

O DEBATE NA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE A NOÇÃO DE “POVOS INDÍGENAS” E O DIREITO À AUTODETERMINAÇÃO

Le débat à l'Organisation des Nations Unies sur la notion de "peuples autochtones" et le droit à l'autodétermination

ANA CATARINA ZEMA DE RESENDE

Doutora em História
Programa de Pós-Graduação em História – PPGHIS/UnB
E-mail: ana.zema@gmail.com

RESUMO

Os povos indígenas ganharam visibilidade internacional com a negociação e depois a adoção pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas em 2007. Durante o longo período de negociação, mais de vinte anos, o movimento indígena internacional se fortaleceu com a participação direta de seus representantes na ONU. A consagração da categoria “povos indígenas” e o reconhecimento do direito desses povos à autodeterminação representam duas grandes conquistas do movimento indígena internacional. Conhecer a delimitação dada ao conceito de povos indígenas pelo direito internacional e a definição dos critérios de qualificação de um povo como indígena é fundamental, já que “povos indígenas” é uma categoria conceitual necessária para a compreensão da problemática dos direitos indígenas e seus destinatários. O conceito de “povos indígenas” tem uma história que reflete as questões políticas em jogo em torno da definição das novas relações a serem estabelecidas entre Estados e povos indígenas e das reivindicações desses povos na ONU, particularmente, sua reivindicação por autodeterminação.

PALAVRAS-CHAVE: POVOS INDÍGENAS. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. AUTODETERMINAÇÃO.

RÉSUMÉ

Les peuples autochtones ont acquis une visibilité internationale avec la négociation puis l'adoption par l'Assemblée Générale des Nations Unies (ONU) de la Déclaration des Nations Unies sur les Droits des Peuples Autochtones en 2007. Au cours de la longue période de négociations, plus de vingt ans, le mouvement indigène international s'est renforcé par la participation directe de ses représentants à l'ONU. La consécration de la catégorie "peuples autochtones" et la reconnaissance de leur droit à l'autodétermination représentent deux grandes réalisations du mouvement indigène international. Connaître la délimitation donnée à la notion de "peuples autochtones" par le droit international et la définition des critères de qualification d'un peuple en tant qu'autochtone est essentiel, étant donné que "peuples autochtones" est une catégorie conceptuelle nécessaire à la compréhension de la question des droits autochtones et de leurs bénéficiaires. Le concept de "peuples autochtones" a une histoire qui reflète les enjeux politiques autour de la définition des nouvelles relations qui doivent être établies avec les États où ils vivent et de leurs revendications au sein des Nations Unies, en particulier, leur revendication à l'autodétermination.

MOTS-CLÉ: PEUPLES AUTOCHTONES. ORGANISATION DES NATIONS UNIES. AUTODÉTERMINATION.

1. Introdução

O estudo dos direitos dos povos indígenas requer mais que um estudo particular de um grupo indígena isoladamente dos outros, requer uma compreensão de que os povos indígenas coletivamente constituem um mosaico global de povos que, apesar de sua diversidade, compartilham uma experiência comum de colonização e lutas semelhantes, daí o debate em torno de uma definição universal de “povos indígenas”.

A expressão “povos indígenas” é hoje mundialmente aceita para designar alguns agrupamentos humanos dispersos por todo globo. Ela recobre uma diversidade enorme de grupos sociais que vivem sob condições geográficas, políticas, econômicas e sociais muito diferentes. Muitos desses povos vivem em ambientes inóspitos, não por escolha, mas como resultado de deslocamentos forçados por circunstâncias históricas, como os aborígenes da Austrália, os Inuit do Canadá, os Touareg do deserto do Saara e outros da floresta amazônica. Outros vivem nas periferias das cidades (DEROCHE, 2005).

De acordo com estimativa da ONU eles representam cerca de 370 milhões de pessoas espalhadas pelo mundo mais de 5% da população mundial, mais de cinco mil grupos distintos em cerca de 90 países¹. Por causa da grande diversidade desses povos pode parecer pouco pertinente agrupá-los todos sob uma mesma denominação de “povos indígenas”, mas, apesar disso, todos eles têm um passado comum de marginalização, exclusão e assimilação cujas consequências se fazem sentir ainda hoje e muitos deles puderam conservar elementos de seus modos de vida próprios e suas visões de mundo (DEROCHE, 2005, p. 47).

É importante conhecer a delimitação dada ao conceito de povos indígenas pelo direito internacional e a definição dos critérios de qualificação de um povo como indígena já que “povos indígenas” é uma categoria conceitual fundamental para a compreensão da problemática dos direitos indígenas e seus destinatários. O conceito de “povos indígenas” tem uma história que reflete as questões políticas em jogo em torno das reivindicações desses povos na ONU e da definição das novas relações a serem estabelecidas com os Estados onde vivem estes povos. Não se trata aqui de trazer uma definição precisa, mas de entender os usos políticos da expressão “povos indígenas” nesse debate jurídico para que se possa ter um entendimento mais claro das categorias usadas nos instrumentos de direito internacional, no

¹ Mensagem do Secretário Geral do Fórum Permanente da ONU publicada na ocasião do Dia Internacional dos Povos Indígenas, 9 de agosto de 2013. Disponível em: <<http://undesadspd.org/IndigenousPeoples/InternationalDay/2013.aspx>>. Acesso em: 14 fev. 2014.

texto constitucional brasileiro, nas políticas públicas e nos outros textos que regem a vida dos povos indígenas no Brasil.

O debate na ONU sobre a noção de “povos indígenas” está diretamente ligado à polêmica em torno do direito desses povos à autodeterminação. A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (DDPI), aprovada em setembro de 2007, afirma em seu preâmbulo que os povos indígenas são iguais a todos os demais povos e que, assim como os demais povos, têm o direito de serem diferentes, de se considerarem diferentes e de serem respeitados como tais. No artigo terceiro, afirma, ainda, que “os povos indígenas têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito determinam livremente sua condição política e buscam livremente o seu desenvolvimento econômico, social e cultural”.

O conceito de autodeterminação tem um caráter especialmente polêmico, decorrente sobretudo do fato de estar estreitamente ligado ao termo “povos”, que também é um termo problemático por não oferecer um único significado. No debate político contemporâneo, a menção ao conceito de autodeterminação dos povos tem levantado temores de desestabilização política, inclusive violenta, já que o conceito é muitas vezes associado a “posições políticas extremistas e a chauvinismos étnicos” (ANAYA, 2005, p. 136). Mas como nos revela a história do conceito, a autodeterminação dos povos não se vincula exclusivamente à questão do nacionalismo.

Existem ainda hoje, muitos mal entendidos em torno da questão das demandas dos povos indígenas por autonomia e autodeterminação e muitos deles são devidos a uma má compreensão do direito à autodeterminação como parte dos direitos humanos no direito internacional e das implicações do uso do termo “povos” nos instrumentos legais (ANAYA, 2005). É fundamental conhecer o debate na ONU em torno do direito dos povos indígenas à autodeterminação e a análise dos especialistas sobre a problemática para que se possa interpretar apropriadamente (sem preconceitos) as demandas indígenas e suas respostas em termos de direitos.

2. O debate na ONU sobre a noção de “Povos Indígenas”

Os povos indígenas em todo mundo representam um grupo social que esteve durante muito tempo submetido à dominação dos Estados nacionais e que vive ainda hoje sob os efeitos dessa dominação. O próprio conceito de “povos indígenas” está fundamentado na noção de subordinação como é possível observar na definição proposta por José R. Martínez Cobo, relator especial da Sub-Comissão para a Prevenção da Discriminação e para a Proteção

das Minorias da Organização das Nações Unidas. Essa “definição de trabalho”² tem sido citada de forma recorrente na literatura específica e tornou operacional o conceito de “povos indígenas”:

379 - Por comunidades, populações e nações indígenas, deve-se entender aquelas que, ligadas por uma continuidade histórica às sociedades anteriores à invasão e às sociedades pré-coloniais que se desenvolveram em seus territórios, consideram a si mesmas distintas de outros setores da sociedade que dominam no presente sobre seus territórios ou parte desses territórios. São no momento elementos não dominantes da sociedade e estão determinadas a conservar, a desenvolver e a transmitir às gerações futuras seus territórios ancestrais e sua identidade étnica, como base de sua existência continuada como povos, em conformidade com seus próprios padrões culturais, as instituições sociais e os sistemas jurídicos³.

A noção de “povos indígenas” consagrada pela Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas de 2007 está diretamente ligada à emergência do movimento desses povos no cenário internacional e é importante ressaltar a participação direta destes no debate em torno da definição de “povos indígenas”. Essa participação tem uma importância não apenas simbólica, mas foi a primeira vez que a ONU autorizou que membros da sociedade civil, diretamente afetados pela decisão política em jogo, participassem da negociação de um instrumento internacional. Isso, de acordo com Irène Bellier, pode ser considerado como um primeiro sinal de autodeterminação (2013: 18).

A Declaração deixa em aberto a definição de “povos indígenas” da mesma forma que nenhum texto de direito internacional apresenta uma definição segura de “povo”. A consequência disso é que os tribunais, nacionais e internacionais, acabam tendo um papel muito importante na medida em que devem ser capazes de “refletir concretamente sobre as situações, os contextos e as abordagens” na hora de usarem o conceito (BELLIER, 2013, p. 14). A indefinição jurídica da categoria se choca com as definições existentes que variam de acordo com os Estados e com as línguas que as expressam e, por isso, é preciso apreender:

os dilemas dos usos dessa nova categoria legal articulada em torno do reconhecimento dos direitos dos povos indígenas e como ela se aplica em

² José R. Martínez Cobo propõe no seu documento essa definição como sendo apenas uma “definição de trabalho” já que os representantes dos povos indígenas na ONU se posicionaram contra qualquer definição definitiva vinda de fora, ou seja, não dada por eles próprios.

³ *Étude du problème de la discrimination à l'encontre des population autochtones*, Rapport final (dernière partie), présenté par Monsieur José R. Martínez Cobo, rapporteur spécial, Volume V, Conclusions, Propositions et Recommandations, Nations Unies, New York, 1987. Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4., § 379, p. 31. Disponível em: <<http://www.docip.org/Documentation-en-ligne.32+M52087573ab0.0.html>>. Acesso em: 13 jan. 2014.

Estados que organizaram o tratamento político com categorias semânticas que colocam esses povos em uma situação de dependência, marginalização e exclusão com relação à sociedade nacional (BELLIER, 2013: 14).

O debate doutrinal foi intenso desde as primeiras sessões do Grupo de Trabalho sobre os Povos Indígenas da Sub-Comissão de Direitos Humanos da ONU, a partir de 1983, “não só por causa da dificuldade de apreender essa grande diversidade de povos em uma única definição, mas também por causa dos desafios políticos que estão em jogo” (DEROCHE, 2005, pp. 47-48). Um dos desafios políticos era saber até que ponto uma definição universal de povos indígenas seria realmente desejável? Enquanto alguns representantes dos povos indígenas expressaram seu temor com relação ao impedimento que uma definição muito restrita poderia significar para muitos povos de usufruírem dos direitos reconhecidos; outros sustentaram que a ausência de uma definição poderia permitir a alguns Estados argumentarem que não existem indígenas no seu território. Organismos, como o Banco Mundial, também argumentaram terem necessidade de uma definição para poderem identificar os beneficiários dos programas ou projetos especiais. Uma definição era necessária, mas não deveria ser universal por causa do risco de excluir muitos grupos. Optou-se então pela “identificação de alguns critérios que atendessem à necessidade de elaboração de um sistema normativo internacional de proteção dos direitos dos povos” (DEROCHE, 2005, p. 63).

O Grupo de Trabalho sobre os Povos Indígenas da ONU, instalado em 1982, tratou de determinar os critérios de qualificação de uma população enquanto indígena para depois precisar a natureza da categoria jurídica que enquadra esses povos. Ou seja, como uma definição precisa e fechada de povos indígenas não era o que queriam os organismos internacionais por causa do risco de que alguns grupos pudessem ser excluídos do corpo de direitos que estava sendo criado, tratou-se de definir os “critérios mínimos para que o sistema de proteção do direito internacional pudesse ser implementado” (BELLIER, 2013, p. 16).

Outras instâncias internacionais como a Organização Internacional do Trabalho OIT e o Banco Mundial também elaboraram definições de trabalho. Segundo Frédéric Deroche, “a análise dessas definições permite identificar quatro pistas principais de reflexão”: a) é possível constatar uma evolução do conceito que reflete o abandono de uma concepção “primitivista” que até então prevalecia; b) a prevalência da noção de autóctone (no francês), indígena (no inglês e espanhol); c) é possível identificar os critérios reconhecidos no cenário internacional, usados para que sejam estabelecidas as características comuns desses diversos

agrupamentos e d) o debate que consiste em saber se as comunidades autóctones constituem povos ou minorias (DEROCHE, 2005, p. 48).

O abandono da concepção “primitivista” pode ser observado no processo que levou à substituição da Convenção 107 de 1957 pela Convenção 169 de 1989 na OIT⁴. Em 1957, foi apresentada uma das primeiras definições oficiais no quadro da ONU no Artigo Primeiro da Convenção 107 *Concernente à Proteção e Integração das Populações Indígenas e Outras Populações Tribais e Semitribais de Países Independentes*⁵. O Artigo Primeiro da Convenção 107 estipulava que essas populações possuem condições sociais e econômicas correspondentes “a um estágio menos avançado que o estágio alcançado por outros setores da comunidade nacional”. De acordo com Deroche, é possível reconhecer neste estrato “a concepção evolucionista e eurocentrista” própria do pensamento do século XIX que fazia das populações indígenas os últimos representantes de uma sociedade que se encontraria no estágio anterior de desenvolvimento, tendo como referência o modelo de desenvolvimento centrado no mundo ocidental. “Essa tendência pode ser vista também no ‘espírito’ do texto da Convenção que prevê a integração das populações autóctones à sociedade dominante como única alternativa” (DEROCHE, 2005, p. 49).

O Artigo Primeiro da Convenção 107 da OIT de 1957 faz referência às condições socioeconômicas dos povos indígenas da época da conquista ou da colonização; encontramos mais uma vez “a doutrina racista que sustenta a teoria de uma hierarquia das culturas e que

⁴ A OIT foi a primeira organização internacional que se importou com a situação dos povos indígenas. Ela nasceu junto com a Liga das Nações em 1919 e antecede, portanto, o sistema de Direitos Humanos da ONU. A OIT criou uma Comissão de Peritos em Trabalho Indígena após observar condições precárias dos trabalhadores indígenas no mundo. Essa Comissão obteve diversos resultados, entre eles houve a Convenção de 1930 sobre Trabalho Forçado (Convenção de número 29), onde os Estados foram obrigados a abolirem o trabalho escravo indígena. Em 1950, a Comissão de Peritos em Trabalho Indígena da OIT concluiu que “as políticas nacionais orientadas a assimilar os povos indígenas não havia sido eficaz em melhorar as condições sociais desses povos”. Foi identificada a necessidade de implementar “políticas integracionistas graduais e reguladas para proteger as populações indígenas contra a exploração laboral e outras formas de opressão. Em 1956 a Conferência Internacional do Trabalho discutiu o texto da Convenção 107 Concernente à Proteção e Integração das Populações Indígenas e Outras Populações Tribais e Semitribais e a Recomendação de número 104 Concernente à Proteção e Integração das Populações Indígenas e Outras Populações Tribais e Semitribais, ambas adotadas pela OIT em 1957. “O texto da Convenção 107 vinculou o “desenvolvimento” das populações indígenas à sua “integração” com o resto da sociedade” (FIGUEROA, 2009, p. 17).

⁵ “Artigo 1º - I. A presente Convenção se aplica: a) aos membros das populações tribais ou semitribais em países independentes, cujas condições sociais e econômicas correspondem a um estágio menos adiantado que o atingido pelos outros setores da comunidade nacional e que sejam regidas, total ou parcialmente, por costumes e tradições que lhes sejam peculiares por uma legislação especial; b) aos membros das populações tribais ou semitribais de países independentes que sejam consideradas como indígenas pelo fato de descenderem das populações que habitavam o país, ou uma região geográfica a que pertença tal país, na época da conquista ou da colonização e que, qualquer que seja seu estatuto jurídico, levem uma vida mais conforme às instituições sociais, econômicas e culturais daquela época do que às instituições peculiares à nação a que pertencem”. Cf. Convenção 107 da OIT, Genebra, 1957. Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/port/1957%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais.%2028Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%20%2C2%BA%20107%29.pdf>>. Acesso em: 21/01/2014.

considera essas populações suscetíveis de evolução” (DEROCHE, 2005, p. 49). O uso do termo “Semitribais”⁶ no título da Convenção 107 traduz, de acordo com Deroche, “a ideia de que esses grupos perdem progressivamente suas características ‘sub-evoluídas’ no contato com a civilização europeia” (2005, p. 49).

A emergência do movimento indígena internacional assim como os desenvolvimentos no campo do direito internacional sobretudo após a descolonização levaram “a OIT a reconhecer que o texto da Convenção 107 já não era mais aceitável”. Sua visão integracionista não era mais condizente com os avanços do direito internacional e, a partir da década de 1980, passou a defender a ideia segundo a qual “os povos indígenas deveriam ter controle sobre seu desenvolvimento econômico, social e cultural, interagindo com a sociedade nacional de forma equânime através de suas próprias instituições” (FIGUEROA, 2009, p. 20).

A concepção evolucionista e integracionista vai desaparecer da doutrina e dos instrumentos internacionais nos anos 1980. Nesse processo teve um papel fundamental o *Estudo da discriminação para com as populações autóctones* feito pelo Relator da ONU, o sociólogo equatoriano José Martínez Cobo e publicado entre 1981 e 1983 (FIGUEROA, 2009, p. 19). Esse estudo foi tão importante para a compreensão da situação das comunidades indígenas que contribuiu para o rompimento com as teorias precedentes. Desse estudo decorre uma “longa reflexão sobre os critérios de identificação dos povos indígenas” (BELLIER, 2013, p. 17). A partir desse estudo foi admitido “que as populações indígenas têm o direito de serem diferentes não só no plano cultural, mas também no plano da organização política, social e econômica e de serem reconhecidas como tais” (DEROCHE, 2005, p. 49). E, após sua publicação, a Convenção 107 passou a ser “muito criticada pelos povos indígenas por seu caráter paternalista e assimilacionista” (DEROCHE, 2008, p. 16) até ser, finalmente, substituída em 1989 pela Convenção 169.

A Convenção 169 da OIT, em seu preâmbulo, insiste sobre “a contribuição particular dos povos indígenas para a diversidade cultural e a harmonia social e ecológica da humanidade e para a cooperação e o entendimento internacionais”. Reconhecendo assim o valor da diversidade cultural, passa a condenar toda forma de assimilação expressa nas normas anteriores⁷. O termo “populações” não é mais usado na nova Convenção; em seu

⁶ “Para os fins da presente Convenção, o termo “semitribal” abrange os grupos e as pessoas que, embora prestes a perderem suas características tribais, não se achem ainda integrados na comunidade.” Cf. Convenção 107 da OIT, *op. cit.*

⁷ “Considerando a evolução do Direito Internacional desde 1957 e desdobramentos ocorridos na situação de povos indígenas e tribais em todas as regiões do mundo, em decorrência dos quais considerou adequado adotar novas normas internacionais sobre a matéria, com vistas a corrigir a orientação assimilacionista das normas anteriores (...) Chamando atenção para as importantes contribuições de povos indígenas e tribais para a di-

lugar usa-se o termo “povos”. Essa mudança terminológica traduz a passagem de objeto para sujeito de direitos. Houve uma forte mobilização dos representantes indígenas e das organizações de apoio para que isso acontecesse no seio da ONU e o objetivo era reintroduzir o indígena, não como indivíduo, mas como membro de um povo, sujeito de direitos coletivos. Esse debate durou mais de vinte anos até que, finalmente, a expressão “povos” viesse a suplantar a expressão “populações”. Essa mudança terminológica reflete também a vontade de que sejam estabelecidas novas relações entre Estados e povos indígenas fundadas sobre o reconhecimento e o respeito da diversidade cultural (DEROCHE, 2005, p. 49).

Uma análise dos termos usados nos documentos dessas organizações internacionais para se referir aos povos indígenas revela a preferência pela expressão “povos indígenas”. As principais definições usam os seguintes termos: autóctones, indígenas, aborígenes e grupos tribais. Um estudo etimológico mostra que as línguas inglesa e espanhola usam a mesma raiz latina *indigenae*, “termo usado para distinguir as pessoas nascidas em um lugar das pessoas que vieram de outro lugar *advenae*”⁸ nas expressões “indigenous peoples” e “pueblos indígenas”. Indígena portanto quer dizer a pessoa originária do país onde vive. A língua francesa usa a palavra autóctone de origem grega que une duas palavras *Khthon* que significa “terra” e *autos* que significa “próprio de”; o autóctone “é aquele que saiu do solo mesmo onde ele habita e que não veio para este lugar por imigração”. Na Austrália usa-se o termo aborígene para se referir às pessoas originárias do país onde vivem. “As raízes semânticas desses três termos são idênticas e possuem um denominador comum: o da prioridade no tempo com relação à ocupação de um lugar” (DEROCHE, 2005, p. 50).

A Convenção 107 de 1957 usa a expressão “populações tribais” e a Convenção 169 de 1989, “povos indígenas e tribais”. O termo “tribal”, de acordo com o dicionário Aulete, significa “que vive em tribo”, sendo a “tribo”, segundo esta mesma fonte, “um grupo social da mesma etnia, que vive em comunidade sob a autoridade de um ou mais chefe e compartilha a mesma língua e os mesmos costumes”⁹. De acordo com a definição da Convenção 107, os povos “tribais” se caracterizam principalmente por seus “traços distintivos sociais, culturais, econômicos, jurídicos e institucionais.” O único fator de distinção entre “tribais” e

versidade cultural e a harmonia social e ecológica da humanidade e para a cooperação e entendimento internacionais (...). Cf. Convenção 169 da OIT, Genebra, 1989. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/baixaFcdAnexo.do?id=3764>>. Acesso em: 21/01/2014.

⁸ *Document de travail du Président-Rapporteur, Madame Erica-Irene A. Daes, sua la notion de “peuple autochtone”*, Comissão de Direitos Humanos da ONU, Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas, 14ª Sessão, 29 de julho a 2 de agosto de 1996. Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2, § 10, p. 4 -5. Disponível em: <<http://www.docip.org/Documentation-en-ligne.32+M52087573ab0.0.html>>. Acesso em: 12/01/2014.

⁹ Ver “Tribal” e “Tribo”, Dicionário Aulete online. Disponível em: <<http://aulete.uol.com.br/tribal>>. Acesso em: 12/01/2014.

“aborígenes” refere-se a um passado de “conquista e colonização”, mas de acordo com Erica Irene Daes, Relatora especial da ONU, essa distinção não tem nenhuma consequência prática já que a Convenção garante exatamente os mesmos direitos para essas duas categorias¹⁰.

O que distingue os “povos indígenas” (ou aborígenes) dos “povos tribais” é, portanto, o elemento histórico, isto é, a ascendência comum dos primeiros com as populações que sofreram processos de colonização ou de conquista¹¹. A Convenção 169 de 1989 que substituiu a Convenção 107 da OIT manteve essa distinção. O interesse dessa distinção entre indígenas e tribais para as duas Convenções da OIT seria garantir a inclusão de alguns grupos que não se encaixam no critério da ascendência comum com os primeiros habitantes de um território e que corriam o risco de serem excluídos do conjunto de direitos que as Convenções da OIT garantem, como muitos povos da Ásia e da África que não passaram por experiências de colonizações de povoamento como foi explicado no Manual feito pela OIT para compreensão da Convenção 169¹².

Neste mesmo manual, a OIT esclarece que a Convenção 169 não define quem são os povos indígenas e tribais apenas fornece os critérios objetivos e subjetivos para descrever os povos que ela pretende proteger¹³. O primeiro critério de identificação é subjetivo: consciência de sua identidade indígena ou autoidentificação. O Artigo Primeiro da Convenção 169 da OIT estabelece que “A autoidentificação como indígena ou tribal deverá ser considerada um critério fundamental para a definição dos grupos aos quais se aplicam as disposições da presente Convenção”.

O estudo de Martínez Cobo explica esse critério da seguinte forma,

[...] do ponto de vista do indivíduo, o indígena é a pessoa que pertence a uma população autóctone por autoidentificação (consciência de grupo) e que é reconhecida e aceita por esta população como um de seus membros (aceitação do grupo)¹⁴.

¹⁰ Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2, § 22, p. 8. Ver nota 9, infra.

¹¹ Ibidem, § 22, p. 8.

¹² “Teniendo en cuenta la diversidad de los pueblos que busca proteger, el Convenio utiliza la terminología incluyente de ‘pueblos indígenas y tribales’ y atribuye el mismo conjunto de derechos a los dos grupos.” *Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas e tribales, 1989, (número 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT*, Oficina Internacional de Trabajo, documento OIT, Ginebra, 2013, p. 12. Disponível em:

<http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_205230.pdf>. Acesso em 21/01/2014.

¹³ “No hay una definición universal de pueblos indígenas y tribales, pero el Convenio núm. 169 ofrece una serie de criterios subjetivos y objetivos, que se utilizan conjuntamente para identificar quiénes son estos pueblos en un país determinado”, idem.

¹⁴ Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4., § 381, p. 32.

De acordo com Martínez Cobo, a utilização do critério da autoidentificação ou consciência de grupo enfatiza o fato de o indivíduo ou grupo se considerar ele mesmo como indígena, ou que a comunidade em que vive o indivíduo ou o grupo considera este como indígena, ou ainda que a noção de indígena decorre de um conjunto de considerações pessoais e coletivas. Em outros termos, “leva-se em consideração o critério subjetivo da pessoa, do grupo ou da comunidade em questão”¹⁵. No entanto, o próprio relator admite que esse critério comporta “todos os inconvenientes das considerações puramente objetivas”, já que para esse critério a “exatidão dos resultados dos recenseamentos depende em grande parte da sinceridade das pessoas interrogadas e de sua forma particular de conceber os elementos que estão em jogo [...]”. Ele explica que é comum algumas pessoas cometerem erros ou dissimularem algumas coisas quando se trata - como para o caso de muitos povos indígenas – de pessoas que fazem parte de um grupo que se encontra na parte inferior da escala econômica e social e que não querem expressar sua verdadeira consciência de grupo¹⁶.

A Diretiva Operacional 4.20 do Banco Mundial de 1991¹⁷ que “descreve as políticas do Banco e os procedimentos para processamento de projetos que afetam as populações indígenas” também evoca a autoidentificação como uma das características que identifica quem são os povos indígenas:

5. Dados os contextos variados e mutantes em que os povos indígenas são encontrados, não há definição que possa captar sozinha a sua diversidade. Os povos indígenas encontram-se geralmente entre os segmentos mais pobres da população. Dedicam-se a atividades econômicas que vão da agricultura nômade em florestas ou perto delas ao trabalho assalariado ou mesmo a atividades em pequena escala orientadas para o mercado. Podem-se identificar povos indígenas em determinadas áreas geográficas pela presença, em diferentes graus, das seguintes características: (a) estreita vinculação a territórios ancestrais e recursos naturais nessas áreas; (b) auto-identificação e identificação por parte de outros como membros de um grupo cultural distinto; (c) um idioma indígena, muitas vezes diferente da língua nacional; (d) presença de instituições sociais e políticas costumeiras; e (e) produção orientada primariamente para a subsistência. (Grifo nosso) (Banco Mundial, OD420, 1991, p. 1).

Parece então indispensável que uma definição de povos indígenas leve em conta a maneira como eles mesmos se percebem e se definem em relação aos outros grupos. Cada

¹⁵ Documento ONU E/CN.4/Sub.2/1982/2/Add.6 § 210 e § 211, p. 37. Disponível em: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/MCS_v_en.pdf>. Acesso em: 12/01/2014.

¹⁶ Ibidem, § 213 e § 214, p. 37

¹⁷ Manual de Operações do Banco Mundial. Diretiva Operacional 4.20 do Banco Mundial. Populações Indígenas. Disponível em: <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/3057e000488559dd8454d66a6515bb18/OD420_Portuguese.pdf?MOD=AJPERES>. Acesso em 12/01/2014.

povo deve ter a capacidade de determinar, de acordo com suas próprias normas, quem pode pertencer ao grupo e também deve ter o direito de aceitar e excluir tal indivíduo¹⁸. É possível reconhecer nesse critério uma manifestação do direito à autodeterminação uma vez que se reconhece aos povos indígenas a capacidade de definir quem é autóctone e quem não é¹⁹.

O critério da autoidentificação também foi considerado fundamental na definição de quem são os povos indígenas pelos próprios representantes desses povos que estiveram presentes na 14ª Sessão do Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas que aconteceu em Genebra entre 29 de julho e 2 de agosto de 1996. Erica Irene Daes, relatora especial que presidiu a Sessão, apresentou nesta ocasião seu documento de trabalho sobre a noção de “povos indígenas”²⁰. A presidente relatora insistiu para que o ponto de vista das organizações das populações indígenas e dos governos fosse levado em consideração nos trabalhos relativos a essa questão²¹. Os representantes dos povos indígenas apresentaram uma resolução comum sobre a noção e a definição dos povos indígenas com o seguinte texto:

Nós, povos indígenas presentes na reunião preparatória dos povos indígenas, que aconteceu no sábado 27 de julho de 1996 no Conselho Ecumênico das Igrejas, chegamos à um consenso sobre a questão da definição dos povos indígenas e aprovamos à unanimidade a Resolução 1995/32 da Sub-Comissão. Nós rejeitamos categoricamente qualquer tentativa que leve os governos a definirem os povos indígenas. Nós aprovamos ainda o relatório do Senhor Martínez Cobo (E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4) concernente a noção de ‘indígena’. Além disso, nós fazemos nossas as conclusões e recomendações da Presidente-Relatora, Senhora Erica Daes, expostos no seu documento de trabalho sobre a noção de povo indígena²².

Muitos representantes dos povos indígenas se manifestaram durante a 14ª Sessão do Grupo de Trabalho da ONU e declararam que não era necessária e nem desejável uma definição universal de “povos indígenas” e que os critérios anunciados no relatório de Martínez Cobo e na Convenção 169 da OIT eram suficientes para determinar se uma pessoa

¹⁸ Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4, § 375, p. 31.

¹⁹ Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2, § 30, p. 10.

²⁰ Ver Nota 9, infra.

²¹ Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2, § 3, p. 3. Ver nota 9, infra.

²² “Nous, peuples autochtones présents à la réunion préparatoire des peuples autochtones, tenue le samedi 27 juillet 1996 au Conseil oecuménique des Eglises, sommes parvenus à un consensus sur la question de la définition des peuples autochtones et avons approuvé à l'unanimité la résolution 1995/32 de la Sous-Commission. Nous rejetons catégoriquement toute tentative tendant à ce que les gouvernements définissent les peuples autochtones. Nous approuvons en outre le rapport de M. Martínez Cobo (E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4) concernant la notion d'autochtone'. De même, nous faisons nos conclusions et recommandations du Président-Rapporteur, Mme Erica Daes, exposées dans son document de travail sur la notion de peuple autochtone (E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2)”. Cf. Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/1996/21, § 31, p. 12. Disponível em: <<http://www.docip.org/Documentation-en-ligne.32+M52087573ab0.0.html>>. Acesso em: 13/01/2014.

ou uma comunidade era indígena ou não²³. Eles declararam também que “o fato de que os indígenas se identificassem eles mesmos como um povo ou uma comunidade separados, era um elemento fundamental que permitia determinar quem era indígena” e que “o direito de determinar quem eles são sem ingerência exterior fazia parte integrante de seu direito à autodeterminação”. Concluíram que a negação desse direito por parte dos Estados perpetuaria a opressão e a colonização dos povos indígenas²⁴.

O critério subjetivo é considerado então, tanto por especialistas quanto pelos próprios indígenas como um elemento determinante da definição de povos indígenas, mas não é o único. Ele deve ser complementado por outros critérios objetivos: a anterioridade de ocupação do território ou a descendência dos primeiros habitantes de um território colonizado; a especificidade cultural e a situação de marginalização. Estes critérios que aparecem na definição de trabalho de Martínez Cobo foram também ressaltados por representantes indígenas de várias partes do mundo durante a 13ª e 14ª Sessões do Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas da ONU²⁵.

O segundo critério traz, como elemento suplementar para definir “povos indígenas”, o fator histórico segundo o qual os indígenas são os “descendentes do povoamento de origem de um território antes de qualquer processo de colonização”. A própria etimologia das palavras autóctone, aborígene e indígena traduz esse elemento histórico (DEROCHE, 2008, p. 18). Martínez Cobo, em sua definição de trabalho anteriormente citada, faz desse fator histórico um elemento essencial para identificação de quem são os povos indígenas²⁶. A Convenção 169, no seu artigo 1 alínea b), também define os povos indígenas a partir desse critério:

b) povos em países independentes considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que viviam no país ou região geográfica na qual o país estava inserido no momento da sua conquista ou colonização ou do estabelecimento de suas fronteiras atuais e que, independente de sua condição jurídica, mantêm algumas de suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas ou todas elas.

Considerando que grupos foram despojados de seus territórios e passaram a viver nas cidades ou em reservas, a continuidade com os primeiros ocupantes do território é difícil de ser comprovada (DEROCHE, 2005, p. 55). Martínez Cobo explicou que esta ideia de

²³ Ibidem, § 33, p. 13.

²⁴ Ibidem, § 35, p. 13.

²⁵ Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2, § 35 a 37, p. 10 – 12. Ver nota 9, infra.

²⁶ Ver nota 4, infra.

continuidade histórica não se restringe à ocupação contínua de um território, mas pode ser traduzida por muitos outros elementos.

Essa continuidade histórica pode consistir na manutenção, durante um longo período até aqui não interrompido, de um dos seguintes fatores ou de mais de um deles: a ocupação das terras ancestrais ou, pelo menos, de uma parte destas terras; a ascendência comum com os primeiros ocupantes destas terras; a cultura em geral ou algumas de suas manifestações (como a religião, a vida em sistema tribal, o pertencimento a uma comunidade autóctone, os meios de existência, o modo de vida, etc.); a língua (quer seja ela usada como língua única, como língua materna, como meio habitual de comunicação no lar ou na família, ou como língua principal, preferida, habitual, geral ou normal); a implantação em algumas partes do país ou em algumas regiões do mundo; outros fatores pertinentes²⁷.

Durante o debate em torno da noção de “povos indígenas” na ONU, algumas delegações alegaram que o conceito de “indígena” somente se aplicaria em situações em que os primeiros habitantes do território tivessem sido submetidos e fisicamente desapossados de seus bens por colonos vindos de outros países, portadores de uma cultura e de valores estrangeiros. Essa situação corresponde àquela vivida essencialmente por povos indígenas da América e da Oceania²⁸. A Presidente Relatora Erica Daes considerou, no entanto, que essa alegação era o mesmo que fazer uma distinção entre agressores que vieram de longe e agressores que vieram de regiões próximas. Se mantido o elemento histórico de que indígenas são os descendentes dos primeiros habitantes do local na definição de “povos indígenas”, ele acabaria por afastar muitos grupos autóctones, principalmente da Ásia e da África para os quais os processos de conquista e de colonização foram diferentes da América e da Oceania²⁹. Muitos Estados africanos rejeitam as reivindicações dos povos indígenas afirmando que na África, todo o conjunto da população é autóctone (DEROCHE, 2008, p. 18).

O terceiro critério a ser levado em conta é o da especificidade cultural. Os povos indígenas são aqueles que possuem características culturais distintas das da sociedade dominante com a qual eles vivem (DEROCHE, 2008, p. 19). A Convenção 169 evoca no seu artigo primeiro “as condições sociais, culturais e econômicas” que distinguem os povos indígenas dos “outros segmentos da comunidade nacional” e no seu artigo 5º estabelece que:

os valores e práticas sociais, culturais, religiosos e espirituais desses povos deverão ser reconhecidos e a natureza dos problemas que enfrentam, como grupo ou como indivíduo, deverá ser devidamente tomada em consideração;

²⁷ Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4, § 380, p. 31 – 32.

²⁸ Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2, § 61, p. 16. Ver nota 9, infra.

²⁹ Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2, § 63, p. 17. Ver nota 9, infra.

a integridade dos valores, práticas e instituições desses povos deverá ser respeitada;³⁰

A Diretiva Operacional 4.20 do Banco Mundial também reconhece a importância de alguns elementos culturais na caracterização dos povos indígenas como a “estreita vinculação a territórios ancestrais e recursos naturais nessas áreas”, o “idioma indígena, muitas vezes diferente da língua nacional”, a “presença de instituições sociais e políticas costumeiras”; e uma “produção orientada primariamente para a subsistência”. Além de reconhecer que se trata de “grupos sociais que têm uma identidade social e cultural diferente da sociedade dominante”, a diretiva entende que são essas especificidades que os tornam “suscetíveis de ficar em desvantagem no processo de desenvolvimento”³¹.

O Projeto de Declaração da ONU de 1994³², que em muitos aspectos é mais detalhado do que a Declaração de 2007, faz também referência às características culturais distintivas dos povos indígenas. No seu artigo 12º estabelece o direito dos povos indígenas de observar e revitalizar suas tradições e costumes e de proteger e desenvolver suas manifestações culturais como “os sítios arqueológicos e históricos, o artesanato, os desenhos e modelos, os ritos, as técnicas, as artes visuais, as artes do espetáculo e da literatura”. O artigo 14º estipula o direito de utilizarem e transmitirem às gerações futuras “sua história, sua língua, suas tradições orais, sua filosofia, seu sistema de escrita e sua literatura”. E o artigo 25º garante o direito que têm os povos indígenas “de conservar e reforçar os laços particulares, espirituais e materiais que os unem a suas terras, a seus territórios, às águas fluviais e costeiras e aos outros recursos”. Da mesma forma, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (DDPI) no seu artigo 5º estabelece o direito dos povos indígenas “de conservar e reforçar suas próprias instituições políticas, jurídicas, econômicas, sociais e culturais (...)” e no seu artigo 25º enfatiza o direito que têm os povos indígenas de “manter e fortalecer sua própria relação espiritual com as terras, territórios, águas (...)”³³.

Os laços particulares, espirituais e materiais que unem os povos indígenas a seus territórios são considerados como uma das principais características culturais que identifica esses povos. Erica Daes apresentou um documento de trabalho especialmente sobre essa

³⁰ Convenção 169 da OIT, Genebra, 1989. Disponível em:

<http://portal.iphan.gov.br/baixaFcdAnexo.do?id=3764>. Acesso em: 21/01/2014.

³¹ Banco Mundial, OD420, parágrafos 3 e 5, 1991. p. 1. Ver nota 18, infra.

³² Documento ONU, Resolução 1994/45 da Subcomissão, Projet de Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Disponível em:

<http://www.docip.org/Documentation-en-ligne.32+M52087573ab0.0.html>. Acesso em 18/01/2014.

³³ Documento ONU, Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, 13 de setembro de 2007. Disponível em: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf. Acesso em: 20/01/2014.

questão na 53^a Sessão da Sub-Comissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos da ONU em 11 de junho de 2001 com o título *Os povos indígenas e sua relação com a terra*³⁴. Ela explica que de todos os relatórios, declarações e informações apresentados ao Grupo de Trabalho por representantes dos povos indígenas, destacam os problemas relativos às terras e aos recursos e, particularmente, a “desapropriação dos povos indígenas de suas terras” que aparece como uma questão “crucial e urgente”³⁵. Desde que o Grupo de Trabalho sobre Povos Indígenas foi criado em 1982, os representantes desses povos “não cessaram de insistir sobre essa questão da natureza fundamental da relação que os une a suas terras”³⁶. Das declarações desses representantes fica evidente, segundo a relatora, que essa relação especial “tem implicações e funções sociais, culturais, espirituais, econômicas e políticas”, tem “uma dimensão coletiva” e que tem um “aspecto intergeracional” “essencial para a identidade, sobrevivência e viabilidade cultural dos povos indígenas”³⁷.

De acordo com Deroche, o fato de os povos indígenas não terem “uma visão patrimonial da terra assim como concebe a sociedade dominante” e de, para eles, a terra não ser “suscetível de apropriação privada”; além de terem estruturas políticas e sociais fundadas sobre a solidariedade e o consenso e, portanto, diferentes do modelo ocidental estabelecido sobre a lógica individualista, não deve servir, no entanto, para associa-los “a um modo de vida particular e cair na armadilha do imobilismo cultural” (DEROCHE, 2005, p. 56).

O quarto e último critério é a situação de não dominância e a marginalização da maior parte dos povos indígenas espalhados pelo mundo. O Estudo sobre a discriminação das populações indígenas de Martinez Cobo coloca esse elemento na sua definição de trabalho³⁸. A Diretiva Operacional 4.20 do Banco Mundial reconhece que “Os povos indígenas encontram-se geralmente entre os segmentos mais pobres da população” e que estão em desvantagem no processo de desenvolvimento³⁹.

A situação de não dominância dos povos indígenas é confirmada nos relatórios anuais do Grupo de Trabalho sobre as Populações Indígenas. Os representantes indígenas de várias partes do mundo enfatizaram esse caráter mostrando que os indígenas possuem um nível de vida inferior com relação ao restante da população com “rendas inferiores, risco de

³⁴ Documento ONU, *Les peuples autochtones et leur relation à la terre*, E/CN.4/Sub.2/2001/21 de 11 de junho de 2001. Documento de trabalho final da Relatora Especial, Erica Irene Daes. Disponível em: <<http://www.docip.org/Documentation-en-ligne.32+M52087573ab0.0.html>>. Acesso em 21/01/2014.

³⁵ Ibidem, § 9, p. 6.

³⁶ Ibidem, § 12, p. 7.

³⁷ Ibidem, § 20, p. 9.

³⁸ Ver nota 4, infra.

³⁹ Ver nota 18, infra.

desemprego maior, acesso à educação mais restrito, piores condições de saúde (...)” (DEROCHE, 2005, p. 57).

O critério da não dominância caracteriza os povos indígenas no direito internacional. Assim, a Convenção 169 da OIT em seu preâmbulo, alínea 6, reconhece que os povos indígenas, em diversas partes do mundo, “não têm condições de gozar de seus direitos humanos fundamentais na mesma medida que o resto da população dos Estados nos quais vivem”⁴⁰. Também o Projeto de Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, em seu preâmbulo, alínea 5, afirma estar a ONU:

Preocupada com o fato de que os povos indígenas foram privados de seus direitos humanos e suas liberdades fundamentais e que, entre as consequências, eles foram colonizados e espoliados de suas terras, territórios e recursos, o que os impediu de exercerem, especialmente, seu direito ao desenvolvimento conforme às suas próprias necessidades e interesses⁴¹.

De forma conclusiva, a presidente relatora Erica Daes destaca, em seu documento de trabalho sobre a noção de povos indígenas, quatro elementos principais para a apreensão do conceito de povos indígenas. Ela lembra que não se deve ignorar a dimensão regional e nacional da noção de “indígena” e que, os representantes dos povos indígenas que participaram das discussões insistiram sobre a necessidade de se mostrar flexibilidade e respeito pelos desejos e pelo direito que cada povo tem de se definir por ele mesmo. No entanto, considera que esses quatro elementos permitem, na prática, verificar as pretensões de um grupo cujo caráter jurídico pode ser contestado. Os fatores que as organizações internacionais e os especialistas em direito acreditam serem pertinentes são:

- a) anterioridade da ocupação e da utilização de um território específico;
- b) a perpetuação voluntária de um particularismo cultural que pode se manifestar por alguns aspectos da língua, da organização social, dos valores religiosos e espirituais, dos modos de produção, das leis ou das instituições assim como as leis e instituições;
- c) o sentimento de pertença a um grupo e o reconhecimento como comunidade distinta por parte dos outros grupos e das autoridades nacionais e
- d) o fato de terem sido submetidos, marginalizados, desapossados, excluídos ou vítimas de discriminação⁴².

Sobre esses quatro fatores, Daes esclarece que “não constituem e nem podem constituir, uma definição geral e exaustiva”. São simplesmente fatores que podem ser

⁴⁰ Ver nota 8, infra.

⁴¹ Ver nota 33, infra.

⁴² Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2, § 69, p. 18. Ver nota 9, infra.

encontrados, de forma mais ou menos marcada, em diferentes regiões e contextos nacionais e locais. Sendo assim, eles só podem fornecer algumas indicações gerais para tomada de decisão⁴³. Segundo Deroche, para ilustrar essa situação basta considerar que, nas Américas e no Pacífico, é o caráter “original”, da anterioridade da ocupação de um território e da continuidade histórica com os primeiros habitantes que se apresenta como critério fundamental. Já, na África e na Ásia, “o modo de vida particular e “original” de alguns grupos” que leva esses grupos à marginalização, é o elemento que deve ser considerado mais pertinente (2005, p. 58).

Do ponto de vista antropológico, cada um desses critérios daria margem a muita discussão. Para Bellier, as “questões indígenas” mobilizam outros elementos além da anterioridade de ocupação de um território ou da diferença cultural. Hoje, 50% dos indígenas vivem em contextos urbanos, o que representa uma situação à parte. Também, em muitos lugares, os jovens já não pensam mais como os anciãos. São dados e fatos que complicam ainda mais a compreensão de quem são os povos indígenas (2013, p. 20).

Com relação à confusão entre “povos” e “minorias”, vemos que os instrumentos internacionais e nacionais usam ora a expressão “populações indígenas” ora “povos indígenas” ou “minorias indígenas”. Conforme a terminologia empregada, as consequências nos planos jurídicos e políticos são completamente diferentes. O termo população é mais neutro já que define um agrupamento de indivíduos sem considerar os laços que os unem. O termo minoria designa um “grupo em posição de inferioridade numérica, étnica, econômica, cultural ou linguística com relação aos grupos dominantes que, mais ou menos voluntariamente, os excluem da participação na vida social” (DEROCHE, 2005, p. 59). Ao compararmos essas definições, é possível perceber que existem muitos pontos comuns entre as minorias e os povos indígenas. As minorias, assim como os povos indígenas, estão em posição de não dominância e representam uma diferença cultural que pode ser étnica, religiosa ou linguística. No entanto, nem sempre os povos indígenas são numericamente inferiores e, além disso, mesmo que as minorias desejem guardar certo particularismo cultural, quase sempre elas querem ser integradas à sociedade dominante e às estruturas estatais, já os povos indígenas, na sua maioria, reivindicam conservar sua identidade, sua organização social e política e ter seu próprio modelo de desenvolvimento. O principal fator de distinção é o elemento histórico, a ascendência com os primeiros habitantes de um território e, por isso, a principal reivindicação dos indígenas, no plano internacional, é serem reconhecidos como “povos”, sujeitos de direitos coletivos e não apenas como “minorias”.

⁴³ Ibidem, § 70, p. 19.

3. O direito dos povos indígenas à autodeterminação

Em maio de 1982, o Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC) autorizou a criação de um Grupo de Trabalho sobre as Populações Indígenas (GTPI), ligado à Subcomissão da luta contra a discriminação e proteção das minorias⁴⁴. Este grupo deveria revisar os acontecimentos recentes em matéria de direitos indígenas e elaborar normas relativas ao reconhecimento, promoção e proteção dos direitos e liberdades fundamentais dos povos indígenas considerando as informações recebidas dos governos, das agências especializadas, das organizações intergovernamentais e regionais, das organizações não governamentais, em especial as dos povos indígenas. Pela primeira vez, os povos indígenas tinham um espaço próprio na ONU. De acordo com Erica Irene Daes (2010), este espaço se converteu em um foro mundial para o movimento indígena. Em todas as reuniões, todos os implicados mantiveram “um diálogo aberto, franco, democrático e construtivo” (2010, p. 50) a ponto de o GTPI se tornar, segundo essa *expert*, “o organismo mais aberto do sistema da ONU” (2010, p. 51).

Durante as reuniões do GTPI, vários representantes dos povos indígenas destacaram a necessidade de formulação de normas especiais para os indígenas argumentando que essas normas eram necessárias por causa da desigualdade e opressão que haviam sofrido durante séculos, das práticas etnocidas, da falta de compreensão e conhecimento de suas culturas manifesta nas acusações de atraso e primitivismo e da assimilação forçada e integração por parte das populações majoritárias. Como se lê no parágrafo 61 do Relatório do GTPI apresentado durante a 38ª Sessão de 27 de agosto de 1985:

61. Several observers of the indigenous populations also stated strongly the need for special indigenous rights standards. Inequalities and oppression suffered for centuries; ethnocidal practices; the actual dismal situation and marginalized existence in many countries, notwithstanding lofty statutes and policies: lack of understanding and knowledge reflected in accusations of backwardness and primitiveness; and forced assimilation and integration by majority populations, were brought up as reasons underlining the need for new standards concerning indigenous rights and freedoms. The hope was voiced that precise new international standards would also bring into line national legislation and its prompt implementation. The more specific reason most often mentioned was deprivation of the territorial base and land rights, including all the surface and sub-surface resources which come with the land and which fore! So essential a base of the indigenous way of life⁴⁵.

⁴⁴ Resolução 1982/34 de 7 de maio de 1982. Documento ONU E/RES/1982/34. Disponível em: <<http://www.docip.org/Documentation-en-ligne.32+M52087573ab0.0.html>>. Acesso em: 25/03/2014.

⁴⁵ Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/1985/22 de 27 de Agosto de 1985. Disponível em: <<http://www.docip.org/Documentation-en-ligne.32+M52087573ab0.0.html>>. Acesso em: 25/03/2014.

Os representantes dos povos indígenas em várias declarações insistiram sobre a importância do seu direito inalienável de autodeterminação e do seu direito às terras, territórios e recursos naturais. Destacaram o fato de que suas terras ancestrais e sua base territorial eram essenciais para todos os demais direitos dos povos indígenas, inclusive o direito à vida. Destacaram também o fato de que seus direitos às terras e aos recursos naturais eram essenciais por causa das muitas formas de desapropriação que sofreram sendo que essas formas de desapropriação se tornaram mais extremas nos tempos modernos. Argumentaram ainda que eles, os indígenas, nunca tiveram problemas com a preservação do meio ambiente e com a extinção de espécies⁴⁶.

Erica Daes observa que o direito à autodeterminação foi o tema principal em quase todas as declarações dos representantes dos povos indígenas. Enquanto alguns falaram de autonomia ou autodeterminação como direitos necessários para o controle das suas terras, de seus sistemas econômico, social e cultural; outros falaram do direito à autodeterminação em um sentido mais amplo para proibir “o descobrimento, a conquista, o conceito de *terra nullius* e de ocupação como meio de priva-los de sua soberania”⁴⁷.

Vale lembrar que os representantes dos povos indígenas concordaram que o estudo do Relator José Martínez Cobo sobre o problema da discriminação contra os povos indígenas deveria ser levado em consideração para a elaboração das novas normas de proteção aos indígenas⁴⁸. José Martínez Cobo foi um dos primeiros observadores a reconhecer nesse estudo a importância do direito à autodeterminação para a proteção dos povos indígenas, mostrando inclusive que a falta de reconhecimento desse direito constitui uma das principais fontes dos problemas que eles enfrentam. Ele reconhece que o fato mesmo de existir confere às populações indígenas o direito natural de viver livremente em seus territórios (§ 264); que o respeito das formas de autonomia que eles demandam é uma condição indispensável da garantia e do exercício de seus direitos políticos (§ 266); que suas formas de organização interna próprias fazem parte de seu patrimônio cultural e jurídico que contribuiu para a sua coesão e para manutenção de suas tradições socioculturais (§ 267); que a autodeterminação, sob todos seus aspectos, é uma condição prévia essencial para toda possibilidade para as populações indígenas de gozarem de seus direitos fundamentais, de determinar seu destino e

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ Idem.

⁴⁸ “Many speakers stated that the report prepared by the Special Rapporteur, Mr. José Martinez Cobo, entitled “Study on the Problem of Discrimination against Indigenous Populations”, especially its chapter containing conclusions, recommendations and proposals, g/ should be taken into account in the process of formulating new Standards”. Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/1985/22, § 68.

de preservar, desenvolver e transmitir às gerações futuras sua especificidade étnica (§ 269) e que, de uma maneira geral, as populações indígenas têm direito à autodeterminação que lhes permitirá dar continuidade a uma existência digna e conforme seu direito histórico de povos livres (§ 270)⁴⁹.

A partir dessas discussões e considerações, o GTPI começou a estabelecer princípios diretivos para a futura formulação da Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Erica Daes apresentou um primeiro projeto de declaração em 1988. Finalmente em 1994, um projeto de texto foi adotado pela Subcomissão e entregue à Comissão de Direitos Humanos da ONU para exame em vista de uma futura aprovação (Resolução 1994/45 da Subcomissão). Com um preâmbulo de 18 parágrafos e 45 artigos organizados em nove sessões, o Projeto representava uma grande inovação em termos de direitos indígenas e foi organizado em torno de dois princípios fundamentais: o direito à autodeterminação e de participação.

Nesse Projeto de Declaração que contou com uma forte participação dos povos indígenas, o direito à autodeterminação foi claramente afirmado primeiro no preâmbulo e, depois, nos artigos 3º e 4º. O preâmbulo afirma que os povos indígenas são iguais a todos os outros povos em dignidade e em direitos e reconhece seu direito de serem diferentes, se sentirem diferentes e serem respeitados enquanto tais e que têm o direito de determinar livremente suas relações com os Estados, em um espírito de coexistência, de interesse mútuo e de pleno respeito. O artigo 3º repete o artigo 1º dos Pactos Internacionais de 1966 e o artigo 4º reforça a importância de sua participação na vida política dos países onde vivem:

Artículo 3 - Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Artículo 4 - Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias características políticas, económicas, sociales y culturales, así como sus sistemas jurídicos, manteniendo a la vez sus derechos a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.⁵⁰

Durante as negociações para a adoção do Projeto de Declaração, a formulação inicial do artigo terceiro referente ao direito à autodeterminação levou a numerosas objeções por parte de muitos Estados que se opuseram a um reconhecimento pleno desse direito aos povos indígenas. Essas objeções foram contestadas pelos representantes dos povos indígenas e acabaram por levar, de acordo com Frédéric Deroche, a uma certa redefinição do direito à

⁴⁹ Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4.

⁵⁰ Documento ONU, Resolução 1994/45 da Subcomissão, *Projet de Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. Ver nota 33, infra.

autodeterminação (2008, p. 235). Na verdade, desde que começaram as reivindicações indígenas de autodeterminação, muitos Estados se posicionaram contra. Argumentando em favor da preservação da soberania política e econômica do Estado, os representantes governamentais apresentaram duas principais objeções. A primeira seria que os povos indígenas não seriam “povos” que pudessem se beneficiar de um direito pleno à autodeterminação. A segunda objeção seria que, em nome integridade territorial do Estado, os povos indígenas não poderiam se beneficiar desse direito tal como outros povos, mas apenas do direito à autonomia (DEROCHE, 2008, p. 236).

A primeira objeção girava em torno da discussão do termo “povos” e de sua associação com o direito à autodeterminação. Como dito anteriormente, o direito à autodeterminação sempre esteve associado ao movimento de descolonização e, a partir de 1960, a definição dos povos colonizados como sujeitos do direito à autodeterminação colaborou para a universalização desse direito e para a difusão da ideia de que esse direito se aplicaria apenas às populações dos territórios sob dominação colonial. De acordo com essa interpretação, o direito à autodeterminação se define essencialmente como um direito à descolonização reservado à libertação dos povos colonizados em territórios não metropolitanos. O direito à autodeterminação se aplicaria apenas aos povos subjugados, submetidos à dominação e à exploração estrangeira. Algumas análises sustentaram a ideia de que os povos indígenas não são povos que entrariam nessa categoria, já que não se encontram em uma situação de dominação colonial (DEROCHE, 2008, p. 237).

Como resposta a esse argumento, uma parte da doutrina favorável às reivindicações dos povos indígenas desenvolveu a ideia de que esses povos se encontram ainda hoje em uma situação de colonialismo interno (DEROCHE, 2008, p. 239). A teoria do colonialismo interno desenvolvida por pensadores latinoamericanos como Rodolfo Stavenhagen (1963), Pablo Casanova (1962, 2007) e Roberto Cardoso de Oliveira (1966), busca fornecer elementos para a compreensão da aplicação do direito à autodeterminação para os povos indígenas. Segundo a teoria, os povos indígenas se encontrariam em uma situação de colonização interna dentro dos Estados em que vivem, porque os mecanismos de exploração seriam idênticos ao da colonização: marginalização política, econômica, social e cultural. A diferença é que o autor dessa marginalização não é mais uma potência estrangeira, mas o Estado onde o povo indígena marginalizado vive (DEROCHE, 2008, pp. 239-240).

