

POVOS INDÍGENAS E DIREITOS HUMANOS: LUTA POR RECONHECIMENTO¹

Celiane Borges Cavalcante

Mestra em Direitos Humanos pelo Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos – PPGIDH da Universidade Federal de Goiás – UFG. *E-mail:* teiagyn@gmail.com.

Rosani Moreira Leitão

Doutora em Antropologia com vínculo institucional no Museu Antropológico e no Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos – PPGIDH da Universidade Federal de Goiás – UFG.

Roberta Caiado de Castro Oliveira

Mestra em Direito Agrário pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário – PPGDA da Universidade Federal de Goiás – UFG.

Fernando Antonio de Carvalho Dantas

Doutor em Direito e Docente no Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário – PPGDA da Universidade Federal de Goiás – UFG. *E-mail:* fdantas@ufg.br.

Resumo: Considerando que os direitos humanos fundamentais constitucionalmente positivados oferecem orientações para que os conceitos de dignidade, liberdade e igualdade possam se efetivar em ações do Estado, respeitando-se no caso dos povos indígenas as suas particularidades culturais, buscaremos no presente artigo analisar a efetividade da normatização dos direitos dos povos indígenas, no plano internacional e na Constituição brasileira, apontando para a possibilidade de alcançar tal efetividade a partir da rejeição de práticas autoritárias e discriminatórias e da adoção de valores interculturais que primem pela tomada de decisões negociadas coletivamente, numa relação horizontal e mediante a ação compartilhada e democrática, tendo os próprios povos indígenas como os agentes principais nas tomadas de decisões que lhes dizem respeito.

Palavras-chave: Direitos humanos. Povos indígenas. Interculturalidade.

Sumário: Introdução – **1** Direito e povos indígenas no plano internacional – **2** Direito e povos indígenas no Brasil – **3** A (in)efetividade da positivação dos direitos dos povos indígenas – **4** Desconstruir para reconstruir: por uma democracia dialógica e práticas colaborativas e interculturais – Conclusão – Referências

¹ Artigo apresentado no 3º Congresso Internacional de Povos Indígenas da América Latina ocorrido nos dias 3 a 5 de julho do ano de 2019 na Universidade Nacional de Brasília – UnB, em Brasília-DF.

Introdução

Quando se fala em proteção aos direitos humanos infere-se, imediatamente, a existência de um Estado que os assegure e de normas jurídicas que obriguem a respeitá-los. Entretanto, muitas vezes, é o próprio Estado que viola os direitos dos povos indígenas, negando-lhes os seus direitos fundamentais para a garantia de sua dignidade humana, como o direito à terra e ao território, que também são fundamentais para a garantia dos seus direitos culturais específicos.

A Constituição Federal brasileira de 1988, sem dúvida, representa um marco na luta pelos direitos dos povos indígenas. Ao declarar que o Brasil é um país multiétnico, multilíngue e pluricultural e ao prever direitos individuais e coletivos para povos e grupos sociais culturalmente específicos, ou às consideradas “minorias” historicamente subalternizadas, a Constituição de 1988 reconhece a diversidade étnico-cultural da sociedade brasileira e rompe com o paradigma da homogeneidade cultural e linguística historicamente defendida e difundida, rompendo ainda com uma concepção genérica de direitos humanos baseados nos princípios de liberdade, igualdade e dignidade, construída pelas sociedades ocidentais modernas.

Do ponto de vista jurídico-legal, conforme o texto constitucional de 1988, os povos indígenas alcançaram o reconhecimento de sua cidadania e o direito à autonomia como povos culturalmente específicos. Entretanto, completados 30 anos da promulgação da Constituição Federal brasileira em vigor, percebe-se que o reconhecimento e respeito aos direitos indígenas não foi muito além das garantias formais, não tendo ainda resultado em políticas e ações significativas no sentido de tornarem efetivas essas garantias legais.

Reconhecendo a especificidade sociocultural das sociedades indígenas e fazendo referência à sua autonomia, o Estado brasileiro e as convenções internacionais, como é o caso da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, apontam para o reconhecimento de cidadanias diferenciadas referindo-se a direitos difusos associados a identidades coletivas, caracterizadas por suas particularidades culturais.²

No Brasil, embora exista farta legislação de proteção aos direitos dos povos indígenas, inclusive acatando as diretrizes de convenções internacionais sobre o assunto, apesar de alguns avanços, verifica-se na prática que a positivação de tais direitos, por si só, não é suficiente para garantir dignidade a esses povos, fundamento maior dos direitos humanos específicos.

² Essa questão já foi discutida por autores canadenses como Charles Taylor e Will Kymlicka, no caso deste último a partir da noção de cidadania multicultural, com referência às políticas voltadas para as consideradas “minorias” em países como Estados Unidos, Canadá e Austrália. Também já foi tratada por autores latino-americanos com Gulillermo de la Peña, como cidadania étnica ou cidadania cultural.

Podemos apontar alguns avanços pontuais voltados para o reconhecimento, valorização e proteção do patrimônio cultural indígena por meio da política nacional de registro e salvaguarda de bens culturais (LEITÃO, 2019) ou da criação de políticas educativas diferenciadas para os povos indígenas, prevendo, entre outros direitos, o uso das línguas maternas e de seus sistemas de conhecimento nas políticas de educação escolar e processos ensino-aprendizagem (LEITÃO, 2013). Entretanto, assistimos a retrocessos em vários outros aspectos, entre eles, os que dizem respeito aos direitos à terra e aos territórios tradicionais que, embora previstos legalmente, ainda não se efetivaram na sua plenitude e sofrem constantes ataques de grupos interessados em explorar comercialmente essas terras, seus solos e seus recursos vegetais e minerais, interesses muitas vezes legitimados pelo Estado brasileiro.

