
AS NORMAS INTERNACIONAIS E O COMPORTAMENTO DOS ESTADOS: A RELAÇÃO ENTRE OS POVOS INDÍGENAS E O BRASIL SOB O JUGO DA CONVENÇÃO Nº 169 DA OIT¹

INTERNATIONAL NORMS AND BEHAVIOR OF STATES: THE
RELATIONSHIP BETWEEN INDIGENOUS PEOPLES AND BRAZIL UNDER
THE ILO CONVENTION NO. 169

DOI: 10.5380/cg.v9i2.69143

Leonardo Agrello Madruga²

Resumo

O século XX, principalmente, foi marcado pelo florescimento e propagação das Organizações Internacionais. Apesar de que já existiam organizações desse cunho em período anterior, em meados daquele século é que elas se propagaram em maior escala e, por conseguinte, passaram a figurar com maior relevância no Sistema Internacional. Sob a perspectiva construtivista e de enfoque estruturalista, observa-se como essas organizações podem afetar o comportamento dos Estados. A respeito disso é que tratará este artigo, no sentido de, brevemente, analisar a influência da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre os povos indígenas e tribais e o comportamento do Estado brasileiro. Os métodos de pesquisa utilizados são revisão bibliográfica e análise documental. Para tanto, na primeira seção, comenta-se sobre o construtivismo de Wendt e a propagação de normas no ambiente internacional. Logo, observa-se, com um breve histórico, o surgimento da Convenção nº 169 da OIT. Por fim, analisa-se a questão da tutela no Brasil e a situação dos povos indígenas no país perante os direitos consolidados após a ratificação da Convenção. Nas conclusões, comenta-se o fato de que, embora o Estado brasileiro tenha internalizado a norma, seu comportamento indica que ela não está sendo cumprida.

Palavras-Chave: Construtivismo; Organizações Internacionais; Convenção nº 169 da OIT; Brasil.

Abstract

The 20th century was marked by the flourishing and propagation of International Organizations. Despite the fact that this sort of organization already existed before, it was in the middle of that century that they began to spread in a larger scale and, therefore, to gain more relevance in the International System. Under the structuralist constructivism perspective, we observe how these organizations could affect the behavior of States. Thus, the objective of this paper is to make a brief analysis of the influence of the ILO Convention No. 169 on Indigenous and Tribal Peoples and the behavior of the Brazilian State. The research methods utilized are literature review and document analysis. For that, on the first section we discuss constructivism and the propagation of norms over the international environment. After that, we shed light on the creation of the ILO Convention No. 169. Finally, we analyze the internalization of the Convention by Brazil and the situation of indigenous peoples living in that country before their rights established on that instrument. We conclude discussing the fact that, although the norm has been internalized by the Brazilian State, its behavior indicates that it is not being fully complied with.

Keywords: Constructivism; International Organizations; ILO Convention No 169; Brazil.

¹ Este artigo foi originado de uma pesquisa financiada com recursos do Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG).

² Mestre e doutorando pelo Programa de Pós-Graduação de Relações Internacionais PUC Minas. E-mail: leonardoamadruaga@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6873-4594>.

1. INTRODUÇÃO

O século XX, principalmente, foi marcado pelo florescimento e propagação das Organizações Internacionais. A despeito de que já existiam organizações desse cunho em período anterior, em meados daquele século é que elas se propagaram em maior escala e, por conseguinte, passaram a figurar com maior relevância no Sistema Internacional. Assim, as interações entre os Estados, ocorridas no âmbito internacional, passaram a sofrer a interveniência de ditas organizações, o que, por sua vez, tenderia a afetar seu comportamento. Pretende-se observar isso sob a perspectiva construtivista e de enfoque estruturalista, como se discorrerá na primeira seção.

A respeito disso é que tratará este artigo, no sentido de, brevemente, analisar a influência da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre os povos indígenas e tribais³ e o comportamento do Estado. A OIT foi a primeira Organização a lidar, em espectro internacional, com a questão dos povos indígenas. Como se verá, até o final dos anos 1980, dela também emanaram as principais normas internacionais acerca do tema. Portanto, ao menos formalmente, as discussões que ocorreram no âmbito da instituição contribuíram para moldar o comportamento dos Estados. O caso analisado aqui será o do Brasil, enfocando na situação dos povos indígenas e sua relação com o Estado brasileiro após a ratificação da Convenção nº 169 da OIT.

Nesse sentido, por meio de dois relatórios da Organização das Nações Unidas (ONU) que tocam diretamente à relação entre o Estado brasileiro e os indígenas, se buscará verificar a mudança de comportamento do país após a internalização da referida Convenção. Quanto à metodologia, recorre-se à revisão bibliográfica (sobretudo, nas primeiras seções) e à análise documental. Na primeira seção, comenta-se sobre o construtivismo e o tema da propagação de normas no ambiente internacional. Logo, observa-se, com breve histórico, o surgimento da Convenção nº 169 da OIT, a qual afastou, ao menos formalmente, a doutrina da tutela no trato com os povos indígenas. Por fim, analisa-se a questão da tutela na relação entre o Brasil e os povos indígenas e o comportamento do país após a internalização da referida convenção.

2. CONSTRUTIVISMO, SOCIEDADE CIVIL E A PROPAGAÇÃO DE NORMAS NO AMBIENTE INTERNACIONAL

De acordo com o mencionado na introdução, considerando a análise que se propõe neste artigo, e antes de se abordar, especificamente, a questão da propagação das normas no ambiente internacional, importa que sejam tecidos alguns comentários gerais a respeito da abordagem

³ De início, convém deixar expresso que a expressão “povos tribais” é utilizada somente quando se aponta o nome completo da referida Convenção da OIT. Em consonância com a bibliografia utilizada e a prática discursiva percebida em documentos como os aqui mencionados, adota-se o termo “povos indígenas”.

construtivista nas Relações Internacionais, partindo-se, aqui, das contribuições de Alexander Wendt para o campo⁴. Por conseguinte, inicia-se esta seção com alguns apontamentos acerca dessa perspectiva teórica, dando as bases para a questão da dinâmica das normas internacionais, em torno das quais se encerra a discussão, direcionando-a para a Organização Interacional do Trabalho (OIT) e a Convenção nº 169.

Até o final da década de 1980, o construtivismo não figurava no debate teórico nas Relações Internacionais. Este período, aliás, ficou marcado pelo chamado “Debate Neo-Neo”, levado adiante por autores do neorrealismo e do neoliberalismo. Entre os que protagonizaram o debate, recorda-se Joseph Nye e Robert Keohane, do lado liberal, e Kenneth Waltz, do lado realista⁵. Os diálogos no campo ficaram marcados pelo reconhecimento do papel das estruturas no sistema internacional, no sentido de sua influência sobre a ação dos atores. Em termos gerais, ambas as vertentes reconheciam o ambiente internacional como anárquico. Os neorrealistas enfatizavam o caráter de autoajuda e o decorrente comportamento egoísta por parte dos Estados em busca de sua sobrevivência, mesmo com a presença de estruturas. Por sua vez, os neoliberais ressaltavam a possibilidade de cooperação entre os atores, fruto da maior interação entre eles por meio das instituições.

Com respeito a isso, foi no começo dos anos 1990 que o pensamento construtivista passou a ganhar espaço nas discussões de política internacional. A publicação, em 1992, do artigo *Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics*, de Alexander Wendt, foi um dos marcos para que isso ocorresse. Nesse trabalho, Wendt visou desafiar as premissas das teorias neoliberais e neorrealistas, as quais, embora houvessem reconhecido a possibilidade de as estruturas promoverem a alteração no comportamento dos atores, não concebiam a possibilidade de que ocorressem alterações nos seus interesses e identidades. A crítica principal, entretanto, se direcionava ao realismo estrutural de Waltz (1979), no sentido de que este autor tomava como dadas as características do sistema internacional, tratando os interesses e identidades como exógenos às relações entre os atores, os quais, dado o sistema anárquico e de autoajuda, se tornariam egoístas e propensos ao conflito.