Algumas delegações governamentais propõem a substituição do termo “povo” pelo termo mais neutro “população”. De acordo com o léxico das ciências sociais, o termo “população” define “o conjunto de habitantes de um território determinado ou uma fração”,

ou seja, um agregado de indivíduos sem laços particulares. Tal denominação acabaria, de acordo com Deroche, “por privar os grupos indígenas de seus direitos coletivos e da possibilidade de exercer o direito à autodeterminação”. Uma das principais dificuldades reside então no fato de que não existe uma definição geral aceita do termo “povo” (DEROCHE, 2008, p. 240).

A UNESCO, em 1989, durante uma Reunião de especialistas sobre direitos dos povos apresentou não uma definição, mas uma enumeração das características inerentes a um povo:

1. Grupo de seres humanos que tem em comum muitas ou a totalidade das seguintes características:
 - a) uma tradição histórica comum;
 - b) uma identidade racial ou étnica;
 - c) uma homogeneidade cultural;
 - d) uma unidade linguística;
 - e) afinidades religiosas e ideológicas;
 - f) laços territoriais e
 - g) uma vida econômica em comum;
2. O grupo, sem necessariamente ser considerável, deve ser mais que uma simples associação de indivíduos dentro do Estado;
3. O grupo enquanto tal deve desejar ser identificado como um povo ou ter consciência de ser um povo;
4. E eventualmente, o grupo deve ter instituições e outros meios para expressar suas características comuns e seu desejo de identidade⁵¹.

Essa definição, baseada em um conjunto de requisitos, mistura critérios objetivos como traços culturais particulares e o apego a um território, com critérios subjetivos como o sentimento de pertença e os laços de solidariedade. Esses elementos podem ser encontrados também na definição sugerida por Rodolfo Stavenhagen para povo:

Um grupo étnico ou uma etnia que não se realizou ou se expressou enquanto consciência nacional, mas que, no entanto, possui uma homogeneidade através dos laços étnicos, linguísticos, culturais ou nacionais que os distinguem de outros grupos e por meio dos quais seus membros têm consciência de compartilhar uma identidade comum (STAVENHAGEN, 1990 apud DEROCHE, 2008, p. 241).

Considerando que os povos indígenas possuem seus próprios sistemas políticos, econômicos e culturais, que conservaram durante séculos apesar das políticas de assimilação; um forte sentimento de solidariedade e de identidade comum; além de uma relação especial

⁵¹ UNESCO - *Réunion Internationale d'experts sur l'approfondissement de la réflexion sur le concept de droits des peuples*, Rapport Final et Recommandations, Paris, 27-30 novembre 1989. UNESCO Document SHS-89/CONF.602/7, p. 8. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000851/085152fo.pdf>>. Acesso em: 22/02/2014.

com o território, conclui-se que os povos indígenas são “povos” e não simplesmente minorias que dispõem apenas de direitos individuais. Existem dois fatores, segundo Erica Daes que justificam a distinção entre povos indígenas e “minorias”: a anterioridade e a relação especial com o território⁵², mas nenhum fator que possa justificar a distinção entre povos indígenas e “povos”. A única diferença entre as noções de ‘povo indígena’ e de ‘povo’, de acordo com a Presidente Relatora, reside no fato de que “os grupos geralmente chamados “indígenas” não puderam exercer seu direito à autodeterminação participando da construção do Estado-nação contemporâneo”⁵³. Daes conclui que qualquer incoerência ou imprecisão dos esforços em definir “povos indígenas” se deve, não a uma insuficiência de análise científica ou jurídica, mas aos esforços empreendidos por alguns governos em limitar a universalidade e criar uma barreira conceitual entre “indígena” e “povo”, ou seja, ninguém conseguiu elaborar uma definição de “povos indígenas” que fosse precisa e coerente do ponto de vista filosófico e que respondesse à vontade de alguns governos de limitar sua aplicação a nível regional⁵⁴.

Mesmo tendo hoje um consenso bastante amplo quanto ao reconhecimento de que os povos indígenas são ‘povos’, muitos Estados ainda consideram que os povos indígenas não podem ser beneficiários de um direito pleno à autodeterminação, tal como previsto no direito internacional. Com relação à segunda objeção, elaboradas construções jurídicas foram criadas para demonstrar que os povos indígenas não possuem o mesmo direito à autodeterminação que os demais povos. Uma das principais justificativas para essa interpretação é a proteção da integridade territorial dos Estados (DEROCHE, 2008, p. 242).

O direito dos povos indígenas à autodeterminação suscitou preocupações quanto a possíveis ameaças à integridade territorial dos Estados. A descolonização dos povos asiáticos e africanos reforça essas preocupações, na medida em que os povos sob domínio colonial exerceram seu direito à autodeterminação optando pela criação de Estados independentes. De acordo com essa abordagem, o direito à autodeterminação é considerado unicamente como um direito à independência. Há uma assimilação entre direito à autodeterminação e secessão, a ponto de essas duas noções serem consideradas sinônimas (DEROCHE, 2008, p. 242).

Os governos pouco favoráveis às reivindicações indígenas concluíram que estes últimos apenas seriam titulares de um direito à autodeterminação limitado dentro das fronteiras do Estado e de seu quadro constitucional. Um direito à autonomia seria, portanto, suficiente para os povos indígenas dentro dos Estados (DEROCHE, 2008, p. 243).

⁵² Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2, § 60, p. 16.

⁵³ Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2, § 72, p. 19.

⁵⁴ Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2, § 73, p. 19.

Existe na doutrina uma distinção entre “autodeterminação interna” e “autodeterminação externa”. Admite-se que o direito à autodeterminação se manifesta em dois aspectos complementares e indissociáveis: um externo e o outro interno. O aspecto externo refere-se à determinação do estatuto político, ou seja, ao direito que todo povo tem de “determinar livremente seu estatuto político”. Este aspecto externo se refere, em geral, à questão de poder ter soberania. O aspecto interno ou “autodeterminação interna” se refere ao controle sobre o desenvolvimento econômico, social e cultural de um povo dentro de um Estado (KUPPE, 2010, p. 105).

James Anaya procura superar essa doutrina mais convencional mostrando que essas duas esferas são dois aspectos de um mesmo direito que se realiza de forma específica em distintos contextos sociais e jurídicos (ANAYA, 2009 apud KUPPE, 2010, p. 105). Para Deroche, os governos não podem declarar que “os povos indígenas têm o direito à autodeterminação e, ao mesmo tempo, afirmar que eles dispõem apenas de um direito a autonomia obedecendo às modalidades prescritas pelo Estado no que diz respeito à definição de seu conteúdo”. De fato, defender um direito à autodeterminação interna, limitado, é o mesmo que concordar com a assimilação entre esse direito e a secessão e é também fazer uma confusão entre a substância desse direito e sua modalidade de exercício (DEROCHE, 2008, p. 245).

O direito à autodeterminação não pode ser interpretado como uma autorização ou encorajamento para uma ação que ameaçaria a integridade territorial e a unidade política de Estados soberanos. No direito internacional, a secessão é considerada como o último recurso ou meio de se exercer o direito à autodeterminação, uma vez que a integridade territorial é um direito fundamental do direito internacional contemporâneo (DEROCHE, 2008, pp. 243-244).

Os povos indígenas e alguns juristas defendem outra abordagem da concepção jurídica do direito à autodeterminação. James Anaya percebe uma confusão entre, por um lado, o sentido e a substância desse direito e, por outro lado, o exercício e a implementação desse direito por meio de diferentes medidas concretas, como a autonomia. Com relação à substância e ao sentido desse direito é preciso considerar que o direito à autodeterminação, enquanto direito humano, repousa sobre alguns valores, entre os quais o de que todos os integrantes da humanidade, indivíduos ou grupos, têm o direito de determinarem, livremente e em igualdade, seu destino. Esse direito define um ideal de condições por meio das quais cada povo deve existir e se desenvolver através de instituições próprias (DEROCHE, 2008, p. 246).

Para Anaya, o caráter de direitos humanos do direito à autodeterminação dos povos indígenas, assim como de todos os direitos coletivos incluídos na DDPI da ONU, tem

implicações importantes. Primeiro, significa que a autodeterminação é um direito inerente aos seres humanos, individual e coletivamente. Segundo, como todos os direitos humanos, a autodeterminação deriva de concepções comuns sobre a natureza essencial de todos os seres humanos e, portanto, é universalmente aplicável a todos os segmentos da humanidade. Terceiro, como direito humano, a autodeterminação deve ser entendida como fazendo parte de todo o universo mais amplo de valores e prescrições que constituem o regime atual de direitos humanos (ANAYA, 2010, p. 197).

A autodeterminação é o direito de todos os povos de controlarem seu destino em condições de igualdade, isso significa que os povos têm direito de participar com igualdade na constituição e desenvolvimento da ordem institucional governante sob a qual vivem. No caso específico dos povos indígenas, esse direito tem um caráter essencialmente reparador. Segundo Anaya, o propósito desse direito na DDPI da ONU, “é compensar a histórica negação do direito à autodeterminação e direitos humanos relacionados, para que os povos indígenas possam superar a sistemática marginalização e alcançar uma posição de igualdade frente aos setores até então dominantes” (2010, p. 200).