Com o objetivo de contribuir com a discussão dessas questões, abordaremos neste ensaio algumas possibilidades de efetivação desses direitos, seus avanços e retrocessos, depois de traçarmos um breve panorama dos direitos indígenas no plano internacional e no Brasil. Desse modo, o nosso propósito será identificar e discutir questões referentes ao protagonismo indígena no reconhecimento e defesa de seus direitos. Pretendemos também apontar possibilidades para a efetivação e proteção dos direitos humanos de indivíduos e povos indígenas desconstruindo ideias homogeneizadoras e subalternizantes e propondo a adoção de práticas que primem pelo diálogo intercultural, democrático e colaborativo numa relação de horizontalidade e não de assimetria. Desse ponto de vista, os povos indígenas, além de sujeitos de direitos e de fala, também são sujeitos de conhecimento e agentes capazes de se representarem por si mesmos e de serem autores e coautores de políticas e de projetos relacionados aos seus territórios e às suas comunidades, podendo contribuir também para a superação de políticas públicas etnocêntricas e de caráter colonizador.

1 Direito e povos indígenas no plano internacional

O Direito Internacional e sua relação com os povos indígenas se estabelece a partir dos tratados e convenções. Em conformidade com esses instrumentos, o ordenamento jurídico brasileiro, constitui-se não apenas em mecanismo de afirmação de direitos, mas atuando também no controle da relação do Estado com esses povos considerados minorias populacionais e que vivenciaram processos históricos de opressão e de colonização mais acentuados do que o restante da sociedade brasileira, visto que foram alvos de políticas indigenistas e de práticas de colonialismo interno que, por muito tempo, controlaram e administraram suas vidas (CASANOVA, 2007).

São inúmeras as competências das instituições internacionais que acompanham as questões indígenas, no caso, são órgãos colegiados que participam na implementação e cumprimento das normas de direitos humanos. Contudo, Villares (2013, p. 46) alerta sobre a atenção que deve ser dada às análises das informações apresentadas por essas organizações quando confrontadas com os relatórios dos Estados nacionais, visto que “falta o necessário entendimento da complexidade de um país e do papel limitado que tem o Estado em mudar situações históricas e socialmente injustas”. O autor ainda aponta que,

a própria opinião pública internacional, se por um lado forma uma rede de organizações não-governamentais que se coloca ao lado da afirmação dos direitos indígenas, por outro desconhece quase que completamente a realidade do país criticado, perpetuando assim a visão etnocêntrica. (VILLARES, 2013, p. 46)

Podemos dizer que um dos maiores desafios dos direitos humanos quanto à questão dos direitos indígenas, está na superação deste não reconhecimento das características especiais desses povos e na falta de conhecimento de suas complexidades. O não reconhecimento se revela muitas vezes em discursos de agentes públicos e de pessoas e empresas interessadas em explorar recursos naturais nos territórios indígenas, partindo de uma lógica de mercado que desconsidera as lógicas internas de cada povo no que se refere aos usos desses recursos, que geralmente ocorrem de um forma integrada com outros âmbitos da vida social e cultural e não parte de uma concepção puramente instrumental e extrativista.

Não só no Brasil, mas também em outros países latino-americanos, esses discursos normalmente se orientam pela ideia de uma suposta integração das sociedades indígenas às sociedades nacionais. Eles não levam em conta as assimetrias recorrentes nesses processos de integração em que os povos indígenas se encontram em situações desfavoráveis e em que nem sempre seus direitos individuais e coletivos, previstos em instrumentos internacionais e na legislação brasileira, são respeitados.

No Brasil, os projetos de desenvolvimento e ações extrativistas empresariais que avançam sobre os territórios indígenas são responsáveis por muitos conflitos, pois desequilibram ecossistemas e causam impactos nas formas de vida desses povos indígenas, que vão desde deslocamentos de populações até desastres ambientais, como o ocorrido na região de Mariana, MG, num empreendimento de mineração de responsabilidade das empresas Vale do Rio Doce e Samarco, em novembro de 2016, atingindo o povo Krenak e outras populações regionais. Ainda assim, essas ações são geralmente justificadas por um discurso pautado numa noção de progresso, que coloca os indígenas como obstáculos ao desenvolvimento

por não se adequarem à tríade: capacidade de trabalho, de produção e de consumo, dentro de uma concepção de mercado e de acumulação capitalista muito distante das concepções que orientam os modos de vida indígenas.

Para além da problemática desenvolvimentista, Vieira e Lunelli (2015, p. 100) mencionam o direito à consulta prévia que tem sido outro tema central no que se refere aos conflitos socioambientais. A ausência de efetividade do direito à consulta tem demonstrado que “entre o discurso de proteção de direitos humanos e as políticas desenvolvimentistas empreendidas pelo Estado brasileiro há uma evidente contradição”. Neste contexto, entretanto, há que se admitir a importância da proteção dada aos povos indígenas na esfera internacional que através da declaração dos direitos humanos, dos tratados e convenções, tem seus direitos reconhecidos e caso ratificados pelos Estados, estes povos podem exigir das autoridades nacionais o seu cumprimento. Na esfera internacional, a Declaração sobre os Povos Indígenas e Tribais, que é parte da Convenção nº 169 da OIT (Organização Internacional do Trabalho) é tida como um marco fundamental no Direito Internacional direcionado aos povos indígenas. Nela estão estabelecidas as bases para a política indigenista dando ênfase à autonomia destes povos e enumerando as obrigações estatais para a sua proteção com relação aos seus territórios, práticas culturais e modos de viver.

