

POLÍTICAS INDIGENISTAS NO BRASIL: PASSADO ASSIMILACIONISTA, FUTURO EMANCIPATÓRIO?

POLÍTICAS INDÍGENAS EN BRASIL: PASADO ASIMILACIONISTA, EMANCIPADORA FUTURO?

GABRIELA DE MORAES KYRILLOS

Mestranda do Curso de Política Social da Universidade Católica de Pelotas (Bolsista FAPERGS). Aluna da Especialização em Direitos Humanos do Claretiano. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa e Extensão em Direitos Humanos - NUPEDH/FURG, desde 2008. Realizou intercâmbio na Universidade Técnica de Lisboa (UTL), no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (Lisboa, 2010).

SHEILA STOLZ

Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande – FaDir/FURG, Rio Grande/RS. Doutoranda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUC/RS. Mestre em Direito pela Universitat Pompeu Fabra – UPF, Barcelona, Espanha. Coordenadora do Núcleo de Pesquisa e Extensão em Direitos Humanos - NUPEDH/FURG.

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar o tratamento dado atualmente pelo Estado às populações indígenas do Brasil, para isso, veremos a trajetória da institucionalização das políticas sociais elaboradas para esse grupo específico e qual ou quais paradigmas têm servido de referência – o assimilacionista e/ou emancipatório. Nesse sentido, por meio de um breve histórico veremos como se constituíram as Políticas Sociais e perpassaremos sua relação com as diferentes formas de Estado – liberal, neoliberal e global. Para analisar a questão indígena hoje é indispensável recorrermos aos conceitos de decolonialidade e multiculturalismo a partir dos quais poderemos pensar no tipo de política social indigenista que temos e que queremos.

Palavras-chave: Política Social; Povos Indígenas; Estado; Decolonialidade; Interculturalidade.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar el estado actual del tratamiento que recibe los pueblos indígenas del Estado brasileño, por ello, se analiza la trayectoria de la institucionalización de las políticas sociales diseñadas para ese grupo en particular y que paradigmas han servido de referencia - el asimilacionista y/o el emancipatorio. En consecuencia, a través de un breve histórico vemos como se han constituido las Políticas Sociales y perpassaremos su relación con las diferentes formas de Estado – liberal, neo-liberal y global. Para analizar la cuestión indígena hoy es indispensable recurrir a los conceptos de interculturalidad y decolonialidad desde el cual podemos pensar en el tipo de política social indígena que tenemos y lo que queremos.

Palabras-clave: Política Social; Pueblos Indígenas; Estado; Decolonialidad; Interculturalidad.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente artigo tem como proposta central analisar de que modo têm se instituído as Políticas Sociais para os povos indígenas no Brasil. Não se trata de uma análise detida sobre uma ou algumas políticas indigenistas que existem no país, mas sim de um estudo sobre o contexto histórico e os paradigmas que serviram e servem de base para a elaboração dessas políticas. Nesse sentido, iniciamos por percorrer o surgimento e os primeiros debates sobre as políticas sociais, buscando compreender como estas emergiram e alguns de seus paradigmas globais que surgiram em cada momento histórico: o Consenso da Filadélfia, o Consenso de Washginton e o atual Consenso pós-Washington, a partir do qual discutimos sobre a ideia de globalização e o papel das políticas sociais

nesse contexto.

Partindo desses esclarecimentos iniciais, iremos percorrer a trajetória da institucionalização das políticas voltadas para os povos indígenas no Brasil. Veremos quando começam a surgir os órgãos responsáveis por tais temáticas e como se deu a aplicação do paradigma assimilacionista vigente até aquele momento. A partir disso, veremos o que tem mudado nas últimas décadas – em especial a partir da Constituição Federal de 1988 – no campo das políticas indigenistas e seus referenciais epistemológicos. Observamos algumas importantes rupturas com o assimilacionismo e um encaminhamento ao que denominamos como paradigma emancipatório.

Desde já vale esclarecer que, por política indigenista emancipatória estamos falando de processos que, por meio de um diálogo não hierarquizado, gerem a construção de políticas voltadas para o empoderamento dos povos indígenas. Para que isso seja possível se faz indispensável uma concepção decolonial e multicultural acerca da temática indígena, razão pela qual, dedicamo-nos na última seção desse artigo, a realizar essas discussões que têm sido muito profícuas na América Latina.

Ainda que não existam receitas prontas, é possível que a partir de discussões como essas possamos começar a pensar em novas formas e possibilidades de construção e aplicação das políticas indigenistas no Brasil. Estes milhares de cidadãos que foram historicamente marginalizados e explorados merecem uma vida digna, o que só é possível quando inseridos em um Estado capaz de reconhecer nas diferenças um potencial de diversidade enriquecedor, e não uma ameaça à nação.

1. SURGIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

1.1. Origem das Políticas Sociais

Há autores, como Behring e Boschetti (2011, p. 47), que afirmam não haver um período específico de surgimento do que posteriormente se denominou política social. Podemos afirmar, contudo, que os primeiros debates sobre a possibilidade e a necessidade de ações de intervenção do Estado sobre a pobreza surgiram na Inglaterra no início do século XIX (VIANA, LEVCOVITZ, 2005). Esse período histórico é marcado, dentre outros fatores, pela ascensão do capitalismo e pela

Revolução Industrial. Antes desse período as legislações de intervenção existentes eram do tipo repressivo e marcadas pela obrigatoriedade do trabalho¹.

A Lei Revisora das Leis dos Pobres ou Nova Lei dos Pobres, de 1834, foi uma ruptura com as anteriores, pois representou a liberação da mão-de-obra. Se até então o Estado vinha regulando por meio coercitivo o trabalho, para evitar o ócio e a vadiagem, agora se fazia necessário permitir que o mercado e os trabalhadores pautassem suas relações nessa nova era, a industrial. Nesse contexto, podemos perceber a tendência do capitalismo a uma forma individualista de ver a assistência pública que significa, conforme nos esclarecem Viana e Levcovitz (2005, p.19), uma visão baseada nos princípios do liberalismo de inspiração utilitarista, prescrevendo a importância da não-dependência do indivíduo frente ao Estado para atingir a liberdade. Na verdade isso significava que o indivíduo tinha no trabalho sua única e exclusiva fonte de renda, marcando o predomínio do capitalismo (BEHERING, BOSCHETTI, 2011, p. 49).

Desse modo, podemos perceber uma estreita relação entre a ampliação do capitalismo e o aparecimento das políticas sociais no século XIX, na medida em que estas surgem como “(...) respostas e formas de enfrentamento – em geral setorializadas e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo (...)” (BEHRING, BOSCHETTI, 2011, p. 51). Por essa razão percebemos como os povos e comunidades indígenas ficaram alijados do processo, na medida em que não estavam no meio urbano, nem possuíam qualquer possibilidade de inclusão nos trabalhos formais.

Podemos diferenciar dois grandes paradigmas globais no campo das Políticas Sociais que surgiram em dois momentos históricos distintos, quais sejam: o Consenso da Filadélfia ou Bretton Woods (de 1930 a 1970) e o Consenso de Washington (pós-1970 até aproximadamente 1990). Em síntese, o Consenso da Filadélfia surge no contexto das lutas de classes, entre as duas Guerras Mundiais e a grande crise econômica da década de 1920, tem como proposta a regulação da ordem política e econômica internacional, a generalização do Welfare State² e o

¹ Em Behring e Boschetti (2011, p. 48) encontramos uma lista de legislações promulgadas entre os séculos XIV e XVIII que eram exemplos desse caráter coercitivo que precedeu as Políticas Sociais, alguns exemplos: Estatuto dos Trabalhadores (1349), Lei dos pobres elisabetanas (entre 1531 e 1601) e **Lei de Domicílio** (1662). Vale destacar que cada uma dessas legislações tinham suas especificidades e possuíam maior ou menor grau de coerção.

² *Welfare State* ou Estado de Bem Estar Social é um tipo específico e historicamente determinado de

apoio ao desenvolvimento econômico (MERRIEN, 2007, p.52). Com a recessão no final da década de 1970 o Consenso da Filadélfia apresenta claros sinais de exaustão. Surge, nesse contexto, o discurso neoliberal – que retoma grande parte do conteúdo dos liberais clássicos – que compreenderá o social como apêndice da economia (MERRIEN, 2007, p.55). Com base na ideia do seguro privado, da privatização e da não intervenção do Estado na economia, a hegemonia do Consenso de Washington durará até o final da década de 1990, quando se começa a perceber que “(...) o balanço da revolução neoliberal é muito negativo.” (MERRIEN, 2007, p.59), inclusive na América Latina.

1.2. O cenário contemporâneo global das Políticas Sociais

Atualmente já se discute sobre um Consenso pós-Washington na medida em que o Consenso de Washington está morto, como afirma François-Xavier Merrien (2007, p.69). Contudo, isso não significa dizer que houve um regresso aos ideais do Consenso da Filadélfia, mesmo por que o neoliberalismo deixou algumas marcas muito contundentes que não permitem um retorno ao Welfare State. Uma dessas marcas, sem dúvida, é a globalização que veio colocar em cheque o papel e o poder do Estado nação frente as forças econômicas privadas transnacionais.

O capitalismo, enquanto padrão de poder mundial, tem inicialmente no Estado seu espaço-tempo privilegiado de agregação de interesses (SANTOS, 2010, p.320). O mesmo se dá no campo das Políticas Sociais, pois como afirma Andrés Otálvaro H. (2009, p.126), o espaço estatal é o ponto nodal das batalhas que perpassam as políticas sociais, na medida em que é nele que se dá o encontro dos diferentes antagonismos que existem e permeiam a sociedade. O capitalismo que se expande a partir do período da Revolução Industrial será o grande pano de fundo para o desenvolvimento da globalização na qual as empresas privadas multinacionais e as

intervenção do Estado na área social. Como nos esclarece d'Ávila e Levcoitz (2005, p. 21) existem duas formas clássicas de conceitualização do Welfare: (1) os analítico-descritivos, que compreendem que o Welfare garante uma série de benefícios fundamentais para toda população, e (2) os teórico-interpretativos que entendem o Welfare como aquele que proporciona seguridade econômica para a maior parte da população, seria um Estado democrático intervencionista, haja vista que regularia a economia visando o pleno emprego e o desenvolvimento econômico. Foi apenas no pós-guerra que emergiu essa forma de articulação do Estado com o Mercado e a Sociedade: “O consumo e a democracia de massa fomentavam este ciclo e isso resultou na visão da proteção social ou do WS como elemento estrutural das economias capitalistas contemporâneas.” (D'ÁVILA, LEVCOCITZ, 2005, p. 22).

instituições internacionais como o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, dentre outras, serão os atores privilegiados.

