

POR QUE CONSULTAR OS POVOS INDÍGENAS?

Caromi Oseas¹

RESUMO: A Consulta Prévia é um direito específico dos Povos Indígenas e Tribais e prevê a efetivação do direito à autodeterminação dos Povos Indígenas através de sua participação direta nas decisões do Estado. Embora tenha sido inserido no ordenamento jurídico brasileiro com a ratificação da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 2004, por falta de regulamentação da matéria, até o momento a Consulta Prévia ainda não foi realizada em nenhum dos casos previstos. Por se tratar de tema pouco conhecido, o presente artigo pretende apresentar um panorama geral da situação dos Povos Indígenas no Brasil em relação às circunstâncias em que esse direito deveria ser aplicado e quais as consequências da sua não aplicação, visando contribuir para a reflexão do processo democrático brasileiro, bem como acerca da preservação da diversidade cultural e dos recursos naturais do país.

PALAVRAS-CHAVE: Povos indígenas. Autodeterminação. Convenção 169 da OIT. Consulta prévia. Democracia participativa.

ÁREA DE INTERESSE: Direitos Humanos

1 INTRODUÇÃO

O Brasil nas últimas décadas tem vivido um importante processo de adequação ao novo paradigma legal de reconhecimento dos direitos dos Povos Indígenas. Houve significativos avanços, ao menos nos termos da legislação, em especial no que se refere à participação dos Povos Indígenas nas decisões do Estado. Como consequência, a progressiva superação da discriminação racial e o respeito à dignidade e autonomia desses povos.

Com a Constituição de 1988, o país passou a adotar um novo programa de inclusão social, no qual o combate a todas as formas de preconceito foi elevado ao status de Objetivo Fundamental da República, (artigo 3º, inciso IV), e a igualdade tornou-se direito e garantia fundamental de todos os indivíduos, conduzindo a uma nova forma do Estado e da sociedade brasileira de se relacionarem com os índios.

Ainda no âmbito da Constituição da República, em seu Capítulo VIII – “Dos Índios”, no artigo 231, caput, encontra-se o direito à autodeterminação dos Povos Indígenas, previsto quando o Constituinte reconhece a estes o direito a uma organização social própria, ou seja, que não se submete ao modelo de organização da sociedade “não índia”, possibilitando dessa forma, a manutenção de seus costumes e tradições, e permitindo a gestão das terras que tradicionalmente ocupam. In verbis:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

A autodeterminação dos Povos Indígenas está também prevista expressamente no artigo 1º de três importantes documentos internacionais adotados pelo Brasil: na Carta das Nações Unidas de 1945, como princípio, e como direito nos Pactos de Direitos Civis e Políticos, e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos promulgados em 1992.

Além disso, Penna (2005, p. 76) ensina que autodeterminação significa ainda “direito de inclusão e participação no processo democrático de governo, de forma a escolher outro status político livremente determinado pelo povo em diálogo como Estado”, ou seja, essa participação política dos Povos Indígenas, no exercício da democracia direta, possibilita o resgate da autonomia e valorização das suas instituições, o que expressa uma nova concepção de política indigenista, na qual a ideia de superioridade da cultura hegemônica (“não índia”), base das políticas integracionistas (vigentes até 1988), é superada pela ideia do multiculturalismo, da proteção e valorização das diferenças.

Sob esta ótica, a UNESCO em 2002 na Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural orienta e vem reforçar a necessidade dos Estados em valorizar a diversidade cultural, entendendo ser fator fundamental ao desenvolvimento de um país, “como meio de acesso a uma existência intelectual, afetiva, moral e espiritual satisfatória” (art. 3º). E ainda em seu artigo 4º encontramos que a “defesa da diversidade cultural é um imperativo ético, inseparável do respeito à dignidade da pessoa humana”.

Inseridas neste contexto de proteção dos direitos humanos e defesa da diversidade cultural, as garantias dos artigos 231 e 232 da Constituição da República podem ser consideradas o mais importante marco do direito indigenista no Brasil, pois per-

mitiram iniciar um diálogo entre as diversas etnias brasileiras; na perspectiva da construção de um Estado efetivamente plural e, portanto, mais democrático e menos desigual.

Ao contrário das Constituições passadas, que consideravam o índio como um ser atrasado ou em fase transitória da sua identidade sociopolítica, e impunham-lhe um padrão cultural que o descaracterizava enquanto índio, a nova Constituição reconhece as instituições indígenas na sua alteridade, submetendo-as apenas ao marco jurídico do Estado Soberano, na medida das especificidades culturais de cada povo.

