

As populações indígenas e o Estado Nacional pós-ditadura militar

The indigenous populations and the Brazilian national state after the military dictatorship

Cíntia Régia Rodrigues¹

regia_rs@hotmail.com

Resumo. O presente artigo tem como objetivo analisar as relações entre populações indígenas e o Estado Nacional brasileiro pós-período da ditadura militar – período este que se inicia em 1984 com o processo de redemocratização do Brasil – no que se refere à tentativa de consolidação dos direitos do índio. Para tanto, primeiramente se contextualizará a situação indígena diante do processo de redemocratização do Brasil, para, em seguida, referir-se ao o índio como sujeito portador de direitos frente ao Estado Nacional brasileiro.

Palavras-chave: índio, Estado, política indígena, cidadania.

Abstract. This article analyzes the relations between the indigenous population and the Brazilian state after the military dictatorship – in the period that began in 1984 with the process of Brazil's re-democratization – as far as the consolidation of the rights of the indigenous people is concerned. It first describes the context of the situation of the indigenous people vis-à-vis the process of Brazil's re-democratization and then presents the indigenous people as bearers of rights over against the Brazilian state.

Key words: indigenous people, state, policy for the indigenous people, citizenship.

¹ Mestre e doutoranda do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. Docente da UNIVEST – Faculdades Integradas de Lages (SC).

A partir do início dos anos 1980, foram constantes as mobilizações em favor da redemocratização do país, as quais reivindicavam o fim da ditadura militar, trazendo em sua esteira diversas mudanças para o rol de discussões em torno da cidadania no Brasil, dentre elas a questão do índio. Analisar os aspectos relativos a tal questionamento, no entanto, requer, em primeiro lugar, caracterizar a situação do índio no período anterior ao nascimento da Nova República, em 1985.

Sabe-se que, durante o período militar, a política nacional empreendida para as populações nativas modificou-se, visto que, em 1967, o SPI (Serviço de Proteção aos Índios), órgão do governo federal que tratava das questões indígenas no país, foi substituído pela FUNAI (Fundação Nacional do Índio). Os militares extinguiram o SPI, devido à constatação de irregularidades na instituição². Em 1969, o governo militar elaborou nova Constituição, introduzindo

² Dentre as irregularidades apontadas estavam a falta de assistência aos índios e a devastação de florestas. Em 1971, no Congresso Nacional foi estruturada uma Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a estudar a legislação indígena e investigar a situação em que se encontravam as populações indígenas no Brasil.

modificações importantes na legislação sobre os índios até então vigente. A principal delas foi estabelecer que as terras indígenas passariam ao domínio da União, cabendo ao índio apenas o seu usufruto. Para reforçar esta prática, também foi criado, em 1973, o Estatuto do Índio - Lei 6.001 - pelo Congresso Federal, o qual regulamentava os tópicos da Constituição relativos aos índios. Essa lei, que tinha por objetivo principal proporcionar a integração do índio à sociedade nacional, determinava a condição social e política do mesmo perante o Estado Nacional brasileiro e estipulava medidas de assistência e promoção aos indígenas como indivíduos.

A FUNAI, em seus primeiros anos de existência, procurou justamente acelerar tal processo de integração do índio através de projetos de desenvolvimento³. Mas essa política passou a ser contestada pelos nativos, que não concordavam com participação da FUNAI nos lucros desses projetos de desenvolvimento. A partir de 1974, a FUNAI passou a ser dirigida por militares ou civis ligados a eles, que imprimiram ao órgão a mesma ideologia de desenvolvimento e segurança vigente no país.

Ainda no período da ditadura militar, o governo federal, através da FUNAI, demarcou várias áreas indígenas, entre os anos de 1975 e 1979, e inclusive em pleno processo de redemocratização do país, entre os anos de 1984 e 1985. Entretanto, o motivo pelo qual o governo federal empreendeu essas demarcações não estava plenamente alicerçado nos protestos indígenas ou na Lei 6.001, mas em interesses empresariais com relação à Amazônia: era necessário saber a quantidade de terras públicas existentes na Amazônia para os planos desenvolvimentistas do governo.

