RAMOS, Alcida Rita (org.). *Constituições nacionais e povos indígenas.* Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2012, 238 pp.

Lucas Fucci Amato
Universidade de São Paulo

Até os anos de 1970, as organizações culturais e sociais ameríndias representavam apenas objeto de interesse de antropólogos e, no plano jurídico e político, eram tratadas na forma de legislações específicas, muitas vezes anacrônicas, e com propósitos expressamente assimilacionistas. No máximo, uma legislação indigenista com caráter protecionista conferia um status juridicamente subalterno ao indígena, negando-lhe plena capacidade de atuar no mundo do direito. De outro lado, nas últimas décadas, no direito internacional, os direitos indígenas foram remodelados por documentos como a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais (1989), a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (Unesco, 2005) e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007). Paralelamente ao plano internacional, porém, a dignificação dos povos autóctones e dos indígenas enquanto sujeitos de direitos individuais e coletivos entrou em uma nova fase paradigmática a partir dos anos 80, com a emergência nos textos constitucionais de previsões especificamente voltadas a dimensionar o lócus dessas pessoas e comunidades na formação “nacional” e a listar seus direitos fundamentais, os universais a toda a população do país e os específicos das etnias ou nações autóctones.

A rica experiência recente, permeada por suas contradições e paradoxos, é uma nova construção dos Estados sul-americanos e um balanço

desse processo histórico é o que encontramos na obra organizada pela antropóloga Alcida Rita Ramos. Além da introdução, o livro comporta dez capítulos, nos quais são revistas criticamente as experiências de cinco países: Venezuela, Colômbia, Chile, Argentina e Brasil. Os autores, líderes indígenas e pesquisadores desses cinco países, manifestam sempre as tensões do reconhecimento constitucional dos direitos indígenas: de um lado, a luta por esse reconhecimento; de outro as potencialidades de realização do proposto, diante das conjunturas políticas e econômicas. De um lado, a Constituição enquanto “folha de papel” e símbolo; de outro as (im)possibilidades de sua concretização diante dos “fatores reais de poder”, “a Constituição real e efetiva” a que se referia Ferdinand Lassalle (2008) no início do século xx. A ótima tradução dos textos, realizada por Maria Lúcia de Macedo Cardoso, vem acompanhada de notas que esclarecem aspectos históricos e jurídicos peculiares aos países de colonização espanhola, tornando ainda mais precisa a leitura.

Como a organizadora frisa em sua introdução, é preciso discernir a situação dos países com grandes contingentes indígenas daqueles em que estes representam minoria não apenas qualitativamente (politicamente), mas também quantitativa ou demograficamente. No primeiro grupo, encontrar-se-iam Peru e Bolívia. A Constituição peruana de 1993 reconhece autonomia jurídica e organizacional às comunidades nativas, bem como sua personalidade jurídica, deixando que sua jurisdição própria atue segundo a normatividade consuetudinária, nos limites dos direitos fundamentais da pessoa disciplinados no texto constitucional. A Constituição boliviana de 2007, que classifica o Estado como “plurinacional comunitário”, reconhece às comunidades nativas personalidade jurídica e auto-organização, bem como integração na formação da vontade estatal. Essas duas experiências estão de fora do escopo do livro, que se centra intencionalmente em países nos quais os indígenas compõem inegável minoria.

Uma das linhas mestras de todos os capítulos é a constatação de que o desenvolvimento das lutas pelo reconhecimento indígena diante da oficialidade nacional implica tensões específicas entre as formas de vida, pensamento e organização autóctones e a burocracia e o jogo político nacionais. Não apenas lideranças dos povos indígenas podem ascender sem levarem consigo a ascensão simbólica e material desses povos, como as coletividades podem se ver na posição de, para defender a si mesmas, perder o lastro cultural que se coloca como condição e objetivo das próprias lutas e como objeto da proteção dos direitos defendidos. A dignificação jurídica dos povos indígenas nos textos constitucionais dependeu da construção de um imaginário que permitisse a organizações locais comunicarem a seriedade de suas demandas ét(n)icas até ganharem ressonância na esfera pública urbana, da “sociedade moderna” e da burocracia estatal.

A primeira parte da obra é dedicada a um balanço dos direitos indígenas na Venezuela. A situação venezuelana, com sua experiência de uma Constituição bolivariana entendida como marco e ferramenta de uma revolução socialista-nacionalista, demonstra a reconstrução de um ideário nativista pela apropriação simbólica do indígena em oposição ao inimigo externo imperialista. Ao mesmo tempo, porém, a estrutura estatal não apenas deixa de incorporar como também reforça o descaminho de práticas econômicas, políticas e culturais dos povos indígenas. Inserido na política nacional desde o texto constitucional, o movimento indígena viu-se organizado segundo a lógica burocrática da forma política daquele Estado, ao mesmo tempo em que ameaçado por seu projeto “desenvolvimentista”. Assim, oficializou-se e hierarquizou-se o movimento, sendo criadas lideranças nacionais que ofuscam a atuação contestatória das “autênticas lideranças locais e regionais”, segundo acentua Simeón Jiménez Turón, autor do primeiro capítulo. A Constituição venezuelana de 1999, portanto, não apenas usou o “valor do nativo”

como referência para a “hegemonia comunicacional” da nacionalidade e do “poder popular”, mas também criou uma burocracia indígena nos poderes Cidadão (Moral), Legislativo e Executivo – que ao lado do Eleitoral e do Judiciário compõe o peculiar esquema de divisão de Poderes naquele Estado. É o que ressalta a autora do capítulo 2, a antropóloga Nelly Arvelo-Jiménez.