A Convenção nº 169 da OIT (1989) “representa essencialmente a busca por uma proteção coletiva, da identidade do grupo, do resguardo do seu patrimônio cultural conforme suas tradições, sem submissão ou dependência, ressaltando os traços culturais distintivos” (SQUEFF, 2016, p. 65), sendo entendida como um divisor de águas no que tange aos direitos dos povos indígenas na seara internacional, servindo como base para os demais documentos que se seguiram por abandonar o emprego do viés integracionista anteriormente em vigência.

Ratificada pelo Estado brasileiro em 2002, a Convenção nº 169, dispõe sobre os direitos dos povos indígenas de sempre serem consultados quando estes estiverem sob medidas administrativas, legislativas, bem como de grandes projetos que afetem seus territórios. Deste modo, segundo afirma Vieira e Lunelli (2015), o governo é obrigado, no procedimento de consulta, a oferecer mecanismos que permitam a participação livre e informada destes povos, considerando suas instituições representativas, respeitando suas línguas maternas, organizações sociais e políticas internas, para que efetivamente participem e contribuam nas decisões que lhes dizem respeito.

Portanto, trata-se de um instrumento legal de natureza obrigatória para os países que o ratificam. Contudo, muito embora seja o instrumento internacional mais completo e atualizado sobre as condições de vida dos povos indígenas e tribais, não escapa às críticas em virtude de sua omissão quanto à proteção da

propriedade intelectual, de um posicionamento mais firme quanto ao direito à autodeterminação e da falta de instrumentos que permitam a participação destes no controle de sua aplicação (VILLARES, 2013, p. 49).

Também a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, de 3 a 14 de junho de 1992, em seu Princípio 22, exigiu dos Estados o reconhecimento dos povos indígenas, dos seus conhecimentos e práticas tradicionais e garantindo a participação destes povos nos processos de decisão visando atingir um desenvolvimento sustentável, vejamos:

Os povos indígenas e suas comunidades, bem como outras comunidades locais, têm um papel vital no gerenciamento ambiental e no desenvolvimento, em virtude de seus conhecimentos e de suas práticas tradicionais. Os Estados devem reconhecer e apoiar adequadamente sua identidade, cultura e interesses, e oferecer condições para sua efetiva participação no atingimento do desenvolvimento sustentável.

Ainda no tocante à proteção especial dos povos indígenas, em setembro de 2007, a Organização das Nações Unidas – ONU – proclamou a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, a qual contou com a adesão de 143 países, dentre eles o Brasil. Referido ato declaratório consagrou os direitos individuais e coletivos dos povos indígenas, garantindo-se-lhes o direito de desfrutar, sem discriminação, de todos os direitos humanos reconhecidos no direito internacional. Foi reconhecido e reafirmado que os direitos coletivos dos povos indígenas são “indispensáveis à sua existência, bem-estar e desenvolvimento integral, enquanto povo”. Aos povos indígenas é reconhecido, ainda, o direito à autodeterminação, garantindo-lhes a liberdade de se auto-organizarem para promoção do seu desenvolvimento político, econômico, social e cultural, de acordo com suas aspirações e necessidades, devendo ser respeitados os seus conhecimentos, culturas e as práticas tradicionais indígenas.

Outros instrumentos importantes no plano internacional, que oferecem proteção específica para os povos indígenas na América do Norte, México, América Central, América do Sul e Caribe, são a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, chamada de Pacto de San José da Costa Rica, e a Declaração Americana sobre Direitos dos Povos Indígenas, aprovada em 2016 pela Organização dos Estados Americanos – OEA.

Sendo assim, a partir dos princípios definidos em tais documentos, os países signatários passam a assumir uma série de obrigações em âmbito internacional e a orientar suas normas internas por certos fundamentos comuns no que tange aos povos indígenas, baseadas no reconhecimento da pluralidade, diversidade e

respeito à diferença, “não podendo simplesmente ignorar as suas diferenças e aspectos distintivos, tentando ou inserí-los em um ambiente ao qual não pertencem ou excluí-los de suas garantias mínimas enquanto ser humano” (SQUEFF, 2016, p. 67), sob pena de responsabilização na seara internacional.

2 Direito e povos indígenas no Brasil

Ao tratarmos do Direito brasileiro e sua relação com os povos indígenas, é importante ressaltar que o país se constitui de uma pluralidade étnica, de povos que possuem diversas culturas e formas de organização distintas das adotadas pela sociedade brasileira não indígena. Portanto, não há que se falar em Direito indígena, pois seria impor um modelo de organização social e de normas positivadas diversas dos sistemas jurídicos de cada povo (VILLARES, 2013, p. 15). Desta forma, falar em Direito e povos indígenas é falar de Direito indigenista, que mesmo não sendo um ramo específico do Direito dotado de princípios e objetos definidos, é o ponto de partida para a compreensão da forma como o Direito se relaciona com esses povos sob o jugo das leis a eles direcionadas. Segundo Villares (2013):

O texto normativo é o dever ser, a realidade ideal para o qual foi imaginado. Esse texto transforma-se em direito quando entra em contato com a complexidade das relações sociais, no mundo das contradições e na diversidade de situações que deve organizar. E, como estrutura organizacional, o direito é, também, a própria realidade, sendo ora instrumento de conservação de situações e poderes, ora instrumento de mudança dessa realidade posta. (VILLARES, 2013, p. 18)

Desse ponto de vista, o direito é uma prática de ordenação social advinda de uma condição histórica e cultural que coexiste com ordenações não jurídicas, da qual se espera abrangente e, de algum modo, efetivo. Tal abrangência corresponde à pluralidade constitucionalmente reconhecida e expressa, por exemplo, no artigo 215 da Constituição Federal brasileira de 1988, que admite a diversidade cultural e populacional ao garantir “o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional”, incentivando, valorizando e difundindo essas manifestações.

