

RESPEITO AOS TERRITÓRIOS E À CULTURA INDÍGENA E A NECESSIDADE DE DESENVOLVIMENTO DO PAÍS: HÁ UMA SOLUÇÃO PACÍFICA PARA A QUESTÃO?

Valdemar de Siqueira Filho¹

Rodrigo de Almeida Leite²

Victor Breno de Lima³

RESUMO

O ensaio ora proposto trata de estabelecer reflexões sobre um tema que tem repercutido com frequência na atualidade, que é a construção de grandes obras vitais ao desenvolvimento do país, e o respeito à cultura indígena e seus territórios. Este trabalho não possui a intenção de esgotar o tema abordado, que possui diversas vertentes envolvidas, mas procura dar um novo olhar à questão, abordando a cultura como um conceito dinâmico, e estabelecendo que até mesmo a legislação internacional que protege os indígenas não é contrária ao deslocamento destas populações para a construção de grandes empreendimentos. Contudo, o que se estabelece é que se devem seguir rigorosos requisitos para que isto ocorra, de forma a dar oportunidade para que os indígenas possam ter conhecimento dos impactos negativos e dos benefícios da obra, que eles possam ser consultados previamente sobre todos os passos do empreendimento, e que eles possam aproveitar os benefícios advindos, desde que assim seja preferido. Nota-se que devido aos requisitos estabelecidos internacionalmente, muitas vezes os países podem não cumprir todos eles, fator este que tem gerado demandas judiciais. Sem embargo, a mensagem que se quer passar é que até mesmo a legislação internacional permite este tipo de deslocamento de populações indígenas, sempre respeitando sua cultura, e tratando-os como parte fundamental da nação, permitindo que os mesmos possam também tomar decisões sobre o seu destino.

Palavras-chave: Cultura Indígena. Território. Desenvolvimento.

RESPECT FOR INDIGENOUS TERRITORIES AND CULTURE AND THE NEED FOR DEVELOPMENT OF THE COUNTRY: IS THERE A PEACEFUL SOLUTION FOR THE ISSUE?

ABSTRACT

The essay proposed here is to establish thoughts about an issue that has often passed today, which is the construction of major projects vital to the development of the country, and respect for indigenous culture and its territories. This work has no intention of exhausting the subject matter, which has many factors involved, but tries to give a new look at the issue,

¹ Mestre e Doutor em Comunicação e Semiótica pela PUC-SP. Professor da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). e-mail: dhemah@uol.com.br.

² Mestre em Direito pela Universidade de Lisboa e Doutorando em Direito pela Universidade de Salamanca. Professor de Direito Constitucional da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). e-mail: rodrigoleite@ufersa.edu.br.

³ Graduando em Direito pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). e-mail: victorbreno91@hotmail.com.

addressing culture as a dynamic concept, and establishing that even international law that protects the Indians is not contrary to the displacement of these populations for the construction of large projects. However, what is established is that it must follow strict requirements for this to occur, to give the opportunity for the indigenous people may be aware of the negative impacts and benefits of the work, they can be consulted in advance about all steps the venture, and they can enjoy the benefits resulting from that well is preferred. Note that due to the requirements established internationally, countries often can not meet all of them, a factor that has generated lawsuits. Nevertheless, the message you want to convey is that even international law allows this type of displacement of indigenous peoples while respecting their culture and treating them as a fundamental part of the nation, allowing them to also make decisions about its destination.

Keywords: Indigenous Culture. Territory. Development.

Introdução

O costume de discriminar as pessoas que são diferentes ou que não pertencem a determinado grupo pode gerar inúmeros conflitos numa sociedade. Cada diferença, por menor que seja, representa a criação de muitos conflitos, uma vez que a história mostra que, em cada período, a sociedade humana é protagonista de embates.

Em muitos momentos, a herança cultural desenvolvida e aperfeiçoada através de sistemáticas gerações, condiciona a reagir depreciativamente em relação ao comportamento daqueles que agem fora dos padrões aceitos pela maioria da comunidade. Até porque, a participação do indivíduo em sua cultura é sempre limitada, já que nenhum ser humano é capaz de participar de todos os elementos de sua cultura.

Faz-se necessário ressaltar que em nenhuma sociedade todas as condições são previsíveis e controladas. Por isso, a defesa dos direitos culturais se aperfeiçoa a cada momento na doutrina moderna e na capacidade que os seres humanos têm de questionar os seus próprios hábitos, e até, de modificá-los.