Apesar do vínculo construído entre reconhecimento no texto constitucional e organização burocrática com vistas a concretizá-lo, a experiência bolivariana da Venezuela parece demonstrar mais um caso de simbolismo constitucional – no sentido de Marcelo Neves (2007) (embora o autor trate de sistemas democráticos com autonomia do direito, cuja existência é polêmica em relação à Venezuela). Os observadores registram que questões práticas determinantes, como educação intercultural bilíngue e titulação de terras ancestrais, não foram efetivamente aprofundadas a partir do modelo constitucional.

Já o caso colombiano, objeto dos terceiro e quarto capítulos, move-se em um contexto no qual a população nativa representa uma pequena minoria demográfica dispersa pelo território nacional, como lembra a pesquisadora Myriam Jimeno. Tal caso começa por realçar uma característica compartilhada pelos sul-americanos de forma geral: a convivência de padrões constitucionais ou internacionais altamente atualizados e abertos às demandas indígenas (textualmente ao menos), criados a partir dos anos de 1980, com uma legislação infraconstitucional indigenista anacrônica. Assim é que Lorenzo Muelas Hurtado (dirigente do povo guambiano ou misak) relata a vigência da Lei 89, de 1890, que estabelecia um prazo de 50 anos para a “integração” total do índio na sociedade colombiana e qualificava os indígenas (hoje mais de um milhão) como “selvagens” ou “semisselvagens” e juridicamente incapazes, como se fossem menores de idade. Tal lei teve dispositivos julgados como inconstitucionais pela Corte Constitucional apenas em 1996.

O caso colombiano também é significativo em outros aspectos. O reconhecimento das terras indígenas pelo instituto colonial do *resguardo* foi substituído pela constitucionalização da autonomia dos territórios indígenas (ao lado dos departamentos, distritos e municípios) e de seu direito ao autogoverno (organizado em *cabildos*). Tal organização política territorial deve ser a base para o desenvolvimento da identidade cultural autóctone e para a reprodução das formas nativas de economia, política, religiosidade, etc., enfim, para um processo de integração autogerido pelos indígenas em face da “modernidade ocidental”, em lugar de uma assimilação destrutiva por esta. Myriam Jimeno, contudo, lembra que o reconhecimento ameríndio (de direitos particulares e específicos a terra, educação, saúde, cultura, jurisdição dentro de seus territórios, língua e outros direitos coletivos de sujeitos coletivos) insere-se no marco mais amplo do reconhecimento de um país multiétnico e pluricultural. Assim é que a Constituição da Colômbia de 1991, em seu artigo 7º, dispôs que “[o] Estado reconhece e protege a diversidade étnica e cultural da Nação colombiana”, colocando no artigo seguinte, como obrigação do Estado e das pessoas, a proteção das riquezas naturais e culturais desta Nação. Já no artigo 70, frisou-se a inserção da educação no “processo de criação da identidade nacional”, considerando que “[a] cultura em suas diversas manifestações é fundamento da nacionalidade. O Estado reconhece a igualdade e dignidade de todas as que convivem no país”. Assim é que a Constituição colombiana também deu fundamento a conquistas jurídicas de outras populações, como representa a Lei de Comunidades Negras, de 1993.

Diverso é o caso chileno, no qual os direitos indígenas não ganharam reconhecimento constitucional, nem por ratificação da Convenção 169 da OIT, mas apenas há um tratamento regional e nacional por meio de “leis indigenistas”, já que a ampliação do reconhecimento jurídico dessas populações não interessa aos acordos internacionais de comércio