A Constituição Federal de 1988 também reconhece, expresamente, o direito coletivo dos povos indígenas de manterem sua forma de organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, bem como os seus direitos originários

sobre as terras que ocupam (art. 231), concedendo-lhes ainda capacidade para ingressarem em juízo em defesa de seus direitos e interesses (art. 232).

Como se percebe a legislação brasileira declara o reconhecimento dos povos e grupos étnicos que vivem em seu território e a eles são assegurados os seus direitos. Portanto, a Constituição Federal de 1988 torna-se um marco fundamental nesse sentido, ao admitir as peculiaridades dos povos indígenas e, sobretudo, os seus direitos às terras que tradicionalmente ocupam, além de superar pelo menos formalmente as intenções integracionistas que acompanhavam os textos normativos anteriores à atual Constituição. Impera ressaltar que tal feito contou com a participação direta dos movimentos indígenas que, nos anos 1980 começam a se organizar e que ganham visibilidade durante a Constituinte, momento em que reivindicaram reconhecimento constitucional de seus direitos, trazendo visibilidade e protagonismo a esses povos como sujeitos de direito.

Portanto, percebe-se que o Estado brasileiro, ao admitir as especificidades indígenas, toma para si e para a sociedade brasileira, a obrigatoriedade de respeitá-los na sua diversidade e de reconhecer a sua cidadania indígena, não só como brasileiros comuns, mas também como indígenas brasileiros pertencentes a centenas de sociedades culturalmente diferenciadas. Ou seja, sujeitos que possuem os mesmos direitos e obrigações dos cidadãos brasileiros, todavia, diferenciados nas relações jurídicas por sua condição cultural diversa, sobretudo, por sua identidade indígena.

3 A (in)efetividade da positivação dos direitos dos povos indígenas

Em que pese existir farta legislação protetiva dos direitos dos povos indígenas no texto constitucional e também nas declarações e pactos internacionais, vê-se na prática que tal positivação não garante a estes povos o direito à cidadania plena, considerando suas formas de auto-organização e suas especificidades socioculturais. Assim, a luta dos povos indígenas por reconhecimento de igual dignidade não é uma questão resolvida no nosso país. Ao contrário, os constantes ataques aos direitos indígenas a torna atual e cotidiana, visto que muitos povos indígenas ainda não têm as suas terras homologadas e mesmo aqueles que já conquistaram esse direito frequentemente são ameaçados e até mesmo expulsos de seus territórios. Não existe uma cultura nacional de respeito às especificidades culturais desses povos. Seus modos de vida são subalternizados nas relações com os demais segmentos da sociedade brasileira e, em alguns casos, ainda hoje são dizimados.

Muito embora exista a obrigação de respeito e tratamento diferenciado nas relações jurídicas estabelecidas entre indígenas e não indígenas, nota-se que os mandamentos jurídicos não foram capazes de assegurar a efetividade dos direitos desses povos ao passo que ainda se mantém um racismo epistêmico de compreensão da realidade indígena. Deste modo, parece-nos que o Direito se posiciona de maneira a não admitir que a forma organizacional da sociedade indígena seja de fato Direito e tampouco que o Estado o acate (SOUZA FILHO, 2012, p. 74).

Souza Filho e Pacheco elucidam que

o desconhecimento ou desprezo pelo papel da diversidade cultural no estímulo e enriquecimento das dinâmicas sociais e, principalmente a recusa etnocêntrica da contemporaneidade de sociedades de orientação cultural diversa, tem sedimentado uma visão quase sempre negativa das sociedades indígenas. Existe uma postura ideológica predominante, de que os índios não contam para o nosso futuro, uma vez que muitos os consideram como uma excrescência arcaica, marcados por uma perspectiva de fatalidade de extinção dessas sociedades. (SOUZA FILHO; PACHECO, p. 3501-3502)

Vê-se que a afronta à garantia constitucional da reprodução física e cultural dos povos indígenas ocorre por parte de quem tem o dever legal de protegê-la, no caso o próprio Estado brasileiro, que em muitas situações se posiciona a favor dos interesses mercadológicos, seja da agroindústria, seja de mineradoras ou de empreendimentos voltados para a exploração florestal.

Cita-se o caso da construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte em que o Tribunal Regional Federal da 1ª Região decidiu favoravelmente pela construção da hidrelétrica sem levar em consideração a opinião de aproximadamente 40 povos originários da região, que totalizam cerca de 25 mil indígenas e quatro troncos linguísticos diferentes, cujas formas tradicionais de organização social, econômica e cultural poderão ser perdidos (SQUEFF, 2016, p. 84).

Ainda a título exemplificativo, cita-se o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal em 2009, acerca da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol em Roraima (Pet nº 3.388/RR) que estabeleceu a tese do “marco temporal”, a qual passou a ser adotada por outras instâncias judiciais e fundamentou a anulação de portarias de reconhecimento de várias outras Terras Indígenas (TI), como as do Limão Verde, do povo Terena; Guyararoká, do povo Guarani Kaiowá, ambos em Mato Grosso do Sul e Porquinhos, do povo Canela Apanyekrá, no Maranhão (FERNANDES, 2018, p. 140).

De acordo com a tese do marco temporal, a ocupação tradicional da terra por comunidades indígenas deve ser provada na data da promulgação da Constituição

Federal de 1988, com exceção dos casos de expulsão dos indígenas de suas terras (chamada na terminologia jurídica de “esbulho”), caso em que se deve provar o renitente esbulho, ou seja, a resistência física ou mediante ação judicial protocolada até a mencionada data.

Entretanto, a adoção da tese do marco temporal fere frontalmente a própria Constituição Federal, além de ser totalmente incongruente ao exigir por parte dos povos indígenas a comprovação de ação judicial protocolada até 05 de outubro de 1988, vez que tais povos não estavam autorizados a ingressar em juízo, cuja atribuição competia à FUNAI, órgão federal responsável por representar os direitos indígenas antes da promulgação da Constituição Federal de 1988. Portanto, não há como exigir dos indígenas a comprovação de um ato que não lhes cabia. Do mesmo modo, o “renitente esbulho” é, na grande maioria dos casos, impossível de se comprovar, uma vez que o poder de resistência dos indígenas é bastante inferior ante os poderes econômicos dos latifundiários, que utilizam de violência, armas de fogo e influência política para ocupar as terras indígenas, contra as quais os povos indígenas não possuem quaisquer condições de resistir, a não ser que escolham morrer.

Essa nova interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal à Constituição Federal, estabelecendo a tese do marco temporal, “subordina os direitos originários à posse civil e desconhece o vínculo próprio dos povos indígenas com suas terras” (FERNANDES, 2018, p. 150), ao passo que os direitos à identidade cultural e à sua continuidade como um povo culturalmente diferenciado dependem dos direitos dos povos originários às suas terras.

Importante destacar que a relação que os povos indígenas têm com suas terras difere totalmente da noção adotada pela sociedade brasileira. Para esses povos a terra é território de onde, além de ser espaço físico do qual é tirado o seu sustento, é também lugar de reprodução cultural/social e de formação de identidades.

Além de consistir em violação aos direitos territoriais e à identidade cultural, a tese do marco temporal viola também o direito de participação democrática desses povos, vez que, por meio da interpretação judicial, desfazem-se demarcações ou ampliações de terras indígenas sem consultar ou ouvir judicialmente os povos indígenas (FERNANDES, 2018, p. 159).

Tais violações aos direitos indígenas não se restringe ao Poder Judiciário, mas alcança todas as esferas do poder estatal. No Poder Legislativo, por exemplo, a Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 215, de 2000, representa um retrocesso aos direitos já alcançados pelos povos originários e se aprovada dará ao Legislativo (Congresso Nacional) o poder de demarcar as terras indígenas e quilombolas, hoje atribuição do Poder Executivo (Ministério da Justiça).

Além disso, os povos indígenas veem constantemente seus direitos de participação nos assuntos de seu interesse negados pelo Estado a fim de favorecer a construção de empreendimentos e em prol de suposto progresso e desenvolvimento econômico. Cita-se o caso da construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte em que o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, na Apelação Cível 2006.39.03.00711-8/PA, decidiu favoravelmente pela construção da hidrelétrica, que além de resultar no desvio do curso do rio Xingu na região de Volta Grande e inundação de 400 km² de floresta nativa, afeta também vários povos indígenas e comunidades ribeirinhas com o deslocamento de, pelo menos, 40.000 pessoas, contrariando frontalmente os seus interesses.³

Essa decisão que não levou em conta o princípio da democracia participativa e nem se aproxima de uma negociação baseada no diálogo intercultural, não foi única no caso em questão. Foram ajuizadas 15 (quinze) Ações Cíveis Públicas pelo Ministério Público Federal pelo fato de, entre outras questões, não levar em consideração a opinião de aproximadamente 40 povos originários da região, que totalizam cerca de 25 mil indígenas e quatro troncos linguísticos diferentes, cujas formas tradicionais de organização social, econômica e cultural poderão ser perdidos (SQUEFF, 2016, p. 84).

Diante disso, verifica-se um não reconhecimento da autonomia indígena que não se limita à preservação cultural, mas que reivindica participação nos espaços políticos e sociais, ao passo que, na medida em que foram se aproximando da sociedade não indígena e dominando seus códigos, foram se reorganizando politicamente, formando entidades e associações representativas para que pudessem atuar na dinâmica desta sociedade e assim, lutarem pela ampliação dos seus direitos como cidadãos indígenas. Inseridos neste contexto contraditório em que o Direito ora consagra direitos e ora consagra injustiças, observamos que esses povos se encontram em situações de vulnerabilidade em face de inúmeros interesses e que resistem às mais diversas formas de violência e intolerância.

4 Desconstruir para reconstruir: por uma democracia dialógica e práticas colaborativas e interculturais

Conforme salienta Segato não basta a existência da lei, sendo necessário para a sua eficácia plena a divulgação do seu discurso, o que por sua vez, necessita da instalação de novas sensibilidades e introdução de mudanças na moral

³ Conforme dados da Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH. Comunidades Indígenas da Bacia do Xingu vs. Brasil. Petição da Sociedade Paraense de Direitos Humanos. Nov. 2010. p. 2-4 (SQUEFF, 2016, p. 80).

vigente. Segundo a autora, “mais que nos tribunais internacionais, é pelo caminho da transformação da sensibilidade que os direitos humanos correm o mundo e apropriam-se de uma época” (SEGATO, 2006, p. 220).

