias para a conservação, uso sustentável e repartição de benefícios. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2001. p. 246-250

Santos, Sílvio Coelho dos. Povos indígenas e a Constituinte. Porto Alegre: Movimento/EDUFSC, 1989.

Silva, Aracy Lopes da; Gruponi, Luís Donisete Benzi (org.). A temática indígena na escola. São Paulo: MARI/Unesco, 1995.

Silva, José Afonso da. Terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. In: Santilli, Juliana (org.). Os direitos indígenas e a Constituição. Porto Alegre: NDI/Sergio Fabris Editor, 1993. p. 45-50.

Suess, Paulo. Em defesa dos povos indígenas. Documentos e legislação. São Paulo: Loyola, 1980.

Weffort, Francisco C. *Formação do pensamento político brasileiro.* Ideias e personagens. São Paulo: Ática, 2006.