É necessário que tenhamos claro que o termo globalização é contemporâneo e se popularizou de tal modo que tem aumentado a dificuldade de defini-lo precisamente, pois “Todas as palavras da moda tendem a um mesmo destino: quanto mais experiências pretendem explicar, mais opacas se tornam.” (BAUMAN, 1999, p. 7). Além disso, como o sociólogo Zygmunt Bauman nos alerta “Quanto mais numerosas as verdades ortodoxas que desalojam e superam, mais rápido se tornam cânones inquestionáveis.” (BAUMAN, 1999, p. 7), o que só faz aumentar a dominância e abrangência do conceito. É o próprio Bauman quem nos ajuda a caminhar na tentativa de compreender melhor a globalização e afirma que:

O significado mais profundo transmitido pela ideia da globalização é o do caráter indeterminado, indisciplinado e de autopropulsão dos assuntos mundiais; a ausência de um centro, de um painel de controle, de uma comissão diretora, de um gabinete administrativo. (BAUMAN, 1999, p. 67)

Trata-se de uma aura de incerteza e de ausência de controle incompatível com o Estado que, como vimos, era até então o maestro das relações sociais. O fato de reconhecermos a existência da globalização não significa que ignoramos a importância das alternativas possíveis e necessárias que existem. Alguns autores, como Boaventura de Souza Santos (2010), irão debater sobre a relevância fundamental de uma globalização contra-hegemônica que promova a valorização dos subalternos e marginalizados, defendendo a inclusão e o respeito às diferenças e identificando a economia neoliberal como uma propulsora de injustiças sociais. No campo das Políticas Sociais, o consenso de Washington, muito pautado nas diretrizes de órgãos internacionais que estipulavam os critérios que deveriam ser seguidos quando da implementação das políticas pelos Estados (OTALVARO H., 2009, p.128) é um dos exemplos desse contexto de intervenção supra estatal e do enfraquecimento do próprio Estado-nação.

Sem dúvida, o Consenso pós-Washington representa “(...) uma ruptura explícita no que diz respeito ao 'neoliberalismo', mas igualmente no que diz respeito às políticas ditadas de cima para baixo (modelo top-down) e uma construção de políticas nos termos de nova governança.” (MERRIEN, 2007, p. 62). Isso significa uma busca por retomada do poder do Estado e valorização das

experiências locais no momento da elaboração de uma política social e tem sido uma tendência nos últimos anos na América Latina, exemplo disso são as Missões Bolivarianas da Venezuela (OTALVARO H., 2009) e as próprias experiências de consulta às comunidades indígenas no Brasil, que veremos mais adiante. François-Xavier apresenta alguns postulados desse novo Consenso, até então denominado de pós-Washington:

- Deixar o mercado agir sozinho não implica, necessariamente, por corolário, um equilíbrio econômico;
- É necessário ficar atento às conseqüências sociais das políticas de ajustamento e evitar que elas sejam demasiado drásticas;
- É indispensável reforçar as instituições estatais antes de liberalizar os mercados;
- As políticas sociais (anti-pobreza) são importantes e devem acompanhar as medidas de política econômica;
- É necessário demonstrar o pragmatismo nas reformas, ter em conta as heranças institucionais e normativas. (MERRIEN, 2007, p.62)

A partir desses postulados poderemos observar que o campo das Políticas Sociais parece estar se distanciando das visões dicotômicas do tipo: só o Estado é bom e justo ou só a Sociedade – e o Mercado – são justos e íntegros. A América Latina parece possuir algumas particularidades nesse novo cenário exercendo um papel de precursora. A partir de meados da década de 1990, começa a surgir uma nova abordagem no campo da assistência que irá unir focalização e condicionalidade dos direitos de modo amplo, são os chamados programas de transferências condicionais de renda (MERRIEN, 2007, p.67).

Certamente, a natureza desses programas afasta-se das políticas tradicionais de proteção social e o caráter de condicionalidade os aproxima de programas liberais de Workfare, no entanto, a condicionalidade e a focalização são relativamente amplas. Deste ponto de vista, essas políticas de transferência de renda (como o *Oportunidades* no México ou o *Bolsa Família* no Brasil) podem ser considerados como um passo positivo para a universalização da proteção social (Lautier, 2003). Podemos citar igualmente as primeiras experiências de renda mínima. (MERRIEN, 2007, p. 68)

A partir desse panorama amplo das Políticas Sociais podemos iniciar uma

análise mais específica da situação dos povos indígenas no Brasil, dando especial atenção às suas particularidades. Este será nosso propósito no item seguinte.

2. POLÍTICAS SOCIAIS PARA OS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL

Antes de falarmos da história das políticas indigenistas no Brasil, se faz indispensável que analisemos, ainda que de modo breve, o que significa e qual a origem do termo índio. A ideia de que existem diferentes raças humanas “(...) em seu sentido moderno, não tem história conhecida antes da América” (QUIJANO, 2005, p. 228). O início da Modernidade esteve vinculado ao surgimento do conceito de raça e foi o momento da criação de identidades historicamente novas, como indígenas e europeus, conceitos genéricos e abrangentes que ocupavam cada qual um posto na escala hierárquica produzida pelo padrão de poder moderno-colonial que se constituía como hegemônico. Desse modo, podemos afirmar que a noção de raça é um elemento da colonialidade existente no padrão de poder que ainda hoje persiste: o colonial (QUIJANO, 2005, p.227).

O termo índio comumente significou uma quantidade bastante ampla de povos e comunidades, que possuíam suas culturas e hábitos próprios mas que foram todos rotulados simplesmente como “índios” durante a maior parte da história do Brasil. Apesar dessas necessárias ressalvas ao conceito, ainda o entendemos como válido na medida em que hoje é parte da identidade cultural desses povos, razão pela qual o utilizamos nesse estudo. Da mesma forma lançamos mão da expressão “política indigenista oficial”, como sendo aquelas que surgem a partir do Estado e tem como foco os índios. Vale destacar todavia, que toda política pública social do país também pode ser aplicada às comunidades indígenas, contudo, iremos no processo de consolidação daquelas que foram pensadas e feitas especificamente para esse grupo da sociedade.

Sem dúvida, uma das instituições mais importantes, no que concerne às políticas para os povos indígenas, foi o Serviço de Proteção aos Índios (SPI) que surgiu em 1910. Foi o primeiro órgão no país direcionado para a proteção dos povos indígenas e surgiu em um contexto altamente necessário pois nessa época haviam verdadeiras guerras entre os não-índios e os índios pelas terras que estes ocupavam.