A defesa dos direitos culturais indígenas está cada vez mais presente, uma vez que não é aceitável que parte de uma população force outra a ter ou deixar de ter tais costumes. Contudo, o trabalho em comento busca inserir na discussão a ideia da dinamicidade de cultura aplicada aos indígenas, respeitando os seus direitos e colocando os índios como protagonistas e auxiliares do desenvolvimento, bem como desmistificar a falsa ideia de que é necessário desrespeitar os direitos culturais indígenas para o desenvolvimento do país, na construção de grandes obras, como a Usina Hidroelétrica de Belo Monte.

Neste sentido, o artigo ora proposto estruturou-se da seguinte forma: inicialmente tratou-se de estabelecer um conceito de cultura mais moderno, de acordo com teorias

antropológicas que reconhecem uma dinamicidade (e não estaticidade) na cultura de determinado povo, ao longo do tempo. Posteriormente, tratou-se de definir aspectos do desenvolvimento sustentável, principalmente aplicados a grandes empreendimentos que podem produzir o deslocamento de populações indígenas, como é o caso das usinas hidroelétricas. Por fim, procurou-se demonstrar o reconhecimento realizado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre a ligação especial entre a população indígena e seus territórios, e também aspectos da Convenção n. 169 da OIT, que não é contrária ao reassentamento dos indígenas, em casos de obras vitais para o desenvolvimento do país, desde que se sigam requisitos rigorosos que permitam o esclarecimento e a consulta prévia à população envolvida, e que possibilitem a sua inserção nos benefícios advindos com o novo empreendimento, se assim for desejado.

Cultura: um conceito dinâmico

As populações indígenas e afrodescendentes, que fazem parte de um grande universo das minorias na América Latina, possuem diferentes histórias e contextos regionais que condicionaram seu passado e seu presente. Neste sentido, é importante ressaltar que ambas foram vítimas da construção de Estados nacionais sobre configurações pluriculturais, sendo historicamente percebidas como um obstáculo para a construção de estados “modernos” (BARTOLOMÉ, 2008, p. 34-49). Não há dúvidas de que as sociedades existentes no continente latino-americano são fundamentalmente plurais – especialmente em termos étnicos e culturais, e que a discussão sobre o direito das minorias está longe de ser pacífica. A verdade é que a tradição política ocidental pouco se ocupou destas questões, ocorrendo uma reviravolta desde as últimas décadas do século passado, onde os países do continente passaram a desenvolver um “novo multiculturalismo”, que consistiu em processos de reformas constitucionais que buscam conceber os Estados como entidades pluriculturais e multiétnicas (PINTO; ÁVILA, 2011, p. 49-66).

A título de ilustração, somente a população indígena oscila (dados de 2008) na América Latina entre 42 e 50 milhões de pessoas (BARTOLOMÉ, 2008, p. 33).

Contudo, não se pode considerar que todas estas culturas distintas sobreviveram através dos séculos. A grande maioria delas operaram processos de transfiguração étnica e cultural, que supõem a reconfiguração das matrizes ou formas culturais existentes no momento do contato, até configurar novas sociedades que lembram, ainda que não reproduza linearmente,

aquele passado. Assim, na América Latina, a diversidade se multiplica, em lugar de se reduzir e ajustar-se aos denominadores comuns desejados pelos Estados. A diversidade é a norma, e não somente um fenômeno de conjuntura (BARTOLOMÉ, 2008, p. 33-49).

O fenômeno da diversidade cultural deve abordar-se também pela mobilização endógena dos grupos particulares, pois suas demandas variam, como, por exemplo, o desejo da participação política no Estado, o reconhecimento oficial de suas línguas e a educação bilíngue e cultural (exemplo dos povos indígenas do México e Peru) (ARIZPE, 1984, p. 19). O que se deve observar é que não se advoga por reter o desenvolvimento econômico dos países para que se protejam esses grupos que possuem um modo próprio de produção e subsistência (em certo modo, atrasado, se tomamos como referencial o modelo ocidental). O importante é que se garanta o seu direito à sobrevivência física e a decidir livremente o curso de sua gestão política, econômica e seu estilo de vida. Por certo, deve-se alertar que esperar que todas as culturas se mantenham intactas é algo utópico e insustentável (ARIZPE, 1984, p. 23-25).

Ao longo do tempo, o ser humano saiu de um patamar sobrenatural e inseriu-se no meio da natureza, sendo agente ativo na construção de uma comunidade, de um governo e de um país. Antigamente, vivia-se em uma sociedade simples, porém hoje os limites territoriais não dificultam a busca do conhecimento e o aperfeiçoamento das relações, e, conseqüentemente, da cultura entre os povos. Através da cultura, é possível aprender e ensinar, sendo ela o conjunto “de traços espirituais e materiais, intelectuais e afetivos que distinguem e caracterizam uma sociedade ou um grupo social e que abrange, além das artes e das letras, os modos de vida, as formas de viver em comunidade ou os valores, as tradições e as crenças”.⁴

Desta forma, a cultura deve ser entendida como um complexo processo de conhecimento e experiências somatórias, resultante de todo o período histórico das gerações, sendo o indivíduo protagonista neste processo, uma vez que conhecimento e experiência devem ser compartilhados com os demais, tornando-a um processo sem fim, de acumulação.

No entanto, o etnocentrismo é um fenômeno universal. É comum a crença de que a própria sociedade é o centro da humanidade, ou mesmo a sua única expressão. As autodenominações de diferentes grupos refletem este ponto de vista, sendo mais justo falar das culturas indígenas e não da cultura indígena. Se fosse dada ao ser humano a possibilidade

⁴ Conceito estabelecido pela UNESCO. Laraia (2001, p. 59) também desenvolve um conceito de cultura bastante salutar: “Culturas são sistemas (de padrões de comportamento socialmente transmitidos) que servem para adaptar as comunidades humanas aos seus embasamentos biológicos. Esse modo de vida das comunidades inclui tecnologias e modos de organização econômica, padrões de estabelecimento, de agrupamento social e organização política, crenças e práticas religiosas, e assim por diante”.

de escolha de todos os costumes do mundo, aqueles que lhes parecessem melhor, eles examinariam a totalidade e acabariam preferindo os seus próprios costumes, tão convencidos estão de que estes são melhores do que todos os outros (LARAIA, 2001, p. 11).

O ser humano é o resultado do meio cultural em que nasceu, aprendeu e viveu. Ele é um herdeiro de um longo processo acumulativo, que reflete o conhecimento e a experiência adquiridos pelas numerosas gerações que o antecederam, mas isso não o impede que inove em seu meio.

É inquestionável a importância e a riqueza da cultura e população indígenas. Os membros destas comunidades não podem ser tratados com inferioridade ou, muito menos, como inimigos da nação. Pelo contrário, eles fazem parte do país e têm muita importância no seu desenvolvimento. O ordenamento jurídico brasileiro inclusive dá uma atenção especial aos índios e não aos silvícolas (aquele que vive na selva), como, por exemplo, a Lei 6.001/1973 (Estatuto do Índio), que o colocava como agente absolutamente incapaz, reputando nulos os atos por eles praticados sem a devida representação. Porém, a constante inserção social do índio na sociedade brasileira, e a conseqüente absorção de valores e hábitos (nem sempre sábios) da civilização ocidental, justifica a sua inclusão, no Código Civil de 2002, no rol de agentes relativamente capazes (GAGLIANO, 2011, p. 144).

A Constituição Federal do Brasil de 1988 também reconhece o valor dos índios em seu artigo 231 fazendo alusão à sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, no cenário nacional e regional, abrindo espaço para os direitos dos indígenas, principalmente os culturais.

Sem embargo, não se deve dogmatizar a ideia de que a cultura se desenvolve de maneira estática ou uniforme, de tal forma que era de se esperar que cada sociedade percorresse as etapas que já tinham sido percorridas pelas sociedades mais avançadas. Cultura não é copiar o que o outro faz, ou estabelecer que a cultura de determinada comunidade é superior à de outra.

Nestes termos, Laraia (2001, p. 44) faz referência a Cesare Lombroso (1835-1909), criminalista italiano que correlacionava aparência física com tendência para comportamentos criminosos. Homens de pele escura, por exemplo, tinha tendência ao crime. Por mais absurda que possa parecer, a teoria de Lombroso encontrou grande receptividade popular e chegou até a ser ministrada em alguns cursos de direito como verdade científica. Crenças assim contêm a semente do racismo, do preconceito, da intolerância, e, frequentemente, são utilizadas para justificar a violência praticada contra pessoas de grupos distintos.

Essa tendência decorre do fato de que as chamadas “sociedades simples”, como as sociedades indígenas, para alguns, dão realmente uma impressão de estaticidade, o que não reflete a realidade. Pode-se afirmar que existem dois tipos de mudança cultural: uma que é interna, resultante da dinâmica do próprio sistema cultural, e uma segunda que é o resultado do contato de um sistema cultural com outro.

Os grupos indígenas, ao estabelecerem contato com as demais culturas, fatalmente não retornarão a um tipo de vida ancestral sem qualquer problema. Novas oportunidades e direitos devem ser dados aos índios, que a partir de uma ação autônoma podem reorganizar suas vidas, e este caminho ocorrerá em relação aos processos de troca e contribuições entre diferentes tipos de sociedade.