Nesse sentido, Baldi afirma que é preciso dar novos sentidos para o entendimento de direitos humanos, “e isso vale para repensar conhecimentos a partir de outras comunidades de intérpretes” (BALDI, 2014, p. 14-15). O autor nos apresenta a ideia de “justiça cognitiva” proposta pelo indiano Shiv Visvanathan, segundo o qual, consiste no “direito de diferentes formas de conhecimento coexistirem sem serem marginalizadas pelas formas de conhecimento oficiais, patrocinados pelo Estado” e propõe uma reinvenção da “imaginação jurídica” mediante a abertura para novas perspectivas de conhecimento, acolhendo-se um “pluralismo de concepções, diálogos interculturais e novos exercícios de resolução das questões” (BALDI, 2014, p. 16-17).

Desse modo, além de sujeitos de direito, os povos indígenas devem ser vistos e respeitadas como sujeitos de conhecimento. Para tanto, mostra-se imperioso repensar os direitos humanos a partir da alteridade, ou seja, do respeito ao outro em sua plenitude, em que garantir a dignidade humana implica reconhecer e respeitar as diferenças de cada indivíduo e dos grupos sociais. Faz-se necessário garantir voz aos indivíduos e aos povos historicamente excluídos, escutar seus anseios, respeitar seus modos de vida, suas visões do mundo e a maneira de expressar-se nele.

Rita Laura Segato, sem desmerecer a importância do direito à diferença, defende a garantia do direito à autonomia dos povos que, segundo explica, encontra amparo no “pluralismo histórico”, cujos sujeitos coletivos de tal pluralidade são os próprios povos, os quais possuem “autonomia deliberativa para realizarem seu processo histórico, ainda que em contato, como sempre foi, com a experiência, as soluções e os processos de outros povos” (SEGATO, 2012, p. 111). Sendo assim, o papel do Estado, segundo Segato, deveria ser garantir a devolução da jurisdição própria e a deliberação para cada povo, o que significa devolver-lhe a capacidade de implementar seu próprio projeto histórico, ou seja, de “tecer os fios de sua própria história” (SEGATO, 2012, p. 128).

Afirma ainda Segato que:

o papel do Estado seria assim, como dissemos, o de restituir aos povos seu foro interno e a trama de sua história, expropriada pelo processo colonial e pela ordem da colonial/modernidade, promovendo ao mesmo tempo, a circulação do discurso igualitário da modernidade na vida comunitária. Contribuir-se-ia assim, para a recuperação do tecido comunitário rasgado pela colonialidade e o restabelecimento de formas coletivistas com hierarquias e poderes menos autoritários

e perversos do que os que resultaram da hibridação com a ordem colonial primeiro, e depois com a ordem republicana. (SEGATO, 2012, p. 114)

Desta maneira, há que se ter, em definitivo, uma ruptura epistemológica e política na relação do Estado com os povos indígenas que ainda se mantém monocultural e monista, mesmo constitucionalmente reconhecendo a pluralidade. Como exemplo das Cartas Constitucionais dos países Latino-americanos, o modelo de Estado-Nação deve caminhar para um Estado pluricultural; superar o conceito tutelar dos indígenas e efetivamente reconhecê-los como povos com direitos à autodefinição e autonomia; romper com o modelo de democracia excludente para um modelo de articulação democrática da diversidade; modificar a identidade Estado de direito, abrindo mão de um monismo jurídico para abrir campo a um direito mais pluralista e, principalmente, sobrepujar o conceito individualista, monocultural e positivista dos direitos humanos para uma definição e interpretação intercultural dos direitos humanos que primem pela dignidade destes povos (SOUZA FILHO; PACHECO, p. 3507-3508).

Segundo Squeff, no existente Estado Democrático de Direito, mesmo com a positivação de direitos indígenas e o reconhecimento da multiculturalidade, o que se vê na prática é uma verdadeira “inflación de derechos sin correspondência con mecanismos institucionales aptos para hacerlos efectivos” (FAJARDO *apud* SQUEFF, 2016, p. 75), afinal de contas, quem tem a legitimidade para realizá-los são os próprios indígenas, em conformidade com suas tradições e nos limites de suas diferenças culturais. Desse modo, para a autora, na construção de um Estado Plurinacional (ou Pluricultural), a democracia encontra-se assentada no pluralismo de tradições, povos e costumes, sendo tanto a democracia como as instituições públicas, heterogêneas e plurais, reconhecendo-se o “caráter diversificado do seu seio social” (SQUEFF, 2016, p. 88).

A democracia nesse novo tipo de Estado, segundo Squeff, deve ser “dialógica e participativa” e a nova ordem política fundada no “diálogo intercultural” (2016, p. 78). O que significa a “construção de um espaço no qual os diversos grupos culturais possam se manifestar, dialogar e serem conhecidos e reconhecidos como agentes participantes das decisões e rumos da política cultural” (FELISBERTO *apud* SQUEFF, 2016, p. 78).

Insta salientar que, conforme afirma Villares, a democracia participativa não deve ser confundida com democracia semidireta (forma de democracia representativa), vez que a participação democrática requer a intervenção direta do cidadão, individualmente considerado ou coletivamente (grupos ou associações). Para o autor “a decisão política do Estado não pode mais ser exclusiva dos representantes eleitos ou da burocracia estatal”; a participação deve ser “um processo

comunicatório dentro de uma sociedade democrática”, cujos argumentos sejam defendidos por diferentes atores, a fim de que o “resultado seja uma tomada de decisão política negociada e não imposta por um poder, seja ele político ou econômico” (VILLARES, 2013, p. 89).