Os representantes dos povos indígenas expressaram em muitas ocasiões sua concepção do direito à autodeterminação. Erica Daes observou que nas diferentes línguas indígenas as palavras que mais frequentemente apareciam para traduzir o sentido desse conceito eram: liberdade, integridade e respeito. A autodeterminação significaria a liberdade dos povos indígenas de viverem livremente conforme seus valores e suas crenças e de serem respeitados pelos não indígenas (DAES, 2000 apud DEROCHE, 2008, p. 247).

Eles afirmaram, em uma declaração conjunta, que o direito à autodeterminação é fundamental para o gozo de todos os direitos humanos. Do direito à autodeterminação decorrem todos os outros. Para eles é uma questão de sobrevivência poder escolher seus próprios processos governamentais, seus meios de desenvolvimento, controlar e desenvolver seu sistema de educação, escolher e usar sua língua, enfim, controlar sua vida. Para eles, o elemento fundamental desse direito é a liberdade de escolherem suas relações com o Estado (DEROCHE, 2008, p. 247).

O Caucus indígena adotou em Genebra, em 1992, durante a 10ª Sessão do Grupo de Trabalho sobre populações indígenas, a posição que para os povos indígenas, o direito à autodeterminação não é um direito que pode ser dado ou tomado pelos governos. É um direito inerente e inalienável decorrente de seu estatuto de povo. Ele existe, pouco importa se os governos o reconhecem ou não. O direito à autodeterminação significa para os indígenas o

direito de determinar o próprio futuro e o estatuto político em termos econômicos, sociais, culturais e espirituais e no respeito do ambiente natural (DEROCHE, 2008, p. 248).

Como foi frisado várias vezes pelos representantes dos povos indígenas na ONU, o direito à autodeterminação não significa, para eles, um desejo de se afastarem dos outros povos e se isolarem. O que eles pretendem ao reivindicar a autodeterminação é estabelecer uma nova forma de cooperação com os Estados onde vivem baseada nos princípios do respeito à diferença e de dignidade (DEROCHE, 2008, p. 233). Mesmo se a maior parte dos povos indígenas deseja encontrar a possibilidade de desenvolver sua sociedade em função de suas próprias necessidades, suas expectativas com relação à autodeterminação não são idênticas. No âmbito político, alguns desejam uma autonomia dentro do Estado, outros reivindicam uma maior independência política ou até uma independência completa (DEROCHE, 2008, p. 234).

As modalidades de exercício do direito à autodeterminação podem variar de acordo com os contextos geográficos e históricos. Os povos indígenas se encontram em situações particulares dentro dos Estados. O direito à autodeterminação pode se realizar no plano político por meio da criação de instituições autônomas através das quais cada povo possa gerir ou administrar seus próprios assuntos no âmbito econômico, social e cultural: autonomia territorial ou governo autônomo. A implementação do direito à autodeterminação pode igualmente se manifestar no direito à participação: os povos indígenas, mesmo se eles não dispõem de estruturas políticas autônomas, devem poder participar das decisões que lhes afetam tomadas no nível do Estado e, mais globalmente, das decisões nacionais e internacionais. O essencial, segundo Deroche, é que as orientações que se julgam indispensáveis para o desenvolvimento dos povos indígenas não lhes sejam impostas (2008, p. 250).

De acordo com Deroche, a existência de estruturas de autogoverno permitiria aos povos indígenas decidirem sobre suas próprias prioridades em matéria de desenvolvimento cultural, econômico e social e assim terem um maior controle sobre suas terras e recursos naturais. Muitos governos se opõem ao reconhecimento do direito à autodeterminação por medo de perderem o controle sobre as terras e os recursos naturais, antes que por medo de perderem parte de seu poder político (DEROCHE, 2008, p. 258).

A demarcação das terras e o reconhecimento de um direito de propriedade não são suficientes, por si só, para uma proteção eficaz e duradoura das terras e do conjunto de direitos dos povos indígenas. É por isso que, segundo Deroche, os povos indígenas reivindicam dispositivos que lhes dêem um maior controle sobre suas terras, suas vidas e que

impliquem uma redefinição política e jurídica de seu estatuto nos Estados em que vivem (DEROCHE, 2008, p. 299). O reconhecimento de seus direitos territoriais e a criação de regimes de autonomia poderiam satisfazer essas reivindicações.

4. Considerações Finais

Desde a aprovação da Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas da ONU em 2007, a expressão “populações indígenas” tem sido progressivamente abandonada para ser substituída pela expressão “povos indígenas”, cada vez mais usada nos documentos das Nações Unidas. Termos como “etnia” ou “comunidade” se tornaram raros no cenário onusiano. De acordo com Irène Bellier, isso confirma que, mesmo que os instrumentos internacionais não tenham apresentado uma definição precisa de quem são os “povos indígenas”, eles acabam por mostrar o horizonte de tratamento a ser dado “às problemáticas que a comunidade internacional reconhece como específicas” (2013, p. 30).

Depois de 2009 e 2010, os quatro países - Canadá, Austrália, Nova Zelândia e Estados Unidos da América - que, durante os vinte cinco anos de negociação para a aprovação da DDPI da ONU se destacaram por sua oposição, finalmente ratificaram a Declaração que consagrou a expressão “povos indígenas” (BELLIER, 2013, p. 14). Mesmo tendo a Declaração um alcance universal, é preciso considerar a maneira como cada país, de acordo com a história de suas relações com os povos indígenas, acatou essa nova categoria jurídica aprovada internacionalmente.

O debate sobre a noção de “povos indígenas” na ONU mostra que, ao fazerem apelo às instâncias internacionais para o reconhecimento de seus direitos, os indígenas alcançaram um novo patamar ou “mudaram de escala”, como coloca Bellier (2013: 31). Aos poucos, eles conseguem se impor como interlocutores legítimos com os seus respectivos Estados, de modo a redefinirem as políticas que lhes afetam. Ao se mobilizarem pelo reconhecimento da categoria política “povos indígenas” e pelo direito à autodeterminação, eles não buscam apenas demonstrar que são grupos com seus sistemas de organização próprios, mas “militam pela igualdade de direitos entre os povos” na comunidade internacional com o propósito “de redefinir sua posição com relação às forças que organizam os Estados, que decidem a conduta das questões públicas e às regras que regem as interações sociais de (e com as) coletividades que foram historicamente marginalizadas (...)” (BELLIER, 2013, p. 24).

A recepção do conceito de “povos indígenas”, da forma como elaborado pelo direito internacional, não é apenas uma questão de “afirmação linguística” (BELLIER, 2013, p. 22),

mas pode revelar o peso de uma herança política e jurídica como no caso do Brasil que, ao se fazer um exame das tensões semânticas entre os termos “índios”, “silvícolas” e “comunidades” ou “populações indígenas” dentro do quadro jurídico nacional, percebe-se o divórcio entre um Estado signatário da Declaração de 2007, mas que não retoma nos seus usos políticos a expressão “povos indígenas” e as organizações indígenas que recorrem a ela nas suas reivindicações.

5. Referências Bibliográficas

ANAYA, S. James (2005). *Los pueblos indígenas en el Derecho Internacional*. Madrid: Editorial Trotta.

_____. (2010) El derecho de los pueblos a la libre determinación tras la adopción de la Declaración. In: CHARTERS, Claire, STAVENHAGEN, Rodolfo (ed.) (2010). *El desafío de la declaración. Historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas*. Copenhague: IWGIA. Disponível em: http://www.iwgia.org/iwgia_files_publications_files/0277_El_Desafio_de_la_Declaratin.pdf, p. 194 – 209.

BELLIER, Irène (2013). La reconnaissance internationale des peuples autochtones. In: BELLIER, Irène (dir.). *Les Peuples Autochtones dans le monde. Les enjeux de la reconnaissance*. Paris : L’Harmattan, p. 13 – 38.

DAES, Erica-Irene A. (2010). La contribución del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas a la Genesis y evolución de la Declaración de La ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. In: CHARTERS, Claire, STAVENHAGEN, Rodolfo (ed.) (2010). *El desafío de la declaración. Historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas*. Copenhague: IWGIA, p. 194 – 209. Disponível em: http://www.iwgia.org/iwgia_files_publications_files/0277_El_Desafio_de_la_Declaratin.pdf, p. 50 – 80.

DEROCHE, Frédéric (2005). La notion de “peuples autochtones”: une synthèse des principaux débats terminologiques. In: FRITZ, Jean Claude; DEROCHÉ, Frédéric; FRITZ, Gérard et PORTEILLA, Raphael (dir.), *La nouvelle question indigène. Peuples autochtones et ordre mondiale*. Paris: L’Harmattan, p. 47 – 63.

DEROCHE, Frédéric (2008). *Les peuples autochtones et leur relation originale à la terre*. Paris: L’Harmattan.

FIGUEROA, Isabela (2009). A Convenção 169 da OIT e o dever do Estado brasileiro de consultar os povos indígenas e tribais. In: Série Documentos do ISA nº 12, *Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais: oportunidades e desafios para sua implementação*. São Paulo: Instituto Socioambiental, p. 13 – 48.

KUPPE, René (2010). Autonomía de los pueblos indígenas – la perspectiva desde la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. In: GONZÁLEZ, Miguel; CAL Y MAYOR, Araceli Burguete; ORTIZ-T., Pablo (Coordinadores) (2010). *La autonomía a debate: autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, QUITO: FLACSO, Sede Ecuador: Cooperación Técnica Alemana - GTZ: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas – IWGIA: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social - CIESAS: Universidad Intercultural de Chiapas - UNICH, p. 95 – 145 .