

**1ª CONFERÊNCIA  
NACIONAL  
DE POLÍTICA  
INDIGENISTA**

DOCUMENTO  
**BASE**

junho de 2015



## SUMÁRIO

<b>Apresentação: Sobre a Conferência</b> .....	01
<b>Introdução: Panorama Histórico</b> .....	04
1. A disputa pelo controle da mão de obra indígena nos primeiros séculos da Colônia .....	09
2. O projeto “civilizatório” de assimilação .....	10
3. A expropriação territorial indígena na transição da Colônia para o Império .....	12
4. A institucionalização do regime tutelar na República .....	13
5. As revelações do Relatório Figueiredo e a nova agência indigenista .....	15
6. O Movimento Indígena, a CF/88 e o Fim da Tutela .....	16
<b>Eixos Temáticos da 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista</b> .....	17
I. Territorialidade e o direito territorial dos povos indígenas .....	20
II. Autodeterminação, participação social e o direito à consulta .....	21
III. Desenvolvimento sustentável de terras e povos indígenas .....	25
IV. Direitos individuais e coletivos dos povos indígenas .....	27
V. Diversidade cultural e pluralidade étnica no Brasil .....	31
VI. Direito à memória e à verdade .....	34
<b>Conclusão</b> .....	36
<b>Referências</b> .....	38

## APRESENTAÇÃO: SOBRE A CONFERÊNCIA

Conferência é uma instância de participação social, ou seja, um fórum democrático de diálogo e atuação conjunta entre a administração pública e a sociedade civil. São espaços importantes onde o Estado e a sociedade avaliam, propõem definições e o acompanhamento de programas e políticas públicas em diferentes níveis, do local ao nacional.

O que diferencia as conferências de outros fóruns e mecanismos de participação social é o fato de elas serem processos participativos de ampla escala, geralmente nacional, que reúnem, de tempos em tempos, representantes do Estado e da sociedade civil para elaborarem propostas para determinada política pública. Elas envolvem, portanto, gestores, usuários, beneficiários e prestadores de serviços de interesse público em torno de uma agenda estratégica comum.

A 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista foi convocada pelo Decreto Presidencial de 24 de julho de 2014, tendo como tema **A relação do Estado Brasileiro com os Povos Indígenas no Brasil sob o paradigma da Constituição de 1988.**

A conferência tem os seguintes objetivos:

- (i) **avaliar a ação indigenista do Estado brasileiro;**
- (ii) **reafirmar as garantias reconhecidas aos povos indígenas no País; e**
- (iii) **propor diretrizes para a construção e a consolidação da política nacional indigenista.**

Para além dos objetivos formais que constam no Decreto de convocação da Conferência, espera-se que esta: **fortaleça o diálogo e a atuação conjunta do Governo Federal com os mais de 300 povos indígenas do Brasil; contribua para o avanço de direitos já reconhecidos pela Constituição Federal de 1988 e para a efetivação de políticas para povos indígenas em um Estado que, de fato, valorize e proteja a sua diversidade étnica e cultural; e sensibilize e conscientize os diferentes atores do governo e setores da sociedade nacional sobre o processo histórico de negação de direitos dos povos indígenas.**

Por isso, a 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista zela pelo seu processo de construção e realização participativo e diferenciado, que visa a reafirmar e avançar, de modo concreto, princípios normativos a partir da escuta e do diálogo com os diferentes povos indígenas em seus diferentes contextos locais e regionais.

Este **documento** se propõe a orientar a discussão do tema central, objetivos e eixos da 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista, que resultará na construção de propostas de **diretrizes** para a política indigenista brasileira, nas diferentes etapas da Conferência, conforme definido no Regimento Interno.

**Paradigma** significa algo que vai servir de modelo, padrão em certa situação.

São as normas orientadoras que determinam como um indivíduo ou grupo deve agir.

*“A Constituinte foi resultado de uma mobilização da sociedade brasileira toda, profunda. Quando eu menciono a Constituinte como um momento luminoso da nossa história republicana, da nossa história recente, o que eu quero dizer é que nós tínhamos saído de um período de 20 anos de ditadura. [...] Se você olhar a memória da Constituinte, você vai ver que teve uma presença muito forte mesmo de povos que vieram direto das suas aldeias aqui pra dentro do Congresso; e criava um estranhamento muito grande o pessoal entrando aqui só com os seus adornos, em alguns casos sem a calça e a camisa, usando alguma indumentária própria de cada povo. Isso criou um estranhamento muito grande aqui no Congresso, mas nós éramos recebidos pelo Presidente Ulisses Guimarães no Salão Verde, no Salão Azul, onde ele estivesse, com o maior respeito e com a maior dignidade.”*

Ailton Krenak - 1988

Índios de vários povos comemorando a votação do capítulo sobre seus direitos em primeiro turno na Constituinte, ao fundo o Congresso Nacional, Brasília. © Beto Ricardo/ISA



*“Eles falam que aquilo foi muito constrangedor pra casa porque disse que aqui esse plenário é inviolável. É assim que os Deputados dizem. Só que pra gente – e nós dissemos isso pra ele – inviolável devem ser os nossos direitos. Esses sim é que não podem ser discutidos sem a nossa participação, ou sem que a gente tenha conhecimento.”*

APIB - 2013



## INTRODUÇÃO: PANORAMA HISTÓRICO

O espírito da 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista se baseia no reconhecimento de que as mudanças legais que ocorreram desde 1988 – que rejeitam ideias tutelares e objetivos assimilacionistas – resultam de vários processos de resistências e lutas de povos indígenas que na sua relação com o Estado brasileiro exigiram e seguem exigindo o respeito aos direitos individuais e coletivos e a superação de práticas e **valores coloniais** que levem a sua efetiva autonomia.

Reflexos de práticas colonialistas se encontram vivos nas memórias e histórias dos povos indígenas, nas situações de negação de seus direitos e nas expressões de violência e discriminação praticadas contra eles. A superação efetiva desses valores e a criação de mecanismos para que violações não se repitam, não se resumem ao estabelecimento de um marco histórico específico de **descolonização**: a proclamação da independência do Brasil, a libertação de escravos, ou a promulgação de uma Constituição democrática. Tais mudanças garantem fundamentos legais necessários, mas são insuficientes para modificar padrões de comportamento de origem colonial. A mudança da relação do Estado com parcelas discriminadas, minoritárias e vulneráveis da sociedade depende, fundamentalmente, da identificação crítica e contínua de como relações de dominação, de supremacia racial, de violência institucionalizada, ou de negação de outros mundos possíveis se mantêm, ou se tornam algo aceito como normal.

Em geral, essa relação de dominação se reflete no **poder de definir ideias ou conceitos, tomar decisões e implementar ações** que servem às parcelas da sociedade, historicamente postas em posição de superioridade étnica ou racial, frente a outros grupos e povos. As **leis** e as **práticas administrativas** que lhes correspondem – historicamente construídas pelos setores dominantes da sociedade – são as principais formas empregadas pelo Estado para definir conceitos e fazer esses se concretizarem na prática, contribuindo para a subjugação desses povos.

### O que é descolonização do saber e do poder?

A **colonialidade** ocorre quando uma parcela dominante da sociedade se legitima numa posição superior por meio da subjugação ou invisibilização de outras formas de organização social e valores societários existentes. Assim, a noção de civilização aliada a uma crença de superioridade racial “branca” e a noção de “infiéis, selvagens ou silvícolas”, desde a chegada dos primeiros colonizadores, foi elaborada para justificar a tomada de terras, guerras e dizimação de populações originárias, em favor de interesses dominantes.

A perspectiva **descolonial** ou **descolonização** do saber e do poder significa reconhecer que o pensamento tradicional dos povos originários tem o mesmo grau de importância que o pensamento ocidental; reconhecer que os povos indígenas têm autonomia para decidir sobre os desafios do presente e seus projetos de futuro e, com base nesses pressupostos, construir novas formas de relacionamento entre o Estado e os povos indígenas, em que sejam considerados seus mecanismos de gestão da vida e suas experiências de governança.

A Constituição Federal de 1988 inaugurou princípios de descolonização importantes, e muitos ainda precisam ser colocados em prática.

## LINHA DO TEMPO DA POLÍTICA INDIGENISTA NO BRASIL

1570

### Primeira Lei contra o cativo indígena

Esta lei só permitia a escravização de indígenas com alegação de Guerra Justa.

1680

### Decretação do Regimento das Missões -

Alvará nº 1 de abril de 1680

Reconheceu os índios como os “*primários e naturais senhores das terras que habitavam*”, ou daquelas em que foram aldeados por missionários, *não havendo a necessidade de legitimar a posse e devendo seus direitos serem preservados diante de concessões de terras a particulares.*

1755

### Aprovado o Diretório dos Índios

Proibia definitivamente a escravidão indígena, mas visava a integração do índio à vida da Colônia.

1758

### Fim da Escravidão Indígena O Diretório foi estendido a toda América portuguesa

Perda da influência dos religiosos na administração dos aldeamentos indígenas. Índios foram proclamados os nativos vassalos da Coroa.

1798

### Abolido o Diretório

O espírito ‘integrador’ do Diretório conservaria sua força na Legislação do Império Brasileiro.

1824

### A Constituição do Império do Brasil é a primeira constituição brasileira

Não mencionava a presença de índios no território brasileiro.

1845

### Aprovado o Regulamento das Missões

Renovou os objetivos do Diretório e visava à ‘completa assimilação dos índios’.

1850

### Promulgação da Lei de Terras, regulamentada em 1854 e Decisão n. 92 do Império

As terras dos índios que não viviam mais aldeados foram incorporadas às terras da união. O reconhecimento da terra foi atrelado à necessidade de civilizar ‘hordas selvagens’.

1887

### Lei 3.348 de 20/10/1887

Passou para os municípios os foros dos terrenos das extintas aldeias de índios.

1891

### A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil é a primeira constituição no sistema republicano de governo

Não mencionava a presença de índios no território brasileiro, mas concedeu aos governos estaduais as decisões sobre as terras devolutas.

1910

### Criação do SPILT (Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais), a primeira agência indigenista laica do Brasil. Em 1918 O SPILT passa a se chamar SPI (Serviço de Proteção aos Índios)

>

Seu primeiro diretor foi Cândido Rondon. As principais ações da agência eram atração, pacificação, civilização e integração dos índios. Buscava junto aos governos estaduais “reservar terras” para a sua sobrevivência física.

1916

### Aprovado o Código Civil

Fixou a figura da “incapacidade relativa” dos índios (tal como menores de idade entre 16 e 21 anos) e determinou que eles fossem ‘tutelados’ até que estivessem integrados à ‘civilização do país’.

1934

### Constituição da República de 1934

Estabeleceu que “será respeitada a posse de terras de silvícolas que nelas se achem permanentemente localizados, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-las”.

1967

### Constituição da República de 1967

As terras ocupadas pelos índios foram transferidas para a União, tirando qualquer intervenção de governos estaduais dessa definição.

### Comissão de Investigação do Ministério do Interior no Executivo Federal

O Relatório Figueiredo denunciou violações de direitos humanos dos povos indígenas, motivando a extinção do SPI e a criação da Funai.

### Criação da Funai (Fundação Nacional do Índio)

Substituiu o SPI na administração das questões indígenas. Mesmo reconhecendo a diversidade cultural entre as

1969

### Criação da União das Nações Indígenas

Primeira tentativa de defesa da cultura indígena, importante para a consagração dos direitos dos índios na Constituição de 1988.

1973

### Estatuto do Índio

Segue o conceito do Código Civil Brasileiro de 1916, considerando os povos indígenas como “relativamente incapazes”, submetendo-os a tutela por um órgão estatal. Seu objetivo é ‘integrar os índios à sociedade brasileira, assimilando-os de forma harmoniosa e progressiva’.

1974

### Primeira Assembleia Nacional de Líderes Indígenas (Missão Anchieta, em Diamantino/MT)

Entre 1974 e 1983, o CIMI (Conselho Indigenista Missionário) apoiou a realização de 16 assembleias nacionais de povos indígenas.

1976

### Segunda metade da década de setenta. Surgimento de organizações indígenas.

O movimento indígena começou a se constituir, ganhar força e visibilidade.

1980

### Início do processo de Revisão do Estatuto do Índio

Vem se estendendo por décadas. A última revisão tornou-se Projeto de Lei na primeira década dos anos 2000, mas permanece paralisado no Congresso até o presente.

1988

### Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

A partir da influência do movimento indígena e sua rede de apoio na sociedade civil, esta constituição promulgou: - o afastamento da noção de que os povos indígenas se acabariam, - o reconhecimento a estes, - o respeito e o direito às suas formas próprias de organização social, e o direito originário às terras que tradicionalmente habitam, entendidas como indispensáveis à sua reprodução física e cultural, - o reconhecimento de que os índios (sejam indivíduos, comunidades, povos ou associações) se façam representar dos seus modos próprios, - a retirada do Estado o papel de agente tutelar, cabendo a ele zelar pelo reconhecimento desses direitos por parte da sociedade.

1991

### Decretos Presidenciais nº 23, 24, 25 e 26 de 04 de fevereiro de 1991

Promoveram a desconcentração de responsabilidades relacionadas à saúde, meio ambiente, auto-sustentação e educação indígena, que eram exclusivas da Funai, para outros órgãos e a descentralização para Estados e Municípios.

1996  
—  
2010

### PPTAL (Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal)

Com apoio de cooperação técnica internacional impulsionou o reconhecimento das terras indígenas, com avanços significativos nas demarcações na Amazônia Legal.