Entretanto, conforme afirma Squeff (2016, p. 80), o reconhecimento dos direitos à pluriculturalidade no Brasil não é tarefa simples, visto ainda prevalecer um pensamento neocolonial, majoritário e homogeneizante inserido na sociedade e nas instituições jurídico-políticas brasileiras, que inferioriza os povos indígenas e suas culturas, em que as suas opiniões nos assuntos de seus interesses são desconsideradas e os seus direitos desrespeitados, violando a autonomia e autodeterminação que lhes foram atribuídas pelo texto constitucional. Contudo, apesar de não ser simples, acreditamos que tal tarefa não é impossível.

Conclusão

Desta breve reflexão o que se revela é que, apesar de os direitos indígenas estarem formalmente assegurados nos tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil é signatário, bem como na Constituição brasileira vigente, tal positivação por si só não impede violações desses direitos e não garantem efetivas e iguais condições de dignidade a esses povos, fundamento maior dos direitos humanos.

Apesar da previsão dos direitos dos povos indígenas a identidades e cidadanias diferenciadas, aos seus territórios tradicionais, práticas culturais e organização social próprias, bem como a autonomia nas decisões referentes ao seu desenvolvimento político, econômico, social e cultural e participação nas decisões que afetem seus interesses, os povos indígenas ainda hoje são subjugados, perseguidos e dizimados, tendo suas vidas, suas culturas e seu território ameaçados cotidianamente. Muitas vezes é o próprio Estado brasileiro, que deveria assegurar esses direitos, que os infringe sob o amparo e as contradições das leis, negando-lhes o direito aos seus territórios e modos de vida e violando o direito de se reproduzirem cultural e socialmente e, portanto, violando a sua dignidade.

Percebemos, portanto, que a existência da lei não basta ante as violações históricas e atuais aos direitos dos povos indígenas, fazendo-se necessário reivindicar esses direitos assegurados no texto constitucional e nas normas internacionais, exigindo que a lei seja interpretada em prol dos povos indígenas, a fim de assegurar-lhes a condição de cidadãos brasileiros portadores de identidades culturais específicas. Para além das garantias legais, é necessário desconstruir visões estereotipadas acerca dos povos indígenas, que estão fortemente enraizadas na sociedade brasileira e que os concebem como pessoas e coletivos em

transição a um modo de vida ocidentalizado. Essas concepções os classificam com critérios evolucionistas e em condições de inferioridade, desconsiderando a sua capacidade de elaborar de forma autônoma suas políticas de desenvolvimento e de contribuir para a construção de um país mais justo e menos desigual.

Entretanto, essa construção não seria possível sem um investimento em políticas educativas interculturais capazes de promover um rompimento com mentalidades e práticas fundadas em uma herança cultural própria de países que passaram por processos de colonização, mas que no caso dos povos indígenas são reforçadas por uma cultura institucional tutelar decorrente de uma experiência indigenista que sobrevive ainda hoje e insiste em ver os povos indígenas, suas identidades e suas culturas como provisórias.

Para finalizar, ressaltamos, por um lado, a necessidade de ampliação e consolidação de programas de educação intercultural que favoreçam a recuperação e fortalecimento dos sistemas de conhecimentos indígenas, por séculos ocultados e desconsiderados, mas que são importantes instrumentos para a criação de projetos próprios de desenvolvimento, conforme seus princípios culturais e para a superação das condições de alheamento e inferiorização às quais foram historicamente submetidos (LEITÃO, 2013). Por outro lado, também é necessário reescrever a democracia e reestruturar o Estado brasileiro e suas instituições, a partir de uma perspectiva que tenha como princípio o diálogo intercultural, que busque aprendizados e benefícios mútuos nas relações entre povos e grupos culturalmente diferenciados que convivem no território nacional.

Se o Estado brasileiro se autorreconhece e se declara constitucionalmente como um Estado Democrático de Direito, pluriétnico, plurilíngue e pluricultural, inclusive reconhecendo as línguas indígenas como línguas nacionais, é preciso que também se reconstrua como nação, que reconstrua seus valores e crie novas sensibilidades capazes de acolher essa diversidade e essa interculturalidade, rejeitando leis e políticas que legitimam práticas abusivas e discriminatórias que estão enraizadas nas instituições e na sociedade brasileira e desigualdades que se solidificaram ao longo dos tempos.

Enfim, é necessária a formação de atitudes positivas diante da diversidade cultural indígena, além de uma readequação das estruturas burocráticas e administrativas da sociedade brasileira, de forma a reconhecer os sistemas de conhecimentos indígenas e a incorporar suas contribuições nos processos de negociação e na realização de políticas e projetos de desenvolvimento nas regiões em que vivem. Uma abertura a esse diálogo, assumido de forma simétrica, poderá contribuir para a construção de novos modelos de desenvolvimento, que sejam menos extrativistas, menos excludentes e que busquem uma relação mais equilibrada entre os povos e entre sociedades humanas e natureza e, principalmente, que sejam voltados para o bem-estar de todos.

Indigenous peoples and human rights: struggle for recognition

Abstract: Considering that the constitutionally positive fundamental human rights offer guidelines for the concepts of dignity, liberty and equality to be effective in State actions, respecting in the case of indigenous peoples their cultural particularities, we will seek in this article to analyze the effectiveness of normatization. the rights of indigenous peoples, at the international level and in the Brazilian Constitution, pointing to the possibility of achieving such effectiveness through the rejection of authoritarian and discriminatory practices and the adoption of intercultural values that excel in the decision making collectively negotiated, in a horizontal and through participatory and democratic action, with indigenous peoples themselves as the main agents in decision-making concerning them.