No período do governo Geisel, de 1974 a 1978, foi estruturada uma proposta denominada “Lei de Emancipação dos Índios”, que pretendia acelerar o processo de “integração à comunhão nacional” dos povos indígenas. Inclusive, afirmava-se na época: “Se os japoneses estavam aqui integrados, por que não os índios, que são brasileiros por excelência?” Como se pode notar, tratava-se de uma proposta que pretendia reforçar a idéia de integrar os índios aos projetos desenvolvimentistas do governo. Ela foi muito criticada pela opinião pública nacional, sendo que, no governo do presidente Figueiredo, logo a seguir, entre 1979 e 1984, foi retirada.

Os dados acima descritos tiveram como consequência o posicionamento da opinião pública nacional em favor da emancipação do índio e o surgimento de entidades de apoio aos índios.

Nos anos 1980, ainda no período militar, foram criadas organizações em defesa da causa indígena, momento esse de afirmação de alianças entre o movimento indígena e segmentos da sociedade civil:

Estas alianças desencadearam ações conjuntas e cooperações com igrejas progressistas, organizações não-governamentais, entidades de apoio à causa indígena e com seringueiros da Amazônia, aproximação esta que deu origem à Aliança dos Povos da Floresta, marco renovador do ambientalismo no Brasil (Neves, 2003, p. 118).

O CIMI (Conselho Indigenista Missionário), pertencente à Igreja Católica, criou várias assembléias indígenas. Estas, por seu turno, tiveram papel importante no sentido de oportunizar o contato entre diversas culturas indígenas, além de reivindicar o direito à autodeterminação dos índios. Também surgiram outras organizações, como a UNIND⁴ (União das Nações Indígenas), e depois foi realizada a fusão desta com a UNI (União das Nações Indígenas). A nova UNI tinha o papel de porta-voz do movimento indígena, direcionando os rumos e as estratégias a seguir. Mesmo com a organização dos movimentos indígenas, “os militares ainda no poder desencadearam na década de 1980 uma forte repressão contra o movimento indígena, interpretando-o como inimigo potencial do Estado e considerando o nome ‘União das Nações Indígenas’ uma ameaça à soberania nacional” (Neves, 2003).

Em meio a isso, surgiram novos rumos para a questão indígena. Com a gênese da Nova República, a partir de 1985, a discussão em torno dos direitos civis ganhou fôlego, e, desta forma, a questão multicultural no Estado-Nação ganhou espaço.

Sabe-se que, desde a institucionalização do modelo de Estado moderno, contemplou-se que todo Estado ou unidade política correspondia a uma única nação. Assim, o objetivo era proporcionar a integração e o controle de todos os membros do Estado, desconsiderando a formação histórica e multicultural anterior ao seu aparecimento. Esse modelo de Estado caracterizava-se pela soberania do território, da cultura única, da população e da organização político-administrativa.

A partir da elaboração do texto constitucional de 1988, propõem-se no Brasil algumas quebras de paradigmas quanto à configuração do Estado, buscando reconhecer a diversidade cultural existente no país, além de

³ A economia interna das aldeias deveria ser dirigida para o mercado, e as riquezas naturais e as terras de usufruto dos índios, exploradas empresarialmente, gerando subsídios para os índios se manterem, e dos quais

a FUNAI retiraria os recursos para se sustentar.

⁴ Criada por um pequeno grupo de estudantes indígenas.

abrir espaço para a construção e a legitimação dos direitos civis do cidadão. Todavia, esses avanços legislativos ainda não foram substanciais o bastante para modificar, na prática, os problemas sociais do país.

O reconhecimento da diversidade cultural tem enorme importância na ruptura do quadro de desigualdades⁵, o qual tem sua origem em contextos econômicos e políticos ao longo dos processos históricos, tornando-se imprescindível para a construção do pluralismo político e da democracia, bem como para a autodeterminação e autonomia dos povos.