2000

### PDPI

Ação conjunta entre o Governo brasileiro, o movimento indígena organizado da Amazônia, parceiros e instituições financiadoras internacionais, apoiou projetos em três áreas – proteção territorial, economia sustentável e valorização cultural.

### Carteira Indígena

Experiência intersetorial e descentralizada, que constituiu uma parceria entre o movimento indígena e o governo brasileiro para o desenvolvimento de ações relativas à segurança alimentar e nutricional e a gestão ambiental em comunidades e terras indígenas.

2002

### Novo Código Civil

Retirou os índios da categoria 'Relativamente incapazes'.

2003

### Projeto Gestão Ambiental e Territorial Indígena - GATI

Projeto piloto da implantação do Projeto Gestão Ambiental e Territorial Indígena, desenvolvido pelos povos indígenas junto ao governo federal, PNUD (Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento) e GEF (Fundo para o meio ambiente mundial).

2006

### Criação da CNPI (Comissão Nacional de Política Indigenista)

Órgão do Ministério da Justiça, presidido pela Funai, composto por representantes indígenas, representantes de organizações não governamentais e membros de órgãos governamentais, além de convidados permanentes, dentre os quais o Ministério Público Federal.

### Conferência Nacional dos Povos Indígenas

Na conferência, organizada pela Funai, em Brasília, lideranças indígenas realizaram discussões e apresentaram propostas sobre autonomia política dos povos indígenas, territórios indígenas e patrimônio indígena, educação, saúde indígena e índios urbanos.

### Prêmio Culturas Indígenas

Parceria do Ministério da Cultura com organizações da sociedade civil e com o Colegiado Setorial de Culturas Indígenas, já proporcionou o reconhecimento de iniciativas de fortalecimento cultural de diversos povos indígenas.

2009

### Criação dos Territórios Etnoeducacionais (TEEs)

Criados com objetivo de apoiar a implementação, avaliação e o enraizamento da Política de Educação Escolar Indígena, considerando a territorialidade das etnias, participação indígena e a articulação entre os órgãos públicos.

### Pontos de Cultura Indígenas

Através da cooperação entre MinC, Funai, e a Associação Cultura e Meio Ambiente- Rede Povos da Floresta possibilitaram desenvolvimento de experiências de valorização cultural e fortalecimento de redes de comunicação.

### I Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena

Realizada por MEC, Consed (Conselho Nacional de Secretários de Educação) e Funai na cidade de Luziânia/GO, para discutir as condições de oferta da educação intercultural indígena,

> buscando aperfeiçoar as bases das políticas e a gestão de programas e ações para o tratamento qualificado e efetivo da sociodiversidade indígena, com participação social.

2010

### Criação da SESAI (Secretaria Especial de Saúde Indígena)

Surgiu a partir da necessidade de reformulação da gestão da saúde indígena no país, demanda reivindicada pelos próprios indígenas durante as Conferências Nacionais de Saúde Indígena.

2012

### PNGATI (Política Nacional de Gestão Territorial e ambiental de Terras Indígenas)

Povos indígenas e órgãos de governo se articulam na construção do planejamento territorial e ambiental, como uma estratégia de sustentabilidade de longo prazo, focada na perspectiva indígena, na estruturação de acordos internos de uso e proteção e na organização das demandas territoriais.

2015

## 1ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA INDIGENISTA

A ser realizada entre 17 e 20 de novembro de 2015, tem como objetivos: avaliar a ação indigenista do Estado brasileiro; reafirmar as garantias reconhecidas aos povos indígenas no País; e propor diretrizes para a construção e a consolidação da política nacional indigenista, com intensa participação indígena e diálogo.



Elina Umutina e Bororo © Museu do Índio

## 1. A DISPUTA PELO CONTROLE DA MÃO DE OBRA INDÍGENA NOS PRIMEIROS SÉCULOS DA COLÔNIA

As primeiras legislações do Brasil Colônia não consideraram as complexas sociedades indígenas que aqui já se encontravam, limitando-se a reproduzir a prática política, jurídica e administrativa que repetia as ordens de Portugal. O projeto colonial português envolveu uma política que dividia os povos nativos em dois grupos distintos: os aliados e os inimigos – para os quais eram dirigidas ações e ideias diferentes. A legislação colonial mudava seus arranjos conforme os indígenas fossem aliados ou inimigos. Os índios que se tornariam aliados, conhecidos como “mansos” ou “cristãos”, eram os trazidos de seus assentamentos originais por meio dos descimentos, ou seja, forçadamente, e aldeados próximos às povoações coloniais, tornando-se “índios de repartição”. Esses índios “mansos” eram convencidos a viver nesses aldeamentos em troca da posse de terras para subsistência e a garantia de recebimento de magros salários na realização de trabalhos cotidianos. A catequese e a civilização desses índios eram feitas nesses aldeamentos, nem sempre situados próximos às povoações. Já a captura para domesticação era dirigida principalmente aos “bárbaros”, guerreiros que resistiam mais intensamente à escravidão. É daí que vem a legislação sobre as guerras justas, decretadas quando havia impedimentos postos pelos indígenas, na forma de ataques, resistências e revoltas, ao comércio e à expansão do projeto colonial.

Tivemos, assim, no Brasil Colônia, uma legislação que variava em sua tentativa de ordenar as condições de “liberdade”, ou melhor, de proibição de cativeiro dos índios. Essa variação manifestava a disputa entre colonos e missionários pelo controle da mão de obra indígena, pois o destino e a reprodução do sistema colonial dependiam muito dessa força de trabalho. Esse é o fundamento da lei mais importante do período colonial, o Alvará de 1º/4/1680, conhecido como Regimento das Missões de 1680, que tinha um duplo objetivo. Um objetivo era proibir a escravidão dos indígenas, mesmo daqueles conquistados por “guerra justa” ou os “índios de resgate”, que eram índios que os portugueses recebiam como troca ao oferecer mercadorias a tribos aliadas, que lhes entregavam os prisioneiros que haviam capturado por meio de guerras intertribais. Outro objetivo era estabelecer a distribuição das atividades dos “índios de serviço das aldeias” entre os trabalhos missionários, o serviço dos moradores e a própria subsistência das famílias indígenas aldeadas. Foi esse Regimento que reconheceu os índios como os “primários e naturais senhores” das terras que habitavam, ou em que foram aldeados por missionários, não havendo necessidade de lhes legitimar a posse.

## 2. O PROJETO “CIVILIZATÓRIO” DE ASSIMILAÇÃO

O Regimento de 1680 gerou uma forte reação dos colonos, que acabaram, em muitas situações, expulsando os missionários, principalmente os jesuítas, e transformando os aldeamentos em vilas sob controle leigo. Quando as ordens religiosas voltam a atuar junto aos povos indígenas, o fizeram no contexto de uma nova repartição das tarefas missionárias estabelecida pela Coroa: os missionários deveriam agir para garantir as fronteiras do império português e tornarem os índios “mansos” produtivos por meio da catequese. Havia desde ordens religiosas mais entrosadas, com as atividades comerciais, como os carmelitas e mercedários, até as que se esforçaram por manter o controle da mão de obra indígena, como os jesuítas.

Essa situação refletia a disputa pelo controle da mão de obra indígena entre colonos e ordens religiosas, sujeitas às pressões comerciais metropolitanas. Conflitos entre colonos e missionários pressionavam as autoridades em um momento em que a Coroa portuguesa se preocupava em aperfeiçoar e reformar o aparelho estatal e administrativo, inclusive das colônias, no sentido de uma maior racionalidade e da separação entre Estado e Igreja. Foi esse o contexto que levou à instituição do Diretório que se deve observar nas povoações dos índios do Pará e Maranhão, em 1755, pelo governador do Maranhão e Grão-Pará, Fco. Xavier de Mendonça Furtado, responsável pela demarcação da fronteira amazônica e irmão do Marquês de Pombal – legislação e política que se estenderam a toda colônia pelo Decreto Real de 1758, que estabeleceu o Diretório dos Índios que vigorou até 1798.

A consequência imediata do Diretório dos Índios foi o afastamento das missões religiosas e a expulsão dos jesuítas da colônia, alterando a administração dos povos indígenas e reorganizando os aldeamentos, que foram transformados em vilas com nomes de sítios e freguesias de Portugal. O Diretório foi um plano de assimilação forçada e de “civilização” imposta, por meio do qual se pretendeu atribuir aos índios a condição de súditos da Coroa portuguesa – num contexto de enorme desigualdade, no qual a escravidão indígena ainda era comum. A “civilização” dos índios seria realizada em escolas públicas, onde lhes seriam ensinados ofícios domésticos e para a subsistência. Estabeleceu-se a obrigatoriedade do uso da língua portuguesa pelos povos colonizados, sendo que os “índios civilizados” deveriam ganhar nomes e sobrenomes como em Portugal. Foram conferidos prêmios aos colonos que se casassem com mulheres indígenas. Os índios passaram a ser administrados por juízes e vereadores, o que os igualava – apenas formalmente – aos demais súditos. Determinou-se que os “principais” indígenas governassem as “vilas de índios” e, nas situações em que não tivessem capacidade de fazê-lo (seja devido à ignorância ou à falta de aptidão – segundo o ponto de vista dos colonizadores), estabeleceram-se “diretores de índios” nas povoações, com domínio da língua indígena, que deveriam perseguir esses fins.

Apesar das missões terem virado vilas, os índios, “primários e naturais senhores” das terras que habitavam ou em que foram aldeados por missionários, segundo o Regimento de 1680, tiveram esses direitos reafirmados no Diretório dos Índios. Durante o período de vigência do Diretório e até o final do séc. XIX, o objetivo era concentrar e sedentarizar os índios e torná-los produtivos, mão de obra a serviço de agentes do Estado e colonos, que os instruíam nos ofícios e os submetiam às leis – permanecendo os índios repartidos entre as necessidades das povoações e dos moradores. Porém, a implantação do Diretório enfrentou graves problemas: epidemias de varíola e sarampo, diminuição da força de trabalho indígena, fugas e retornos dos índios para as antigas aldeias, em virtude dos abusos dos Diretores na imposição das leis. Os excessos, agressões e violências dos Diretores foram inúmeras vezes relatados e denunciados para as autoridades. Isso levou à extinção do Diretório, em 1798. Os juízes e o Estado passaram a zelar pelos bens e transações dos índios, inclusive por contratos de trabalho dos índios “domesticados” que habitavam as vilas, porque esses eram tidos como incapazes de fazê-lo – sendo essa a raiz da noção de capacidade civil relativa dos índios, que veio a ser firmada, mais tarde, no Código Civil de 1916.

### 3. A EXPROPRIAÇÃO TERRITORIAL INDÍGENA NA TRANSIÇÃO DA COLÔNIA PARA O IMPÉRIO

Com a Independência do Brasil, em 1822, a igreja missionária voltou a dirigir os trabalhos de catequese e civilização dos índios. Um progressivo retorno dos missionários à condição de administradores de assuntos indígenas já se verificou após o fim do Diretório. O Decreto nº 426, de 24/7/1845, estabeleceu o Regulamento acerca das Missões de Catequese e Civilização dos Índios, destinando os missionários à pregação religiosa junto às “hordas errantes”, cuja atenção eles deveriam atrair com objetos para a agricultura ou de uso pessoal (roupas e adereços), despertando o desejo nos índios de estabelecer relacionamento com os brancos.

Durante o Império, o interesse da legislação sobre os indígenas muda, aos poucos, do foco na mão de obra e na força de trabalho indígena, já bastante empobrecida por séculos de escravidão e violência, para os territórios ocupados por indígenas. Ao longo do século XIX, a questão indígena tornou-se parte importante da política territorial do Estado brasileiro. A promulgação da Lei nº 601, de 18/9/1850, também conhecida como a Lei de Terras, e sua regulamentação, em 1854, por meio do Decreto nº 1.318, tinham por objetivos regular as posses de terras dispostas por particulares e estabelecer uma política pública para as terras devolutas, regulando conflitos de interesse entre o Estado brasileiro e os proprietários de terras, defensores do sistema colonial, que resistiam a medidas modernizadoras e contrárias à escravidão. Em 1850, a Decisão nº 92 do Ministério do Império mandou incorporar às terras da União as terras dos índios que já não viviam aldeados, atrelando o reconhecimento da terra à finalidade de civilizar hordas selvagens. A Lei nº 3.348, de 20/10/1887, passou para os municípios os foros dos terrenos das extintas aldeias de índios. Nesse período, abundam discursos de Presidentes de Províncias às Assembleias Provinciais, declarando não haver mais índios em suas jurisdições, apenas poucas hordas errantes e selvagens. Na prática, essas leis do Império limitaram os direitos territoriais indígenas às terras dos aldeamentos, apressando a expropriação dos territórios indígenas. Isso ajuda a entender porque as primeiras Constituições brasileiras, a de 1824, no Império, e a de 1891, primeira da República, não mencionavam a existência de indígenas no território brasileiro.

O Código Civil, Lei nº 3.071, de 1916, afirma que “todo homem é capaz de direitos e obrigações na ordem civil”, porém o art. 5º desta lei afirma que ‘são absolutamente incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil os menores de 16 anos, os loucos de todo o gênero, os surdos-mudos que não puderem exprimir sua vontade. Essa lei afirma também que são relativamente incapazes para certos atos ‘os maiores de 16 anos e menores de 21, os pródigos, pessoas que assumem comportamentos irresponsáveis e os silvícolas’, ou seja, os índios. Como considera que os índios não são totalmente capazes de exercerem seus direitos, essa lei determina que eles sejam ‘tutelados’ até que estejam integrados à ‘civilização do país’.

Índios da banda de música de Utiariti © José Louro / Museu do Índio / FUNAI



## 4. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO REGIME TUTELAR NA REPÚBLICA

O surgimento, em 1910, da primeira agência leiga do Estado brasileiro a gerir, de modo exclusivo, povos e terras indígenas – o **Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais (SPILTN)** – deu-se em uma conjuntura que ainda ecoava desafios postos desde o Império. Após a guerra do Paraguai (1865-1870), o Império brasileiro adotou medidas para a defesa e ocupação da fronteira oeste do país, considerada a mais vulnerável, entre as quais: a instalação de postos militares, a criação de vilas e povoados para incentivar as atividades econômicas locais, e a extensão das linhas telegráficas, que ligariam os centros urbanos à regiões remotas. Na lógica de construção do Estado-nação brasileiro, valorizaram-se as conexões internas produzidas pelos transportes (as estradas) e pelas telecomunicações (o telégrafo).

Na transição do Império para a República, a “crise de mão de obra” (força de trabalho) supostamente provocada pela abolição da escravatura tornou-se um tema de debate público: dever-se-ia fazer dos índios e negros libertos “bons brasileiros” (adaptados que estavam às condições rudes do interior do país), ou incentivar a imigração? Com a vitória da segunda alternativa e de suas bases racistas, os conflitos dos imigrantes com os índios na ocupação dos espaços interiores ganharam as páginas dos jornais, provocando um debate público sobre o que fazer nesses casos.

Rondon e outros propuseram a criação de uma agência indigenista laica cuja ação teria por fins: a) estabelecer a convivência pacífica com os índios; b) garantir a sobrevivência física dos povos indígenas; c) fazer os índios adotarem gradualmente hábitos “civilizados”; d) influir de forma “amistosa” sobre a vida indígena; e) fixar o índio à terra; f) contribuir para o povoamento do interior do Brasil; g) acessar ou produzir bens econômicos nas terras dos índios; h) usar a força de trabalho indígena para aumentar a produtividade agrícola; e i) fortalecer o sentimento indígena de pertencer a uma nação. A “proteção fraternal”, defendida pelo grupo rondoniano contra as posições favoráveis ao extermínio puro e simples dos índios, criaria as condições adequadas para a evolução lenta e natural deles rumo à civilização.

O Serviço de Proteção aos Índios foi separado da Localização de Trabalhadores por meio do Decreto-Lei nº 3454, de 6/1/1918, de modo que o órgão indigenista passou a se chamar apenas SPI. Apesar da separação, o ideal de integração pacífica dos índios continuou a orientar as ações desse órgão.

Apesar do SPI ter um discurso contra a atuação da igreja e de se definir como uma agência leiga do Estado, o modelo de atuação adotado por ele retomou as formas de administração colonial empregadas desde os tempos dos missio-

nários. A administração da vida indígena, por sua vez, impôs uma definição legal (jurídica) de índio, o que se deu em duas leis: o Código Civil de 1916, que fixou a figura da “incapacidade relativa” dos índios (tal como menores de idade entre 16 e 21 anos); e o Decreto nº 5.484, de 1928, que definiu o regulamento do SPI.

As principais ações do SPI estavam voltadas para a **atração e pacificação** de povos indígenas em áreas de colonização recente, por meio de estratégias similares às estabelecidas no Regulamento de 1845. Em seguida, buscava-se junto aos governos estaduais “**reservar**” terras para a sua sobrevivência física; introduzir ações educacionais voltadas para a produção; e atender às suas condições sanitárias. Quanto às terras dos índios, embora a primeira Constituição republicana não mencionasse a existência de indígenas, ela transferiu para os governos estaduais o controle e as decisões sobre as terras devolutas. Era por meio da concessão estadual de terras devolutas que os inspetores do SPI garantiam posse aos índios. O art. 10, do regulamento do SPI de 1928, determinava que cabia ao Governo Federal promover a cessão gratuita para o domínio da União de terras devolutas pertencentes aos estados, que se achassem ocupadas pelos índios, mas os estados sempre dificultaram esta cessão, tratando as terras dos índios como devolutas, mesmo após a Constituição de 1934 estabelecer que “será respeitada a posse de terras de silvícolas que nelas se achem permanentemente localizados, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-las.”

Esse conflito de competências entre a União e os estados atravessou a história do SPI. Ele só se encerrou com a Constituição de 1967, quando as terras ocupadas pelos índios foram transferidas para a União, tirando qualquer intervenção de governos estaduais dessa definição, e a promulgação do Estatuto do Índio, em 1973. Isso ajuda a entender a baixíssima efetividade do SPI em termos de áreas regularizadas: apenas 54 reservas criadas, totalizando 298.595ha. Na legislação do SPI, as ações relativas a cada tipo de terra estavam ligadas a uma classificação dos indígenas em quatro grupos: nômades; aldeados; pertencentes a povoações indígenas; e que vivem promiscuamente com civilizados. **O objetivo último nunca deixou de ser a transformação do índio em trabalhador nacional, ou pequeno produtor rural.**



Etnia Kaimang © Museu do Índio

## 5. AS REVELAÇÕES DO RELATÓRIO FIGUEIREDO E A NOVA AGÊNCIA INDIGENISTA

Durante toda a sua existência, inúmeras acusações de ineficiência administrativa, corrupção, desmandos e até genocídio de índios cercaram o SPI. Tais violações dos direitos humanos dos povos indígenas motivaram, na década de sessenta, quatro Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) no âmbito do Legislativo Federal, uma CPI na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, e a *Comissão de Investigação do Ministério do Interior* no Executivo Federal, que foi a mais importante e originou um relatório conhecido como Relatório Figueiredo, no qual constam dezenas de indiciados, que motivou a extinção do SPI e a criação da Fundação Nacional do Índio (Funai). O Relatório Figueiredo ficou desaparecido por 45 anos até ser redescoberto em novembro de 2012, no âmbito dos trabalhos da Comissão Nacional da Verdade (CNV).

O Relatório Figueiredo ficou desaparecido por 45 anos até ser redescoberto em novembro de 2012, no âmbito dos trabalhos da Comissão Nacional da Verdade (CNV). No período de apuração da CNV, que foi de 1946 a 1988, ao longo do país ficaram registradas denúncias de (Zelic, 2014a: 1): arrendamento de terras dos índios para fazendeiros (que podiam envolver expulsões e assassinatos); certidões negativas fraudulentas de existência de índios; escravização, usurpação e apropriação forçada de trabalho indígena; apropriação indébita das riquezas de territórios indígenas; campanhas difamatórias; perseguição ao movimento indígena e repressão a organizações indígenas e indigenistas; assassinatos de lideranças e defensores dos direitos dos índios; estupros; atentados contra aldeias; contatos e remoções forçadas; despejos violentos; intimidação, ameaças e violência psicológica; sistema punitivo especial informal, presídios clandestinos ilegais, prisões abusivas, torturas, maus-tratos, desaparecimentos, confinamento e abusos de poder; envenenamentos de aldeias e introdução deliberada de doenças (varíola, gripe, tuberculose e sarampo); mortandades, massacres, chacinas e extermínios de grupos.

**Estatuto do Índio** é o nome pelo qual ficou conhecida a Lei brasileira nº 6001, de 19/12/1973, que dispõe sobre as relações do estado e da sociedade com os povos indígenas. O Estatuto do Índio segue o mesmo conceito do Código Civil Brasileiro de 1916 e considera os povos indígenas como “relativamente incapazes”, devendo tutelados por um órgão estatal (na época o SPI e, atualmente, a FUNAI). Em seu primeiro artigo, a lei estabelece que seu objetivo é ‘integrar os índios à sociedade brasileira, assimilando-os de forma harmoniosa e progressiva’.

A Funai foi criada por meio da Lei nº 5.371, de 5/12/1967, em substituição ao SPI, em parte para modificar essa situação. Essa decisão governamental foi tomada num momento histórico em que predominavam, ainda, as ideias evolucionistas sobre a humanidade e o seu desenvolvimento por meio de estágios. Essa ideologia de caráter etnocêntrico influenciou a visão governamental, sendo que a Constituição vigente, naquela época, estabelecia a figura jurídica da tutela e considerava os índios como “relativamente incapazes”. Mesmo reconhecendo a diversidade cultural entre as muitas sociedades indígenas, a Funai tinha o papel de integrá-las, de maneira harmoniosa, na sociedade nacional. Considerava-se que essas sociedades precisavam “evoluir” rapidamente, até serem integradas, o que é considerado, na prática, como uma negação da riqueza da diversidade cultural.

Posteriormente, com a edição da Lei nº 6.001, de 19/12/1973 (conhecida como Estatuto do Índio), se formalizaram os procedimentos a serem adotados pela Funai, para proteger e assistir as populações indígenas, inclusive no que diz respeito à definição de suas terras e ao processo de regularização fundiária. O Estatuto do Índio representou um avanço em relação à política indigenista praticada, estabelecendo novos referenciais no que diz respeito à definição das terras ocupadas tradicionalmente pelos índios. O Estatuto também assegurou aos índios o acesso ao quadro de pessoal da Funai, como forma de lhes possibilitar a participação efetiva na implementação de programas e projetos destinados às suas comunidades.

Entretanto, a nova política indigenista continuou ambígua, no que se refere ao reconhecimento da especificidade cultural dos índios, pois se propunha a proteger as diferentes culturas indígenas, ao mesmo tempo em que objetivava a integração deles à sociedade brasileira. Mesmo com os avanços alcançados na abordagem da questão indígena, a função de tutela continuou sendo exercida pelo Estado, reforçando a relação paternalista e intervencionista desse com as sociedades indígenas, mantendo-as submissas e dependentes.

## 6. O MOVIMENTO INDÍGENA, A CF/88 E O FIM DA TUTELA

Foi durante a ditadura civil-militar que se realizou, na Missão Anchieta, em Diamantino/MT, em 1974, a primeira assembleia nacional de líderes indígenas, com apoio do CIMI (Conselho Indigenista Missionário) – órgão da CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil) criado em 1972, como expressão de um novo projeto missionário de religiosos ligados à teologia da libertação. Entre 1974 e 1983, o CIMI apoiou a realização de 16 assembleias nacionais de povos indígenas (Prezia 2003 *apud* Oliveira e Freire, 2006: 188). Começava a se articular aí o “associativismo panindígena que seria enfatizado [...] como a via privilegiada para a *autodeterminação indígena*” (Souza, Lima 2010: 34; itálicos no original).

Na segunda metade da década de 1970, como parte do processo de redemocratização no Brasil, que “começaram a surgir as primeiras organizações indígenas” e se iniciou uma



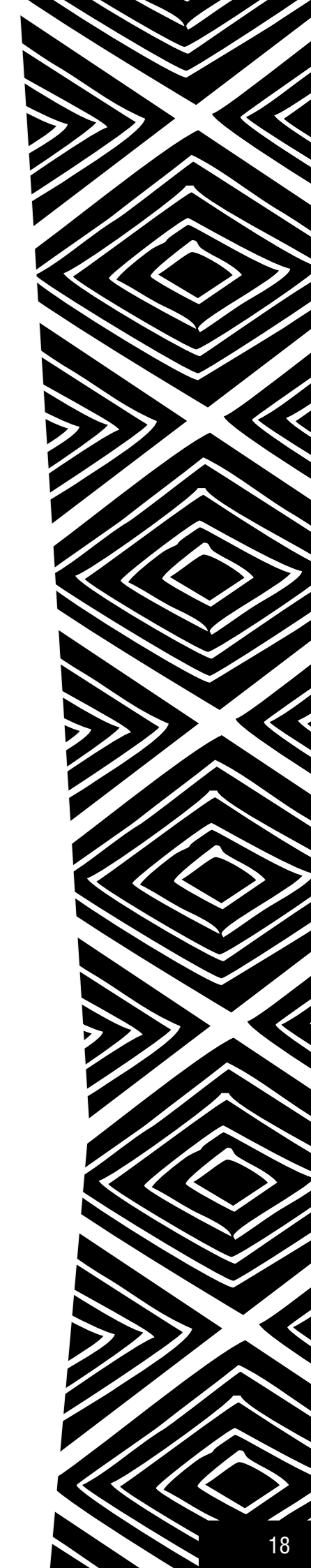
“mobilização entre grupos militantes da sociedade civil brasileira em defesa dos direitos indígenas”. Segundo elas, organizações indigenistas laicas, as associações de apoio e religiosas “visavam dar visibilidade a uma realidade que a ditadura havia encoberto, apesar dos fatos revelados” pelas comissões de inquérito “acerca da dramática situação dos povos indígenas no Brasil sob o regime da tutela do Estado” (Ferraz e Caballero, 2014: 125).

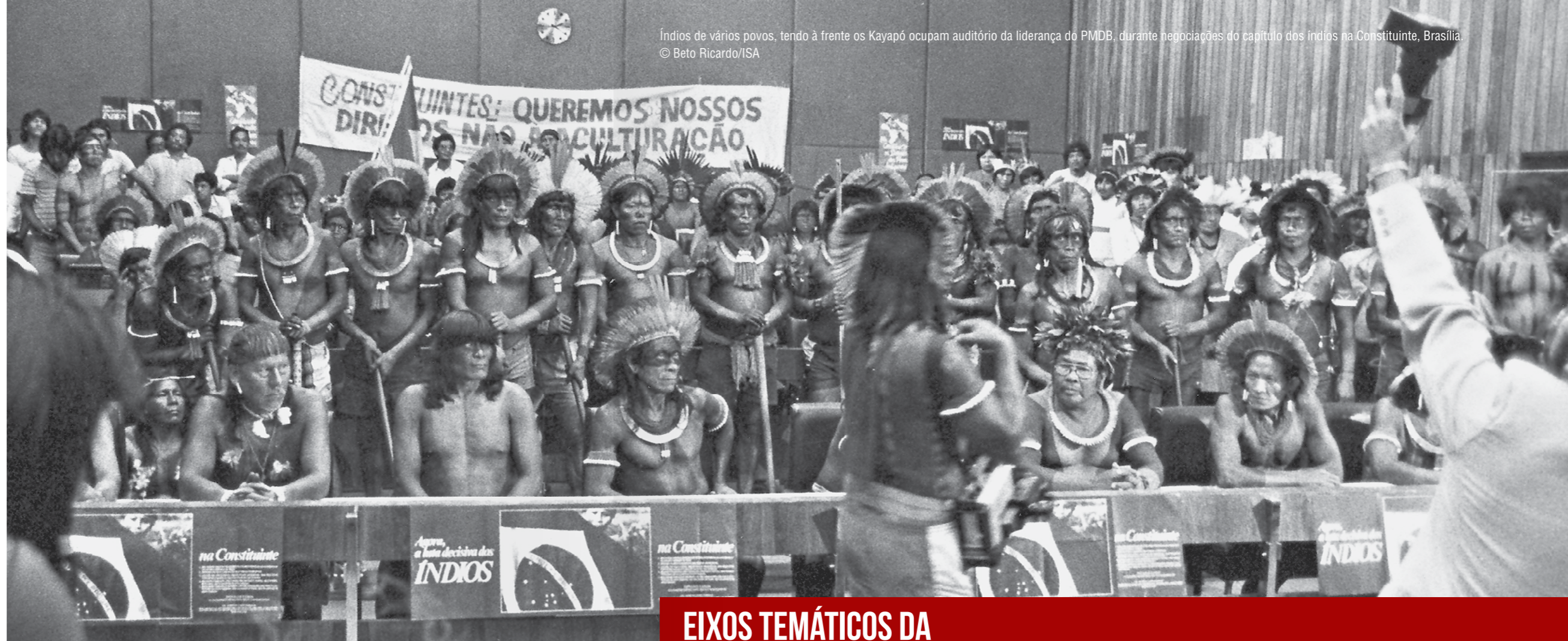
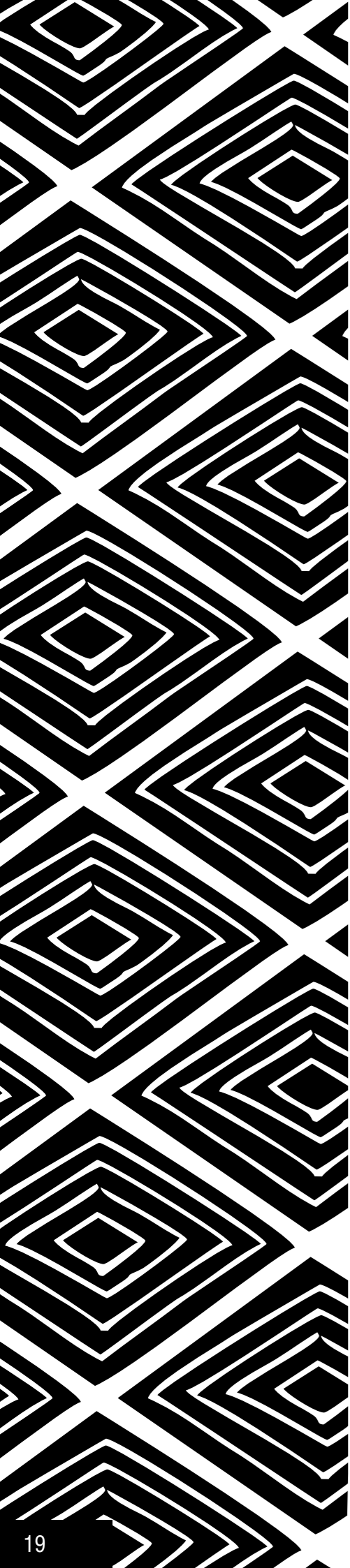
“As décadas de 70 e 80 foram os momentos de maior visibilidade dessa modalidade de ação política [o ‘movimento indígena’], que se constituía à margem da política indigenista oficial, opondo Estado e sociedade civil, delineando progressivamente novas modalidades de cidadania indígena” (Oliveira e Freire, 2006: 1870). Souza Lima nota que se desenhou, “assim, aquele que é o elemento a questionar mais fortemente as tradições de conhecimento de nosso arquivo colonial: se povos indígenas isolados reivindicaram sempre medidas do Estado e denunciaram [crueldades], a partir desse momento delineia-se no Brasil uma articulação entre povos distintos, e configura-se um movimento indígena, onde o porta-voz branco, tutor seja oficial ou não, deve ser ultrapassado, e dar curso à polifonia indígena em nosso país” (Souza Lima 2010: 34).

O protagonismo do movimento indígena e a rede de apoio da sociedade civil levaram a uma intensa mobilização para influenciar o processo Constituinte. Foram essas “as bases da coalização de forças reunidas, na Assembleia Nacional Constituinte, num *lobby* (pressão) ‘pró-índio’, com intensa participação indígena”, que venceu “batalhas expressivas sob a forma final do texto constitucional de 1988” (Souza Lima, 2010: 35). Participaram, ativamente, diversos indígenas, indigenistas, antropólogos e outros atores sociais, em inúmeros debates e manifestações em diversos lugares do Brasil.

De todo modo, com a Constituição Federal de 1988, as contradições entre reconhecimento e negação de direitos foram sanadas. Os objetivos de integração e assimilação foram rejeitados. Afasta-se, definitivamente, a noção de que os povos indígenas se acabariam e reconhece-se a esses o respeito e o direito às suas formas próprias de organização social, e o direito originário às terras que tradicionalmente habitam, entendidas como indispensáveis à sua reprodução física e cultural. Reconhece-se, também, que os índios (sejam indivíduos, comunidades, povos ou associações) se façam representar dos seus modos próprios. O Estado, assim, deixa de ser um agente tutelar, cabendo a ele zelar pelo reconhecimento desses direitos por parte da sociedade.

Outro aspecto importante da superação da tutela foi a **desconcentração** de responsabilidades, que eram exclusivas da Funai para outros órgãos e a **descentralização** para Estados e Municípios. Essas alterações na administração pública ocorreram com Decretos presidenciais de 1991, por meio dos quais as ações relativas à saúde, educação, desenvolvimento e meio ambiente, feitas pela Funai, foram atribuídas aos Ministérios da Saúde (MS), da Educação (MEC), do Meio Ambiente (MMA) e do Desenvolvimento Agrário (MDA). Hoje, passadas mais de





Índios de vários povos, tendo à frente os Kayapó ocupam auditório da liderança do PMDB, durante negociações do capítulo dos índios na Constituinte, Brasília.  
© Beto Ricardo/ISA

## EIXOS TEMÁTICOS DA 1ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA INDIGENISTA

duas décadas de tais mudanças, é necessário que se garanta a efetividade das políticas públicas implementadas por esses órgãos, considerando-se a necessária estruturação do Órgão Indigenista oficial para o desenvolvimento do papel de coordenador da política indigenista, assim como o aprimoramento dos mecanismos de controle social pelos povos indígenas das ações desenvolvidas.

A Constituição Federal de 1988 inaugurou, portanto, princípios de descolonização importantes, muitos dos quais ainda precisam ser colocados em prática. Tais princípios exigem, portanto, sua reafirmação num processo de transição de fato para a efetivação dessa justiça social proclamada.

Nesse sentido, o próprio modo de se construir e realizar essa 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista busca colocar em prática a superação de valores e práticas coloniais para a reafirmação de uma relação de respeito à diversidade em relação aos povos indígenas. Trata-se de possibilitar formatos diferenciados de diálogos, que permitam a reflexão e o encaminhamento de sugestões para avançar na relação do Estado com os povos indígenas, considerando os próprios mundos indígenas – um exemplo prático e concreto do respeito à diversidade étnica de cada povo.

A definição e a promoção dos direitos dos povos indígenas se dão com base em uma série de princípios dispostos em leis e normas nacionais e internacionais ratificadas pelo Brasil, que reconhecem a inter-relação de direitos territoriais, sociais, econômicos, civis e políticos dos povos indígenas, e que devem nortear a relação dos diversos órgãos e instituições públicas, nas três esferas de poder e nos municípios, estados e União.

Além da Constituição Federal de 1988 – que consolidou o reconhecimento da pluralidade étnica e política do país, reafirmando o direito dos povos indígenas às terras por eles tradicionalmente ocupadas e imprescindíveis à sua reprodução física e cultural –, diversas outras leis, normas internas e tratados, declarações e convenções internacionais de direitos humanos integram o conjunto de princípios legais, no que se refere aos direitos indígenas. Destacamos o reconhecimento de sua autodeterminação e do papel central que os povos e as terras indígenas desempenham na conservação do meio ambiente, na regulação do clima e no desenvolvimento sustentável do país.

A seguir, apresentamos um conjunto de seis eixos temáticos que vão nos possibilitar uma ampla reflexão e proposições sobre o tema e os objetivos dessa 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista. Trata-se de eixos temáticos que reúnem e contextualizam princípios, que se relacionam necessariamente entre si, abrangendo: a proteção territorial, que garante o fundamento dos mundos indígenas; a participação social e o direito à consulta, que garantem a autodeterminação, mantendo aberta a possibilidade de fazer escolhas; as contribuições para o desenvolvimento sustentável, que pavimentam o caminho para o futuro; os direitos individuais e coletivos, que articulam as abordagens universal e particular na garantia dos direitos humanos; a afirmação da diversidade cultural e da pluralidade étnica do Brasil como horizonte civilizatório para o país; e a memória e a verdade que definem o comprometimento do Estado Democrático de direito com a efetividade dos direitos dos povos indígenas.

# TERRITORIALIDADE E O DIREITO TERRITORIAL DOS POVOS INDÍGENAS

**Terra Indígena (TI)** é uma porção do território nacional de propriedade da União, habitada por um ou mais povos indígenas, por eles usada para as suas atividades produtivas, imprescindível à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e necessária à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. Trata-se de um tipo específico de posse, de natureza originária e coletiva, que não se confunde com o conceito de propriedade privada. Terra indígena não é sinônimo de **território indígena**, pois a TI se refere às dimensões do território que o Estado logra declarar oficialmente como tradicionais nos moldes do art. 231 da Constituição Federal de 1988, a partir da reunião de estudos antropológicos, etno-históricos, cartográficos, ambientais e fundiários que evidenciem a tradicionalidade da área.

O direito dos povos indígenas às terras que tradicionalmente ocupam configura-se como um **direito originário** e, conseqüentemente, o procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas é de caráter meramente **declaratório**, ou seja, visa reconhecer e afirmar juridicamente a sua existência. Ademais, por se tratar de um bem da União, a terra indígena é **inalienável** e **indisponível** - não pode ser cedida, nem vendida - e os direitos sobre ela são **imprescritíveis** - não caducam, podem ser exercidos a qualquer tempo. As terras indígenas são o suporte do modo de vida diferenciado e insubstituível dos cerca de 300 povos indígenas que habitam, hoje, o Brasil.

A noção de territorialidade remete à relação dos povos indígenas com seus territórios e tem como base o entendimento de que todos os entes são partes integrais do mundo, do qual tudo provém e no qual se torna possível o estabelecimento de uma medida, que representa as próprias possibilidades de vida, conforme a situação histórica, a identidade cultural e a circunstância ambiental de cada



Assim sendo, compete à União demarcar as terras indígenas, protegê-las e fazer respeitar todos os seus bens, conforme determinação constitucional. Cabe à Funai, órgão federal coordenador e executor da política indigenista brasileira, garantir aos povos indígenas a posse plena e a gestão de suas terras, por meio de ações de regularização, monitoramento e fiscalização das terras indígenas, bem como proteger os povos indígenas isolados e de recente contato.

Atualmente existem 462 terras indígenas regularizadas que representam cerca de 12,2% do território nacional, localizadas em todos os biomas, com concentração na Amazônia Legal. Tal concentração é resultado do processo de reconhecimento dessas terras indígenas, iniciado pela Funai, principalmente, durante a década de 1980, e impulsionado pelo novo marco constitucional estabelecido pela CF/1988:

DISTRIBUIÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS REGULARIZADAS POR REGIÃO ADMINISTRATIVA



Com o advento da nova Constituição Federal, em 1988, resultado da luta do movimento indígena e de amplos setores da sociedade civil, paralela ao processo de redemocratização do país, estabeleceu-se o princípio da diversidade cultural como valor a ser respeitado e promovido no país, superando-se definitivamente o paradigma da assimilação e a figura da tutela dos povos indígenas. Neste sentido, a garantia do reconhecimento do direito originário dos povos indígenas às suas terras passou a se alicerçar não apenas sobre os usos passados e presentes da terra, mas também sobre a perspectiva de uso futuro, resguardadas as especificidades da territorialidade indígena, conforme sintetizado na expressão “segundo seus usos, costumes e tradições”, presente no art. 231 do texto constitucional.

Nesse contexto, inaugurou-se um novo marco constitucional que impôs ao Estado o dever de demarcar as terras indígenas, considerando os espaços necessários ao modo de vida tradicional, culminando, na década de 1990, no reconhecimento de terras indígenas na Amazônia Legal, como as terras indígenas Yanomami (AM/RR), Alto Rio Negro (AM) e Vale do Javari (AM), com aporte de recursos financeiros e humanos à Funai. Ademais, entre 1996 e 2010, possibilitado pela cooperação técnica internacional com o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7) por meio do Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL), impulsionou-se ainda mais reconhecimento das terras indígenas, com avanços significativos nas demarcações na Amazônia Legal, onde a ocupação não-indígena é menos intensiva.



Nas demais regiões do país, caracterizadas por avançado processo de colonização e exploração econômica e cuja malha fundiária é mais intrincada, os povos indígenas conseguiram manter a posse em áreas geralmente diminutas e esparsas, muitas das quais foram reconhecidas pelo Serviço de Proteção aos Índios (SPI), entre 1910 e 1967, desconsiderando, contudo, os requisitos necessários para reprodução física e cultural dos povos indígenas. Essa realidade, verificada principalmente nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul, além do estado do Mato Grosso do Sul, expressa uma situação de confinamento territorial e de permanente restrição dos modos de vida indígena, em que se constata a existência de um alto contingente populacional de povos indígenas vivendo, em muitos casos, em áreas diminutas, insuficientes para sua reprodução física e cultural, ou sem terras demarcadas, impossibilitando um modo de vida digno e diferenciado:

SUPERFÍCIE DAS TERRAS INDÍGENAS  
REGULARIZADAS EM RELAÇÃO À  
SUPERFÍCIE DA UNIDADE FEDERADA  
(MATO GROSSO DO SUL)

■ Mato Grosso do Sul

■ Terras Indígenas

População Indígena: 77.025

População Indígena em  
Terras Indígenas: 61.158



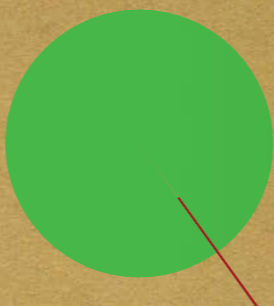
SUPERFÍCIE DAS TERRAS INDÍGENAS  
REGULARIZADAS EM RELAÇÃO À  
SUPERFÍCIE DA REGIÃO ADMINISTRATIVA  
(REGIÃO SUL- RS, PR, SC)

■ Mato Grosso do Sul

■ Terras Indígenas

População Indígena: 78.773

População Indígena em  
Terras Indígenas: 39.427



É justamente nessas regiões, foco prioritário de atuação da Funai, que se verifica atualmente a maior ocorrência de conflitos fundiários e disputas pela terra, impondo ao Estado brasileiro o desafio de promover as demarcações das terras indígenas, sem desconsiderar as especificidades do processo de colonização, ocupação e titulação nessas regiões, contribuindo com ordenamento territorial e para a redução de conflitos.

Ademais, é necessário considerar as complexas dinâmicas territoriais e identitárias, que, por sua vez, expressam novos reconhecimentos e territorialidades. Grupos antes invisíveis como indígenas ressignificam suas ancestralidades e histórias, articulando projetos não assimilacionistas que rompem com as formas coloniais que os domesticaram. Dessa situação, emergem novas demandas por reconhecimento de direitos originais por povos antes desconsiderados, indicando que a agenda da demarcação ainda não está de todo concluída.

Por outro lado, sublinhe-se que aproximadamente 8% das 426 terras indígenas tradicionalmente ocupadas já regularizadas, inclusive algumas com presença de índios isolados e de recente contato, não se encontram na posse plena das comunidades indígenas, o que também

impõe desafios a diversos órgãos do Governo Federal para a efetivação dos direitos territoriais indígenas, para que se proteja devidamente esse singular patrimônio do Brasil e da humanidade.

Ressalte-se, ainda, que a maioria das terras indígenas, independentemente de sua localização, ainda sofre com pressões, ameaças, intrusões e invasões de vários tipos – entre as quais se destacam, hoje, pressões de monocultivos, atividades ilícitas, ilegais, sobre essas áreas, das indústrias extrativistas, e os desafios em se assegurar os direitos territoriais garantidos na legislação vigente em relação a grandes empreendimentos.

Cabe destacar, nesse ponto, que a contenção do processo de desmatamento e outros ilícitos ambientais nas terras indígenas demandam políticas públicas de fiscalização, articuladas em conjunto com órgãos ambientais, de segurança pública e do Órgão Indigenista, ao tempo que devem estar associadas às ações e aos projetos de desenvolvimento sustentável, incluindo o apoio cada vez maior às atividades de vigilância realizadas pelos povos indígenas, na linha do proposto pela Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas - PNGATI, reconhecendo o papel fundamental dos povos indígenas e de suas terras, para a conservação e proteção da biodiversidade.

Nessa linha, segundo dados do projeto PRODES - Monitoramento do Desflorestamento da Amazônia Legal, que estima taxas de desmatamento anual por corte raso, o desmatamento médio nas terras indígenas tem sido inferior ao das Unidades de Conservação, o que demonstra a necessidade de seguir avançando na agenda de demarcação e regularização fundiária, mas também de incremento orçamentário para as ações de proteção territorial e o estabelecimento de estratégias mais eficazes que articulem ações de fiscalização, vigilância e desenvolvimento sustentável.

Enfim, o reflexo da Constituição de 1988 no reconhecimento dos direitos territoriais indígenas é notável, sendo parte do processo mais amplo de democratização da sociedade brasileira. Como a Conferência se propõe a repensar a relação do Estado Brasileiro com os povos indígenas sob o paradigma da Constituição, é de se reconhecer que ainda há muito que ser feito no campo do direito territorial dos povos indígenas:

(i) continuidade das demarcações das terras indígenas, com especial atenção à região Sul, Sudeste, Nordeste e Mato Grosso do Sul; (ii) garantir aos povos indígenas a efetiva posse plena sobre suas terras já demarcadas, promovendo a efetiva regularização fundiária e desintrusão dessas terras; (iii) garantir a proteção das terras indígenas, estabelecendo uma estratégia eficaz de proteção, monitoramento e vigilância das terras indígenas; (iv) reforço institucional do órgão indigenista para continuidade, fortalecimento e avanços na política de proteção dos povos indígenas isolados; (v) garantir a continuidade do processo legal de demarcação pelo poder executivo.

#### Princípios Gerais:

(a) reconhecimento dos direitos territoriais como fundamento para o exercício de todos os demais direitos fundamentais; (b) proteção territorial como forma de garantir a reprodução física e cultural; (c) reconhecimento da posse permanente e do usufruto exclusivo dos povos indígenas sobre suas terras e recursos naturais; (d) impossibilidade de remoção de povos indígenas de suas terras; (e) garantia de manutenção da relação de e entre povos transfronteiriços; (f) não imposição do contato a povos indígenas em isolamento voluntário.

# AUTODETERMINAÇÃO, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E O DIREITO À CONSULTA

A **autodeterminação** está relacionada com o reconhecimento e o livre exercício dos direitos originários pelos povos indígenas que, com base em modos próprios de organização social e política, possam se expressar livremente, usufruir plenamente seus territórios e manejar seus recursos conforme seus projetos de vida. Dela decorrem os direitos dos povos indígenas a serem apropriadamente consultados sobre quaisquer medidas administrativas e legislativas que os afetem e também a terem levadas em conta suas especificidades culturais e políticas em contextos de participação e controle social.

Ao reconhecer que os povos indígenas têm autonomia na definição de suas formas de organização social e política, bem como de suas prioridades de desenvolvimento, o Estado brasileiro assume a necessidade de estabelecer mecanismos específicos de participação social para, em diálogo com os distintos povos, conhecer diferentes entendimentos do que é importante para se viver bem e respeitar as suas diferentes escolhas e decisões.

O direito de autodeterminação, ou livre determinação, dos povos indígenas está embasado nos postulados da igualdade, da liberdade e da fraternidade, e encontra fundamento no Direito Internacional, em especial no sistema internacional de proteção aos direitos humanos a garantir o desenvolvimento humano global. A autodeterminação consiste no direito de todo e qualquer povo estabelecer livremente seu estatuto político, escolhendo seu modelo de desenvolvimento econômico, social e cultural, sem opressão e submissão a qualquer forma de colonialismo. Os povos indígenas têm direito à autodeterminação e em virtude desse direito determinam livremente sua condição política e buscam livremente expressar o seu bem viver.

Considerar a diversidade étnica e cultural dos povos indígenas significa incorporar diferentes valores, conhecimentos e anseios na elaboração de estratégias, leis e políticas públicas, especialmente quando relacionadas a planos e programas de desenvolvimento e de exploração de recursos naturais. Por isso, o Estado tem a obrigação de realizar consultas livres, prévias e informadas sempre que suas decisões (legislativas ou administrativas) possam afetar direitos indígenas. Isso visa a não repetir experiências históricas de destruturação dos mundos da vida indígenas.

Reconhecer a autonomia dos povos indígenas é respeitar o tipo de relação que cada povo quer estabelecer com determinadas iniciativas públicas e agentes externos às suas comunidades, regulando a crescente relação de aproximação do Estado e da sociedade nacional com as terras e os povos indígenas por conta de projetos de colonização, expansão ou de desenvolvimento nacional.

Existem, no Brasil, experiências recentes e positivas de consulta aos povos indígenas, por meio de suas formas próprias de se representar, na construção de medidas legislativas que os afetam diretamente. Referimo-nos, aqui, aos processos conduzidos pela Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), para a elaboração da nova proposta de Estatuto dos Povos Indígenas e da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas - PNGATI (Decreto Presidencial nº 7747, de 055/6/2012). Apesar dos problemas verificados em ambos os processos, típicos de abordagens participativas de grande escala, ambas as experiências contaram com participação indígena proativa, que ajudou a conceber e a organizar as consultas regionais, e a coordenar o processo em escala nacional e sistematizar os produtos finais. Tais experiências podem servir de referência para várias outras iniciativas, não só de responsabilidade do Poder Executivo, mas também do Legislativo Federal.

## Art. 6º da Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais da OIT

Na aplicação das disposições da presente Convenção, os governos deverão: a) consultar os povos interessados, por meio de procedimentos adequados e, em particular, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente; b) criar meios pelos quais esses povos possam participar livremente, ou pelo menos na mesma medida assegurada aos demais cidadãos, em todos os níveis decisórios de instituições eletivas ou órgãos administrativos responsáveis por políticas e programas que lhes afetem; c) estabelecer meios adequados para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas próprias desses povos e, quando necessário, disponibilizar os recursos necessários para esse fim.

As consultas realizadas em conformidade com o previsto na presente Convenção deverão ser conduzidas de boa-fé e de uma maneira adequada às circunstâncias, no sentido de que um acordo ou consentimento em torno das medidas propostas possa ser alcançado.

## Princípios Gerais do PNDH-3 (Programa Nacional de Direitos Humanos):

(a) promoção do diálogo intercultural; (b) reconhecimento da pluralidade política e cultural expressa pelas formas próprias de organização e reafirmação da diversidade cultural dos povos indígenas; (c) proteção das línguas, dos patrimônios e conhecimentos tradicionais indígenas, (d) reconhecimento de modelos próprios de resolução de conflitos (Objetivo Estratégico 3 da Diretriz 17); (e) controle pelos povos indígenas, de seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural; (f) garantia de participação indígena nos espaços de formulação e monitoramento de políticas públicas, e nos processos de tomada de decisões que afetem seus direitos; e (g) garantia da participação e do controle social indígenas nas políticas públicas de desenvolvimento com grande impacto socioambiental (Objetivo Estratégico 1 da Diretriz 5).



# DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE TERRAS E POVOS INDÍGENAS

É importante reconhecer aos povos indígenas o crédito histórico de terem manejado seus ambientes de modo sábio. Souberam transformar, de maneira durável, seus ambientes, mas ao mesmo tempo, não alteraram seus princípios de funcionamento e nem colocaram em risco as suas condições de reprodução. Os regimes de conhecimento indígenas sobre “a natureza” variam bastante, pois cada povo tem um modo particular de conceber e se relacionar com seu ambiente. Se há algo que lhes é comum é a ideia de que esse “mundo” é, antes, uma ampla rede de inter-relações entre agentes, sejam esses humanos ou não-humanos. Hoje, e no futuro, é necessário desenvolver estratégias e ações que fortaleçam as chances dos povos indígenas gerirem as potencialidades de seus territórios em um contexto de pressões e ameaças cada vez maiores. Uma dessas possibilidades são as diferentes formas de articular projetos indígenas, com estratégias não-indígenas de uso sustentado de recursos naturais.

A estreita relação dos povos indígenas com os seus ambientes é amplamente reconhecida, lembrando que as terras ancestrais dos povos indígenas constituem o fundamento de suas existências coletivas, suas culturas e espiritualidade. O tema da gestão territorial e ambiental de terras indígenas ganhou força no cenário indígena e indigenista desde o último decênio do século XX, quando, principalmente na Amazônia brasileira, um grande número de terras indígenas teve seu procedimento administrativo de regularização fundiária concluído, ou conduzido até um estágio avançado. O movimento indígena e parceiros da sociedade civil organizada, juntos a algumas instituições do Estado brasileiro, seja em nível estadual ou federal, começaram a discutir políticas públicas e mecanismos de apoio à proteção desses territórios, a fim de tornar efetivo o direito constitucional ao usufruto exclusivo.

Iniciativas de proteção territorial por meio de ações preventivas de monitoramento e vigilância, atividades produtivas afinadas com o ponto de vista do etnodesenvolvimento e empreendimentos de gestão ambiental, ancorados ou não em esforços mais abrangentes de diagnóstico e planejamento (como etnomapeamentos, etnozoneamentos e planos de gestão territorial e ambiental - PGTAs) também foram demandados, passando a ser formulados e postos em prática, principalmente por meio de projetos financiados com recursos da cooperação técnica internacional e da União, facilitado aos povos indígenas acesso a serviços públicos e ao mercado.

As demandas, que surgiram a partir do avanço da pauta fundiária, tiveram como principais expressões na política indigenista recente, três projetos implementados a partir de diferentes órgãos de governo. A Carteira de Projetos Fome Zero e Desenvolvimento Sustentável em Comunidades Indígenas (a “Carteira Indígena”) foi uma experiência intersetorial e descentralizada de ação indigenista, que constituiu uma parceria entre o movimento indígena e o governo brasileiro (MMA, MDA, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/MDS e a Funai, principalmente) para o desenvolvimento de ações que contribuíssem para a segurança alimentar e nutricional em comunidades indígenas e a gestão ambiental em suas terras. Os

outros dois projetos foram componentes do já mencionado PPG-7: o já referido PPTAL que, além da regularização dos territórios indígenas na Amazônia Legal, tinha como preocupação a conservação da diversidade biológica, incluindo as formas de manejo tradicional que os povos indígenas empregam secularmente; e o Projeto Demonstrativo de Povos Indígenas (PDPI), fruto de um longo processo de discussão conjunta entre o Governo brasileiro, o movimento indígena organizado da Amazônia, seus parceiros e instituições financiadoras internacionais, estimulado pela avaliação de pouca participação indígena em linhas de financiamento de projetos já existentes, que apoiou projetos em três áreas – proteção territorial, economia sustentável, seja para fortalecer o autoconsumo e a segurança alimentar, seja para comercializar produtos da sociobiodiversidade indígena e valorização cultural.

A rigor, foi a multiplicidade de experiências desenvolvidas pelos povos indígenas e seus parceiros nessas áreas que incentivou o desafio de conceber uma política pública mais organizada, voltada para a gestão territorial e ambiental em TIs. A PNGATI é a cristalização, no plano do direito e das políticas públicas, da importância dos povos indígenas e do manejo tradicional empregado em seus territórios milenarmente, bem como da necessidade do Estado brasileiro contribuir com a manutenção e a potencialização dessas práticas e conhecimentos associados. Destaca-se a importância da já mencionada participação indígena na construção da política, por meio de consultas realizadas pelo governo nas cinco regiões do país. Essa mobilização antecede as consultas para a PNGATI e foi fruto do esforço do movimento indígena organizado junto a parceiros da sociedade civil. Órgãos como o MMA e a Funai, questionados, começaram a estruturar as diretrizes de uma política transversal junto ao movimento indígena, por meio de encontros e seminários que se estenderam ao longo da última década.

A PNGATI abre uma importante janela de oportunidade para povos indígenas e órgãos de governo se articularem na construção do planejamento territorial e ambiental, como uma estratégia de sustentabilidade a longo prazo, focada a perspectiva indígena, a estruturação de acordos internos de uso e proteção, e a organização das demandas territoriais – o que permitirá uma atuação mais consistente e sinérgica das políticas públicas. Isso porque a Política tem caráter claramente **transversal** e vai além das competências dos órgãos ambiental e indigenista. No Plano de Implementação da PNGATI, que está em construção, vários órgãos (Funai, MMA, MDS, MDA, MS e outros) são responsáveis por diferentes tipos de ação que, juntas, contribuirão para a implementação da Política.

Povos indígenas e o Estado brasileiro, portanto, estão desafiados a construir estratégias e soluções compartilhadas, voltadas ao

## A noção de transversalidade

A pouca concretude da ideia e a dificuldade em definir o que exatamente é a transversalidade e quais são as formas de gestão que ela requer, fazem com que o termo circule facilmente, mas sem muito significado. De todo modo, transversalidade se relaciona ao conceito de gestão complexa e às tentativas de adaptar as formas tradicionais de gestão pública a problemas que têm muitas dimensões – como é a questão indígena. Ela se refere à reorganização, melhoria, desenvolvimento e avaliação das políticas públicas, de modo que uma perspectiva (por exemplo, a da autonomia e dos direitos indígenas) seja incorporada em todas as políticas, em todos os níveis e em todas as fases pelos atores normalmente envolvidos na formulação e execução de políticas. Isso significaria incorporar a perspectiva dos direitos indígenas em todas as políticas públicas propostas pelo Estado e desenvolvidas em cada área governamental.

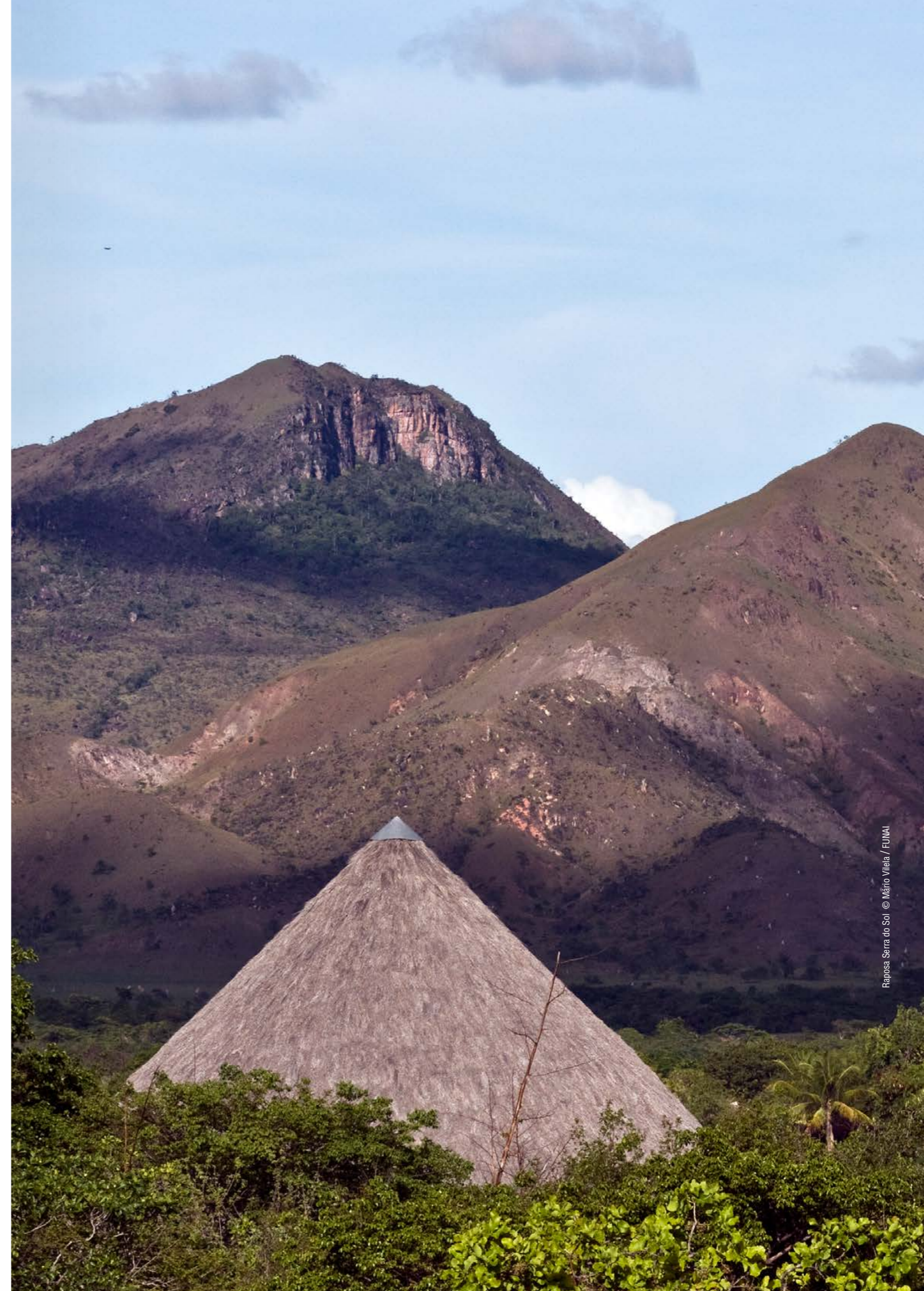
desenvolvimento e ao bem estar das comunidades e à conservação ambiental. Por um lado, é preciso avançar nos processos de consolidação territorial, com reapropriação dos espaços por meio da revitalização dos saberes e práticas tradicionais, incluindo aí as iniciativas produtivas, entendidas como parte de diferentes culturas. Cabe, neste caso, ao Estado prover a assistência técnica adequada às especificidades dos povos indígenas, propiciando convergências entre os saberes tradicional e técnico-científico, e disponibilizando os recursos e a infraestrutura necessária para a produção, que garanta a segurança alimentar e nutricional, a reprodução cultural e a comercialização dos produtos indígenas em bases contratuais justas.

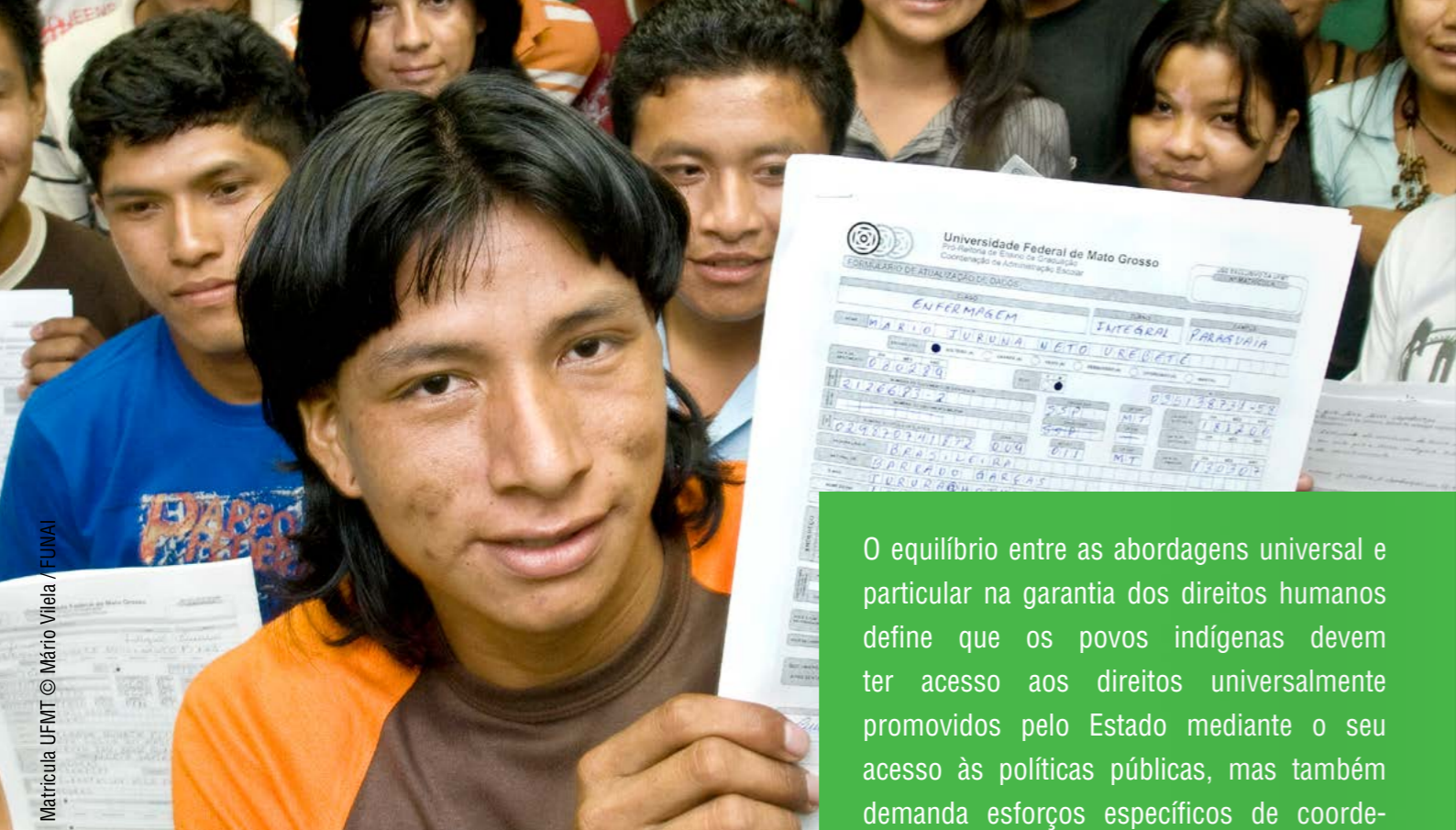
Por outro lado, ao esforço de conservação devem corresponder ações e incentivos concretos capazes de responder às pressões internas e externas, que ameaçam os povos e as terras indígenas: as internas, vinculadas à circunstância dos povos indígenas terem que viver e se reproduzir em espaços formalmente reconhecidos pelo Estado, num quadro de transição demográfica - as populações indígenas estão crescendo e de mudanças de valores geracionais; e as externas, relacionadas ao incremento de obras de infraestrutura, ao avanço das indústrias extrativas, à expansão da fronteira agrícola, do desmatamento e de atividades ilegais conexas, levando ao isolamento e à perda de biodiversidade e conectividade das TIs, em seus vínculos sociais e ecológicos, com outras áreas especialmente protegidas pelo poder público, como os vários tipos de unidades de conservação e os mosaicos dessas e de TIs.

Vale, por fim, ressaltar a importância de se articular a agenda ambiental indígena brasileira aos debates internacionais, principalmente aqueles sobre mudanças climáticas, que ressaltam a contribuição dos modos de vida indígenas em suas terras, para a redução de emissões de gases de efeito estufa, ao tempo em que apontam para a vulnerabilidade desses modos de vida frente aos efeitos do aquecimento global. A formação de redes internacionais de solidariedade e aprendizagem pode contribuir para a construção de estratégias inovadoras de políticas públicas, que associem os diferentes povos indígenas do planeta e articulem estes com os países em nível transnacional e supranacional.

### Princípios Gerais do Direito Internacional e do PNDH-3:

(a) assegurar a integridade do patrimônio indígena e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas; (b) promoção dos direitos ambientais dos povos indígenas sobre seus territórios como direitos humanos coletivos; (c) reconhecimento das formas de manejo ambiental dos povos indígenas e da contribuição dessas formas de manejo para a conservação da diversidade biológica e a regulação do clima; (d) repartição de benefícios associados ao uso do patrimônio genético associado aos conhecimentos tradicionais indígenas (Parágrafo 8j da Convenção sobre Diversidade Biológica - CDB); (e) efetivação de modelo de desenvolvimento sustentável, com inclusão social e econômica, ambientalmente equilibrado e tecnologicamente responsável, cultural e regionalmente diverso, participativo e não discriminatório (Diretriz 4); (f) garantia da participação e do controle social indígenas nas políticas públicas de desenvolvimento com grande impacto socioambiental (Objetivo Estratégico 1 da Diretriz 5); (g) afirmação dos princípios da dignidade humana e da equidade como fundamentos do processo de desenvolvimento nacional (Objetivo Estratégico 2 da Diretriz 5); (h) legitimação da decisão dos povos indígenas sobre prioridades para seu desenvolvimento e sobre suas concepções próprias de bem viver.





O equilíbrio entre as abordagens universal e particular na garantia dos direitos humanos define que os povos indígenas devem ter acesso aos direitos universalmente promovidos pelo Estado mediante o seu acesso às políticas públicas, mas também demanda esforços específicos de coordenação interinstitucional e a disponibilização de recursos adicionais a fim de que se garantam as condições necessárias à promoção específica dos direitos coletivos e individuais dos povos indígenas.

## **IV DIREITOS INDIVIDUAIS E COLETIVOS DOS POVOS INDÍGENAS**

Os povos e as pessoas indígenas são livres e iguais perante todos os outros povos e indivíduos. Eles têm o direito de serem livres de qualquer tipo de discriminação no exercício de seus direitos, em especial com base na ancestralidade e identidade indígenas. Eles têm direito à autodeterminação e, por isso, podem escolher livremente como se organizar e buscar desenvolvimento econômico, social e cultural. Igualmente, têm o direito de manter e fortalecer suas próprias instituições políticas, jurídicas, econômicas, sociais e culturais, conservando ainda o direito de participar plenamente, se assim o decidirem, nas áreas política, econômica, social e cultural do Estado.

Ao reconhecer especificamente aos povos indígenas sua organização social, costumes, línguas e tradições, bem como as terras que tradicionalmente ocupam, visando a proteger e respeitá-los e a seus bens, estabelece-se que os povos indígenas têm o direito não apenas de gozar de direitos, liberdades e garantias em iguais oportunidades, mas também que lhes sejam observadas as especificidades e respeitadas suas opções de organização social, seus planos de desenvolvimento e seus modos de vida. O Brasil reconhece hoje direitos individuais e coletivos, tais como os direitos culturais e de identidade, os direitos à educação, saúde e emprego, o direito à língua, entre outros. Fundamentalmente, reconhece que as pessoas indígenas têm o direito de viver com integridade física e mental, liberdade e segurança, ou seja, que povos e pessoas indígenas têm o direito a não serem forçosamente assimilados, ou destituídos de suas culturas.

Nesse sentido, a partir da Constituição de 1988, diversos avanços na implementação de políticas públicas específicas para os povos indígenas foram notados. O direito a uma educação escolar indígena bilíngue, específica, diferenciada e intercultural, significou na prática o aumento significativo do orçamento da União dedicado

à educação escolar indígena, o número crescente de escolas indígenas com ensino fundamental e médio com projetos políticos pedagógicos próprios, a formação de professores indígenas através dos Magistérios e Licenciaturas indígenas, o acesso crescente de indígenas ao ensino superior, o estabelecimento de cursos específicos para a formação de professores indígenas no nível superior - Licenciaturas Interculturais ou Indígenas (2010 – mais de 5 mil professores indígenas habilitados), a produção significativa de materiais bilíngues e construção de escolas nas aldeias (Programa de Ações Articuladas do MEC a partir de 2007), a criação do Programa Nacional de Alimentação Escolar Indígena (2003), a criação do Projeto Inovador de Fortalecimento de Escolas de Ensino Médio Indígena (2005), criação dos Territórios Etnoeducacionais – gestão compartilhada para o desenvolvimento da educação intercultural indígena, em 2009, o Programa Bolsa Permanência MEC, em 2013.

Em relação às políticas públicas de saúde, destacam-se o estabelecimento do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena no âmbito do SUS, em 1999, a Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, em 2002, o estabelecimento de diretrizes para a Política de Atenção Integral à Saúde Mental das Populações Indígenas, em 2007, a criação da Secretaria Especial de Saúde Indígena – SESAI em 2010.

Na área das políticas culturais destacam-se o Prêmio Culturas Indígenas, criado em 2006 pelo Ministério da Cultura, em parceria com organizações da sociedade civil e com o Colegiado Setorial de Culturas Indígenas, que já proporcionou o reconhecimento de variadas iniciativas de fortalecimento cultural de diversos povos indígenas; a implantação de Pontos de Cultura Indígenas em 2009, através de um acordo de cooperação entre MinC, Funai, e a Associação Cultura e Meio Ambiente- Rede Povos da Floresta. A inclusão de saberes, práticas e lugares sagrados de povos indígenas entre os bens culturais de natureza imaterial registrados pelo Instituto do Patrimônio Artístico, Histórico e Cultural (IPHAN) e a inserção das línguas indígenas no Inventário Nacional de Diversidade Linguística do mesmo instituto.

Além dessas ações, várias outras iniciativas de governo vêm acontecendo nas diversas regiões do país, executadas por diversos órgãos no âmbito da União, Estados, Municípios e instituições da sociedade civil, que merecem reconhecimento e consideração no processo de debate a ser suscitado por essa Conferência.

Ainda que a relação dos povos indígenas com outros setores da sociedade e com o Estado seja um importante elemento na nossa formação social, as práticas cotidianas desses setores e as políticas de desenvolvimento nacional que afetam os povos indígenas seguem limitando o pleno usufruto de seus direitos individuais e coletivos. Mais que isso, a desinformação e o desconhecimento quanto às condições de vida nas comunidades e terras indígenas ainda se expressa em incontáveis episódios de exploração, impunidade e violência contra os povos indígenas por todo o país.

### **Princípios Gerais e do PNDH-3 (Programa Nacional de Direitos Humanos):**

(a) afirmação do princípio da equidade no acesso dos povos indígenas a seus direitos, por meio da elaboração e execução de políticas específicas complementares às políticas públicas universais; (b) reconhecimento e afirmação das diferenças culturais no “combate às desigualdades estruturais” (Diretriz 9) e todas as formas de discriminação e violência contra os povos indígenas; (c) combate às execuções extrajudiciais realizadas por agentes do Estado (Objetivo Estratégico 4 da Diretriz); (d) reconhecimento e priorização da aplicação de penas e medidas alternativas para cumprimento em comunidade e limitação do uso de prisão cautelar (Diretriz 16); (e) garantia da participação igualitária na vida política (Objetivo Estratégico 9 da Diretriz 7); (f) priorização orçamentária no PPA para programas sociais e de direitos humanos; e (g) monitoramento dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro em direitos humanos (Objetivo Estratégico 2 da Diretriz 3).



## DIVERSIDADE CULTURAL E PLURALIDADE ÉTNICA NO BRASIL

Reconhecer a identidade cultural dos povos indígenas é reconhecer que os mundos desses povos moldam diferentes realidades nas quais se estabelecem distintas formas de convivência e interação. Assim, valorizar a diversidade étnica e cultural daí decorrente envolve aceitar, respeitar e fortalecer a existência desses diferentes mundos da vida, seus valores, regimes de conhecimento, línguas, formas de comunicação próprias, crenças e comportamentos. Se o mote do Fórum Social Mundial é “um outro mundo é possível”; os povos indígenas nos revelam que “outros mundos já existem” e merecem seguir existindo como horizontes civilizatórios possíveis

A Constituição traz como seus objetivos fundamentais: construir uma sociedade livre, justa, e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades; promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor ou quaisquer outras formas de discriminação; e valorizar a diversidade étnica e regional.

De forma genérica, pode-se afirmar que os povos indígenas são identificados em termos dos elementos culturais que os diferenciam do restante da sociedade brasileira em geral, tais como língua, religião, modos de vida e formas de organização social. Com isso, o primeiro ponto de controvérsia sobre a relação entre diversidade cultural e identidade étnica diz respeito à definição de quem são os povos indígenas do país.

### Autoidentificação

Os povos indígenas são grupos sociais que marcam sua relação com as formações sociais dominantes a partir de diferenças e semelhanças. A autoidentificação é parte da autodeterminação naquilo que se refere às formas como os povos indígenas livremente se percebem em relação aos outros “grupos participantes do processo civilizatório nacional” (Art. 215, §1º), e contam para estes e para si próprios a sua própria história. Com isso, a afirmação das identidades indígenas pode também favorecer a superação de preconceitos e estereótipos à medida que se reconheça o dinamismo das culturas e identidades indígenas, em constantes transformações internas, bem como de suas relações históricas com o Estado e a sociedade brasileira.



Existe uma enorme variedade de situações em que a diversidade cultural dos povos indígenas do Brasil se expressa. Na Amazônia e considerável parcela da região Centro-Oeste, a diferença entre elementos culturais indígenas e do restante da população, em geral, é relativamente maior que aquela percebida nas áreas de colonização mais antiga e intensa, do Nordeste ao Sul e Sudeste, onde parte dos povos indígenas hoje existentes busca superar a marginalização e a invisibilização social por meio da afirmação de sua própria diferença cultural e da reivindicação de direitos a ela relacionados.

Os povos indígenas mesmo, por meio de suas próprias formas de representação, tiveram a oportunidade de refletir sobre uma definição geral que abrangesse a multiplicidade das suas expressões. Isso ocorreu por ocasião do processo de consulta liderado pela CNPI para a elaboração da nova proposta de Estatuto dos Povos Indígenas. Referida proposta, datada de junho de 2009, que se propõe a regular a situação jurídica dos indígenas, suas

### Art. 28 da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas

1. Os povos indígenas têm direito à reparação, por meios que podem incluir a restituição ou, quando isso não for possível, uma indenização justa, imparcial e equitativa, pelas terras, territórios e recursos que possuíam tradicionalmente ou de outra forma ocupavam ou utilizavam, e que tenham sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados ou danificados sem seu consentimento livre, prévio e informado.

2. Salvo se de outro modo livremente decidido pelos povos interessados, a indenização se fará sob a forma de terras, territórios e recursos de igual qualidade, extensão e condição jurídica, ou de uma indenização pecuniária ou de qualquer outra reparação adequada.

### Princípios Gerais e do PNDH-3:

(a) livre manifestação identitária; (b) condenação de todo tipo de discriminação; (c) respeito às crenças e cultos indígenas e garantia do Estado laico; e (d) afirmação da diversidade para a construção de uma sociedade igualitária (Objetivo Estratégico 1 da Diretriz 10).

comunidades e seus povos, com o objetivo de proteger e fazer respeitar sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, os direitos sobre as terras que ocupam e todos os seus bens, define como povos indígenas “as coletividades de origem pré-colombiana, que se distinguem no conjunto da sociedade e entre si, com identidade e organização próprias, cosmovisão específica e especial relação com a terra que habitam.” Ao reconhecer os povos entre os “grupos participantes do processo civilizatório nacional” (Art. 215, §1º) e que eles foram e são historicamente discriminados, o Estado brasileiro garante a eles o gozo de todos os direitos e liberdades sem discriminação.

## VI DIREITO À MEMÓRIA E À VERDADE

O direito à memória e à verdade é hoje entendido pelo Estado brasileiro como fundamental para o aperfeiçoamento das instituições democráticas e para a efetivação de políticas públicas de garantia aos direitos humanos. No que concerne aos povos indígenas, o reconhecimento das graves violações de direitos humanos cometidas pelo Estado visam não somente a informar sobre o passado, mas estabelecer políticas de reparação, na forma da demarcação das terras indígenas, da recomposição ambiental desses territórios e de uma ampla campanha sobre os direitos indígenas para a sociedade não indígena.

Como mencionamos na segunda seção deste documento, os povos indígenas, que viviam no que mais tarde se definiu como território brasileiro, sofreram graves violações de seus direitos humanos desde o início do projeto colonial territorial no Brasil, tendo sempre resistido fortemente ao mesmo. Mais recentemente, num período de cerca de quarenta anos da vida republicana, que vai de 1946 à promulgação da Constituição de 1988, essas violações foram investigadas e melhor documentadas. Segundo o relatório final da Comissão Nacional da Verdade (CNV), pode-se distinguir dois momentos no período investigado (1946 a 1988): “o primeiro em que a União estabeleceu condições propícias ao esbulho de terras indígenas e se caracterizou majoritariamente pela omissão, acobertando o poder local, interesses privados e deixando de fiscalizar a corrupção em seus quadros; no segundo período, o protagonismo da União nas graves violações de direitos dos índios fica patente, sem que omissões letais, particularmente na área de saúde e no controle da corrupção deixem de existir”. No que diz respeito a esse segundo período, o relatório se refere ao Plano de Integração Nacional (PIN), instrumento do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), na esteira do qual “grandes interesses privados [foram] favorecidos diretamente pela União atropelando direitos dos índios”.



Reconhece-se, assim: (a) as consequências negativas que as políticas de desenvolvimento, integração e seguranças nacionais tiveram sobre os povos indígenas; e (b) a participação e a responsabilidade do Estado em tais políticas executadas no período estudado, “sem respeito para com os índios e seus direitos, atrelada a interesses econômicos com estreitas ligações com aqueles que exercem o poder de estado, tanto no plano nacional, como estadual e regional”.

### Princípios do PNDH-3:

(a) acesso à informação sobre seus direitos e sobre como garanti-los (Objetivo Estratégico 1 da Diretriz 17); (b) preservação da memória histórica e a construção pública da verdade (Diretriz 24); (c) garantia de proteção dos defensores de Direitos Humanos e suas atividades (Objetivo Estratégico 4 da Diretriz).

É forçoso reconhecer que a política indigenista brasileira, durante quase todo o século XX, encoberta pelo discurso da “proteção fraternal” dos povos indígenas, provocou direta ou indiretamente o esbulho dos territórios tradicionais indígenas, pressionados pela expansão da sociedade nacional. Dois períodos foram particularmente importantes: a desestruturação do SPI, a partir de 1955, que culminou com a extinção do órgão e a criação da Funai, em 1967, e o período da ditadura civil militar (1964-1985). O primeiro foi marcado tanto pela inação do Estado (que deu margem para que a força se tornasse o principal meio de resolução dos conflitos fundiários envolvendo povos indígenas), quanto por sua cumplicidade ativa com o esbulho territorial (pela via da emissão de certidões negativas fraudulentas, do arrendamento de terras indígenas e da exploração de recursos para a geração da renda indígena).

O segundo foi marcado pela ampliação da política de Estado de contato e integração (a “atração” e “pacificação” dos tempos do SPI), no contexto de aberturas das “rodovias de integração nacional”, de construção das primeiras grandes hidrelétricas e de incentivo à expansão das fronteiras agrícola e industrial.

Considerando que a luta pela terra foi e continua sendo o eixo central das graves violações de direitos humanos cometidas pelo Estado, a política indigenista brasileira deveria incluir um esforço integrado de reparação. O horizonte de tal reparação (individual e coletiva) juntaria, pelo menos, três eixos:

1. garantia da demarcação de todas as Terras Indígenas no Brasil como direito originário, com a retomada dos territórios esbulhados, em especial despachando os procedimentos técnicos já concluídos nos diferentes níveis do Poder Executivo, e se encerrando a política de flexibilização e ajuste de direitos dos povos indígenas – como propõe também o artigo 28 da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas;

2. recomposição e regeneração das condições ambientais desses territórios, muitas vezes degradados ou devastados por anos de ocupação predatória, de modo a permitir aos povos indígenas a plena expressão do seu bem viver nelas; e,

3. uma ampla campanha pública de retratação histórica, dirigida à sociedade não indígena, por meio da imprensa, nas escolas e universidades, sobre os direitos dos povos indígenas estabelecidos na Constituição, permitindo o acesso universal e gratuito a todos os cidadãos brasileiros aos documentos, fundos, coleções, acervos e arquivos conhecidos, para uso educacional, como estímulo pedagógico ao respeito à diversidade cultural e étnica.

## CONCLUSÃO

Podemos entender a Conferência como a oportunidade para firmarmos um novo pacto entre Estado, sociedade nacional e os povos indígenas, livre de toda a herança colonial. Para tanto, se faz necessária a participação indígena no debate e na proposição da política indigenista atual e de uma agenda indigenista positiva, a ser pactuada nas diferentes esferas de governo.

Daí a importância de mobilizar os povos indígenas, os órgãos de governo e outros setores da sociedade para participar efetivamente na construção desse pacto nacional em defesa dos direitos indígenas. Não se pode mais correr o risco de a ideia de uma sociedade justa e pluriétnica, e de um Estado aberto à participação dos povos indígenas, se limitar a um simples protocolo ritual. Para que isso não ocorra, é preciso avançar na consolidação de uma cultura democrática de direitos que viabilize, ao máximo, a presença e a atuação política e interessada dos povos indígenas, suas comunidades e associações nos processos contemporâneos de formação do Estado no Brasil – e a Conferência é um desses processos.

### Referências

- BARRETTO Fº, H. T. 2011. “Terras Indígenas na Amazônia Hoje: fraturas na narrativa hegemônica”. Em SAUER, Sergio e ALMEIDA, Wellington (orgs.), Terras e Territórios na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas. Brasília: Editora UnB. pp. 221-236.
- BRASIL. CNV (Comissão Nacional da Verdade). 2014. Textos temáticos Brasília: CNV. 416 p. (Relatório da Comissão Nacional da Verdade; v. 2).
- FERRAZ, Iara e CABBALLERO, Indira Nahomi Viana. 2014. “Movimentos indígenas: luta por direitos ameaçados”. Em LEITE LOPES, José Sergio e HEREDIA, Beatriz Maria Alasia de (orgs.), Movimentos Sociais e Esfera Pública: o mundo da participação - burocracias, confrontos, aprendizados inesperados. Rio de Janeiro: CBAE. pp. 123-157.
- FUNAI. Política Indigenista. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/nossas-acoess/politica-indigenista?start=1#>> Acesso em 26 de abril de 2015.
- OLIVEIRA, João Pacheco de. 1985. Contexto e Horizonte Ideológico: reflexões sobre o Estatuto do Índio. Em SANTOS, Sílvio Coelho dos et alii (orgs.). Sociedades Indígenas e o Direito: uma questão de direitos humanos. Florianópolis, EdUFSC, CNPq. pp. 17-30.
- OLIVEIRA, João Pacheco de e FREIRE, Carlos Augusto da Rocha. 2006. A Presença Indígena na Formação do Brasil. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; Rio de Janeiro: LACED/Museu Nacional.
- SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. 2010. “Povos indígenas no Brasil contemporâneo: de tutelados a ‘organizados’?” Em SOUSA, Cássio Noronha Inglez de et al. (orgs.). Povos indígenas: projetos e desenvolvimento II. Brasília: Paralelo 15; Rio de Janeiro: Laced. pp. 15-50.
- \_\_\_\_\_. 2012. O exercício da tutela sobre os povos indígenas: considerações para o entendimento das políticas indigenistas no Brasil contemporâneo. Revista de Antropologia (USP), v. 55, n. 2: 781-832.
- ZELIC, Marcelo. 2014a. Comissão Nacional da Verdade e Povos Indígenas: a um passo da omissão. São Paulo: Mimeo. 40pp.
- \_\_\_\_\_. 2014b. Graves violações contra os Povos Indígenas e a Comissão Nacional da Verdade. São Paulo: Mimeo. 03pp.

## PRESIDENTA DA REPÚBLICA

Dilma Rousseff

## VICE-PRESIDENTE

Michel Temer

## MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA

José Eduardo Cardozo

## PRESIDENTE DA FUNAI

João Pedro Gonçalves da Costa

## COMISSÃO ORGANIZADORA NACIONAL

### Representantes Governamentais titulares e suplentes:

**Fundação Nacional do Índio:** João Pedro Gonçalves da Costa (coordenador) e Lucia Alberta Andrade de Oliveira

**Ministério da Justiça:** Marcelo Veiga e Maria Eduarda Ribeiro Cintra

**Casa Civil da Presidência:** Juliano Pimentel Duarte e Camila Castro

**Secretaria-Geral da Presidência da República:** Gustavo Augusto Gomes Moura e Magda Sifuentes de Jesus

**Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República:** Frederico Raphael Carelli Durão Brito e Myron Moraes Pires

**Ministério da Educação:** Rita Gomes do Nascimento e Carlos Rafael da Silva

**Ministério da Saúde:** Bianca Coelho Moura e Marcos Antonio da Silva Pádua

**Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome:** Kátia Cristina Favilla e Milton Marques do Nascimento

**Ministério do Desenvolvimento Agrário:** Edmilton Cerqueira e Luiz Fernando Machado

**Ministério do Meio Ambiente:** Márcia Catarina David e Rodrigo Augusto

**Ministério de Minas e Energia:** Maria Ceicilene Aragão Martins e Ricardo da Costa Ribeiro

**Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:** Olga Cristina Lopez de Ibanez Novion e Aloysio Antonio Castelo Guapindaia

**Ministério da Defesa:** Rodrigo Martins Prates e Alexandre Nonato Nogueira

### Representantes dos Povos Indígenas e Organizações Indígenas titulares e suplentes:

Francisca Navantino Pinto de Angelo e Crisanto Rudzó Tseremeywá

Luiz Vieira Titiah e Manoel Messias da Silva

Francinara Soares Martins e Lindomar Ferreira

Marcos Avilquis Campos e Ubirajara do Nazareno Sompres

Marcos dos Santos e Antonísio Lulu

Marciano Rodrigues e Romancil Gentil Cretá

Pierlângela Nascimento Cunha e Sandro Emanuel Cruz dos Santos

Rosa da Silva Sousa e Brasília Priprá

Simone Vidal da Silva e Heliton Tinhawamba Sebirop da Silva Gavião

Sonia Bone de Souza Silva Santos e Paulino Montejo Silvestre

Valcécio Figueiredo e Anastácio Peratta

### Representantes de Organizações Não-Governamentais titulares e suplentes:

**Centro de Trabalho Indigenista:** Daniel Calazans Pierri e Conrado Rodrigo Octavio

**Conselho Indigenista Missionário:** Saulo Ferreira Feitosa e Cleber César Buzatto

## ORGANIZAÇÃO

Henry Barreto, Kathia Dudyk, Karla Bento de Carvalho, Lucia Alberta Andrade de Oliveira e Melissa Oliveira

## REVISÃO

Ana Carolina Aleixo Lima, Melissa Oliveira e Sady Fauth

## PROJETO GRÁFICO

Maíra Guimarães e Luiz Eduardo Sarmento |GRUPO arquitetura etc. |

## COLABORAÇÃO e APOIO:

Aluisio Ladeira Azanha, Andréa Martucelli Magalhães Paz, Angela-Eliás de Souza, Arilza Nazareth de Almeida, Carolina Ribeiro Santana, Elaine Jácome dos Santos Labes, Eleonora de Paula e Souza Dias, Eliane da Silva Souza Pequeno, Erika Yamada, Fabrício Ferreira Amorim, Felipe de Lucena Rodrigues Alves, Frederico Flávio Magalhães, Gabriel Silva Pedrazanni, Helcio Eustáquio Rizzi, Hilda Araújo Azevedo, Jacimara Brandão dos Anjos, Joelma Cardoso de Macedo, José Antonio Feres Medina, José Augusto Lopes Pereira, Juan Felipe Negret Scalia, Kaio Kepler Johhan Ribeiro Silva de Araujo, Karla Bento de Carvalho, Léia do Vale Rodrigues, Lorena Rodrigues Soares, Madeleyne Machado Ferreira, Manoel Batista do Prado Junior, Marcelo Veiga, Márcio Gonçalves da Silva, Maria Aurení Gonzaga da Silva, Maria Eduarda Cintra, Maria Fernanda Jorquera Briceno, Maria Helena de Sousa Fialho, Mário Guilherme Vilella, Nikolas Raphael Gill Alcon Mendes, Oriovaldo Nunes Júnior, Otávio Moura Carvalho, Paula Wolthers de Lorena Pires, Priscila Ayres Feller, Robson Gonçalves Batista, Rogério Eustáquio de Oliveira, Rommel Gomes Resende, Teresinha Maglia e Vicente Barbosa da Silva Neto

## CONSULTORIA:

FLACSO Brasil

**Equipe:** Diane Funchal, Elaine Cavalcante, Elita Melo, Joanna Collares, Kathia Dudyk, Maíra Guimarães, Marcus Villarim, Melissa Oliveira, Patrícia Aragão, Sady

Fauth, Toya Manchineri e Valéria Camargo

Brasília, Abril 2015

conferencia@funai.gov.br

SBS Quadra 02 Lote 14 Bloco H, Ed. Cleto Meireles

CEP: 70.070-120 - Brasília/DF



Mais informações sobre a 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista  
poderão ser encontradas no portal da Funai

[www.funai.gov.br](http://www.funai.gov.br)

Telefones: +55 61 3247-6020/6041

E-mail: [conferencia@funai.gov.br](mailto:conferencia@funai.gov.br)

Kuarup © Mário Vilela / FUNAI

Apoio



Organização



Ministério da  
Justiça

Realização

Comissão Nacional de Política Indigenista  
- CNPI -

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PÁTRIA EDUCADORA