Keywords: Human rights. Indian people. Interculturality.

Summary: Introduction – **1** Law and indigenous peoples at the international level – **2** Law and indigenous peoples in Brazil – **3** The (in)effectiveness of affirming the rights of indigenous peoples – **4** Deconstruct to rebuild: for a dialogic democracy and collaborative and intercultural practices – Conclusion – References

Referências

BALDI, César Augusto. Descolonizando o Ensino de Direitos Humanos? *Hendu – Revista Latino-Americana de Direitos Humanos*, v. 5, n. 1, p. 8-18. 2014. ISSN 2236-6334. DOI: <http://dx.doi.org/10.18542/hendu.v5i1.1913>. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/hendu/article/view/1913/2302>. Acesso em: 06 out. 2018.

BRASIL. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 nov. 2018.

CASANOVA, Pablo González. Colonialismo interno (uma redefinição). In: CASANOVA, Pablo González. *A teoria marxista hoje: problemas e perspectivas*. Buenos Aires: CLACSO, 2007.

FERNANDES, Pádua. (2018). A proteção das terras indígenas no direito internacional: marco temporal, provincialismo constitucional e produção legal da ilegalidade. In: CUNHA, Manuela Carneiro da; BARBOSA, Samuel Rodrigues (Org.). *Direitos dos Povos Indígenas em Disputa*. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

ISA – INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. “*Não foi um acidente*”, diz Ailton Krenak sobre a tragédia de Mariana. Disponível em: <https://site-antigo.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/nao-foi-um-acidente-diz-ailton-krenak-sobre-a-tragedia-de-mariana#:~:text=N%C3%A3o%20foi%20um%20acidente.,das%20licen%C3%A7as%20autoriza%C3%A7%C3%A3o%20de%20explora%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 30 ago. 2020.

LEITÃO, Rosani Moreira. (2019). Salvaguarda do patrimônio imaterial: olhares e ações integradas. In: *Patrimônio, direitos culturais e cidadania*. III Ciclo de Webconferências. Goiânia: Gráfica UFG, 2019.

LEITÃO, Rosani Moreira. (2013). *Educação Intercultural, Saberes Tradicionais e cosmologias indígenas*. Trabalho apresentado na X Reunião de Antropologia do Mercosul, em Córdoba, Argentina.

OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)*, 1969. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>. Acesso em: 28 jul. 2019.

OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, 2016. Disponível em: https://issuu.com/curarevzla/docs/declaraci_n_americana_sobreelos_de. Acesso em: 28 jul. 2019.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. (1989). *Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais*, 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm. Acesso em: 30 nov. 2018.

ONU/DERECHOS HUMANOS. Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”. Naciones Unidas/ Derechos humanos: New York e Genebra, 2011. Disponível em: https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinessshr_sp.pdf. Acesso em: 06 set. 2020.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (2007). *Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas*, 2007. Disponível em: https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf. Acesso em: 17 jul. 2019.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (1992). *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Disponível em: https://apambiente.pt/_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/1992_Declaracao_Rio.pdf. Acesso em: 17 jul. 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Ecologia de saberes e Introdução às epistemologias do Sul. In: *Construindo as Epistemologias do Sul* (Antologias do Pensamento Social Latino-americano e Caribenho, Vol. 1). Buenos Aires: CLACSO, 2018.

SEGATO, Rita Laura. (2006). *Antropologia e direitos humanos: alteridade e ética no movimento de expansão dos direitos universais*. Rio de Janeiro: Maná, v. 12, n. 1, p. 207-236. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-93132006000100008>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93132006000100008&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 06 out. 2018.

SEGATO, Rita Laura. (2012). *Gênero e colonialidade: em busca de chaves de leitura e de um vocabulário estratégico descolonial*. Disponível em: <http://journals.openedition.org/eces/1533>. Acesso em: 06 out. 2018.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *O Renascer dos Povos Indígenas para o Direito*. 1ª ed. (ano 1998), 8. reimpr. Curitiba: Juruá, 2012.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; PACHECO, Rosely Aparecida Stefanos. *Os povos indígenas e os difíceis caminhos do diálogo intercultural*. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/135978954/Os-povos-indigenas-e-os-caminhos-do-dialogo-intercultural>. Acesso em: jan. 2019.

SQUEFF, Tatiana de Almeida Freitas Rodrigues Cardoso. (2016). *Estado Plurinacional: a proteção do indígena em torno da construção da Hidrelétrica de Belo Monte*. Curitiba: Juruá, 2016.

VIEIRA, Flávia do Amaral; LUNELLI, Isabela Cristina. Aportes sobre História Econômica, Direitos Humanos e Povos Indígenas no Brasil. In: SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de et al. *Direitos Territoriais de Povos e Comunidades Tradicionais em Situação de Conflitos Socioambientais*. Brasília: IPDMS, 2015.

VILLARES, Luiz Fernando. *Direito e Povos Indígenas*. Curitiba: Juruá, 2013.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CAVALCANTE, Celiane Borges; LEITÃO, Rosani Moreira; OLIVEIRA, Roberta Caiado de Castro; DANTAS, Fernando Antonio de Carvalho. Povos indígenas e direitos humanos: luta por reconhecimento. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, ano 16, n. 46, p. 205-221, jan./jun. 2022.

Recebido em: 30.10.2019

Pareceres: 11.05.2020; 06.08.2020; 24.09.2020

Aprovado em: 25.09.2020