A despeito das diferenças entre as correntes do pensamento construtivista, seus teóricos compartilham o interesse em compreender como o processo ou a prática constitui os sujeitos. Compartem a questão intersubjetiva desse processo e o fator cognitivo envolvido, ambos elementos endógenos à interação entre os atores (WENDT, 1992; 1999). Nesse sentido, diferenciavam-se, como dito, dos representantes do chamado *mainstream*, que concebiam as características do sistema internacional como dadas, sendo exógenas à interação e, assim, descartavam qualquer diálogo sobre

⁴ Quanto à base teórica construtivista, importante que se ressalte sua heterogeneidade, bem como a relevância de outros autores, como Friedrich Kratochwil, Nicholas Onuf, John Ruggie, Ann Tickner, algo apontado pelo próprio Wendt (1999) e por outros, como Adler (1999), em trabalho específico sobre a questão. No entanto, como não há margem para que se faça uma revisão teórica aprofundada, optou-se por basear a análise no pensamento Wendt, argumentando sob sua perspectiva estruturalista, para, então, passar-se ao tema da dinâmica das normas.

⁵ Entre as obras relevantes, pode-se citar Keohane e Nye (2012), Keohane (1984) e Waltz (1979).

construção social de interesses e identidades. Segundo afirmou Wendt (1992), os interesses dos atores são definidos a partir do contexto, e em tais interesses é que se baseará suas identidades.

As relações entre os agentes no sistema internacional, nesse sentido, são parte de um processo social contínuo. No nível internacional, os diferentes Estados se inter-relacionam, sendo afetados por essa estrutura que os influencia, moldando, a partir disso, seu comportamento e a própria estrutura. Dessa relação dual é construído o comportamento dos Estados perante seus pares, bem como um compartilhamento das normas da relação (WENDT, 1999). Há uma mutualidade esperada no comportamento dos atores, cujas expectativas produzidas incidem sobre o comportamento, afetando identidades e interesses. Embora se refira, expressamente, ao termo cooperação, a menção direta a Wendt, abaixo, contribui para a discussão sobre a socialização das normas:

O processo de criar instituições se refere à internalização de novos entendimentos do eu e do outro, de aquisição de novos papéis de identidade, não apenas de criar constrangimentos externos ao comportamento de atores exogenamente constituídos. Mesmo se não pretendido dessa forma, em outras palavras, o processo pelo qual egoístas aprendem a cooperar é, ao mesmo tempo, um processo de reconstrução de seus interesses em termos de compromissos compartilhados às normas sociais (WENDT, 1992, tradução nossa⁶).

Compreende-se, assim, que dito compromisso compartilhado com as normas sociais entre os Estados importa à internalização das normas emanadas das práticas no sistema internacional. Isso decorreria dessa interação sistêmica, gerando conhecimento e expectativas comuns entre os atores. Organizações Internacionais, como se verá adiante, são ambientes interacionais que passaram a figurar de forma relevante nas relações entre os atores internacionais, caso da Organização Internacional do Trabalho (OIT), origem da convenção analisada neste trabalho.

A despeito de que a OIT tenha surgido no início do século XX, foi em meados desse século que o número dessas organizações internacionais governamentais (OIGs) aumentou, assim como o das não-governamentais (ONGs). No pós-Segunda Guerra Mundial (1939-1945), vários fatores, tal como a proliferação do número de Estados, influenciaram para isso. Em termos teóricos, considera-se ditas organizações como espaços sociais de convivência, os quais são modificados e modificam a interação entre os atores. Entende-se daí que os Estados, enquanto agentes, acabam por adaptar seu comportamento a tal realidade social em que estão inseridos (HERZ; HOFFMANN; TABAK, 2015), isto é, a essa multiplicidade de fóruns de interação, ressaltado aqui o papel das OIGs.

De acordo com Herz, Hoffman e Tabak:

⁶ Texto original: “*The process of creating institutions is one of internalizing new understandings of self and other, of acquiring new role identities, not just of creating external constraints on the behavior of exogenously constituted actors. Even if not intended as such, in other words, the process by which egoists learn to cooperate is at the same time a process of reconstructing their interests in terms of shared commitments to social norms*”.

Na medida em que Estados são tratados como entidades sociais embutidas em um sistema social internacional, eles podem ter seus interesses e identidades moldados por uma ação produzida no âmbito internacional, possivelmente por organizações internacionais. As políticas externa e doméstica dos Estados podem ser influenciadas por normas internacionais, muitas vezes produzidas e difundidas pelas organizações internacionais (HERZ; HOFFMANN; TABAK, 2015, p. 53).

A complexificação das relações entre os Estados na segunda metade do século XX e, em decorrência, o aumento das Organizações Internacionais Governamentais, analisando-se sob a perspectiva construtivista, acabou por dotá-las de diversos papéis no ambiente internacional. Em que pese o fato de terem sua existência dependente dos Estados que as formalizaram, por meio de sua atuação, diz-se que as OIGs podem acabar reunindo certo grau de independência da influência estatal, fato que as permite criar, transmitir e reafirmar normas e regras, cujo conteúdo pode reforçar ou retirar a legitimidade de determinados comportamentos dos Estados (BARNETT; FINNEMORE, 1999).

Acerca disso, segundo Michael Barnett e Martha Finnemore, de acordo com os argumentos weberianos “sobre a burocracia e institucionalismo sociológico no que se refere ao comportamento organizacional, (...) a autoridade legal-racional incorporada pelas OIGs é o que as confere poder independente dos Estados que as criaram (...)” (BARNETT; FINNEMORE, 1999, p. 699, tradução nossa⁷). Ao se levar em conta os argumentos destes autores, portanto, pode-se suscitar que ditas organizações acabem por estar dotadas de certa capacidade de formalizar normas de conduta na esfera internacional. Assim, apesar de existirem em razão desses mesmos Estados, em alguma medida, nem sempre poderão ser eles os decisores diretos do conteúdo normativo por elas produzido.

As OIGs, nessa linha de raciocínio, contribuem para que o comportamento dos agentes no sistema internacional se pautem por um conjunto ideacional comum, minimamente aceito pelos demais pares que interagem entre si. O seu não cumprimento termina por acarretar reprovações, mesmo que tácitas, dos demais atores, o que compele a que se reproduzam os entendimentos conformados a partir da interação na estrutura social. Ao mesmo tempo, levando-se em conta que seu cumprimento pode representar um grau de aprovação, os agentes tendem a reproduzir aquilo que emerge da relação com os demais e é sustentado pela estrutura.

Dois fatores dão bases ao poder das OIGs e, como mencionado, lhes possibilita agir com certa autonomia e independência dos Estados: o caráter legítimo de autoridade racional-legal que incorporam e controle que exercem sobre as informações e a expertise técnica acerca do tema em que detêm especialidade. Concernente a isso, de acordo com Barnett e Finnemore (1999):

⁷ Texto original: “Drawing on long-standing Webberian arguments about bureaucracy and sociological institutionalist approaches to organizational behavior, we argue that the rational-legal authority that IOs embody gives them power independent of the states that created them”.

O poder das OIGs, e burocracias, em geral, é que elas se apresentam como impessoais, tecnocráticas e neutras – não como se exercessem poder, mas, em vez disso, servindo aos outros; a apresentação e aceitação dessas afirmações são críticas para sua legitimidade e autoridade (BARNETT; FINNEMORE, 1999, p. 708, tradução nossa⁸).

Isso considerado, percebe-se que tais formas de autoridade moderna, representadas pelas OIGs, são dotadas de elementos entendidos como racionais, e, assim, proliferam um conhecimento socialmente reconhecido e tido como relevante. A partir disso, sua legitimidade lhes possibilita produzir regras e objetivos a serem perseguidos pelos agentes. Nada mais do que essa racionalidade é o que promove o poder dessas organizações burocráticas (BARNETT; FINNEMORE, 1999), fazendo com que os mesmos Estados que as criaram acabem buscando se adaptar às normas por elas criadas.