De acordo com Chauí (2001), a gênese histórica da sociedade brasileira está alicerçada na “cultura senhorial”, segundo a qual o Estado brasileiro privilegia os grupos sociais que detêm o poder, os quais, por sua vez, restringem os espaços da esfera pública aos grupos sociais que estão à margem da sociedade. Esses espaços poderiam ser palco de discussão, onde os grupos sociais buscariam reconhecimento de seus direitos. Assim, percebe-se um abismo entre as raízes históricas da sociedade brasileira e a construção da cidadania e garantia de direitos.

Durante séculos, procurou-se promover no Brasil o processo de assimilação e integração das populações nativas à sociedade nacional. Várias políticas foram empreendidas, mas nenhuma conseguiu chegar a resultados expressivos quanto à conquista de direitos civis pelos índios. No âmbito das políticas federais durante o século XX, podem-se destacar os seguintes órgãos: o SPILT (Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais), em seguida remodelado para o SPI (Serviço de Proteção aos Índios), e a própria FUNAI, que, por muitas vezes, colocou os interesses e os direitos indígenas em último plano, privilegiando os próprios desejos desenvolvimentistas do governo federal. Como sabemos, a FUNAI estava atrelada à União, como já foi relatado anteriormente.

No Brasil do período militar, a política integracionista para com os indígenas ainda mostrava-se presente, uma vez que o propósito de tal política foi instaurado no limiar do século XX, com o processo de instalação do SPILT em 1910, já citado anteriormente.

No próprio Estatuto do Índio – Lei 6.001, de 19/12/73 –, acima referido, ainda vigente após a elaboração do texto constitucional, destaca que o indígena deve ser tutelado pelo Estado e “[...] mantém no seu conjunto a intenção explícita de assimilar os grupos indígenas à população brasileira como cidadãos sem identidade étnica específica” (Arruda, 2001).

A situação dos índios frente ao Estado Nacional começou a se modificar com a elaboração da Constituição de 1988, “a Constituinte de 1988 redigiu e aprovou a constituição mais liberal e democrática que o país já teve, merecendo por isso o nome de Constituição Cidadã” (Carvalho, 2003). Ao longo da Assembleia Nacional Constituinte, também foram chamadas organizações não-governamentais como a ABA (Associação Brasileira de Antropologia) e a UNI, entre outras, com o intuito de assegurar o direito à diversidade cultural dos grupos indígenas. Portanto, a partir desse momento, o índio passa a ser reconhecido como sujeito detentor de direitos:

Ser índio, porém, no final do século XX e início do XXI é mais que isso; é ser portador de um status jurídico que lhe garante uma série de direitos. É fazer parte de uma coletividade que, segundo Pacheco de Oliveira, por suas categorias e circuitos de interação, distingue-se da sociedade nacional, e reivindica-se como indígena. Ou percebe-se como descendente de população de origem pré-colombiana (Caleffi, 2003, p. 21, in Oliveira, 1998, p. 282).

A partir da Nova Constituição de 1988, em seu artigo 231, aos indígenas:

são reconhecidos [...] sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. (Constituição..., 1988, p. 152-153).

Segundo o artigo 232 da Constituição Brasileira, os índios têm direito a gerar processos jurídicos, porque são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, não podendo mais existir a idéia de integração do índio à sociedade nacional, e sim o processo de respeito e valorização da cultura indígena.

Dessa forma, os índios devem receber proteção especial do Estado brasileiro, baseada em sua diferença cultural. A tutela não pode mais existir da forma como vinha sendo aplicada às populações indígenas. Vale ressaltar que por “tutela” entende-se “autoridade concedida por lei para velar a pessoa e bens de um menor ou de um interdito” (Ferreira, 1999). Segundo Marés (Souza Filho, 1998, p. 104-105)⁶,

⁴ “A igualdade figura entre os conceitos básicos da democracia. O princípio democrático sem igualdade não teria consistência. Num certo sentido, é ela mais importante para a democracia do que a própria liberdade. Não se concebe um Estado democrático sem igualdade, sendo possível, contudo concebê-lo – e este é o caso das chamadas democracias totalitárias de Talmon – sem a liberdade, pelo menos aquela forma de liberdade política teorizada modernamente com base nas afirmações individualistas da personalidade humana, conforme a concepção do Estado Liberal” (Bonavides, 1996, p. 121).