Foi este contexto que deu origem ao Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais (SPILTN), que visava tanto a proteção e integração dos índios, quanto a fundação de colônias agrícolas que se utilizariam da mão-de-obra encontrada pelas expedições oficiais (Decreto nº. 8.072, de 20 de junho de 1910). Na base da unificação destas funções estava a ideia de que o 'Índio' era um ser em estado transitório. Seu destino seria tornar-se trabalhador rural ou proletário urbano. Em 1918 o SPI foi separado da Localização de Trabalhadores Nacionais (Decreto-Lei nº. 3.454, de 6 de janeiro de 1918). Entretanto, mesmo com a separação, a premissa da integração pacífica dos índios continuou a basear a atuação do órgão. (Povos Indígenas no Brasil, 2012)

Essa integração indígena pretendida é parte de um amplo contexto histórico de mestiçagem e construção da identidade nacional iniciada no século XX, de modo que não atingiu apenas os indígenas, mas também os negros e imigrantes. De fato, é preciso ter claro que “(...) as nações contemporâneas não conformam coletivos orgânicos de indivíduos associados voluntariamente por vínculos essenciais comuns.” (COSTA, 2001, p.143), e uma tendência histórica do Brasil e de outros países da América Latina foi apelar para a ideia da mestiçagem como símbolo da identidade de um povo com origens plurais, mas com uma identidade comum³.

A partir disso surge a ideia de “brasilidade” que seria a junção do que cada um dos três grupos originários do país teria de melhor (COSTA, 2001, p. 146), ou seja, índios, portugueses e africanos. Esta concepção de mestiçagem tem em Gilberto Freyre e sua obra clássica “Casa Grande e Senzala” (originalmente publicado em 1933) um de seus maiores ícones. Segundo Costa (2001, p.147) não é exagero considerar que as políticas adotadas pelo Estado brasileiro na Campanha de Nacionalização de Getúlio Vargas em 1937, partiu da concepção de *brasilidade* de Gilberto Freyre. Temos portanto, na ideia de mestiçagem, um ponto central do que viria a se tornar o mito da democracia racial no Brasil (COSTA, 2001; WALSH, 2010).

No que diz respeito aos povos indígenas, essa busca por uma identidade nacional esteve intimamente ligada ao assimilacionismo dessas comunidades à sociedade “nacional” o que significava a obrigatoriedade de abrir mão de diversos hábitos de suas culturas – que variavam de povo indígena para povo indígena. Percebemos, portanto, que ainda permanecia existindo uma relação de colonização do poder estatal frente aos povos indígenas do Brasil do século XX.

³ Exemplos disso são os casos da Bolívia e Equador, como bem apresentado por Edwin Cruz Rodríguez (2010).

Embora a história do SPI tenha sido marcada pela influência de figuras proeminentes e comprometidas com o destino dos povos indígenas, sua atuação não era a regra. Permanentemente carente de recursos, o órgão acabou por envolver militares e trabalhadores rurais que não possuíam qualquer preparação ou interesse pela proteção aos índios. Suas atuações à frente dos Postos Indígenas de todo o país acabaram por gerar resultados diametralmente opostos a esta proposta. Casos de fome, doenças, depopulação e escravização eram permanentemente denunciados. No início da década de 1960, sob acusações de genocídio, corrupção e ineficiência o SPI foi investigado por uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI). O processo levou à demissão ou suspensão de mais de cem funcionários de todos os escalões (Oliveira e Freire, 2006: 131). Em 1967, em meio à crise institucional e ao início da ditadura, o SPI e o CNPI foram extintos e substituídos pela Fundação Nacional do Índio (Funai). (Povos Indígenas no Brasil, 2012)

O SPI foi extinto, portanto, na década de 1960 quando surgiu a partir da Lei nº. 5371/67 a FUNAI que tem como uma de suas principais finalidades proteger e promover os direitos dos povos indígenas (conforme o Decreto nº 7056/2009). A partir do final da década de 1960 e especialmente o início da década de 1970, podemos perceber um distanciamento da perspectiva assimilacionista que vigorou até então. Segundo o sociólogo Sérgio Costa (2001, p.149) é possível que trabalhemos com a hipótese de que a mestiçagem, enquanto ideologia do Estado brasileiro, deixou de existir contemporaneamente.

Apesar disso, os avanços não são lineares e os institutos nem sempre seguem uma única vertente. Exemplo disso é o Estatuto do Índio (Lei nº. 6001/73) que surgiu na década de 1970 e já no primeiro artigo define como seu propósito preservar as culturas e integrar os povos indígenas à “comunhão nacional”, de modo progressivo e harmonioso. Esse tipo de concepção demonstra uma crença na necessidade de “inclusão” do índio na nação da “democracia racial” e da mestiçagem, ao mesmo tempo, que parece dar sinais de reconhecimento de que é necessário o respeito às suas culturas. Atualmente a própria FUNAI reconhece que sua origem esteve atrelada à visão evolucionista e etnocêntrica que existia no Brasil na época de seu surgimento, o mesmo é verdade a respeito do próprio Estatuto do Índio, na medida em que ambos foram regulados a partir de uma Constituição (de 1967) que compreendia que os indígenas eram “relativamente incapazes” (FUNAI, 2012).

Por essa razão, o surgimento da Constituição Federal de 1988 tem uma

grande importância para definir o que viria a se tornar a concepção contemporânea do Estado brasileiro acerca das políticas indigenistas e o referencial que deverá, a partir de então, ser seguido. No contexto da redemocratização do país depois dos duros anos de uma ditadura militar que, no que tange aos indígenas, manteve a visão etnocêntrica e da ideologia da mestiçagem, o país passou por longos debates para a construção de uma nova Carta Constitucional:

O processo de democratização do Estado brasileiro, durante a década de 1980, permitiu e incentivou a ampla discussão da chamada questão indígena pela sociedade civil e pelos próprios índios, que começaram a se conscientizar e a se organizar politicamente, num processo de participação crescente nos assuntos de seu interesse. Nas discussões e atividades políticas que envolveram o período de elaboração da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, foi intensa a atuação de entidades civis dedicadas à causa indígena, bem como de entidades constituídas pelos próprios índios. (FUNAI, 2012)

A Constituição de 1988, portanto, consegue romper com suas predecessoras e suprimir as determinações que prescreviam a necessidade de incorporação dos indígenas à “comunhão nacional”. O Capítulo VIII é dedicado aos índios e em nenhum momento cita a incorporação dessas comunidades à “nação”. É notório que o texto constitucional (no art. 231) tem um caráter bastante patrimonialista e busca assegurar os direitos dos povos indígenas sobre as terras que ocupam. O destaque dado às questões patrimoniais tem razão de ser. Como esclarece o antropólogo Ricardo Cavalcanti-Schiel (2009, p. 155) a política indigenista brasileira teve dois grandes momentos no que concerne ao tratamento dado aos territórios: o primeiro deles era semelhante ao das reservas indígenas dos Estados Unidos⁴, no qual os índios ficavam concentrados próximos a um posto indígena e o restante de seu território era liberado para a exploração agrária; o segundo momento teve como

⁴ A situação dos indígenas nos Estados Unidos foi um caso extremo: “Os Estados Unidos, ao delimitar por um ato legal os territórios de exceção para os indígenas, criaram a figura jurídica moderna dos campos de concentração. Os indígenas que habitavam as reservas estavam fora da ordem legal do Estado, eles eram excluídos da cidadania do Estado. Estavam dentro do Estado porque ele os controlava, porém existiam fora da sua ordem legal como exceção. Chegava ao extremo de que qualquer cidadão norte americano que matasse um índio não podia ser culpado por isso, já que a lei não o tipificava como delito, porém o contrário, sim, ocorria. (...) As reservas indígenas se converteram, na prática, em campos de extermínio. Elas foram os primeiros campos de extermínio massivo de um Estado moderno.” (RUIZ, 2009, p. 35). Contudo, a semelhança do modelo brasileiro naquele momento com o estadunidense refletiu na população indígena que teve uma redução populacional, que começa tem dado sinais de melhora entre as década de 1990 e 2000, como demonstrou o **Censo demográfico realizado pelo IBGE em 2010** com um aumento expressivo da população indígena (IBGE, 2012).

marco a criação do Parque Nacional do Xingu no qual os territórios passam a ser reconhecidos como *habitat social*, e então conservados como *territórios culturais* e não apenas como uma propriedade produtiva – essa segunda concepção foi consagrada no artigo 231 da Constituição Federal de 1988.

A superação do paradigma assimilacionista foi um avanço muito importante dado pelo Estado brasileiro nas últimas décadas. Podemos perceber, também, que o novo contexto no campo internacional das Políticas Sociais – que anteriormente chamamos de pós-Washington – tem repercutido na forma como se pensa o processo de elaboração e implementação das políticas indigenistas no país. A recusa de políticas do tipo *top-down* como citado anteriormente, reflete em ações do Estado, como a criação da Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI) que surge em 2006, a partir de diversas pressões da sociedade civil.

A Comissão Nacional de Política Indigenista só viria a ser nomeada em 19 de abril de 2007. A CNPI funciona com reuniões bimestrais, contando com 13 representantes de governo (03 da Presidência, 02 do Ministério Da Justiça e 08 de outros Ministérios); 20 indígenas distribuídos entre as regiões do país (deste 10 com direito a voto) e 2 representantes de entidades da sociedade civil, garantida a paridade nas votações. (Centro de Trabalho Indigenista – CTI, 2012)

A inclusão de indígenas com direito de voz e voto representa uma ampliação do diálogo no momento da construção de novas políticas indigenistas, já que esta é uma das missões da CNPI. Mais do que uma importância simbólica, a CNPI tem caminhado na ampliação dos debates e na importância de construções participativas e mais democráticas:

Um novo Estatuto dos Povos Indígenas foi elaborado com ampla participação dos interessados (...) e entregue pessoalmente pelo Ministro da Justiça ao Congresso em 2009. O texto da lei que instituí o Conselho também foi entregue ao Congresso Nacional, ainda em 2008. (Centro de Trabalho Indigenista – CTI, 2012).

Apesar disso, existem alguns limites nesse tipo de política desenvolvida contemporaneamente pelo Estado brasileiro. Para perceber estas limitações se faz necessário compreender o contexto pós-colonial e intercultural no qual estamos inseridos, temas que abordaremos na seção seguinte.

3. AS CONTRIBUIÇÕES POSSÍVEIS DOS DEBATES DECOLONIAIS E MULTICULTURAIS PARA O CAMPO DAS POTÍCAS INDIGENISTAS

A América Latina é um *locus* privilegiado dos atuais debates sobre a interculturalidade e o pós-colonialismo, tanto pelo seu longo histórico de colonização, quanto pela composição da população de diversas origens étnicas e culturais, portanto, sua origem multicultural. Apesar desse reconhecimento da pluralidade cultural e étnica originária dessas nações não há, no campo dos estudos multiculturais ou interculturais, qualquer proximidade com as propostas da ideologia da mestiçagem, no sentido de se valorizar um ícone imaginário dessa pluralidade – o mestiço. Em verdade, já se reconhece que o mestiço é uma construção social que pode se tornar bastante opressiva na medida em que busca uma homogeneização da sociedade por meio de um padrão construído e pouco verossímil.

Na busca por compreendermos bem os conceitos com os quais estamos lidando, vale realizar uma distinção entre a interculturalidade e o multiculturalismo. A interculturalidade corresponde ao processo contingente de construção, de conexões e de associações, sem a obrigatoriedade da “inclusividade” ou do “temos que viver juntos”, dessa forma, há um destaque para o “entre”, abarcando tanto os pontos de contato como os de conflito (SANTOS, 2003, p.32). Já o multiculturalismo, conforme Boaventura de Sousa Santos e João Arriscado Nunes (2003, p.28) pode ser distinguido a partir de três traços gerais, quais sejam: (1) a existências de múltiplas culturas; (2) a co-existência de diferentes culturas em um mesmo Estado-nação, e; (3) culturas que se interinfluenciam, seja dentro ou fora do espaço do Estado-nação.

É necessário que reconheçamos que a as relações coloniais não foram uma experiência que se restringiu aos períodos históricos de colonização na América Latina, o colonialismo ainda não foi superado em todas as suas dimensões. Exemplo disso são as lutas pelo reconhecimento de grupos subordinados e a necessidade de redistribuição das riquezas, razão pela qual reconhecemos que ainda é preciso o surgimento de um multiculturalismo emancipatório, nos termos de Santos e Nunes (2003, p.34) no momento de lidar com a questão indígena.

Teóricos como Aníbal Quijano e Enrique Dussel têm dado significativas contribuições no campo dos estudos pós-coloniais. Uma das muitas contribuições de

Enrique Dussel ao debate pós-colonial, será o destaque dado a importância do reconhecimento da existência de uma Modernidade que se contrapõem a visão hegemônica, qual seja, aquela que associa o período ao Iluminismo, à Revolução Francesa e ao fim do absolutismo. Nesse sentido, um segundo modo de compreender o início da era Moderna é a partir de uma história mundial e não apenas centrada na história intra-europeia como apresentado pela visão hegemônica. Nessa perspectiva pode-se considerar que o início da Modernidade se dá a partir das navegações lusas e espanholas e as “conquistas” das novas regiões. A partir dessa visão reconhece-se que a América tem papel fundamental no início da era moderna. “O ego cogito moderno foi antecipado em mais de um século pelo ego conquiro (eu conquisto) prático do luso-hispano que impôs sua vontade (a primeira 'Vontade-de-poder' moderna) sobre o índio americano.” (DUSSEL, 2005, p. 63).

Aníbal Quijano (2005), por sua vez, irá discutir a partir de dois elementos que, segundo o autor, serão determinantes para a constituição de um novo padrão de poder mundial: o colonial. O primeiro elemento por ele analisado é a ideia de raça que, como vimos anteriormente, foi uma construção social que surgiu com a Modernidade e a classificação feita pelos colonizadores, que gerou novas identidades (como índios, negros e mestiços inicialmente e depois português, espanhol e europeu) que ocupavam postos distintos em uma escala hierárquica que seguia padrões eurocêntricos (QUIJANO, 2005, p.229-230). O segundo elemento trazido pelo autor é o novo padrão global de controle do trabalho que impôs aos índios a servidão, aos negros a escravidão e aos espanhóis e portugueses o direito ao salário, ainda que somente os nobres pudessem assumir postos de comando: “(...) ambos os elementos, raça e divisão do trabalho, foram estruturalmente associados e reforçando-se mutuamente, apesar de que nenhum dos dois era necessariamente dependente do outro para existir ou para transformar-se.” (QUIJANO, 2005, p.231). A partir dessas construções, o autor reconhece que estes elementos que constituíram o padrão mundial de poder colonizador é mais duradouro e estável que o próprio período colonial (QUIJANO, 2005, p. 227).

Nos termos de Eloise Damázio, fazendo menção a Mignolo, temos que a colonialidade corresponde as “histórias, formas de vida, saberes e subjetividades colonizadas, a partir das quais surgem as respostas descoloniais.” (DAMÁZIO, 2009, p.110). Damázio (2009) reconhece que ao mesmo tempo em que a colonialidade –

violenta e hierarquizante – é a cara invisível da modernidade, ela também é a energia que gera a decolonialidade. Nesse sentido, Mignolo afirma que a decolonialidade significa tanto desvelar a lógica do colonialismo quanto a da reprodução da matriz colonial do poder (*apud* DAMÁZIO, 2009). A proposta, como nos apresenta Eloise Damázio é bastante ampla e promissora:

A interculturalidade como processo e projeto social, político, ético e intelectual, assume a descolonialidade como estratégia, ação e meta. A meta não é simplesmente reconhecer, tolerar nem tampouco incorporar o diferente dentro da matriz e estruturas estabelecidas, mas é implodir a diferença nas estruturas coloniais do poder como provocação, proposta, processo e projeto. Trata-se de refundar as estruturas sociais e epistêmicas. (DAMÁZIO, p. 114, 2009)

Nesse sentido, os avanços da política indigenista brasileira que citamos anteriormente se apresentam ainda de modo tímido nesse contexto latino-americano. A criação de mecanismos de participação por si só não é capaz de sanar todo o problema da exclusão e da colonização que sofreram e sofrem os povos indígenas já que, conforme acima citado, temos a manutenção da matriz e da estrutura historicamente opressora. A proposta prática da interculturalidade – que se aproxima do ideal da decolonização – busca

(...) reorganizar o mundo globalizado, fazendo valer, contra as forças dominantes e niveladoras da globalização atual dominante, que no mundo existem povos que fazem o mundo plural e que o futuro da humanidade, por isso, também pode ir pelo rumo da solidariedade entre mundos reais que se respeitem, isto é, de uma humanidade solidária que convive em muitos mundos. (FORNET-BETANCOURT, 2003, p.301)

A proposta reside, portanto, em uma diálogo entre “mundos” distintos e esses “mundos” podem existir dentro do território de um mesmo Estado. Isso não significa dizer que deverá existir um Estado fraco, muito antes pelo contrário, é importante que haja um Estado capaz de regular e atuar como um agente promotor de diálogos interculturais. Como vimos anteriormente, durante parte da história do Brasil se desqualificou a ideia de raça (ou etnia) enquanto mecanismo de discurso político público, ainda que de modo velado esta tenha continuado sendo o referencial para as hierarquizações sociais (COSTA, 2001, p. 149), por essa razão, não devemos desconsiderar a pluralidade étnica que compõe um Estado pois isso pode nos conduzir a visões colonizadoras, como vimos na história recente brasileira e no ideal

de incorporação indígena à “comunhão nacional”.

Sendo assim, têm se ampliado os debates sobre o conceito de Estado pluriétnico ou plurinacional. Como o próprio nome sugere, ao contrário do ideal do Estado-nação moderno, temos o reconhecimento de que um Estado pode ser composto por mais de uma nação. É fundamental que tenhamos claro que o monismo jurídico é uma construção social, cultural e jurídica que surge e se consolida no início da Modernidade nos Estados nacionais do ocidente. O pluralismo jurídico, por outro lado, encontra-se muito mais próximo do empírico, em outras palavras, “O pluralismo jurídico é antes uma situação de fato do que uma construção teórica.” (ALBERNAZ; WOLKMER, 2010, p. 195). Conforme vimos, quando as colônias se tornaram Estados independentes teve início uma outra forma de colonização sobre os povos que habitavam a região. Era chegada a hora de deixarem de ser índios para se tornarem cidadãos de um determinado país e isso significou, por séculos, a obrigatoriedade do abandono de tudo que fosse “diferente” ou “errado” frente ao padrão eurocêntrico ocidental.

O Brasil ainda não reconheceu constitucionalmente a existência de organizações jurídicas ancestrais e não-estatais em seu território, mas esta vem sendo uma tendência nas Cartas de outros países latino-americanos, como as Constituições da Bolívia (2009) e do Equador (1998). De fato, as discussões sobre a interculturalidade se iniciam com força na América Latina somente na década de 1990. É possível, quando de uma leitura superficial, supor que a Constituição brasileira já trouxe o caráter pós-colonialista no momento em que afirma que o direito à autodeterminação dos povos (Artigo 4º, III) é um dos princípios constitucionais. Contudo, como consta no *caput* do artigo, este princípio é dedicado as relações internacionais. Por esta razão, com propriedade afirma Clavero, mesmo sem fazer menção direta ao Brasil que

Hay Constituciones que proclaman sus posiciones anticoloniales elevando la defensa del derecho de libre determinación de todos los pueblos a principio inspirador de la política exterior tal y como si no existieran en el interior de las propias fronteras pueblos aún sometidos a la condición colonial con el mismísimo derecho entonces a la libre determinación si de descolonización hablamos. (CLAVERO, p. 2, 2012)

Ainda são bastante contemporâneos os debates sobre a inclusão constitucional do conceito de *Estado Unitário Plurinacional*. Como nos esclarece

Catherine Walsh, o Equador é um caso emblemático, pois não apenas reconhece os povos indígenas como sujeitos de direito como também suas normas, costumes e autoridades como sendo elementos constitutivos de um direito diverso e autônomo do direito estatal (WALSH, p. 10-11, 2010). Podemos reconhecer, portanto, que o diálogo iniciado nas últimas décadas no Brasil por parte do Estado com os povos indígenas é apenas uma das formas possíveis de lidar com esta questão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho, nos propomos a analisar como tem se dado a elaboração das políticas indigenistas no Brasil. Para isso, realizamos uma breve retomada do surgimento das políticas sociais e seus diferentes momentos históricos, bem como seus paradigmas globais que influenciaram e influenciam a elaboração e a aplicação das políticas sociais nos Estados, inclusive, no Brasil. Em seguida, perpassamos a institucionalização das políticas para os povos indígenas no país, para, finalmente, discutirmos sobre a interculturalidade e a decolonialidade, entendidas como conceitos centrais no debate sobre as formas possíveis de construção de políticas emancipatórias.

Ao retomarmos o paradigma assimilacionista que outrora era o referencial epistemológico de criação das políticas indigenistas no Brasil, percebemos como a imposição de um padrão estereotipado e imaginado de cidadão brasileiro – o mestiço – conduziu o Estado a ações que violaram a dignidade dos povos “diferentes”. A importância de uma integração à “comunhão nacional” nem sempre foi pensada em termos gradativos e que respeitasse, minimamente, as identidades culturais daquelas comunidades. O mito de que existiria uma democracia racial no país foi, em grande medida, imposto pelo Estado, e adiou por décadas as discussões sobre os preconceitos étnicos que existiam e ainda existem no Brasil.

Nesse sentido, o reconhecimento de que um Estado pode ser plural, respeitando distintas formas de organização social e jurídica que partem de culturas diferentes que compõem um mesmo país, pode ser um caminho promissor para que a interculturalidade se torne cada vez mais concreta. Esse tem sido o caminho adotado por outros países da América Latina, a partir da ideia de Estado Plurinacional, que não rompe com a importância do Estado, mas se contrapõem ao

ideal moderno de Estado-nação.

O fundamental no debate sobre as políticas indigenistas é o reconhecimento de que é imprescindível que não se construam colonizações sobre formas distintas de vida, sociabilidade, conhecimento e juridicidade. Sem dúvida podemos e precisamos pensar nesses mesmos termos acerca de outros grupos minoritários existentes no Brasil. A inclusão de mecanismos que dão voz e voto aos indígenas nos debates sobre as políticas estatais indigenistas, ou seja, mecanismos de participação popular, foi um importante avanço no modo como o país constrói e pensa estas políticas.

Por essa razão, reconhecemos que a ruptura com o assimilacionismo foi fundamental no campo das políticas indigenistas brasileiras e que a inclusão de mecanismos de participação popular deve ser entendida como um passo dado em direção à construção de políticas emancipatórias, mas sem dúvida, não se trata da linha de chegada. O Brasil parece ainda ter um longo caminho na construção de relações que valorizem e respeitem às nações indígenas que existem em seu território e talvez, tenhamos nos países vizinhos alguns bons exemplos capazes de nos auxiliar na construção de nossas próprias soluções que só serão verdadeiramente emancipatórias quando contarem com a atuação dos povos indígenas com expressivos poderes de decisão.

REFRÊNCIAS

ALBERNAZ, Renata; WOLKMER, Antonio Carlos. **As Questões Delimitativas do Direito no Pluralismo Jurídico**. In: Pluralismo Jurídico – Os novos caminhos na contemporaneidade. Antonio Carlos Wolkmer, Francisco Quintanilha Veras Neto e Ivone M. Lixa (orgs). São Paulo: Editora Saraiva, 2010. pp. 195-221.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as Consequências Humanas**. Tradução: Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

BEHRING, Elaine Rossetti & BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 9 ed. São Paulo: Editora Cortez, 2011.

CAVALCANTI-SCHEIL, Ricardo. **A Política Indigenista, Para Além dos Mitos da Segurança Nacional**. In: Estudos Avançados. Vol. 23, nº 65, 2009. pp. 149-164

CLAVERO, Bartolomé. **Bolivia entre Constitucionalismo Colonial y Constitucionalismo Emancipatório**. Disponível em: <http://www.rebellion.org/docs/85079.pdf>. Acesso em 15 de abril de 2012.

COSTA, Sérgio. **A mestiçagem e seus Contrários** – Etnicidade e Nacionalidade no Brasil Contemporâneo. In: Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, pp. 143-158, maio de 2001.

CTI – Centro de Trabalho Indigenista. **Comissão Nacional de Política Indigenista – CNPI**. Disponível on line, em: <http://www.trabalhoindigenista.org.br/pagina.php?p=cnpi.php>. Acesso em 31 de agosto de 2012.

DAMÁZIO, Eloise da Silveira Petter. **Descolonialidade e Interculturalidade dos saberes político-jurídicos**: uma análise a partir do pensamento Descolonial. In: Direitos Culturais. Santo Ângelo, v. 4, n.6, p. 109-122, jan/jun, 2009.

DUSSEL, Enrique. Europa, **Modernidade e Eurocentrismo**. In: A Colonialidade do Saber, Eurocentrismo e Ciências Sociais – Perspectivas Latino-Americanas. Edgardo Lander (org). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2005.

FUNAI – Fundação Nacional do Índio. **História e Política Indigenista**. Disponível on line, em: <http://www.funai.gov.br/indios/politica/politica.htm>. Acesso em 31 de agosto de 2012.

FORNET-BETANCOURT, Raúl. **Pressupostos, Limites e Alcances da Filosofia Intercultural**. In: Alteridade e Multiculturalismo. Antônio Sidekum (org.). Rio Grande do Sul: Editora UNIJUI, 2003. pp. 299-316

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010: População Indígena é de 896,9 mil, tem 305 etnias e fala 274 idiomas.** Disponível on line, em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2194&id_pagina=1. Acesso em 01 de setembro de 2012.

MERRIEN, François-Xavier. **Em direção a um novo consenso pós-Washington na América Latina?** In: Política Social, Justiça e Direitos de Cidadania na América Latina. Denise Bomtempo Birche de Carvalho, Debora Diniz, Rosa Helena Stein e Perci Coelho de Souza (Orgs). Brasília: Editora da UNB, 2007. pp. 47-74.

OTALVARO H, Andrés. ***Una nueva estrategia de política social en América latina como alternativa al neoliberalismo: el caso de las misiones bolivarianas en Venezuela.*** IN: anal.polit. [online]. 2009, vol.22, n.66, pp. 123-144.

Povos Indígenas no Brasil. **O Serviço de Proteção aos Índios (SPI).** Disponível on line, em: [http://pib.socioambiental.org/pt/c/politicas-indigenistas/orgao-indigenista-oficial/o-servico-de-protecao-aos-indios-\(spi\)](http://pib.socioambiental.org/pt/c/politicas-indigenistas/orgao-indigenista-oficial/o-servico-de-protecao-aos-indios-(spi)). Acesso em 31 de agosto de 2012.

QUIJANO, Aníbal. **Colonialidade do Poder, Eurocentrismo e América Latina.** In: A Colonialidade do Saber, Eurocentrismo e Ciências Sociais – Perspectivas Latino-Americanas. Edgardo Lander (org). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2005.

RODRÍGUEZ, Edwin Cruz. **Los Movimientos Indígenas y la Cuestión Nacional en Bolivia y Ecuador: Una Genealogía del Estado Plurinacional.** In: Anal. Polit. Vol. 23, nº 70, Bogotá. Sept./Dec, 2010.

RUIZ, Castor Bartolomé. **Para os Oprimidos, o Estado de Exceção Continua Sendo a Norma.** In: Direitos Humanos e Fundamentais – O necessário diálogo interdisciplinar. Sheila Stolz e Gabriela Kyrillos (orgs). Pelotas: Editora e Gráfica da Universidade Federal de Pelotas, 2009. pp. 15-44.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A Gramática do Tempo – para uma nova cultura**

política. 3 ed. São Paulo: Editora Cortez, 2010.

SANTOS, Boaventura de Souza. NUNES, João Arriscado. **Introdução: para ampliar o canône do reconhecimento, da diferença e da igualdade.** In: Reconhecer para Libertar. Os Caminhos do Cosmopolitismo Multicultural. Boaventura de Souza Santos (org). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

VIANA, Ana Luiza d'Ávila; LEVCOVITZ, Eduardo. **Proteção Social:** Introduzindo o Debate. In: Proteção Social – Dilemas e Desafios. Ana Luiza d'Ávila Viana, Paulo Eduardo M. Elias e Nelson Ibañez (orgs). São Paulo: Editora HUCITEC, 2005. p. 15-57

WALSH, Catherine. **Interculturalidad crítica y pluralismo jurídico.** Palestra apresentada no Seminário Pluralismo Jurídico. Procuradoria do Estado/Ministério da Justiça. Brasília, 13-14 de abril de 2010.