Desde o começo do século XX, e com grande aumento na relevância a partir dos anos 1950, o cientificismo também passou a ganhar cada vez mais importância na produção de políticas. Na esfera global, a propagação de órgãos burocráticos internacionais, como, por exemplo, a própria Organização Internacional do Trabalho, veio a contemporizar o interesse próprio de Estados nas discussões em torno da produção de políticas e diretrizes conjuntas, no sentido de promover a maior parcimônia. De tal maneira, em consonância com o que se vem discutindo, ditas organizações “ensinam” valores aos Estados, como o caso das políticas científicas (FINNEMORE, 1993).

Ao lado disso, a própria sociedade civil aparece como importante fonte de pressão para que as OIGs alterem suas prescrições. As mudanças que ocorreram no ambiente internacional, mencionadas anteriormente, e que promoveram a proliferação de Organizações Internacionais, as quais aqui vistas como produtoras e propagadoras de normas, também erigiram maior participação da sociedade civil em nível global. De acordo com Ronnie Lipschutz (1992), uma série dessas organizações passou a surgir na década de 1970. Sua importância reside em que são um forte elemento de consciência global, advogando por diferentes temas e, de tal maneira, contribuindo para que se alterem as crenças dos atores no sistema internacional e, por conseguinte, o próprio sistema (LIPSCHUTZ, 1992).

A esse respeito, Martha Finnemore analisa a questão do surgimento de órgãos especializados em políticas científicas em diferentes Estados e como essas burocracias ganharam legitimidade e foram sendo reproduzidas por outros, afirmando, em suas conclusões, que as:

Políticas e estruturas dos Estados são influenciadas por fatores sistêmicos intersubjetivos, especialmente por normas promulgadas no âmbito do sistema internacional. Nesse caso [analisado por ela], Estados foram socializados pelas organizações internacionais e comunidade internacional de especialistas – nesse

⁸ Texto original: “*The power of IOs, and bureaucracies generally, is that they present themselves as impersonal, technocratic, and neutral-as not exercising power but instead as serving others; the presentation and acceptance of these claims is critical to their legitimacy and authority*”.

caso, cientistas – a aceitar a promoção e direção da ciência como uma necessidade (FINNEMORE, 1993, p. 593, tradução nossa⁹).

Portanto, essas normas que surgem no ambiente internacional, decorrentes da interação sistêmica, cumprem um ciclo desde sua criação até a internalização pelos Estados. Esse ciclo, conforme o argumento de Martha Finnemore e Kathryn Sikkink (1998), é composto por três fases ou estágios: 1) emergência/surgimento da norma, momento em que os “empreendedores normativos” (*norm entrepreneurs*, em inglês) tratam de convencer os Estados de sua relevância; 2) a ampla aceitação, ou ‘efeito cascata da norma’, onde há uma maior propagação entre os Estados; e, ao fim dessa “cascata”, sobrevém a 3) internalização, quando o comportamento previsto na norma ganha naturalização, não havendo mais debates públicos quanto ao assunto (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

Quanto a isso, o último ponto que aqui se retoma é quanto à alteração de comportamento dos Estados. Como argumentado acerca da perspectiva construtivista, entende-se que a questão cognitiva, isto é, o compartilhamento de crenças e princípios pelos atores no ambiente sistêmico, é um elemento importante para moldar seu comportamento. Em razão disso, o papel do empreendedor normativo, podendo ser este uma OIG, guarda relevância na propagação de informações e promover o debate em torno da norma em proposição. Ela sempre irá surgir com alta contestação, até haja um ponto de inflexão e, então, sua adoção (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

Conforme observam Finnemore e Sikkink:

Acadêmicos há tempos perceberam que legitimação é importante para os Estados e reconheceram o papel das fontes internacionais de legitimação em moldar seu comportamento. (...) Certamente, há custos que vêm conjuntamente ao rótulo de ‘Estado desonesto’ nas interações internacionais, visto que isso implica em perda de reputação, confiança e credibilidade (...) (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 903, tradução nossa¹⁰).

Diante do discutido, ao se considerar a ampliação dos ambientes de interação no sistema internacional, caso do número de OIGs no pós-Segunda Guerra, percebe-se que aumenta a socialização entre os Estados. De maneira concomitante, o surgimento do mencionado cientificismo na produção de políticas em esfera global, entranhado por essas organizações técnico-burocráticas, e incluindo-se aí a participação da sociedade civil, adveio como um contrapeso à vontade sumamente política dos Estados ao definir seu comportamento. Na medida em que uma norma vai se

⁹ Texto original: “*State policies and structures are influenced by intersubjective systemic factors, specifically by norms promulgated within the international system. In this case, states were socialized by international organizations and an international community of experts - in this case scientists - to accept the promotion and direction of science as a necessary and appropriate role*”.

¹⁰ Texto original: “*Scholars have long understood that legitimation is important for states and have recognized the role of international sources of legitimation in shaping state behavior. (...)67 Certainly there are costs that come with being labeled a "rogue state" in international interactions, since this entails loss of reputation, trust, and credibility (...)*”.

legitimando, mais ela tende a ser reproduzida pelos Estados, visto que buscam garantir a dita “reputação” perante seus pares, fazendo com que os demais também se sintam impelidos a entrar em conformidade.

Acerca disso é que se tratará de abordar na seção seguinte, com surgimento da Convenção n° 169 da OIT, importante documento sobre os direitos dos povos indígenas. Para isso, parte-se de um breve histórico a respeito do instrumento que o precedeu, a Convenção n° 107, bem como do contexto que propiciou ambas, a fim de apontar sua diferenciação e dialogar com a base teórica. Ao fazer essa discussão, pretende-se, na seção final, discutir a questão da mudança do comportamento brasileiro, numa espécie de “antes e depois” da internalização adiante analisada.

3. A CONVENÇÃO N° 169 DA OIT, DE 1989, SOBRE POVOS INDÍGENAS E TRIBAIS: AFASTAMENTO DA DOCTRINA DA TUTELA

Apesar de não ser foco direto do objetivo perseguido nesse trabalho, importante comentar que a criação de normas legais pelo Estado relacionadas aos povos indígenas ocorre desde o começo da colonização do continente americano. Entretanto, acompanhando o que se comentou quanto ao surgimento das OIGs, foi somente no século XX, e em decorrência de tais organizações, que foram surgindo normas de maior alcance tratando dessa relação entre povos nativos e Estados modernos, ensejadas pela proliferação desses fóruns de discussão. Nesta seção, então, analisa-se, de maneira breve, as mudanças no contexto internacional que possibilitaram o surgimento da Convenção n° 169 da OIT.

Desde a conformação do atual sistema moderno de Estados, consolidado, como se costuma abordar nas Relações Internacionais, pela Paz de Westfália, em 1648, a preocupação dos novos Estados soberanos ocidentais era reger a relação entre si, a fim de manter a ordem. Sociedades não-europeias não eram tidas como pares equivalentes, visto que eram percebidas como primitivas, além de não se organizarem, social e politicamente, da mesma maneira. A atenção somente se voltaria a elas no século XIX, quando argumentos “salvacionistas” se fortaleceram, no sentido de que o europeu-ocidental incorporou uma ideia de “missão civilizadora”, por meio da qual buscava assimilar os indígenas, ocidentalizá-los e, assim, tirá-los do atraso (ANGHIE, 2006).

Antes de se avançar nesta discussão, cumpre que, minimamente, se aborde acerca das raízes da doutrina da tutela no direito internacional. A respeito disso, o trabalho de Francisco de Vitoria, adepto da doutrina naturalista e teológica, se encontra frequentemente como sendo um dos textos que inauguram o Direito Internacional moderno. Embora divergisse de pensadores que viam os indígenas como desprovidos de qualquer direito, Vitoria considerava tais povos como sendo governados por um direito natural básico e dotados de razão, o que não o impedia de nutrir a visão da época, de que se tratavam de seres atrasados, primitivos. De acordo com Antony Anghie, “Vitoria

suger[ia] que um governo apropriado deve[ria] ser estabelecido sobre os índios pelos espanhóis, os quais, disse ele, deve[ria]m governar como **tutores** dos índios incivilizados” (ANGHIE, 2006, p. 743, tradução¹¹ e negrito nossos). O que se veria, daí para adiante, seria a consolidação da posição tutelar do branco europeu sobre os povos indígenas, tidos como incivilizados.

Retomando o mencionado ao início, os povos indígenas e suas formas de organização sociopolítica permaneceriam não sendo reconhecidos como corpos políticos perante o ambiente internacional, reconhecimento que se manteve reservado às instituições políticas que reproduziam o modelo europeu-ocidental de organização política. Durante o século XIX, a doutrina que passou a se consolidar como predominante no Direito Internacional foi a positivista, cujo corolário ressaltava a razão humana sobre a ideia de um direito natural¹², divino. Assim, mantendo a superioridade das instituições baseadas na racionalidade ocidental, somente seria capaz de contrair deveres e exercer direitos, bem como de garantir a não interferência externa, o Estado moderno, dotado de soberania e, por conseguinte, de igualdade perante seus pares (ANAYA, 2000).

Inaugurado o século XX, tendo a doutrina da tutela como guia para a forma de tratamento do Estado moderno, ocidental, para com os povos indígenas “incivilizados, era necessário que estes fossem levados ao caminho do desenvolvimento. Esse posicionamento tutelar, encampado, individualmente, pelos Estados, restou expresso no Pacto da Liga das Nações, firmado em 1919, ao fim da Primeira Guerra Mundial (1914-1919) (FIGUEROA, 2009). Como pode ser visto, o Artigo 22 do documento predisponha que a tutela se direcionava aos territórios e colônias não independentes previamente à guerra, e, assim, “ainda incapazes de se dirigirem por si próprios nas condições particularmente difíceis do mundo moderno” (LIGA DAS NAÇÕES, 1919, p. 8).

O mesmo artigo afirma que seria uma missão sagrada de civilização garantir o desenvolvimento e bem-estar desses povos. Às nações desenvolvidas, que assim se autoafirmavam, estaria confiada a tutela dos povos considerados atrasados. Junto com a Liga das Nações, criou-se a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Essa organização foi a primeira a direcionar atenção específica aos direitos dos povos indígenas, em razão da massiva exploração desses povos como massa trabalhadora, situação que começou a ser estudada em 1921. A OIT, além disso, foi o único órgão internacional a demonstrar interesse contínuo pela questão dos indígenas desde a década 1910 (MACKAY, 2002).

Cerca de três décadas após o início dos estudos aludidos, houve o surgimento do, até então, documento jurídico de maior escopo a abordar com exclusividade a questão dos direitos dos povos indígenas, a Convenção nº 107, de 1957, da OIT (MACKAY, 2002). Contudo, apesar de sua relevância, o documento reproduzia o caráter integracionista e tutelar que ainda predominava no

¹¹ Texto original: “*Vitoria suggests that proper government must be established over the Indians by the Spanish, who, he argues, must govern as trustees over the uncivilised Indians*”.

¹² Dada a extensão e foco deste trabalho, entende-se não ser possível avançar, com maiores detalhes, na discussão sobre o histórico da transição entre a doutrina naturalista e a positivista. Sugere-se, então, para mais detalhes, a leitura de James Anaya (2000).

Direito Internacional. Seu próprio preâmbulo afirmava que a Convenção tratava da proteção e integração dos povos indígenas (ONU, 1957). A partir da década de 1960, foi crescendo, paulatinamente, o movimento indígena, bem como se buscava novas formas de articulação com organizações que advogavam por sua causa, no intuito de lutar por seu direito à diferença (FIGUEROA, 2009).

Tal crescimento ganhava força com documentos assinados durante aquela década, como a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, em 1965, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966, todos reafirmando o princípio da igualdade e da livre determinação como direito fundamental. Augusto Willemsen-Díaz, funcionário da ONU à época, desempenhou papel fundamental para que as demandas dos povos indígenas chegassem a ser ouvidas no âmbito da organização, contribuindo na criação do Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas (GTPI), em 1985. Segundo ele, a criação do Grupo favoreceu o significativo aumento da participação dos indígenas nos debates relativos a seus direitos no âmbito da ONU, chegando-se ao ponto de se ter cerca de mil participantes em certas sessões (WILLEMSSEN-DÍAZ, 2010)¹³.

A importância do GTPI também foi reforçada por Asbjørn Eide, seu primeiro presidente, o qual afirmou que, afora sua importância para a superação da Convenção nº 107, o Grupo se “converteu em um trampolim para sua participação¹⁴ nas grandes cúpulas organizadas durante os anos 90” (EIDE, 2010, p. 38-39, tradução nossa¹⁵). Assim, a doutrina da tutela e da integração passava a se tornar cada vez mais insustentável:

Devido a sua falta de respeito pela cultura e identidade indígena, o Convênio se converteu em uma “vergonha” para a OIT e, portanto, em 1986 se decidiu que deveria ser revisado de acordo com o princípio de que os povos indígenas deveriam “gozar de tanto controle quanto fosse possível sobre seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural”¹⁶ (MACKAY, 2002, p. 10, tradução nossa¹⁷).

Toda a movimentação observada à época em torno da questão fez com que um comitê de peritos fosse convocado no âmbito da OIT, o qual, em 1986, decidiu pela necessidade de se reformar a Convenção nº 107, a fim de atender as demandas realizadas pelos povos indígenas. Nesse sentido,

¹³ Para estudo mais aprofundado sobre os Direitos dos Povos Indígenas e a ONU, sugere-se ver Charters e Stavenhagen (2010).

¹⁴ No texto “Cultura” e cultura: conhecimentos tradicionais e direitos intelectuais, Cunha (2009) faz uma discussão aprofundada acerca dos diferentes regimes de conhecimento, debatendo como os povos indígenas necessitam adaptar sua linguagem para que possam se adaptar e/ou usufruir das normas internacionais, tendo como exemplos o Relatório Brundtland, de 1989, intitulado de Nosso Futuro Comum, e a Convenção sobre a Diversidade Biológica, de 1993.

¹⁵ Texto original: “convirtió en un trampolín para su participación en las grandes cumbres organizadas durante los años 90”.

¹⁶ As aspas são originais do autor, em referência a Berman (1988).

¹⁷ Texto original: “Debido a su falta de respeto por la cultura e identidad indígena, el Convenio se convirtió en una ‘verguenza’ para la OIT y, por lo tanto, en 1986 se decidió que debía ser revisado de acuerdo al principio de que los pueblos indígenas deberían ‘gozar de tanto control como fuera posible sobre su propio desarrollo económico, social y cultural’”.

era preciso que se afastasse o caráter de tutela, se abandonassem os propósitos integracionistas, isto é, que se alterassem os princípios básicos almejados. Assim, em 1989, na Conferência Internacional daquele ano se aprovou a assinatura da Convenção nº 169 da OIT sobre os povos indígenas e tribais, documento este que veio a revisar o seu predecessor (CORDEIRO, 1999).

Desde seu início, a nova Convenção já deixou claras as intenções de sua criação, dos porquês de se adotar um novo documento direcionado aos povos indígenas. Conforme o texto, dentre outras motivações expressas, era preciso que se observasse a evolução do Direito Internacional, bem como a situação dos indígenas nas distintas regiões do globo. Mais especificamente, dispôs o instrumento: a “necessidade de corrigir a orientação assimilacionista das normas anteriores”; que se reconhecessem “as aspirações desses povos de assumir o controle sobre suas próprias instituições e formas de vida”; e se chamava a “atenção para as importantes contribuições de povos indígenas e tribais para a diversidade cultural e a harmonia social e ecológica da humanidade” (ONU, 1989, p. 13).

Percebe-se, então, que a pressão dos movimentos da sociedade civil que surgiram a partir da década de 1960, e que ganharam força nos anos posteriores, teve importante papel para que se lograsse a revisão do viés tutelar e integracionista da qual era dotada a Convenção nº 107. Nesse sentido, como se verá nos trechos abaixo citados, a fim de reconhecer o direito desses povos à diferença, à autonomia em seus assuntos internos, os dispositivos reformados deixam isso claro, como se vê:

Artigo 2º

1. Os governos terão a responsabilidade de desenvolver, **com a participação dos povos interessados**, uma ação coordenada e sistemática para proteger seus direitos e garantir respeito à sua integridade.
2. Essa ação incluirá medidas para:
(...)
 - b) promover a plena realização dos direitos sociais, econômicos e culturais desses povos, **respeitando sua identidade social e cultural, seus costumes e tradições e suas instituições;**
 - c) ajudar os membros desses povos a eliminar quaisquer disparidades socioeconômicas entre membros indígenas e demais membros da comunidade nacional de uma maneira **compatível com suas aspirações e estilos de vida** (OIT, 2011, p. 16, negrito nosso).

Ainda, recordando a questão da tutela e de como se previa que os Estados ditos modernos deveriam guiar o desenvolvimento dos povos atrasados, observe-se o Artigo 7º:

1. Os povos interessados terão o direito de definir suas próprias prioridades no processo de desenvolvimento na medida em que afete sua vida, crenças, instituições, bem-estar espiritual e as terras que ocupam ou usam para outros fins, e de controlar, na maior medida possível, seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, eles participarão da formulação, implementação e avaliação de planos e programas de desenvolvimento nacional e regional que possam afetá-los diretamente (OIT, 2011, p. 19).

Com os dois excertos trazidos acima, percebe-se que, ao menos formalmente, a Convenção nº 169 da OIT reconheceu a diversidade dos indígenas. O documento assegura sua participação nas decisões que lhes dizem respeito, define o dever de que se realizem, plenamente, seus direitos sociais, econômicos e culturais, bem como demanda respeito por suas tradições e costumes, assim como prega pela garantia de que possam viver conforme suas aspirações e cosmovisões.

Dialogando, visto isso, com aquilo que se abordou sobre a perspectiva teórica construtivista, fica realçado o papel dos fóruns internacionais de discussão como meio de socialização dos Estados e membros da sociedade civil. Ao passo que o contexto das relações sistêmicas fazia surgir documentos jurídicos internacionais novos, as interações ocorridas impulsionavam sua adoção pelos Estados. Paralelamente, a criação de um grupo específico para lidar com a questão indígena, formado tanto por especialistas quanto representantes da sociedade civil, fomentava a modificação nas normas e valores compartilhados pelos atores, afetando seus interesses. Diante disso, a seguir, analisa-se a questão da tutela sobre os povos indígenas no Brasil e o comportamento desse Estado após a ratificação da Convenção nº 169 da OIT.

4. A QUESTÃO DA TUTELA NO BRASIL E A RELAÇÃO COM OS POVOS INDÍGENAS, SEGUNDO OS RELATÓRIOS DAS ONU DE 2009 E 2016, APÓS A RATIFICAÇÃO DA CONVENÇÃO Nº 169 DA OIT

Para início de discussão nesta seção, ao se trazer o debate para o caso brasileiro, inicia-se por uma breve introdução da questão da tutela no país, dialogando com o que se comentou acima, de maneira sucinta e desde a perspectiva sistêmica, acerca do posicionamento tutelar que os Estados direcionavam aos povos indígenas. Nesse sentido, nas idas e vindas do comportamento do Estado brasileiro em sua relação com esses povos, pode-se traçar um paralelo com as concepções difundidas no ambiente internacional, em função de que sua toada ia se alterando, minimamente, em conformidade com os preceitos que iam se difundindo em tal esfera.

Desde o início da colonização do território que conforma o Brasil, a relação foi de dominação sobre os povos originários. A regra de avanço sobre o território considerado como virgem se manteve ao longo dos séculos, cujas formas de agir, até a vinda da Coroa Portuguesa para o Brasil, oscilavam conforme o embate entre os interesses da própria Coroa, dos colonos e dos missionários jesuítas, estes últimos freando a ânsia escravizadora dos anteriores. A partir do século XIX, com a vinda da Corte, o ímpeto na conquista de territórios aumentou, retomando-se a violência nas ações sob a vontade unificada pela presença da realeza. Entre 1808, ano da chegada, até a Proclamação da República, em 1889, manteve-se a discussão sobre o trato que deveria ser dado aos indígenas, agora já no seio do nascente Estado brasileiro. Não se alteraria, entretanto, o desejo de conquista de seus territórios e a visão tutelar sobre esses povos: até o final do século XIX, buscava-se sua catequização,

tornando-os súditos da Coroa; após isso, sua civilização, convertendo-os em mão-de-obra para o Estado em formação. Cerceava-se sua autonomia sob o argumento de seu atraso e primitivismo (MADRUGA, 2019).

Acompanhando o ritmo do que ocorrera no âmbito internacional, a virada do século XIX para o XX representou o fortalecimento da visão positivista no Brasil, representada no plano burocrático sobre a forma de controle estatizada. À frente dessa missão foi posto o Marechal Cândido Rondon, positivista, o qual era reconhecido pela forma humanitária com que guiava suas expedições exploratórias. Segundo a descrição de Pacheco de Oliveira sobre o período:

A representação romântica do século XIX sobre os autóctones foi retomada por Rondon e seus seguidores. Como positivistas, eles viam porém os indígenas como representantes do estágio mais primitivo da humanidade, composto por formas sociais simples, pelo animismo e por tecnologia rudimentar. Largados à sua própria conta pelo interior do país, não conseguiriam sobreviver aos avanços da sociedade moderna nem escapar do extermínio. Era uma obrigação moral do Estado, portanto, protegê-los das frentes de expansão e permitir que lentamente se adaptassem ao mundo contemporâneo, de vez que tais populações teriam que fazer apenas em algumas gerações o percurso que a humanidade percorrera em milhares de anos (PACHECO DE OLIVEIRA, 2014, p. 137).

Rondon esteve à frente do primeiro órgão brasileiro especializado no assunto, o Serviço de Proteção ao Índio (SPI), criado em 1910, por meio do qual, como visto acima, embora se buscasse um tratamento mais brando para com os indígenas, se manteve o caráter infantilizante da tutela. Imerso em corrupção desde a década de 1950, já no regime militar, o SPI foi desativado, dando lugar à Fundação Nacional do Índio (FUNAI), em 1967.

O novo órgão manteve os princípios existentes, em consonância com as intenções do governo militar de expandir o Estado sobre a região amazônica. No entanto, desde a década de 1950, época em que se criou a Convenção nº 107 da OIT, crescia a ideia de que, mesmo com a tutela do Estado para alcançar a civilização, os indígenas deveriam poder fazê-lo no seu próprio tempo e com o espaço necessário para manter seus modos de vida. Ademais, crescia o número de organizações defensoras dos direitos humanos e dos povos indígenas, tanto no âmbito local quando no internacional. Nessa conjuntura, “o regime militar brasileiro aprovou o Estatuto do Índio, Lei 6001/1973, de teor assimilacionista e tutelar, mas que ainda assim lançou as bases que permitiram a luta pelo direito às terras que ocupavam os povos indígenas, em meio à desenfreada corrida às terras amazônicas” (SOUZA LIMA, 2015, p. 439).

Com tudo isso, com o receio da redundância, reitera-se que se mantinha o caráter assimilacionista e tutelar, além de que, tal como no período colonial e excetuando-se o período em que o SPI seguia a liderança de Rondon, a violência no trato com os indígenas persistia. No entanto, como afirma Gersem dos Santos Luciano, o período do início da década de 1970 até a promulgação da Constituição Federal de 1988 “foi um período extremamente rico, principalmente no que diz respeito às mobilizações indígenas desde os níveis locais e regionais até as grandes mobilizações do

início da década de 1980 em favor dos direitos indígenas, no processo constituinte que culminaria em importantes conquistas” (LUCIANO, 2006, p. 76)¹⁸. A Carta Magna, em seu artigo 231¹⁹, entre outros, terminou por reconhecer o direito à diferença aos indígenas, interrompendo, na formalidade, o longo período tutelar.

Feita essa breve discussão a respeito da questão da tutela no Brasil, passa-se ao debate acerca da ratificação da Convenção nº 169 da OIT pelo país. Com a interrupção do histórico de assimilacionismo e dominação, em nível local, após a promulgação da Constituição de 1988, a assinatura da referida convenção representaria aos indígenas um importante instrumento internacional a seu favor. Antes de analisar o comportamento brasileiro direcionado aos indígenas, discorre-se, rapidamente, sobre o assunto da ratificação e os empecilhos implicados com isso.

4.1. A RATIFICAÇÃO DA CONVENÇÃO Nº 169 PELO BRASIL

Conforme se mencionou anteriormente, a Convenção nº 169 da OIT, assinada em 1989, foi um importante marco no que trata dos direitos dos povos indígenas, em razão de que, observando as demandas dos movimentos sociais que ocorreram a partir da década de 1970, o instrumento jurídico afastou o caráter integracionista ou assimilacionista, reconhecendo, internacionalmente, o direito desses povos à diferença. Em razão dessas mudanças, alguns de seus temas se tornaram bastante discutidos e, por conseguinte, acabaram sendo motivos de questionamentos e morosidade no processo de ratificação por alguns países, como é o caso do Brasil.

À época da assinatura da Convenção, o Brasil acabava de ter promulgada sua nova Constituição Federal, em 1988, cuja relevância histórica se dá por marcar, em definitivo, a redemocratização do país após ter estado por 21 anos sob regime ditatorial, governado por forças militares. O documento só seria ratificado pelo país em 2002, após mais de uma década de discussão, entrando em vigor no ano seguinte. Três temas representaram as maiores complicações para concordância com a Convenção: a nova utilização do termo “povos”, em vez de “populações”; a questão da propriedade e posse da terra pelos indígenas; e a incompatibilidade com a política indigenista ainda vigente, representada no Estatuto do Índio (CORDEIRO, 1999).

A primeira das questões controversas, como dito, foi a adoção do termo povos pela nova convenção, o qual consta no próprio título do documento. A respeito disso, a desconfiança residia em que os Estados temiam, e nisso inclui-se o Brasil, de que isso poderia ameaçar a soberania e a integridade territorial dos países, implicando, como se cogitava, no que se entendiam como direitos de autodeterminação com sentido de secessão. Então, quanto ao Brasil, o “reconhecimento de ‘povos’

¹⁸ Para maior detalhamento acerca da tutela sobre os indígenas no Brasil e as mudanças ocorridas com a redemocratização, sugere-se consultar Souza Lima (2015), Garfield (2011), Madruga (2019).

¹⁹ Texto do *caput* do artigo: “São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens” (BRASIL, 1988).

diferentes ao ‘povo brasileiro’ levantou rumores no interior do Congresso respeito a uma possível desintegração do Estado, devido às conotações do termo ‘povo’ com os direitos de autodeterminação” (FIGUEROA, 2009, p. 23).

Ao mesmo tempo, essa identificação como “povos” era fundamental aos indígenas, em função de ser crucial para que seu direito à diferença fosse garantido, que deixariam de ser considerados como mais uma “parcela” da população dos Estados (FIGUEROA, 2009). Para que se resolvesse a controvérsia, o seguinte dispositivo foi incluído na Convenção:

Artigo 1º

3. A utilização do termo "povos" na presente Convenção não deverá ser interpretada no sentido de ter implicação alguma no que se refere aos direitos que possam ser conferidos a esse termo no direito internacional (ONU, 1989, s.p.).

A inclusão desse dispositivo, portanto, logo ao início do texto, afastava a temeridade quanto a um possível direito à secessão a que se estaria deixando margem aberta.

A segunda questão controversa para o Brasil dizia respeito à questão da propriedade das terras habitadas pelos povos indígenas. Segundo previsto na Convenção, em seu Artigo 14, os Estados deveriam reconhecer o direito de propriedade e posse das terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, bem como tratar de identificá-las, a fim de que seu direito pudesse ser protegido (ONU, 1989). Em contrapartida, a Constituição Federal brasileira reconhece apenas a posse aos indígenas, não a propriedade de suas terras, em função de que isso implicava em um conflito legal (CORDEIRO, 1999). Apesar da discussão gerada, o impasse acabaria dirimido se dando atenção ao Artigo 34 da Convenção, que flexibiliza tal entendimento, ressaltando que as medidas nela estipuladas devem levar em conta as peculiaridades de cada país.

A terceira e última questão se referia ao afastamento do viés assimilacionista e integracionista, representado pela Convenção nº 107, com a qual o Estatuto do Índio, de 1973, guardava compatibilidade. Conforme o comentário de Ênio Cordeiro, havia resistência, por parte dos representantes do Estado, em se alterar a compreensão a respeito do tema:

O relatório do grupo interministerial de trabalho considerou, na época, que a expressão “assimilacionista” não refletia com fidelidade o espírito da Convenção nº 107. Esta e também o Estatuto do Índio (Lei nº 6001/73) tinham por objetivo a integração harmoniosa dos silvícolas à comunhão nacional (CORDEIRO, 1999, p. 130).

Percebe-se, portanto, que, mesmo com todas as mudanças ocorridas no cenário internacional, no sentido dos avanços que foram comentados, brevemente, a respeito do reconhecimento de direitos aos povos indígenas, os representantes brasileiros mantinham sua visão quanto à ideia de civilizar indígenas por meio de sua integração à sociedade nacional. Contudo, o próprio advento da Constituição Federal de 1988 marcou o reconhecimento da diferença cultural e

social dos indígenas, afastando os anseios assimilacionistas que ainda são vistos no Estatuto do Índio.

Além disso, ao fim, de acordo com o que já se comentou, a Convenção nº 169 foi ratificada pelo Brasil no ano de 2002, entrando em vigência um ano depois, conforme o próprio texto do documento. Ressaltando seu conteúdo, na linha do que se discutiu, o documento reforçou o afastamento do viés assimilacionista, o reconhecimento do direito à propriedade das terras que ocupam os indígenas e, portanto, demarcação das mesmas, a fim de que possam se desenvolver conforme sua própria visão de mundo e seus costumes. Tendo isso em conta, na próxima subseção, com base nos relatórios da ONU mencionados ao início, faz-se uma breve análise da situação dos indígenas no Brasil perante os direitos sacramentados na Convenção.

4.2. A SITUAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL, SEGUNDO OS RELATÓRIOS DA ONU DE 2009 E 2016

Pela primeira vez, no ano de 2009, foi publicado um documento da Organização das Nações Unidas (ONU) com foco na situação dos indígenas que habitam o território brasileiro, o *Relatório sobre a Situação dos Povos Indígenas do Brasil*²⁰ (ONU, 2009), elaborado pelo relator especial James Anaya. Inicialmente, o documento contextualiza, a partir de informações gerais, as questões sobre a terra e seus recursos naturais, bem como preocupações com o desenvolvimento e direitos humanos referentes aos indígenas. Ao mesmo tempo em que ressalta o caráter progressista da proteção legal vigente no Brasil desde 1988, o relatório afirma que se estimava que 38% dos indivíduos indígenas viviam em extrema pobreza, enquanto a média nacional estava estimada em 15,5% (ONU, 2009).

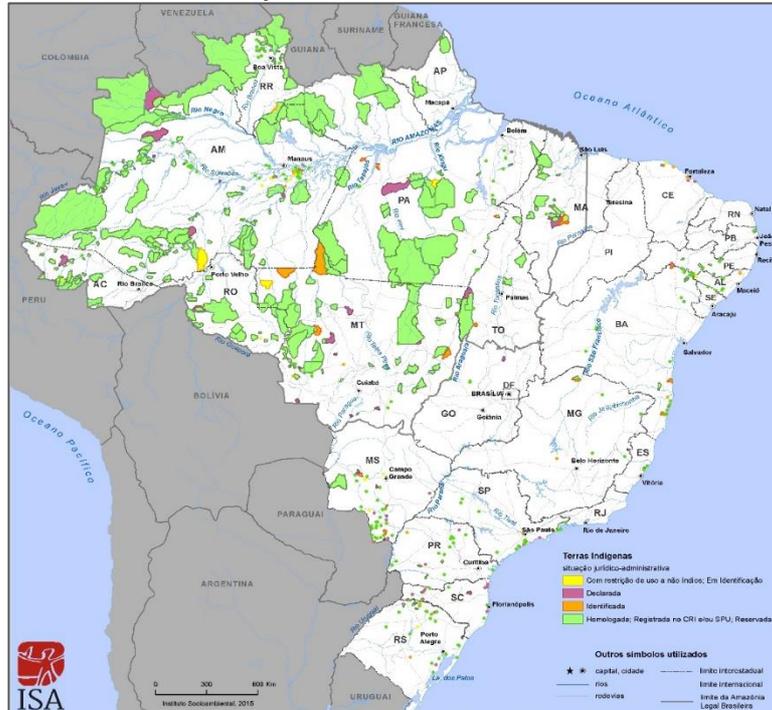
A questão do território, aliás, é considerada de extrema importância para os indígenas e a manutenção de suas formas de vida, ao mesmo tempo em que, para o Estado, como visto, discutir sua propriedade é um tema sensível. Para melhor compreensão, a Figura 1 ilustra por onde se encontram espalhadas as terras indígenas no Brasil. Nesse sentido, conforme o relatório, as difíceis situações em que se encontravam os indígenas se deviam a problemas relacionados ao território. Isso decorria da dificuldade na manutenção de suas terras, espaço em que poderiam exercer seu direito de se determinarem livremente, dado que sofriam com a morosidade dos processos de demarcação, assim como de invasões ilegais pela busca de recursos naturais.

A despeito das mudanças nas normas internacionais, como visto no breve histórico, e da ratificação do documento, o Estado brasileiro não demonstrava, conforme o relatório, alterar seu comportamento, visto que seguia sobrepondo seus interesses aos dos povos indígenas. A respeito disso, o documento menciona a decisão em torno da demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol (ilustrada na Figura 2) e a manutenção de sua possibilidade de interferência sobre o território,

²⁰ Em inglês: *Report on the Situation of Indigenous Peoples in Brazil*.

fazendo a crítica no sentido de que “o interesse de propriedade do Estado sobre as terras indígenas deveria operar somente como meio de proteção e não como meio de interferir no controle dos indígenas” (ONU, 2009, p. 17, tradução nossa²¹).

FIGURA I – LOCALIZAÇÃO E EXTENSÃO DAS TERRAS INDÍGENAS



Fonte: ISA (2019²²)

FIGURA II – TERRA INDÍGENA RAPOSA SERRA DO SOL



Fonte: ESTADÃO (2015).

²¹ Texto original: “State’s property interest in indigenous lands must operate only as a means of protection and not as a means of interference with indigenous control”.

²² Não há data de publicação da fonte da consultada. A data utilizada como referência se baseia no ano de última atualização dos dados da página, informado pelo próprio Instituto Socioambiental (ISA).

Nesse sentido, em que pese manter a propriedade formal das terras, o Estado deveria se abster da interferência nos territórios indígenas, e, além do mais, garantir que os territórios habitados por esses povos não sofressem invasões. O documento da ONU relata o depauperamento que esses povos acabaram por sofrer ao longo do tempo, o acometimento por enfermidades e o nível alto de mortalidade infantil, decorrentes da falta de garantia de acesso a seus territórios, de serem restritos a pequenos espaços de terra, as quais foram sendo parceladas. Todos fatores que iriam minando sua capacidade de subsistência e de manter seus modos tradicionais de vida (ONU, 2009).

No fim das contas, o relatório de 2009 ressaltava que o Brasil deveria afastar seu posicionamento paternalista perante os indígenas, algo que desde o final dos anos 1990 já vinha sendo, formalmente, combatido no ambiente internacional. Reafirmava que os povos indígenas deveriam ser consultados sempre que iniciativas do Estado influíssem em seus territórios, afora reiterar a importância de que fossem demarcadas as terras indígenas, agilizando os processos, alertando para os problemas de invasão e ocupação ilegal de ambos os territórios, demarcados e não demarcados (ONU, 2009). Sete anos depois, considerando a continuidade dos problemas referidos e, inclusive, a piora da situação, um novo relatório foi produzido.

O novo documento encomendado, produzido no ano de 2016, chamou atenção desde seu início à falta de progresso nas recomendações que haviam sido feitas no ano de 2009: “tem havido uma inquietante ausência de avanços para a implementação de suas recomendações e na solução de antigas questões de vital importância para os povos indígenas” (ONU, 2016, p. 1). Esse instrumento ficou a cargo da relatora especial Victoria Tauli-Corpuz, e sua principal motivação, como citado, foi a deterioração da situação indígena, como se lê no segundo parágrafo:

A visita da Relatora Especial foi impelida por solicitações por parte de povos indígenas do Brasil e pelas comunicações enviadas entre 2010 e 2015 pela Relatora Especial ao Governo com relação às comunidades indígenas no Mato Grosso do Sul e em Raposa Serra do Sol, aos projetos das hidrelétricas de Belo Monte e São Luiz do Tapajós, à demarcação de terras indígenas e aos ataques e assassinatos de pessoas indígenas defendendo seus direitos humanos (ONU, 2016, p. 3).

É importante que se observe que o documento reconheceu a tomada de várias medidas importantes pelo Estado brasileiro, como a atuação proativa de alguns de seus órgãos, como a Fundação Nacional do Índio e o Ministério Público federal, por proteger os direitos dos indígenas, tal como do Ministério da Cultura, por fomentar o reconhecimento da importância dos territórios para esses povos. Entretanto, também realça o aumento de assassinatos de indivíduos indígenas, os quais, em geral, ocorrem em contextos de disputa territorial oriundas da morosidade nos processos de demarcação (ONU, 2016).

Afora a estagnação dos processos de demarcação, o que é tratado como falta de vontade política, e do reconhecimento da importância dessa questão pelo Estado, outro assunto realçado é o da falta de consulta aos povos indígenas em relação aos projetos de desenvolvimento que os afetam, como é o caso, por exemplo, da construção da Usina de Belo Monte. Por todas as questões expostas

até aqui, a relatora faz a seguinte afirmação ao final do documento: “Como resultado desses desafios, a Relatora Especial acredita que, hoje, os povos indígenas enfrentam riscos mais graves do que em qualquer outro tempo desde a adoção da Constituição em 1988 (ONU, 2016, p. 31)”.

Recobrando o que se analisou sobre o relatório de 2009, restou apontado no documento que as atitudes paternalistas por parte do Estado brasileiro não haviam sido resolvidas, mesmo após mais de duas décadas da Constituição Federal de 1988 e de anos de vigência da Convenção nº 169 no país. Afora isso, notou-se que os problemas apontados naquele documento então persistiram e que, além do mais, houve o agravamento de alguns deles. Quanto a isso, reitera-se a manutenção dos imbróglis relacionados ao território e seus recursos naturais, algo de longa data já presente na relação entre o Estado e os povos indígenas, bem como a presença de violência, como o referido aumento nos assassinatos.

De tal maneira, pensando-se nos avanços formais que se analisou quanto às normas internacionais sobre os direitos dos povos indígenas, a despeito de tê-las internalizado, segue havendo violação por parte do Estado brasileiro. Regra geral, como apontado nos relatórios, prosseguem estagnados os processos demarcatórios de suas terras, os projetos de “interesse nacional” continuam sendo sobrepostos aos interesses e modos de vida dos indígenas e, por isso mesmo, seu reconhecimento como povo e sua livre determinação seguem sendo impedidos de se concretizar.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em primeiro lugar, por meio do breve debate em torno da perspectiva construtivista, tratou-se de demonstrar como há uma construção mútua na interação que ocorre entre os Estados no sistema internacional. Agentes e estrutura, assim, acabam por moldar e serem moldados, ao longo do tempo, por essas interações ocorridas. Em consequência disso, discutiu-se sobre o papel das Organizações Internacionais como meios de interação no ambiente internacional, enfocando o caso da OIT e o trato dado por ela aos direitos dos povos indígenas, algo que remonta ao começo do século XX.

Como visto, a OIT foi a organização que primeiro tratou, com exclusividade, o tema dos direitos dos povos indígenas até o surgimento de sua primeira Convenção concernente a eles, em 1957. As discussões que, a partir dela, foram suscitadas, além do mais, demonstraram a relevância da participação da sociedade civil para a evolução das normas internacionais. Dessa sorte, os movimentos sociais que surgiram e se fortaleceram nas décadas posteriores tiveram participação marcante para a superação da doutrina da tutela no espectro das normas internacionais, ensejando uma nova Convenção, em 1989, compreendendo uma nova forma de tratamento aos povos indígenas, a qual deveria ser observada pelos Estados-membros.

Por último, então, viu-se de maneira breve como se desenvolveu o tema da tutela no Brasil, chegando-se à sua superação formal, em 1988. Logo, abordou-se a internalização da Convenção nº 169 pelo Brasil, mencionando quais foram os principais pontos de divergência que estiveram em discussão e que, conseqüentemente, provocaram a morosidade em sua ratificação. Paralelamente, a fim de se analisar o comportamento do Estado, observou-se a situação dos povos indígenas no Brasil, tendo como base os relatórios da ONU de 2009 e 2016. Segundo estes documentos, embora tenha havido a internalização da Convenção, demonstrando a sintonia do país com os demais atores signatários do acordo e, assim, sinalizando sua mudança de comportamento, viu-se que em boa medida não se alterou a conduta do Estado brasileiro para com os indígenas. Manteve-se a posição de sobreposição de seus interesses sobre o desses povos, o controle, regra geral, sobre seus territórios e recursos e a violência nos embates.

De tal maneira, pode-se reconhecer a ocorrência de algum avanço no que tange à alteração comportamental do Brasil entre a ratificação da Convenção nº 169, em 2003, e o primeiro relatório, em 2009. Porém, a situação desses povos logo passou a se deteriorar. Por este motivo é que um novo relatório foi encomendado, o qual verificou e atestou a falta de atenção do Estado brasileiro às normas com as que se havia comprometido. Assim, a despeito da importância do fato de o Brasil ter incorporado a norma internacional a seu ordenamento interno, não houve, ainda, uma alteração marcante em seu comportamento no sentido de atender às regras nela previstas.

*Artigo recebido em 10 de setembro de 2019,
aprovado em 10 de agosto de 2020.

REFERÊNCIAS

ADLER, Emanuel. O construtivismo no estudo das Relações Internacionais. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 47, p. 201-246, ago., 1999.

ANAYA, James. **Indigenous Peoples in International Law**. New York: Oxford University Press, 2000.

ANGHIE, Antony. The Evolution of International Law: colonial and postcolonial realities. **Third World Quarterly**, v. 27, n. 5, p. 739-753, 2006.

BARNETT; Michael N.; FINNEMORE, Martha. The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. **International Organization**, v. 53, n. 4, autumn, p. 699-732, 1999.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988.

CHARTERS, Claire. STAVENHAGEN, Rodolfo (Edits.). El Desafío de la Declaración. Historia y Futuro de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas. Copenhague: Eks-Skolens Trykkeri, 2010.

CORDEIRO, Enio. **Política Indigenista Brasileira e Promoção Internacional dos Direitos das Populações Indígenas**. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

CUNHA, Manuela Carneiro da. “Cultura” e cultura: conhecimentos tradicionais e direitos intelectuais. In: CUNHA, Manuela Carneiro da. *Cultura com aspas e outros ensaios*. São Paulo: Cosac & Naif, 2009.

EIDE, Asbjørn. Los Pueblos Indígenas, El Grupo de Trabajo Sobre Poblaciones Indígenas y la Adopción de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. In: CHARTERS, Claire. STAVENHAGEN, Rodolfo (Eds.). *El Desafío de la Declaración. Historia y Futuro de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas*. Copenhague: Eks-Skolens Trykkeri, 2010.

ESTADÃO. 6 Anos da Demarcação. São Paulo, 2015. Disponível em: <<https://infograficos.estadao.com.br/politica/roraima-raposa-serra-do-sol/index.html>> Acesso em: 02 ago. 2020

FIGUEROA, Isabela. A Convenção 169 da OIT e o dever do Estado brasileiro de consultar os povos indígenas e tribais. In: GARZÓN, Biviany Rojas (org.). **Doc ISA 12 - Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais: oportunidades e desafios para sua implementação no Brasil**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009.

FINNEMORE, Martha. International Organizations as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and Science Policy. *International Organization*, v. 47, n. 4, autumn, p. 565-597, 1993.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, v. 52, n. 4, autumn, p. 887-917, 1998.

GARFIELD, Seth. **A luta indígena no coração do Brasil**. Política Indigenista. A Marcha para o Oeste e os índios Xavante (1937-1988). São Paulo: Editora Unesp, 2011.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro; TABAK, Jana. **Organizações Internacionais: história e práticas**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

ISA. Instituto Socioambiental. Localização e Extensão das TIs. [2019]. Disponível em: <https://pib.socioambiental.org/pt/Localiza%C3%A7%C3%A3o_e_extens%C3%A3o_das_TIs>. Acesso em 2 ago. 2020.

KEOHANE, Robert O. **After Hegemony**. Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. 4 ed. Boston: Longman, 2012.

LIGA DAS NAÇÕES. **Pacto da Sociedade das Nações**. Versalhes, 1919. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/segurancapublica/PACTO_DA_SOCIEDADE_DAS_NACOES.pdf>. Acesso em: 15 de jan. 2019.

LIPSCHUTZ, Ronnie D. Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society. *Millenium, Journal of International Studies*, v. 21, n. 3, p. 389-420, 1992.

LUCIANO, Gersem dos Santos. **O Índio Brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; LACED/Museu Nacional, 2006.

MACKAY, Fergus. **Una Guía para los Derechos de los Pueblos Indígenas en la Organización Internacional del Trabajo**. Moreton-in-Marsh: Forest People's Programme, 2002.

MADRUGA, Leonardo Agrello. OS POVOS INDÍGENAS E O ESTADO BRASILEIRO: Um olhar sobre o direito à autonomia. **Dissertação** (Mestrado em Relações Internacionais). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. **Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT e Resolução referente à ação da OIT**. Brasília: OIT, 2011.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Convenção nº 107 da OIT, de 05 de junho de 1957**. Disponível em: <[https://www.oas.org/dil/port/1957%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais.%20\(Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%C2%BA%20107\).pdf](https://www.oas.org/dil/port/1957%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais.%20(Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%C2%BA%20107).pdf)>. Acesso em: 15 de jan. 2019.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais**. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%C2%BA%20169.pdf>>. Acesso em: 15 de jan. 2019.

ONU. Organização das Nações Unidas. **REPORT ON THE SITUATION OF INDIGENOUS PEOPLES IN BRAZIL**. A/HRC/12/34/Add.2. 14 de ago. 2009. Disponível em: <<https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/12session/A.HRC.12.34.Add.2.pdf>>. Acesso em 30 de jun. 2019.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Relatório da missão ao Brasil da Relatora Especial sobre os direitos dos povos indígenas**. A/HRC/33/42/Add.1. 8 de ago. 2016. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/eventos/2017/relatorio-da-onu-sobre-direitos-dos-povos-indigenas/RELATORIOONU2016_pt.pdf>. Acesso em 30 de jun. 2019.

PACHECO DE OLIVEIRA, João. PACIFICAÇÃO E TUTELA MILITAR NA GESTÃO DE POPULAÇÕES E TERRITÓRIOS. **Mana**, 20(1), p.125-161, 2014.

SOUZA LIMA, Antonio Carlos. SOBRE TUTELA E PARTICIPAÇÃO: POVOS INDÍGENAS E FORMAS DE GOVERNO NO BRASIL, SÉCULOS XX/XXI. **Mana**, 21(2), p. 425-457, 2015.

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. Reading: Addison-Wesley Publishing Company, 1999.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WENDT, Alexander. Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. **International Organization**, v. 46, n. 2 (Spring), p. 391-425, 1992.

WILLEMSEN-DIAZ, Augusto. Cómo llegaron los derechos de los pueblos indígenas a la ONU. In: CHARTERS, Claire. STAVENHAGEN, Rodolfo (Eds.). **El Desafío de la Declaración. Historia y Futuro de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas**. Copenhague: Eks-Skolens Trykkeri, 2010.