⁵ Marés ressalta que os avanços propostos pela lei de 1928 em relação aos índios se perdem em função da corrupção da burocracia brasileira, uma vez que pela Lei 6.001, de 19 de dezembro de 1973, dá-se um passo para atrás.

tutela é um termo tecnicamente problemático [...] é muito diferente dizer que o Estado exerce uma tutela orfanológica – como diz a Lei 6.001/73 – do que dizer que não existe tutela orfanológica, mas o Estado tutela a pessoa e os bens dos índios, como o faz a Lei de 1928. A lei de 1928, afastando a tutela orfanológica e, portanto, não entregando ao tutor a administração dos bens, já que dispunha em seu art. 7º declara a nulidade absoluta dos atos praticados entre civilizados e índios sem a representação do Estado. O Estado, aqui, não é um tutor que decide, mas que assiste, quer dizer, não administra segundo preceitos públicos, mas tão-somente assiste a administração dos índios, que, evidentemente se rege pelo seu próprio interesse (Souza Filho, 1998, p. 104).

Ainda conforme o autor, “o Estatuto do Índio é um retrocesso do ponto de vista teórico em relação à tutela, porque recria a idéia da emancipação e a possibilidade de devolução das terras indígenas ao Estado, justamente por seus titulares perderem a qualidade de índios” (Souza Filho, 1998). O sentido de tutela deve ser redimensionado; “ficou claro que não é possível omitir totalmente a tutela, é preciso, porém aprofundá-la, dando o mesmo nome ou criando-lhe outro mais eficaz e direto” (Souza Filho, 1998). Daí a conclusão de que se faz necessário elaborar nova definição para a condição do índio perante o Estado, uma vez que o termo tutela, em si, não é suficiente para descrever a relação deste com aquele.

Nos anos 1990, ocorreram significativas mudanças no campo das relações interétnicas no Brasil. Favorecido pela Constituição Nacional, ocorre um fracionamento da política federal em relação ao índio. A FUNAI passa a coexistir com outras entidades que lutam pelo reconhecimento dos direitos indígenas: surgem diversos órgãos que tratam dessas questões, tanto em nível federal quanto estadual e municipal. Além disso, os espaços também vão sendo tomados pelas ONGs e movimentos sociais particulares. Dado o novo contexto, surgem também novos espaços de discussão e amplas redes de apoio às populações indígenas.

Estabelecidas como um direito pelo Estado brasileiro na atualidade, a pluriétnia e o multiculturalismo geram diversas implicações para ele, fazendo com que o mesmo, além de reconhecer a existência do direito individual do índio e das comunidades indígenas, também deva empreender políticas públicas apropriadas à diversidade cultural. Desta forma, os direitos sociais devem ser modelados de acordo com práticas culturais das diversas etnias, respeitando a multiplicidade das identidades culturais. Neste sentido, as políticas públicas vol-

tadas ao direito à saúde das populações indígenas, por exemplo, devem respeitar as práticas dos próprios grupos indígenas.

No que se refere ao aspecto educacional, também ocorreram avanços para os índios. Segundo o artigo 210, parágrafo segundo, da Constituição brasileira, “o ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem” (Constituição Federal, 1988). É obrigação do Estado respeitar as diversidades culturais e estruturar políticas que assegurem e legitimem os direitos indígenas.

O que se deve ter presente é que a cultura brasileira é composta por vários grupos étnicos, que configuram diferentes culturas, e que

as culturas são dinâmicas, influenciam-se e se constroem também nos contatos com outras culturas, o que não significa absolutamente perda de identidade, e sim que, como identidade é justamente um elemento construído culturalmente por sua essência, também é dinâmica (Caleffi, 2003, p. 34).