Essa nova relação entre o Estado e os Povos Indígenas, determinada pelos marcos constitucionais, visa a superação da dominação de um pelo outro, no sentido de garantir uma relação paritária entre ambos. Outros instrumentos jurídicos, como veremos a frente, contribuem para esse processo de emancipação dos povos, através de previsões expressas quanto à participação dos mesmos nas decisões do Estado, inclusive atribuindo ao próprio a responsabilidade pela facilitação desse exercício político.

2 MAIS POVOS INDÍGENAS, MENOS TERRAS E ÁGUAS

Para entender o direito, precisamos conhecer os seus sujeitos e analisar as circunstâncias as quais estão inseridos. “No Brasil, todo mundo é índio, exceto quem não é” (CASTRO, 2011, p. 1), essa provocativa afirmação de Eduardo Viveiro de Castro nos leva a refletir sobre os processos de formação do povo brasileiro, e como as diversas realidades culturais se relacionam neste país de dimensões continentais. É preciso saber “o que é ser”, “como é ser”, e “como é visto” o índio nos dias de hoje, e as estatísticas podem ajudar nesse entendimento.

O último Censo Demográfico do IBGE, publicado em 2012, trás dados relevantes para a análise da nova sociedade brasileira. Além do aumento populacional e étnico dos indígenas, que somam um total de 896,9 mil pessoas, o que nos chama atenção é que 817,9 mil se autodeclararam em termos de cor ou raça, enquanto as demais 78,9 mil, mesmo se reconhecendo enquanto pardas, brancas ou negras, residem em terras indígenas e se consideraram indígenas por aspectos como “tradição, costumes, cultura e antepassados”.

Na literatura, encontramos referências nesse sentido quando o antropólogo alemão Curt Nimuendajú-Unkel, entre os anos de 1905 e 1945, em seu diário de campo, durante as expedições que realizou pelo Brasil, relatou em detalhes, encontrar na mesma comunidade, indígenas brancos, negros e avermelhados. O que nos ajuda entender parte desse processo histórico de miscigenação, e ao mesmo tempo, nos traduz estar a identidade indígena muito além das características físicas.

Seguindo a análise do Censo, o número de etnias declaradas aumentou de 220 para 305, ou seja, temos 305 concepções filosóficas e modos de viver e produzir diferenciados. Foi registrado, ainda, o resgate de 94 línguas, somando um total de 274 línguas faladas no Brasil, fora o português, que mesmo sendo o idioma oficial, lembramos, nem sempre é conhecido por parte dos indígenas.

A pesquisa, ainda, apontou haver uma relação diretamente proporcionalmente entre o aumento das línguas indígenas faladas com as garantias de regularização fundiária. Dado importante que reforça o entendimento de que a identidade coletiva dos Povos Indígenas se fundamenta na sua autoconsciência cultural e na sua relação com o território.

Todavia, o êxodo rural cresceu; 315 mil indígenas passaram a viver nas cidades, o que se especula ser resultado da insatisfação e insegurança geradas pela demora nas demarcações de terra (o que representam apenas 1/3 do total da área reconhecida como indígena), e a desassistência do poder público nas comunidades rurais. Já quanto à distribuição geográfica, sabe-se agora que mais da metade das comunidades indígenas vivem fora dos limites da Amazônia Legal, e que essa significativa parcela da sociedade conta com menos de 2% das terras regularizadas.

Além das dificuldades e incertezas encontradas por conta da demora na regularização de suas terras, os Povos Indígenas enfrentam alterações drásticas na configuração do meio ambiente do campo, seja nas áreas que tradicionalmente ocupam ou naquelas ao entorno, o que dificulta a manutenção dos seus meios tradicionais de produção, sua sobrevivência e reprodução de sua cultura.

Mesmo o artigo 67 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) ter previsto cinco anos para a demarcação de todas as Terras Indígenas, a partir da promulgação da Constituição (1988), grande parte das demarcações no Brasil estão pendentes. Além do procedimento administrativo previsto no Decreto nº 1.775/96, muitas demarcações são objeto também de ações judiciais, sendo concluídas somente após 15 ou até 20 anos do início do processo administrativo. Durante esse longo período sob juízo, essas terras na maior parte dos casos, sofrem sérios processos de degradação (desmatamento, mineração, alagamento), resultado também das incentivadas e financiamentos do governo federal em políticas de fomento a expansão do agronegócio.