Seguindo este raciocínio, Laraia (2001, p. 95) conclui que:

as sociedades indígenas isoladas têm um ritmo de mudança menos acelerado do que o de uma sociedade complexa, atingida por sucessivas inovações tecnológicas. Esse ritmo indígena decorre do fato de que a sociedade está satisfeita com muitas de suas respostas ao meio e que são resolvidas por suas soluções tradicionais. Mas esta satisfação é relativa; muito antes de conhecer o machado de aço, os nossos indígenas tinham a consciência da ineficácia do machado de pedra. Por isto, o nosso machado representou um grande item na atração dos índios.

Ao propor o respeito aos valores culturais, a abordagem sobre tradução cultural enfatiza que traduzir é recriar um sentido, e isto deslocará inevitavelmente as tradições das duas culturas nesta relação, sendo que o mais importante não estaria na manutenção da tradição como forma estática, pois assim ela necessariamente caminhará para a morte. Assim, a maior contribuição para a continuidade da tradição seria a inovação, e não a redundância de práticas que, ao longo da história, perdem seu valor de agregação social, sendo que este aspecto ainda não foi levado em consideração pela grande maioria dos autores da área do direito.

Esta dinamicidade cultural passa a demonstrar que, em casos de deslocamento de populações indígenas para a construção de empreendimentos para o desenvolvimento do país, o prejuízo causado com a “intromissão” na cultura indígena pode ser minorado. Contudo, deve ser sempre dada a oportunidade de escolha a estas populações que foram afetadas. A renovação cultural, como já referido, virá de qualquer modo: seja através dos integrantes da própria cultura (de forma mais lenta), ou pelo contato com novas culturas, aproveitando o que estas podem lhe oferecer de melhor, ocorrendo assim uma “manutenção renovada” desta cultura, que não perde sua essência, mas se reconstrói ao longo do tempo.

Desenvolvimento Sustentável como contraponto à “interferência” na cultura indígena

Atualmente, um dos maiores desafios do Brasil é a produção de energia elétrica com o menor impacto ambiental possível. A melhor alternativa para alcançar esse objetivo é a produção através das usinas hidroelétricas, uma vez que o modelo de desenvolvimento almejado não é aquele a qualquer custo, porém, o que produz mais, com o menor número de agressões ao meio ambiente, composto por fauna, flora e pelas comunidades. O Brasil é um país privilegiado, por ter potencialidade natural para a produção de energia através das hidroelétricas, e não pode deixar de aproveitar esta força natural.

Quanto à questão técnica, a usina hidroelétrica apresenta inúmeras vantagens, como a desnecessidade de qualquer combustível que polua o meio ambiente ou o ar, como o carvão e o petróleo. O seu “combustível” necessário é a água; o preço da eletricidade é constante; geração estável o ano inteiro; as usinas hidroelétricas possuem uma vida longa (a Usina de Itaipu, por exemplo, está ativa há mais de 30 anos e é responsável por 1/6 da produção de energia elétrica brasileira, e sem vazamentos de material radioativo ou resíduos).

Segundo dados da Empresa de Pesquisa Energética⁵ (EPE), 2/3 do potencial hidroelétrico brasileiro falta ser explorado e 50% desse potencial localiza-se na região amazônica, onde predomina grande parte das restantes comunidades indígenas existentes no Brasil.

Uma obra desse porte (usinas hidroelétricas) causa profundas mudanças nas áreas inundadas, geralmente criando grandes reservatórios de água e mudanças no curso dos rios, alterando questões ambientais, culturais e territoriais dos moradores locais. Por isso, as empresas e os governos devem fazer um trabalho sério e responsável de expropriação e indenização dessas mudanças e danos. Eis a razão para um estudo prévio integrado de todos esses impactos.

O laço cultural do indígena com a terra e a natureza é inegável, e por isso tem que ser levado em consideração. O Estado não pode expulsar os indígenas das suas terras e perder sua cultura. Não pode haver força, mas sim ser criado um processo natural, equilibrado e aceito por ambos os lados. Não se pode caracterizar esse processo como uma luta, não deve haver ganhadores e perdedores, mas uma nação vencedora, com projetos e produção de energia elétrica limpa, respeitando-se os direitos dos indígenas que foram afetados diretamente com a obra.

⁵ Dados disponíveis em: < <http://www.epe.gov.br/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 19 jun. 2012.

A tecnologia, a economia de subsistência e os elementos da organização social, diretamente ligados à produção, constituem o domínio mais adaptativo da cultura. É neste domínio que usualmente começam as mudanças adaptativas que depois se ramificam (LARAIA, 2001, p. 60).

A inclusão das comunidades indígenas tem que fazer parte do projeto de desenvolvimento sustentável da nação, afinal muito desses povos continuam desassistidos, sendo evidente a necessidade e a presença do Estado nessas comunidades. A manutenção da cultura indígena tem que ser preservada e com a possibilidade de inovação e renovação.

Medidas como a doação de terras da mesma qualidade e do mesmo tamanho, próximas dos rios que têm os laços culturais e as indenizações necessárias, são questões fundamentais a serem respeitadas em processos de deslocamento destas populações. Ao se construir uma hidroelétrica, não se acaba o rio. Pode-se até modificar seu curso, mas nunca ocasiona a sua extinção. E o proveito da obra com a irrigação de terras, criadouros de peixes, desportos aquáticos e a prevenção de inundações, assim como a proposta de trabalho para os indígenas que desejarem laborar no empreendimento, respeitando-se seus rituais religiosos, são atitudes que facilitam o trabalho do desenvolvimento sustentável. É um processo trabalhoso, mas necessário para o respeito e a manutenção da cultura, e, conseqüentemente, do respeito aos direitos humanos indígenas.

Ao tratar-se de desenvolvimento sustentável, tem-se que atentar para todas essas questões, afinal, o indígena, em regra, não dá ao dinheiro a mesma importância que o indivíduo da cidade, e os aspectos de sua cultura são muito mais importantes para eles. Em razão destes fatos, os governos e as empresas devem trabalhar de modo mais cuidadoso, uma vez que a cultura indígena é bem mais que um arco e uma flecha. É a história e o presente do povo brasileiro.

Exemplos bem-sucedidos de usinas hidroelétricas que causaram grandes impactos

O Brasil possui atualmente diversas Usinas Hidroelétricas em atividade, e ainda possui um potencial energético muito grande para ser aproveitado. É neste compasso que devem ser demonstrados exemplos bem-sucedidos destes empreendimentos que causaram grandes impactos nas populações envolvidas, mas que, com um planejamento bem executado, e com medidas sociais bem implementadas, proporcionaram mais benefícios que prejuízos para o país e para os povos envolvidos.

Um exemplo essencial foi a construção da Usina Hidrelétrica Luiz Gonzaga, ou Usina de Itaparica, localizada no Estado de Pernambuco. A obra surgiu de um programa de desenvolvimento do governo brasileiro para a região Nordeste, na década de 1970. A construção da usina serviu como suporte para viabilizar o crescimento da região, castigada pelas secas prolongadas, pela dificuldade de tratamento do solo, e o desenvolvimento da agricultura.

Aproveitando as potencialidades do Rio São Francisco, o local escolhido foi a cachoeira de Itaparica, localizada entre as cidades de Petrolândia/PE e Glória/BA. Nesta área já existia uma usina velha, que não mais atendia as necessidades de abastecimento de energia elétrica da região. A construção da usina teve início em 1979 e duraram nove anos até o enchimento do lago e operação em 1988. O seu reservatório ocupa uma área de 834 km² e se estende da cidade de Petrolândia até Belém do São Francisco, abrangendo ainda os municípios de Itacuruba e Floresta, em Pernambuco, e Glória, Rodelas e Chorrochó na Bahia.

Para a construção desse reservatório, foram totalmente inundadas as cidades de Petrolândia, Itacuruba, Rodelas e o povoado de Barra do Tarrachil. Foram construídas, então, novas sedes municipais destas cidades. Estes acontecimentos tiveram grande repercussão entre as comunidades atingidas e provocaram também manifestações de revolta. Organizados em sindicatos, essas populações se mobilizaram e negociaram, junto à Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), garantias de melhores condições de vida, sistema de transporte, moradia, saúde, educação e área de produção.⁶ Famílias inteiras foram expropriadas, fazendas centenárias que iam além do vínculo econômico foram inundadas, contudo, foram dadas as oportunidades para esse processo natural de dinamização da cultura.

Segundo dados oficiais do Ministério de Minas e Energia, a capacidade de geração da usina é cerca de 1 milhão e 480 mil kW, o reservatório acumula quase 11 bilhões de m³ (metros cúbicos), ocupando a área de 834 km². A formação do lago inundou áreas antes habitadas por 10 mil e 500 famílias que foram reassentadas em três cidades e um povoado, em projetos de irrigação que hoje contam com mais de 15.000 hectares em operação.⁷

A construção desta grande obra, vital para o Nordeste brasileiro, é um exemplo a ser divulgado, e um caso de sucesso e de respeito à população envolvida, que negociou, com o

⁶ Itanotempo – História da Usina Hidroelétrica de Itaparica. Disponível em: <<http://www.itanotempo.com.br/historia.asp>>. Acesso em: 16 jun. 2012.

⁷ Ministério de Minas e Energia, Governo Federal do Brasil. Reassentamento de Itaparica. Disponível em: <http://www.abrazil.gov.br/avalppa/RelAvalPPA2002/content/av_prog/285/prog285.htm>. Acesso em: 16 jun. 2012.

governo e com a CHESF, melhores condições de vida para as famílias que foram removidas de suas terras originárias.

A legislação internacional não é contrária ao deslocamento de populações indígenas para a construção de empreendimentos para o desenvolvimento econômico

A comunidade jurídica internacional também cria meios para o respeito e a consolidação dos direitos culturais indígenas. Muitos países, principalmente os de território latino, praticamente devastaram e excluíram os índios e sua cultura. Contudo, a legislação internacional não é contrária ao deslocamento das comunidades indígenas para a construção de empreendimentos estritamente necessários ao desenvolvimento de todo o país.

O Direito Internacional estabelece um conceito de autodeterminação dos povos que se vincula mais ao reconhecimento da existência dos povos e da preservação de suas identidades culturais, em todos os seus aspectos, do que a qualquer espécie de pretensão territorial.

Gradativamente, a população indígena conquista espaço, nos ordenamentos internacionais, de proteção e garantia dos seus direitos, conforme ressalta o artigo 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos:

Os Estados Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.⁸

A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes, ratificada pelo Congresso Nacional através do Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002, publicado no Diário Oficial da União, em 21 de junho de 2002, substituindo a antiga Convenção 107, adotou diversas proposições de caráter obrigatório para os países signatários, tendo como objetivo orientar as ações dos governos em matéria indígena, dentre outras: a necessidade de adoção do conceito de povos indígenas ao âmbito do direito interno; o princípio da autoidentificação como critério de determinação da condição de índio; o direito de consulta sobre medidas legislativas e

⁸ Convenção Americana de Direitos Humanos. Disponível em: http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm. Acesso em: 18 jun. 2012.

administrativas que possam afetar os direitos dos povos indígenas; o direito de participação dos povos indígenas, pelo menos na mesma medida assegurada aos demais cidadãos, nas instituições eletivas e órgãos administrativos responsáveis por políticas e programas que lhes afetem; o direito dos povos indígenas decidirem suas próprias prioridades de desenvolvimento, bem como o direito de participarem da formulação, implementação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional que lhes afetem diretamente; o direito dos povos indígenas serem beneficiados pela distribuição de terras adicionais, quando as terras de que disponham sejam insuficientes para garantir-lhes o indispensável a uma existência digna ou para fazer frente a seu possível crescimento numérico; e o direito a terem facilitadas a comunicação e a cooperação entre os povos indígenas através das fronteiras, inclusive por meio de acordos internacionais.⁹

Seguindo este contexto de proteção, a Corte Interamericana tratou do direito das comunidades indígenas, em dois casos pioneiros: o caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awastingni vs. Nicarágua¹⁰ e o caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai.¹¹ Estes casos servem de paradigma para a reinterpretação do direito de propriedade no continente americano.

De acordo com a Corte Interamericana, os países devem considerar que os direitos territoriais indígenas são de natureza distinta, pois são intimamente relacionados com a sobrevivência dos povos indígenas e seus membros, sua identidade, a reprodução de sua cultura, suas possibilidades de desenvolvimento e o cumprimento de seus planos de vida.¹² Além disso, esta reinterpretação do direito de propriedade seria “necessária para a consecução do objetivo coletivo de respeitar as identidades culturais em uma sociedade democrática e pluralista no sentido da Convenção Americana”.¹³

No tocante a este ponto, Melo (2006, p. 35) afirma que o desenvolvimento mais importante da Corte Interamericana foi esta interpretação evolutiva do artigo 21 da Convenção Americana. Com esta atitude, a Corte rompe com uma concepção civilista que “encara a propriedade como um direito eminentemente individual, para dar a esse direito um alcance concorde com o âmbito dos direitos humanos, ou seja, que engloba a diversidade de modos de vida válidos e dignos de proteção e garantia”.

⁹ Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/17317/a-convencao-169-da-oit-e-a-declaracao-de-direitos-dos-povos-indigenas#ixzz1yLLEv9A>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

¹⁰ Esta decisão foi prolatada em 31 de agosto de 2001.

¹¹ Decisão proferida em 17 de junho de 2005.

¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentença do Caso Yakye Axa, parágrafos 146 e 147.

¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentença do Caso Yakye Axa, parágrafos 146 e 148.

Desta forma, no caso Awás Tingni, a Corte Interamericana reconhece que entre os “indígenas existe uma tradição comunitária sobre uma forma comunal da propriedade coletiva da terra, no sentido de que o pertencimento desta não se centra no indivíduo, mas no grupo e sua comunidade”. Assim, a Corte afirma que esta forma de propriedade também deve ser respeitada.¹⁴

A Corte também decidiu que a ligação das comunidades indígenas e seus territórios, incluindo os recursos naturais existentes e seus elementos imateriais, devem ser protegidos nos moldes do artigo 21 da Convenção Americana. Assim, define que o termo “bens”, descrito na Convenção, alcança “os elementos corporais e não corporais e qualquer outro objeto imaterial suscetível de ter um valor”.¹⁵ Neste contexto, a Corte considera que a relação especial existente entre os povos indígenas e seus territórios vai além da mera posse e gozo dos elementos materiais que a compõem, sendo o território “um elemento material e espiritual do qual devem gozar plenamente, inclusive para preservar seu legado cultural e transmiti-lo às gerações futuras”.¹⁶

É interessante notar que por mais que a Corte Interamericana reconheça a espiritualidade da ligação entre os povos indígenas e o seu território, pelo caráter peculiar de sua cultura, este mesmo tribunal internacional adota em seus julgamentos a Convenção nº 169 da OIT. E esta normativa internacional reconhece que a população indígena pode ser reassentada em locais diversos de sua origem, desde que o Estado siga os procedimentos determinados no art. 16 da referida Convenção:

Artigo 16

1. Com reserva do disposto nos parágrafos a seguir do presente Artigo, os povos interessados não deverão ser trasladados das terras que ocupam.
2. Quando, excepcionalmente, o traslado e o reassentamento desses povos sejam considerados necessários, só poderão ser efetuados com o consentimento dos mesmos, concedido livremente e com pleno conhecimento de causa. Quando não for possível obter o seu consentimento, o traslado e o reassentamento só poderão ser realizados após a conclusão de procedimentos adequados estabelecidos pela legislação nacional, inclusive enquetes públicas, quando for apropriado, nas quais os povos interessados tenham a possibilidade de estar efetivamente representados.
3. Sempre que for possível, esses povos deverão ter o direito de voltar a suas terras tradicionais assim que deixarem de existir as causas que motivaram seu traslado e reassentamento.

¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentença Caso Awás Tingni, parágrafo 149.

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentença Caso Awás Tingni, parágrafo 144.

¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentença Caso Awás Tingni, parágrafo 149.

4. Quando o retorno não for possível, conforme for determinado por acordo ou, na ausência de tais acordos, mediante procedimento adequado, esses povos deverão receber, em todos os casos em que for possível, terras cuja qualidade e cujo estatuto jurídico sejam pelo menos iguais aqueles das terras que ocupavam anteriormente, e que lhes permitam cobrir suas necessidades e garantir seu desenvolvimento futuro. Quando os povos interessados preferirem receber indenização em dinheiro ou em bens, essa indenização deverá ser concedida com as garantias apropriadas.

5. Deverão ser indenizadas plenamente as pessoas transladadas e reassentadas por qualquer perda ou dano que tenham sofrido como consequência do seu deslocamento.

A partir da análise do dispositivo supracitado, percebe-se que para que se desloque uma população indígena, são necessários vários procedimentos a serem realizados, o que nem sempre é feito pelos Estados, ante as dificuldades em proceder com tantos detalhes, e também porque são aspectos delicados de uma cultura que estão em jogo. Em outros casos, os governantes mesmo conscientes destes aspectos, sabem que é difícil uma população indígena consentir em abdicar de seu território para transladar-se a outro. E nestes casos, acabam por iniciar o processo sem a consulta prévia aos povos envolvidos e/ou sem um acordo prévio concluído, o que quase sempre gera conflitos e revolta da população, assim como demandas judiciais.

A legislação internacional deixa claro que em tese deve haver o respeito a estas culturas. Porém, se for necessário o seu deslocamento para a realização de obras que venham a suprir uma necessidade vital do país, deve-se respeitar várias questões específicas das culturas envolvidas, além de serem propiciados os meios de participação destas populações nas tomadas de decisões, de preferência em comum acordo com os órgãos responsáveis pelo reassentamento.

A razão de ser dessa dificuldade para lidar com os povos indígenas encontra-se justamente nesta ligação especial que eles possuem em relação ao seu território. É uma questão cultural, inclusive já reconhecida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (já referida acima), e que deve ser devidamente respeitada. Somente assim, deve-se consentir com a retirada destas populações de sua terra natal.

Ainda no tocante à questão cultural, nestes casos extremos de remoção, deve-se também proporcionar a possibilidade da inserção da população indígena nos benefícios advindos com a construção das obras realizadas. Realizando-se este caminho, abre-se uma porta de ligação entre as culturas, onde ambas acabarão por interagir e se reconstruírem, sem perder a sua essência. Este processo pode ser lento ou rápido, a depender de caso, e acaba sendo um

processo natural. É o que afirma Laraia (2001, p. 96), quando ressalta que há dois tipos de mudança cultural: uma que é interna, e resulta da dinâmica do próprio sistema cultural, e uma segunda que é o resultado do contato de um sistema cultural com outro. No primeiro caso, o ritmo da mudança pode ser lento, mas também pode ser alterado por elementos históricos, como uma catástrofe ou uma grande inovação tecnológica. O segundo caso pode ser mais rápido e brusco, mas também pode ser um processo menos radical, sem grandes traumas.

Ainda sobre este tema, Fink (2004, p. 101-102) chama a atenção para o fato de que, se uma população que atravessa um processo de mudança cultural não perde sua identidade, mas, pelo contrário, os novos valores incorporados a reafirmam, este processo de transformação não só é aceitável como também seria inclusive desejável, pois implicaria incorporar novos valores que não se opõem nem eliminam os anteriores.

O que se deve perceber do espírito da Convenção nº 169 da OIT é que ela praticamente obriga o Estado a garantir o direito dos povos indígenas decidirem suas próprias prioridades de desenvolvimento, bem como o direito de participarem da formulação, implementação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional que lhes afetem diretamente. Ao realizarem obras de desenvolvimento que venham a afetar o território destas populações, o Estado deve consultá-los previamente sobre os objetivos da obra, informando todos os detalhes, impactos, benefícios e prejuízos envolvidos, possibilitando que os mesmos possam exprimir suas vontades, de acordo com a sua cultura, garantindo-lhes a participação efetiva neste processo de desenvolvimento, e permitindo que a população possa gozar dos benefícios se assim for o seu desejo. São estas questões que devem ser respeitadas, e que podem fazer com que haja uma “manutenção” sadia destas culturas, sem perder a oportunidade de desenvolvimento do país.

Considerações finais

O tema ora explanado possui um grande relevo no Brasil, principalmente por conta das questões polêmicas envolvendo a construção da Usina Hidroelétrica de Belo Monte. Por certo, o posicionamento aqui levantado não reflete a unanimidade da doutrina, mas, pelo contrário, adota um posicionamento que para alguns pode parecer contrário à manutenção da cultura da população indígena e seus rituais religiosos, que possuem ligação com o território onde habitam.

No entanto, como já afirmado, não se busca defender um desenvolvimento do país sem qualquer respeito a estas populações. A própria legislação internacional da OIT analisada permite o deslocamento destas populações, desde que elas sejam reassentadas em terras semelhantes, que se paguem indenizações, e que se informe de todos os detalhes das obras, a fim de que elas possam tomar decisões a respeito do seu futuro.

O próprio Brasil já efetuou projetos grandiosos de construções de usinas, como explanado com o caso da Usina Luiz Gonzaga, no Nordeste do país. Certamente, a construção de três novas cidades, e o deslocamento de dez mil e quinhentas famílias não foi uma tarefa fácil. Antes de tudo partiu de um comprometido trabalho social por parte dos órgãos e empresas envolvidas, que permitiu um grande desenvolvimento da região com o funcionamento da obra. E o mesmo pode ocorrer com as populações indígenas. Basta que se queira ter o devido respeito a estas culturas, tratando-as não como algo diferente, mas como um tesouro a ser bem guardado e renovado.

Referências

ARIZPE, Lourdes. Pluralismo Cultural y desarrollo social en América Latina: Elementos para una discusión. **Estudios Sociológicos**, v. 2, n. 4, p.17-28, 1984.

BARTOLOMÉ, Miguel A. La diversidad de las diversidades. Reflexiones sobre el pluralismo cultural en América Latina. **Cuadernos de Antropología Social**, n. 28, p. 33-49, 2008.

FINK, Andrés. La Cultura Como Punto de Partida Para la Comprensión de los Problemas Políticos de América Latina. **Colección**, n. 15, p. 97-124, 2004.

GAGLIANO, Pablo Stolze; FILHO, Rodolfo Pamplona. **Novo Curso de Direito Civil – Parte Geral**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

LARAIA, Roque de Barros. **Cultura: um conceito antropológico**. 14. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

MELO, Mário. Últimos Avanços na Justiciabilidade dos Direitos Indígenas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **Revista Sur**, ano 3, n. 4, p. 30-47, 2006.

PINTO, Simone Rodrigues; ÁVILA, Carlos Federico Dominguez. Sociedades plurales, multiculturalismo y derechos indígenas en América Latina. **Política y Cultura**, n. 35, p. 49-66, primavera 2011.

Artigo recebido em junho de 2013 e aprovado em junho de 2013.