Renato Ortiz questiona a idéia de unificação das etnias nacionais através da mestiçagem, afirmando que “o mito das três raças é neste sentido exemplar, ele não somente encobre os conflitos raciais, como possibilita a todos de se reconhecerem nacionais” (Ortiz, 2001). Neste sentido, Ortiz está criticando a idéia de Gilberto Freyre a respeito da existência de uma democracia racial, identidade nacional composta pela harmoniosa fusão entre os diversos grupos étnicos, idéia que norteou o Estado brasileiro a partir dos anos 1930 até a época da elaboração da Constituição de 1988.

Ortiz afirma que há um apelo constante para que a cultura brasileira se modernize, pois, segundo o autor, “vive-se no Brasil a ilusão de que o moderno é o novo, o que torna difícil entender que as transformações culturais que ocorreram entre nós possuem uma irreversibilidade que faz com que as novas gerações já tenham sido educadas no interior dessa ‘modernidade’” (Ortiz, 2001). O autor destaca que o “moderno é uma tradição, mas uma tradição feita de rupturas, onde cada ato é sempre o início de uma outra etapa” (Ortiz, 2001). Pode-se entender que a busca constante pela modernidade na cultura brasileira dificulte o acesso das populações indígenas à cidadania, pois, ao longo do tempo, as políticas empreendidas pelo Estado Nacional brasileiro para os índios estiveram alicerçadas na idéia de que o indígena deveria se integrar à sociedade nacional, desconsiderando sua formação histórica e multicultural.

O índio⁷ não deixa de ser índio em função do seu contato com outras culturas:

A etnicidade supõe necessariamente uma trajetória (que é histórica e determinada por múltiplos fatores) e uma origem (que é uma experiência primária, individual, mas que também está traduzida em saberes e narrativas aos quais vem a se acoplar). O que seria próprio das identidades étnicas é que nelas a atualização histórica não anula o sentimento de referência à origem, mas até mesmo o reforça. É da resolução simbólica e coletiva dessa contradição que decorre a força política e emocional da etnicidade (Oliveira, 1999, p. 30).

Voltando à questão da cidadania no Brasil, é preciso lembrar que são os direitos civis que apresentam as maiores deficiências em termos de seu conhecimento, extensão e garantia. Desta forma, os direitos adquiridos pelos indígenas a partir da elaboração do texto constitucional mostram atrasos e lentidão, no que se refere à demarcação de terras e ao próprio reconhecimento dos direitos civis dos índios. Em relação à questão do direito à terra, “para os índios, antes da Constituição a terra era percebida como um direito histórico reivindicado; depois da Constituição, a terra indígena é um direito constitucional, que reconhece aquele direito histórico” (Neves, 2003).

As prerrogativas da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de 1989, que reconhece “[...] as aspirações desses povos a assumir o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer suas entidades, línguas e religiões, dentro do âmbito dos Estados onde moram”, passaram a ser seguidas no Brasil, a partir de 2002, mesmo com as discussões em torno da tutela indígena.

O princípio da autodeterminação dos povos, que rege os grandes tratados internacionais referentes às comunidades indígenas, é essencial na configuração de um Estado verdadeiramente democrático. Afinal, todos os grupos humanos aspiram à autonomia, autonomia esta voltada para as suas particularidades e especificidades.

De acordo com Ortiz (2000), vivemos um momento de transição, em que a consolidação de um sistema mundial, incluindo a mundialização da cultura, provoca mudanças na concepção do Estado-Nação como entidade homogênea, o que gera tensões em todos os níveis da sociedade. O processo de globalização enfraquece a identificação exist-

tente entre uma cultura e uma nação, constituindo terreno fértil para o surgimento ou o fortalecimento de discussões em torno do direito à diversidade cultural.

Neste âmbito, vem surgindo no Brasil uma série de organizações cujo objetivo é reforçar a busca do índio por seus direitos. Para tanto, estas entidades produzem e desenvolvem projetos que têm por objetivo fazer com que as comunidades indígenas gerem o seu desenvolvimento sustentado. Mas deve-se lembrar que, por trás destes projetos, existem também interesses particulares que, muitas vezes, estão acima do ideal do reconhecimento integral da cidadania indígena.

O grande eixo norteador do propósito de conquista da cidadania do índio é reforçado no multiculturalismo, segundo o qual, teoricamente, distintos grupos étnicos transitam numa mesma sociedade nacional. Cabe ressaltar que este movimento multicultural tem conceitos distintos, nem todos de caráter emancipatório (Santos, 2003).

Como se sabe, a falta de políticas substanciais do Estado para com os índios e os próprios projetos não-governamentais existentes, muitas vezes impraticáveis ou de execução lenta em função de verbas internacionais, fazem com que a efetiva conquista dos direitos civis por parte dos índios continue sendo um caminho árduo e penoso:

Mas a questão crucial, que a atualidade coloca de forma cada vez mais incisiva, é se haverá a oportunidade e a possibilidade de a humanidade aventurar-se em culturas singulares no interior do sistema mundial, inventando-se ao mesmo tempo outros contratos de cidadania (Arruda, 2001, p. 61).

Referências

- ARRUDA, R.S.V. 2001. Imagens do índio: signos da intolerância. In: L.D. GRUPIONI; L. VIDAL e R. FISCHMANN (orgs.), *Povos indígenas e tolerância: construindo práticas de respeito e solidariedade*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, p. 43-61.
- BECKHAUSEN, M.V. 2000. *O reconhecimento constitucional da cultura indígena: os limites de uma hermenêutica constitucional*. São Leopoldo, RS. Dissertação de Mestrado. Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, 204 p.
- BONAVIDES, P. 1996. *A Constituição aberta*. São Paulo, Malheiros, 506 p.
- CALEFFI, P. 2003. “O que é ser índio hoje?” A questão indígena na América Latina/Brasil no início do século XXI. *Diálogos Latinoamericanos*, 7:21-41.
- CARVALHO, J.M. de. 2003. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*.

⁷ Pode-se dizer que o “índio” é um objeto socialmente construído, pois, quando da conquista da América, os conquistadores atribuíram aos povos nativos a denominação “índios”, acreditando estarem nas Índias. Essa imagem homogeneizante, que desconhece a diversidade dos povos americanos, foi construída constantemente ao longo do tempo, desde os primórdios da colonização.

- 4ª ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 236 p.
- CHAUÍ, M. 2001. *Brasil: mito fundador e sociedade autoritária*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 103 p.
- FERREIRA, A.B. de H. 1999. *Novo Aurélio século XXI: o dicionário da língua portuguesa*. 3ª ed., Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 2.128 p.
- LIMA, A.C. de S. 1995. *Um grande cerco de paz – poder tutelar e indianidade no Brasil*. Rio de Janeiro, Vozes, 335 p.
- NEVES, L.J. de O. 2003. Olhos mágicos do Sul (do Sul): lutas contra-hegemônicas dos povos indígenas no Brasil. In: B. de S. SANTOS, *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, p.113-151.
- OLIVEIRA, J.P. de. (org). 1998. *Indigenismo e territorialização: poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro, Contra Capa, 310 p.
- OLIVEIRA, J.P. de. 1999. *A viagem de volta: etnicidade, política e reelaboração cultural no Nordeste indígena*. Rio de Janeiro, Contracapa, 350 p.
- ORTIZ, R. 1985. *Cultura brasileira e identidade nacional*. São Paulo, Brasiliense, 148 p.
- ORTIZ, R. 2000. *Mundialização e cultura*. 4ª ed. São Paulo, Brasiliense, 234 p.
- ORTIZ, R. 2001. *A moderna tradição brasileira*. 5ª ed. São Paulo, Brasiliense, 222 p.
- SANTOS, B. de S. 2003. *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 614 p.
- SOUZA FILHO, C.F.M. de. 1998. *O renascer dos povos indígenas para o direito*. Curitiba, Juruá, 212 p.

Leis

- Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. São Paulo, Atlas.
- Lei 6.001, 19 de dezembro de 1973. “Estatuto do Índio”.