Com o dito modelo desenvolvimentista, adotado pelos últimos governos, o campo se moderniza com métodos e tecnologias que visam à produção intensificada para exportação. Assim, o grande vilão do meio ambiente não é mais (apenas) o desmatamento para produção de commodities e criação de gado, mas também os novos métodos agrícolas de uso excessivo de agrotóxicos, manipulação de alimentos transgênicos e as monoculturas de eucalipto e cana-de-açúcar. A extração mineral intensiva; a interferência

humana no ciclo dos rios através da construção de hidrelétricas, além do descarte irregular de resíduos industriais são outras atividades que vem degradando o meio ambiente e prejudicando as comunidades indígenas. Consequentemente quando conquistam enfim o direito ao usufruto exclusivo das terras que tradicionalmente ocupam (art. 231, § 2º da Constituição), a terra e as águas já estão contaminadas, a diversidade de fauna e flora já não estão mais presentes, e diante dessas circunstâncias, o desafio desses povos mais uma vez é de manter sua forma tradicional de produção, pois do contrário são taxados pelos desinformados de “índios aculturados”. Mas como fazer roçado, caçar, pescar, construir suas cabanas em hectares de terra sem mata, sem animais, e com rios poluídos e picotados por barragens?

Fora estes desafios encontrados em decorrência da interferência de setores privados nas terras indígenas não regularizadas, há ainda, a interferência de medidas governamentais de interesse público em terras já demarcadas. Mesmo com o direito constitucionalmente assegurado ao usufruto exclusivo de suas terras, o Supremo Tribunal Federal, na Ação Popular referente à Terra Indígena Raposa Serra do Sol, proferiu decisão declarando que como não há qualquer previsão legal que impeça a União de se valer das Terras Indígenas, quando houver interesse público, poderá intervir na mesma, observada apenas a oitiva das comunidades nos casos de exploração mineral. Diante desse contrassenso, a FUNAI alerta que até 2008, dos 346 processos administrativos sobre medidas que afetam diretamente o meio ambiente e as comunidades indígenas, 33% se referiam à construção de pequenas e grandes hidrelétricas; 19% sobre a construção de rodovias; “18% linhas de transmissão e distribuição de energia, e o restante: exploração mineral, dutos, usina termoeletrônica (como a Usina de Andra-3); hidrovias; ferrovias e outros” (MEIRA, 2008, p. 324). E mesmo estas obras sendo notoriamente de grande impacto ambiental e principalmente sociocultural, consta destes processos que a vontade das comunidades afetadas sequer foi considerada.

3 O DEVER DO ESTADO DE GARANTIR A REALIZAÇÃO DA CONSULTA PRÉVIA

Recordando, os Povos Indígenas conquistaram o direito constitucional à autodeterminação; o reconhecimento de suas instituições políticas; os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam e, consequentemente, o direito de definir suas prioridades de desenvolvimento econômico e intelectual. Deste modo, conquistado o direito de ser, enfim, sujeito de sua própria história, fundamental que os Povos Indígenas participem das decisões estatais que afetem seus interesses, com o principal objetivo de impedir que a vontade de terceiros prevaleça sob a sua, como ocorre desde a fase colonial.

Para tanto, de acordo com a Convenção 169 da OIT, em vigor no Brasil desde 2004, e com a Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas da ONU de 2006, o Estado deve incluir seus indígenas nos assuntos de interesse comum, através de um instrumento chamado “Consulta Prévia”², que não se confunde, todavia, com a “oitiva” prevista no § 3º do art. 231 da Constituição, vez que não se trata de apenas ouvir as comunidades, mas permitir que as mesmas participem de todo processo de elaboração e implementação das medidas administrativas ou legislativas que possam afetar seus direitos, vida, crenças, instituições, bem-estar espiritual, e as terras que ocupam ou usam para outros fins. Essa obrigatoriedade da Consulta Prévia segundo defende Marés (2011, palestra) é, inclusive, anterior a Convenção da OIT, pois passa a existir com o reconhecimento constitucional da autodeterminação, através dela se materializa e sem ela não há eficácia na sua aplicação.

Nos termos dos instrumentos supracitados³, a aplicação do direito à Consulta Prévia se dá quando houver medidas administrativas ou legislativas que interfiram diretamente nos interesses de determinado Povo Indígena, devendo o Estado criar meios pelos quais esses povos possam participar livremente não apenas da fase de execução de um projeto, mas necessariamente deve participar dos estudos e planejamento, e depois da execução, se for o caso, da avaliação final. Essa participação em todas as fases do processo se faz necessária para tornar possível avaliar os impactos: social, espiritual, cultural e ambiental da implementação das atividades planejadas, sendo que o resultado dessa análise seja considerado critério fundamental para a aprovação ou não da medida.

O entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos (2012, p. 74) clarifica que essa participação dos Povos Indígenas nas decisões estatais não se revela como manifestação espontânea das comunidades, mas sim pressupõe a iniciativa do Estado, através de seus órgãos, entes ou governo, para informar os interessados e garantir que a Consulta Prévia seja realizada adequadamente:

a obrigação de assegurar os direitos dos Povos Indígenas à participação nas decisões dos assuntos que concernem seus interesses implica o dever de organizar adequadamente todo o aparato governamental e, em geral, todas as estruturas através das quais se manifesta o exercício do poder público, em particular suas normas e instituições, de tal forma que a consulta a comunidades indígenas, autóctones, nativas ou tribais possa levar-se a cabo efetivamente, conforme os padrões internacionais na matéria.

Ressalta a Comissão Interamericana de Direitos Humanos que mesmo quando as Terras Indígenas estiverem sob domínio (propriedade) do Estado, como é o caso do Brasil, onde as Terras Indígenas são da União (art. 20, inciso XI da Constituição), ainda sim, os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos pelos quais os Povos Indígenas possam ser consultados antes de planejar, executar ou autorizar qualquer programa de exploração de minérios ou recursos do subsolo, e de outros recursos naturais existentes em suas terras (CIDH, 2007).

As orientações da OIT quanto à aplicação desse direito são no sentido de que o direito à Consulta Prévia deve ser entendido como um processo, no qual seja possível que o Estado e os indígenas diretamente afetados, busquem consensos que respeitem as especificidades culturais de cada povo, permitindo o entendimento real de todos os efeitos sociais, econômicos, culturais que a comunidade poderá sofrer. Isto posto, as medidas não devem ser apresentadas como algo imutável, devem conter alternativas para favorecer o diálogo e entendimento das partes.

Além disso, a consulta prévia deve ser conduzida de boa-fé, instruída com todas as informações necessárias à análise de sua viabilidade, e de uma maneira adequada às circunstâncias, preferencialmente na língua dos povos interessados, no sentido de que um acordo ou consentimento seja alcançado, com base nas definições das próprias prioridades de desenvolvimento econômico, social e cultural dos Povos Indígenas interessados.

A OIT orienta ainda que o direito à Consulta Prévia não pressupõe poder de veto das comunidades indígenas. Contudo o ordenamento jurídico venezuelano admite essa possibilidade, devendo a parte contrária apresentar alternativas até que se chegue a um consenso. Na mesma linha, o direito boliviano, prevê instâncias específicas de conciliação para nos caso em que haja negativa do povo indígena frente às propostas do Estado. Em ambos os casos não se admite qualquer decisão unilateral do Estado. Marés (2002) nos chama atenção quanto à finalidade da consulta prévia que “não pode ser ato meramente formal, não pode ser apenas manipulação que pretende legitimar decisões arbitrárias adotadas unilateralmente pelo Estado”.

A Convenção 169, mesmo contendo claras orientações quanto aos critérios indispensáveis à eficácia da aplicação da consulta como vimos à cima (ser prévia, livre, bem informada, de boa-fé...), não estabelece um determinado procedimento para essa realização. Por esse motivo, desde sua vigência em 2004, muitos empreendimentos, normas e outras medidas foram executadas, sem que antes os indígenas fossem consultados adequadamente. A construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, amplamente noticiada por suas irregularidades, é um dos diversos exemplos da não observância do direito dos Povos Indígenas à Consulta Prévia.

Para justificar sua omissão, quando inquirido pela OIT e ou pelos tribunais internos, o governo brasileiro alega não realizar a Consulta Prévia por falta de regulamentação da matéria, contudo Carlos Marés contrapõe tal argumento, defendendo não bastar a alegação da falta de previsão legal quanto ao procedimento, sendo plenamente possível realizá-la observados os demais dispositivos da Convenção 169. No mais recente caso julgado pela Corte Interamericana de Direito Humanos, no qual o Povo Indígena Kichwa de Sarayaku alega não ter sido consultado pelo Estado do Equador, a Corte determinou que Estado incorpore os padrões internacionais (definidos na Convenção 169 da OIT e na Declaração da ONU) aos processos de Consulta Prévia, a fim de propiciar de fato o diálogo com os Povos Indígenas nos procedimentos de participação dos mesmos nas decisões estatais.

No Brasil, ainda não há consenso entre juristas e estudiosos indigenistas quanto à necessidade de regulamentar um procedimento único para a realização da Consulta Prévia. Mas, no entendimento da Procuradoria Geral da República, por se tratar a convenção de norma infraconstitucional, deve ser aplicada de imediato, não dependendo esta de regulamentação. Por outro lado, há necessidade de criar mecanismos para garantir que durante a consulta se respeite, sistematicamente, as orientações da convenção e da declaração. De toda forma, como orienta o Relator Especial da ONU Anaya: o “procedimento previsto em lei ou regulamento ou mecanismo especial de consulta deve, por sua vez, ser elaborados em consulta aos Povos Indígenas” (2009, p. 67, tradução livre).

A cautela buscada, na definição desse entendimento, decorre do posicionamento intransigente do Estado brasileiro ao impor suas prioridades de desenvolvimento econômico, em desatenção as prioridades de desenvolvimento sociocultural dos Povos Indígenas, como poderá se perceber no próximo capítulo.

Neste impasse, o que tem que estar claro é que a natureza jurídica da Consulta Prévia é contratual, pois trata-se de um acordo (bilateral) que estabelece obrigações entre as partes, e as submete à legislação pertinente, sem prejuízo dos direitos específicos reconhecidos aos indígenas, de acordo com a variedade de povos e diversidade de culturas. O não cumprimento das obrigações contratuais assumidas, como em qualquer outro caso, estará sujeito às medidas judiciais cabíveis previstas no ordenamento jurídico nacional, para exigir fazer, não fazer, indenizar etc.

Do diálogo e possibilidade de acordo entre indígenas e o Estado, igualmente, o direito internacional não determina uma forma ideal ou procedimento para a realização de convenções e tratados entre os Estados Soberanos, mesmo assim os acordos são firmados. Portanto, mesmo com todas as diferenças culturais, acepções jurídicas distintas e interesses econômicos por vezes conflitantes dos Estados

Soberanos, um consenso é possível, sem qualquer previsão anterior de procedimento para tanto. Dessa forma, por que então, um acordo entre o Estado brasileiro e um Povo Indígena depende de procedimento regulamentado em lei, ao invés de ser criado pelas partes, a depender das circunstâncias encontradas?

Ao garantir aos indígenas uma participação (coletiva) nas decisões políticas externas a sua organização interna, permite-se a manutenção do regime de autonomia de suas instituições em relação ao Estado, e independência ao sistema econômico vigente. Autonomia que permite a preservação de suas tradições e costumes, o que contribui inclusive à proteção do meio ambiente, uma vez que depende dele a subsistência das comunidades indígenas.

Esclarecendo que “preservar suas tradições e costumes” significa garantir os elementos que constituem a identidade étnica, portanto, não se trata de engessar a cultura indígena, pois a antropologia nos ensina que a cultura tem caráter dinâmico, se altera ao longo do tempo-espaço conforme as relações estabelecidas entre os diferentes grupos. O que nos interessa nesses processos interativos, é que seja garantido um equilíbrio de forças entre o Estado e Povos Indígenas em suas diversas especificidades, o que pode ser conseguido através da realização adequada da Consulta Prévia.

4 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E AS REFORMAS ANTINDÍGENAS

A história do Brasil evidencia a necessidade de compensar os indígenas por todas as violações por eles sofridas, e assegurar o resgate de sua dignidade humana. O genocídio e as expropriações comandados pela Coroa Portuguesa durante a fase colonial, e as torturas e mortes ocorridas no período da Ditadura Militar, recentemente denunciadas pelo chamado Relatório Figueiredo⁴ estão até o momento impunes, sem haver sequer, qualquer proposta de política afirmativa, que efetivamente promova a devida reparação.

Ao revés, o próprio Estado Democrático de Direito, que consagrou os direitos dos indígenas, não deixou de incorrer em graves violações, muitas vezes e não somente, de caráter omissivo ou repressivo. Ocorre que, quando o governo, através de seus representantes eleitos, opta pelo modelo neoliberal e desenvolvimentista, mesmo proclamando a garantia de uma série de direitos e garantias, na prática mantém uma relação ofensiva perante os Povos Indígenas.

O cerne da controvérsia atual é de ordem econômica, mais especificamente sobre questões fundiárias, cuja disputa pelo uso da terra vem desrespeitando assustadoramente as determinações legais quanto ao usufruto exclusivo, à autodeterminação e ao direito à Consulta Prévia dos Povos Indígenas. Ao que tudo indica, a abrangência das políticas indigenistas no Brasil se limitam aos interesses governamentais e de políticas econômicas que em

muitos casos afetam negativamente as comunidades indígenas e em nada contribuem para o seu desenvolvimento.

Manuela Carneiro da Cunha explica que o índio é visto ora como “atrasado” ora como entrave à expansão econômica, mas o que não se considera é que “os Povos Indígenas apontam, com seus saberes e seu modo de se relacionar com o meio ambiente, um caminho alternativo para o Brasil” (CUNHA, 2009).

Apesar da sua importância histórica e cultural, os Povos Indígenas nunca figuraram realmente como atores na construção do Estado brasileiro. Pelo contrário, na maioria das vezes foram e, ainda, são vistos como um empecilho ao “progresso”. Cabe descobrir “a quem serve este progresso”, quais são os avanços sociais obtidos com programas que prometem, por exemplo, “aceleração do crescimento” econômico. Quem, de fato, está se beneficiando desses programas? Seria o conjunto geral da sociedade brasileira, ou apenas um setor, ou grupo específico? O que Marés (2002, p. 28) alerta de forma contundente:

os direitos econômicos não são mais que o direito a gozar o desenvolvimento segundo padrões capitalistas, isto é, sob a concepção da cultura dominante, o que é uma forma de colonialismo. Os direitos universais econômicos acabam por ser o direito de ser consumidor, mesmo para as sociedades que não se estruturam para consumir .

A superação da visão integracionista possibilitou o reconhecimento da alteridade, da autonomia política e da capacidade dos indígenas definirem suas próprias prioridades de desenvolvimento. Logo, deveria favorecer o processo de emancipação desses, agora, sujeitos de direito, com a progressiva superação das políticas de dominação.

Nesse sentido, Duprat ao comentar sobre os instrumentos jurídicos que versam sobre Povos Indígenas, ensina que “o princípio da dignidade da pessoa humana inclui a proteção à sua liberdade expressiva, em especial a de dizer, autarquicamente, quem é e quais são as suas convicções de vida” (2010, p. 54).

Entretanto, setores importantes da economia, como os da mineração, da construção civil e do agronegócio, por meio do alto investimento em campanhas eleitorais, têm vinculado os interesses dos parlamentares eleitos, aos interesses privados desses empreendimentos em potencial. Assim, o que a Presidência da República e a bancada antindígena do Congresso Nacional argumentam ser de “relevante interesse público” nada mais é do que o interesse de poucos e grandes grupos econômicos privados, o que representa uma grande ameaça aos direitos dos indígenas, e ao próprio processo democrático.

Ocorre que essa “aliança” tem gerando sérios retrocessos às políticas de proteção ao meio ambiente e distribuição de terras, duas questões que por si, já afetam diretamente os Povos Indígenas. Todavia, muitas medidas administrativas e principalmente legislativas estão em processo de aprovação em total descumprimento às determinações da Convenção 169 e da Declaração da ONU, vez que não foi realizada qualquer comunicação ou consulta aos Povos Indígenas. Vamos aos exemplos: medidas legislativas, atualmente em trâmite, sem que os indígenas fossem sequer comunicados: projetos de emenda constitucional- PEC's: 38/1999 e 215/2000, ambas tornam inviáveis as demarcações de Terras Indígenas, e PEC 237/2013 revoga o direito de usufruto exclusivo dos índios em suas terras. Projeto de lei- PL 1610/1996, sobre atividades de mineração, viola diversos dispositivos, em especial os da Convenção 169 sobre salvaguardas, participação dos indígenas na administração e resultados da lavra (artigo 15).

Em instância administrativa, e também sem qualquer consulta aos índios, elencamos as medidas arbitrárias: Portaria 2498/2011 do Ministério da Justiça, altera a competência exclusiva da FUNAI na identificação e delimitação das terras indígenas; a Portaria Interministerial 419/2011 torna menos rígido o processo de concessão de licenças ambientais, flexibilizando à proteção ambiental, e a Portaria 303/2012, da Advocacia geral da União, determina revisão de todos os processos de demarcação inclusive os já encerrados, limitando ainda, o usufruto e o direito à consulta prévia.

E ainda, quanto à questão ambiental, no relatório de autoria da Associação Juízes para a Democracia, em conjunto como Conselho Indigenista Missionário enviado à ONU, encontramos mais algumas medidas prejudiciais às comunidades indígenas: Projetos de Lei Complementar: o PLC 30/2008 altera o Código Florestal, prevê anistia, reduz porcentagem de proteção mínima às margens dos rios, favorecendo o desmatamento e comprometendo a qualidade dos recursos hídricos; e o PLCC 01/2010 altera as competências de licenciamento e fiscalização ambiental, flexibilizando os critérios de aprovação de obras de grande impacto, como as de hidrelétricas e de exploração de minérios.

Outra questão de interferência direta na condição de vida dos Povos Indígenas se refere aos fomentos do governo à agricultura e à pecuária intensivas para exportação. Sem regulamentação e fiscalização adequadas quanto à produção de alimentos transgênicos, uso excessivo de agrotóxicos, latifúndios de monocultura de eucalipto (celulose) e cana-de-açúcar (biodiesel), esses investimentos seduzem os grandes produtores, mas não levam em conta o alto risco ambiental e os impactos sociais gerados, comprometendo não só a segurança alimentar dos indígenas como também de toda a sociedade.

O Ministério Público Federal, por sua vez, visando garantir a preservação do meio ambiente, defende que “o uso da terra pelas comunidades tradicionais ocorra dentro dos princípios de desenvolvimento sustentável, baseado na geração de renda a partir da manutenção dos recursos naturais” (COUTO, p. 57), e se assim entende o uso da terra por parte dos indígenas e demais comunidades tradicionais, não deve entender diferente quanto ao uso da terra pelo próprio Estado e por parte das empresas privadas. Afinal, a preservação da natureza não está adstrita às comunidades indígenas e tradicionais, sendo inclusive responsabilidade direta do Estado. Apontando haver necessidade de cooperação entre todos os setores para as definições de desenvolvimento nacional.

Essas medidas e atividades que geram grandes impactos ora realizadas pelo Estado, ora fomentadas por ele, fazem parte da política econômica neoliberal brasileira, e afetam diretamente tanto o meio ambiente quanto a vida das comunidades indígenas. Porém mesmo as comunidades diretamente afetadas se pronunciando publicamente contra tais políticas e exigindo o direito de serem consultadas, não há ainda no Brasil qualquer experiência de realização da Consulta Prévia, ao menos que não tenha sido impugnada pelas comunidades.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desses mais de 512 anos, percebemos a dimensão imensurável das violações sofridas pelos Povos Indígenas, e nesse sentido, podemos afirmar que a conjuntura política nacional continua voltada aos interesses econômicos de alguns setores, como a época do colonialismo, em detrimento dos direitos dos indígenas, o que se apresenta destoante às expectativas de avanço democrático pós Constituição de 1988, e como claro descumprimento a legislação nacional e internacional.

Ademais, mesmo as iniciativas solidárias em prol dos indígenas, ou as políticas públicas mitigatórias quase sempre possuem em um caráter paternalista e assistencialista, mantendo as relações do poder hegemônico do Estado sobre os Povos Indígenas. Já as alternativas apresentadas pela Convenção 169 da OIT e da Declaração da ONU sobre os Povos Indígenas, prevendo o direito à participação efetiva das comunidades afetadas, vislumbram a garantia de direitos na perspectiva de uma nova ordem social, que não admite posições políticas verticalizadas por meio de medidas governamentais em face daqueles cuja autodeterminação foi reconhecida.

Como visto, os Povos Indígenas tem direito de serem consultados previamente, de forma livre e bem informada, não somente nos casos em que haja interferência em suas terras, mas amplamente em todas as fases de qualquer medida ad-

ministrativa ou legislativa que interfira na condição material, cultural, intelectual e espiritual dessas 305 diferentes etnias brasileiras, seja na floresta, no sertão, ou na cidade.

Quanto a opção do governo brasileiro em implementar a política desenvolvimentista a qualquer custo, sem consultar previamente os Povos Indígenas, concluímos ser esta a principal causa dos impactos ambientais e socioculturais das comunidades indígenas. Estas medidas impositivas têm afetado diretamente a capacidade dos indígenas de satisfazer suas necessidades materiais, inclusive de produção econômica, e ainda, têm colaborado para a perda da identidade étnica cultural, vez que submete os Povos Indígenas a um modelo predefinido de “viver” em sociedade, em num meio ambiente estranho àquele do qual se originou. Razões pelas quais, mesmo com a positivação de tantas garantias de direitos os conflitos entre os Povos Indígenas e o Estado se intensificaram nos últimos anos.

Essa participação direta nas decisões do Estado, como parte do exercício da autodeterminação indígena, deve ser realizada conforme as determinações da Convenção 169 da OIT e da Declaração da ONU sobre os Povos Indígenas, independentemente de regulamentação do procedimento da Consulta Prévia, por tratar-se de norma de aplicação imediata.

Por fim, a cooperação entre indígenas e os representantes do Estado através da busca de consensos quanto às prioridades de desenvolvimento socioeconômico do país, demonstra-se fundamental tanto para o avanço da democracia quanto para a preservação da diversidade cultural e dos recursos naturais para além das Terras Indígenas.

REFERÊNCIAS

ANAYA, James. Informe Del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales dos indígenas. Consejo de Derechos Humanos Doc. ONU A/HRC/12/34, 15 de Julio de 2009.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado 1988.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 07 jul. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm> Acesso em: 20 jan. 2013.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 592, de 06 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos. Promulgação. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 07 jul. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm> Acesso em: 20 jan. 2013.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm> Acesso em: 20 jan. 2013.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 5051, de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção no 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 abr. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm> Acesso em: 20 jan. 2013.

CASTRO, Eduardo Viveiro de. No Brasil, todo mundo é índio, exceto quem não é. In: _____. Povos Indígenas no Brasil: 2006-2010. Editores gerais: Beto Ricardo e Fany Ricardo.—São Paulo, Instituto Socioambiental, 2011.

CIDH. Acesso a la Justicia e Inclusão Social: el camino hacia el fortalecimiento de la Democracia em Bolívia. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, de 28 de junio de 2007, párr. 249.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Relatório Anual, 2012. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

CUNHA, Manuela Carneiro da. Cultura com aspas e outros ensaios. Cosac Naify— São Paulo, 2009).

CUPSINSK, Adelar. Apostila Curso de Formação Básica- Direitos Indígenas e o Estado Brasileiro I. 7ª edição, Brasília: Conselho Indigenista Missionário, 2013.

DUPRAT, Débora. Povos Indígenas e comunidades tradicionais em face do Direito Internacional. In: _____. COUTO, Emerson José do. Proteção Internacional dos Direitos Humanos, Brasília.

IBGE. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/indigenas/indigena_censo2010.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2013.

MARÉS, Carlos. As novas questões jurídicas nas relações dos Estados nacionais com os índios. In: _____. SOUZA LIMA, Antonio Carlos de & BARROSO-HOFFMANN, Maria (orgs.). Além da Tutela: bases para uma nova política indigenista III. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/LACED, 2002.

MARÉS, Carlos. Os direitos humanos e os Povos Indígenas. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/indios/mares.html>>. Acesso em: 15 fev. 2013.

MARÉS, Carlos. Palestra ministrada na Universidade de Brasília: Seminário Subsídios Jurídicos e Antropológicos para a regulamentação da Consulta Prévia junto aos Povos Indígenas no Brasil, 10 out. 2011. Palestra. Disponível em <<http://www.youtube.com/watch?v=xut0F-UGK8k>> . Acesso em 10 abr. 2013.

MEIRA, Márcio. In: _____. Convenção 169 da OIT, sobre Povos Indígenas e tribais: oportunidades e desafios para sua implementação no Brasil / [organizadora Bivia consulta aos Povos Indígenas. ny Rojas Garzón]. – São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009. (Série documentos Isa, 12).

NIMUENDAJÚ, Curt, 1883-1945. Textos Indigenistas: relatórios, monografias, cartas/ Curt Nimuendajú; introdução Carlos de Araújo Moreira Neto; prefácio e coordenação Paulo Suess. __ São Paulo: Ed. Loyola, 1982.

OLIVEIRA, Antônio Eduardo Cerqueira de. A Judicialização das Terras Indígenas. Palestra ministrada na Universidade Federal de Minas Gerais-UFMG: Seminário Direito dos Povos Indígenas na atualidade, 15 abr. 2013. Palestra.

ONU. Carta das Nações Unidas. 1945. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2013.

PENNA, Maria Helena Pinheiro. Autodeterminação dos Povos Indígenas: um conceito em evolução à luz dos direitos humanos. Monografia. Brasília: Instituto Rio Branco, 2005, p. 76 / In: CASTILHO, Ela Wiecko V. de. Direitos Humanos das Populações Indígenas. Revista direitos humanos.

UNESCO. Declaração das Nações Unidas sobre os Povos Indígenas: perguntas e respostas. 2.ed. – Rio de Janeiro : UNIC; Brasília : UNESCO, 2009. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001850/185079por.pdf>>. Acesso em 18 jan. 2013.

UNESCO. Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural. 2002. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf>>. Acesso em: 6 maio. 2013.

VELOZ, Christian Ramos. In: _____. Convenção 169 da OIT, sobre Povos Indígenas e tribais: oportunidades e desafios para sua implementação no Brasil / [organizadora Biviany Rojas Garzón]. – São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009 (Série documentos Isa, 12).

NOTAS DE FIM

1 Aluna do 9º período do Curso de Direito do Centro Universitário Newton Paiva.

2 A Convenção 169 se aplica ainda aos Povos Tribais, no Brasil conhecidos como Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto n. 6.040/07), quais sejam: quilombolas; ribeirinhos, quebradeiras de coco babaçu, seringueiros, faxinalenses, comunidades de fundos de pasto, pomeranos, ciganos, geraizeiros, vazanteiros, piaçabeiros, pescadores artesanais, pantaneiros, afro-religioso.

3 Ver artigos 6, 7 e 15 da Convenção 169 da OIT, e artigos 11, 13, 18 e 19 da Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas da ONU.

4 Este relatório, produzido por Jäder Figueiredo entre 1967 e 1968 a pedido do extinto Ministério do Interior do Governo Militar, foi encontrado em 2013, depois de 45 anos desaparecido e possui mais de 7 mil páginas, que hoje estão sob a guarda e análise da Comissão Nacional da Verdade.