e aos interesses da política econômica do país. A questão indígena foi então confundida simplesmente com as demandas de um campesinato pobre, a serem supridas pelas políticas agressivas de “desenvolvimento” (infraestrutura) ou por assistência técnica e financeira para a agricultura. A lei indigenista revela ambiguidades e debilidade em sua concretização diante da própria legislação voltada a infraestrutura e recursos minerais e hídricos. Ainda, em meio à luta pela redemocratização do país, a própria liderança indígena viu se dissiparem suas pretensões específicas de autonomia e reconhecimento cultural. É o que relata Rosamel Millaman Reinao no quinto capítulo do livro. Apenas se reconhece um povo, o povo chileno, não se garantindo efetivamente aos indígenas (classificados apenas em termos de “etnias”) o direito a suas organizações tradicionais, autodeterminação, autonomia, sistemas de justiça próprios, direitos territoriais e à gestão e preservação de recursos naturais. A Lei 19.253/93 tem grandes debilidades: o reconhecimento restritivo dos costumes indígenas (apenas no que compatíveis com a Constituição); o caráter “programático” de disposições sobre a proteção à cultura e aos idiomas indígenas; a restrição da liberdade de expressão cultural aos limites da moral, dos bons costumes e da ordem pública, julgados da perspectiva estatal; a participação meramente em caráter consultivo nas deliberações que digam respeito a interesses dessas “etnias” (em oposição ao direito de decidir as prioridades em seu processo de desenvolvimento e na utilização de suas terras, territórios e outros recursos, reconhecido no artigo 7.1. da Convenção 169 da OIT e no artigo 30.1 da Declaração da ONU). O relato de José Aylwin no sexto capítulo dá conta dos paradoxos do reconhecimento indígena em um país que se pretende “globalizado”.

A quarta parte da obra volta-se à Argentina, nela convergindo as vozes do líder mapuche Cecilio Melillan e da professora Claudia Briones. O caso argentino reitera a necessidade, porém insuficiência, da dignificação simbólica dos direitos indígenas, isto é, de seu reconhecimento consti-

tucional, cujos desdobramentos em termos de legislação e concretização por organizações, procedimentos e políticas muitas vezes são obstados pelos “fatores reais do poder” – interesses econômicos, jogos políticos ideológicos e federativos, etc. A reforma constitucional de 1994 e a ratificação da Convenção 169 da OIT em 1992 permitiram o reconhecimento da particularidade dos povos indígenas e de seu enraizamento inclusive jurídico anterior à constituição do Estado nacional. O artigo 75, inciso 17, incorporado à Constituição em 1994, reconheceu tal enraizamento, bem como direitos territoriais e a uma educação “intercultural”. Mas a Argentina também exemplifica outra já citada característica comum do constitucionalismo latino-americano: a vigência concomitante dos padrões de “reconhecimento” (direitos constitucionais e internacionais) e legislação (infraconstitucional) de “desconhecimento”. Assim é que a Lei Indigenista Nacional 23.302/85 continua a ser usada como marco prático, embora anacrônica em face do marco constitucional e da Convenção da OIT. De outro lado, o reconhecimento de direitos em nível constitucional e internacional, nota Melillan, implica em si mesmo uma aculturação, ao transcrever para termos do direito formal ocidental as reivindicações emergentes de outros contextos culturais, o que passa a requisitar dos povos autóctones uma reordenação de seus universos semânticos e pragmáticos no que tange ao conhecimento de seus direitos e à capacidade de interpelação por meio do direito estatal.

O livro se encerra com uma análise da situação brasileira, sob a ótica de Gersem Baniwa, da Universidade de Brasília, e de Deborah Duprat, subprocuradora-geral da República. Diante dos avanços da Constituição de 1988 no que concerne aos povos indígenas, mas também dos desafios de concretização dos direitos aí previstos e sempre ameaçados, Baniwa destaca muitos desafios. Dentre eles: conjugar padrão universalista dos direitos e políticas públicas com especificidade dos direitos e políticas dirigidos aos indígenas e em contato com suas formas políticas, jurídicas,

culturais, etc.; incorporar padrões indígenas de pensamento e prática na concepção e execução das ações pela burocracia estatal; fomentar o autogoverno, dando-se lastro administrativo para as autonomias territoriais; fortalecer a auto-organização indígena, a participação direta, as redes entre comunidades e organizações representativas indígenas e o contato direto do Estado com organizações indígenas, deixando como subsidiária a intermediação de partidos e sindicatos. Debora Duprat finaliza o livro com um ensaio em que reconhece o difícil caminho de reconhecimento, pelo direito estatal, das diferentes formas de vida, que compõem modelos culturais e sociais incomensuráveis, mas cuja dignidade igual precisa ser posta e reforçada juridicamente.

Constituições nacionais e povos indígenas é leitura incontornável para interessados nos desdobramentos jurídicos das questões indígenas. Realça a necessidade de uma “racionalidade transversal” entre a ordem jurídica estatal e as ordens autóctones – como apontou o constitucionalista Marcelo Neves (2009). Mas reforça, sobretudo, o conteúdo político das lutas indígenas e, por seu enfoque pragmático na história recente das experiências sul-americanas, o caráter de ponto de partida, mas não de chegada, da previsão constitucional de direitos.

Referências bibliográficas

RAMOS, Alcida Rita (org.)

2012 *Constituições nacionais e povos indígenas*. Belo Horizonte, Ed. UFMG.

NEVES, Marcelo

2009 *Transconstitucionalismo*. São Paulo, WMF Martins Fontes.

2007 *A constitucionalização simbólica*. 2 ed. São Paulo, WMF Martins Fontes.

LASSALLE, Ferdinand

2008 *A essência da constituição*. 8 ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris.