

Indígenas ou trabalhadores? Construção de identidades e usos da Convenção 169 da OIT no Brasil

Norberto Osvaldo Ferreras

RESUMO:

Em 1989 a Organização Internacional do Trabalho (OIT) aprovou a Convenção 169 “Sobre povos indígenas e tribais”. No Brasil esta Convenção foi ratificada em 2002 sobrepondo-se a outras leis e normativas. A intenção deste trabalho é a de analisar a forma em que a OIT chegou nesta convenção e a como a mesma foi utilizada para regular as relações entre Estado, Sociedade e as comunidades, indígenas e/ou tradicionais na América Latina, e mais especificamente no Brasil, desde a constituição da OIT aos nossos dias.

A longa duração que implica a análise das políticas e discursos da OIT desde os seus primórdios nos permitirá avançar em duas direções paralelas: por um lado, compreender como a OIT construiu um saber específico próprio sobre o que foi denominada como a “questão indígena”; e por outro, ver como esse saber específico está em dialogo permanente com as ciências sociais e com a atuação das mesmas comunidades indígenas. Desta forma nos deparamos com a tentativa de compreender a estas comunidades por meio dos instrumentos próprios das ciências sociais, mas que este acionar cria pautas de comportamento consideradas como corretas pela OIT e que podem entrar em conflito com as legislações nacionais. Ou seja, que a OIT, e nas últimas décadas, ONG’s definiram o que eles entendem o que são as comunidades indígenas e tradicionais, porque criaram pautas de comportamento específicas para as mesmas. Porém, estas pautas foram apropriadas e redefinidas pelas próprias comunidades criando um tipo de ativismo entre estas comunidades tradicionais que é o esperado e reconhecido como correto. O longo prazo permite ver essas variações e essas reformulações.

Na segunda parte desta apresentação apresentaremos a forma em que esta convenção tem sido recebida no Brasil, um país que tem uma tradição própria em relação a esta questão, mas que por ter aceitado a convenção é submetido a inspeções e é o objeto de apresentações dos próprios indígenas. Estas inspeções e queixas colocam em questão as práticas e discursos assim como apresentam ao indígena como sujeito e não como objeto de políticas exteriores a eles.

Introdução

Este artigo tenta compreender como se chegou nessa Convenção e a forma em que a mesma foi utilizada para regular as relações entre Estado, Sociedade e comunidades indígenas e tradicionais na América Latina, desde a constituição da OIT aos nossos dias, priorizando o tratamento desta questão no Brasil.

A América Latina e os mundos do trabalho na região são tão diversos que unificar todas as realidades como parte de um mundo único e homogêneo é praticamente impossível. Começamos pela diversidade daquilo que chamamos de América Latina que é tanto geográfica quanto humana e econômica. Na América Latina temos de trabalhadores altamente especializados ao mundo da informalidade, de operários muito bem remunerados a aqueles que mal conseguem chegar à linha da subsistência. Porém, há uma questão que toca a quase todos os países latino-americanos, e que impõe um desafio à OIT e aos Estados Nacionais e com a que vem lidando desde a década de trinta aos nossos dias. Esta temática unificadora é a situação dos indígenas da região.¹

Para poder analisar esta questão, geral e de longo prazo, é preciso apresentar a relação estabelecida entre a OIT e a América Latina e depois realizar uma aproximação à legislação indigenista, principalmente às Convenções 107 e 169, ambas destinadas aos *Povos Indígenas e Tribais em países independentes*.

1.- O estabelecimento inicial do vínculo entre a OIT e a “América Latina”

Antes do fim da Grande Guerra começaram as negociações para resolver aquelas questões que deram origem ao conflito bélico e aquelas que vieram como consequência do mesmo. Entre as propostas para a superação definitiva dos conflitos entre as nações e visando uma paz duradoura, foram pensadas uma série de acordos que deviam envolver o redesenho das fronteiras, o controle da carreira armamentista, o tratamento que devia ser dispensado às minorias (FINK, 1998) entre outras questões políticas e militares. O ponto de partida de esta proposta foram os 14 pontos lançados em 1918 pelo presidente dos Estados Unidos, Woodrow Wilson (STEEL, 1998: 21) e o ponto de chegada devia

¹- A situação dos *Povos Indígenas e Tribais* começa a ser discutida na década de 1930 e será confirmado um rumo na década de 1950, como veremos mais adiante. Por outro lado, a questão indígena ampliou-se para os chamados povos tradicionais, como será explicitado posteriormente.

ser uma instituição pensada para que existisse como garante, fiscal e árbitro das possíveis disputas. Essa instituição era a Sociedade das Nações.

Um grande número de países da América Latina filiaram-se imediatamente à Sociedade das Nações: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Dezesesseis países sobre um total de quarenta e dois países membros (VARGAS, 2005: 166). Esta filiação não foi acrítica e nem implicou num compromisso irreversível. De fato, e por diferentes motivos, a Argentina abandonou a Sociedade no ano seguinte, o Brasil em 1926,² e o México só ingressou em 1931 (NOVELO URDANIVIA, 2000: 180). Mas, isto não pode ser mensurado se não mencionamos o fato de que os Estados Unidos não ingressaram, embora o Presidente Woodrow Wilson fosse o seu promotor.

A mais exitosa de todas as iniciativas propostas nos debates que tiveram lugar em Versalhes foi aquela que parecia como a menos interessante: a criação de uma instituição destinada a pensar e regular as questões trabalhistas, como aparecia na Seção XIII do Tratado de Versalhes que determinava a criação da OIT.

Os países latino-americanos também participaram das atividades da OIT. A América Latina compareceu em bom número à Primeira Conferencia Internacional do Trabalho³: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, Guatemala, Haiti, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Salvador, Uruguai e Venezuela fizeram parte desse encontro (REPÚBLICA ARGENTINA. 1925: 65). Ou seja, 16 dos 40 participantes, embora não tiveram peso na hora das decisões. Por esse motivo os países da América Latina não participaram regularmente, assim como as missões enviadas muitas vezes estavam incompletas.

A relação entre a nossa região e a OIT, neste primeiro momento, não foi conflitante, na realidade foi de desinteresse mútuo. E assim continuariam ao longo de toda a década de 1920. Nem mesmo o empenho do Secretario Geral, o francês Albert

²- A saída imediata da Argentina deveu-se à falta de tratamento igualitário a todos os países, como explicava o próprio presidente Yrigoyen (YRIGOYEN, 1921: 15). O saída de Brasil, deveu-se à razões similares (VARGAS, 2005: 112). O México só ingressou em 1931.

³- A OIT está organizada numa instancia deliberativa, a Conferência Internacional do Trabalho, na qual todos os países membros apresentam delegações tripartidas (um representante do trabalho, um representante dos patrões e dois representantes governamentais); e uma instancia executiva, que aquela que tem a responsabilidade de levar a cabo as resoluções adotadas pela Conferência. Esta instancia está concentrada no Escritório Internacional do Trabalho, com sede na cidade de Genebra, na Suíça.

Thomas, por aproximar a América Latina da OIT deu algum resultado. A OIT estava voltada para as questões européias, aos seus debates e disputas. Os latino-americanos, por sua vez, viam a OIT como um elemento condicionador da sua legislação, práticas e organização trabalhista. Se bem o interesse na OIT era secundário, os países da região permaneceram nela, diferentemente do que acontecia com a Sociedade das Nações.

2.- A questão indígena na América Latina

O interesse mútuo cresceu quando apareceu um ponto em comum: A questão indígena. O tratamento da questão indígena iniciou-se como uma preocupação com os trabalhadores nativos nas colônias européias, mesmo assim nos informes apresentados sobre estes trabalhadores, a América Latina era mencionada como um remanescente dessa realidade colonial. O uso da palavra “indígena” induz a engano, e deve-se ao uso dado à mesma no contexto do colonialismo, dando ênfase a esta realidade antes que a dos países independentes. Esta abordagem contrariava a perspectiva latino-americana sobre as populações indígenas, porque estes não eram considerados com um status diferenciado do resto dos cidadãos. Como testemunharia o Sr. Sabrosso, delegado Brasileiro na Oitava Conferência Internacional do Trabalho em 1926: diferentemente das colônias européias, na América Latina não havia um status especial entre os trabalhadores porque todos eram vistos como cidadãos.⁴ Sabrosso não fazia mais dos que defender o princípio de cidadania universal que fazia parte da bagagem política da América Latina desde o período independentista e que também serviu de sustentação às lutas abolicionistas.⁵

A Conferência Americana do Trabalho de 1936, em Santiago do Chile, levou a OIT a refletir sobre as peculiaridades da América Latina (OIT, 1937). Algumas mudanças acontecidas na relação entre a OIT, América Latina e os Estados Unidos fez com que o Diretor Geral da OIT, Harold Butler, anunciasse nas Memórias da Conferência Internacional do Trabalho de 1938, o interesse da OIT em tratar esta questão (CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 1938: 73). A partir daqui foram incentivados os estudos indigenistas. Nesse mesmo ano Moises Poblete

⁴- Este depoimento é citado por RODRÍGUEZ-PIÑERO, 2005: 1.

⁵- Para a inserção desta concepção no debate político independentista ver GUERRA, 2000:355-363. Para o abolicionismo ver: HOLT, 2005: 91-129.

Troncoso, sociólogo e advogado chileno ao serviço da OIT, apresentou um estudo sobre o trabalho indígena no Peru que inaugurou a abordagem latino-americana desta questão (POBLETE TRONCOSO, 1938).

Depois do impasse obrigado da Segunda Guerra Mundial, a OIT aprofundou a sua preocupação por duas vias que culminariam com a sanção de uma Convenção. Por um lado, criou o Programa Indígena Andino (PIA) em 1952 destinado a apresentar propostas para o melhoramento das populações indígenas, assim como desenvolveu um programa de ação junto de estas comunidades (RODGERS, LEE, SWEPSTON, VAN DAELE, 2009: 93). Por outro lado, foi lançado um livro que reunia pesquisas destinadas a compreender o que eram as comunidades indígenas, como forma de dar sustentação teórica à política da OIT sobre esta questão (OIT, 1953).⁶

Porém, pelo caráter supranacional da OIT e pelas tradições coloniais a menção ao trabalho indígena contemplavam outras realidades fora da América Latina. Até esse momento a menção ao trabalho indígena estava direcionada à realidade das colônias. Como podemos ver na Convenção 50, denominada como “*Convenção sobre o recrutamento de trabalhadores indígenas*” aprovada em 20 de junho de 1936, e que é a primeira Convenção a mencionar esta questão. No texto da mesma considera-se que:

*“La expresión **trabajadores indígenas** comprende a los trabajadores que pertenecen o están asimilados a las poblaciones indígenas de los territorios dependientes de los Miembros de la Organización, así como a los trabajadores que pertenecen o estén asimilados a las poblaciones indígenas dependientes de los territorios metropolitanos de los Miembros de la Organización.”*⁷

O fato de mencionar em primeira instância os “territórios dependentes” e posteriormente aos territórios metropolitanos, nos dá a pauta do objetivo principal. Em Convenções posteriores a categoria “indígena” continuou a ser utilizada para designar a realidade colonial, como nas Convenções 64 “sobre os contratos de trabalho (trabalhadores indígenas)” e 65, “sobre as sanções penais (trabalhadores indígenas)”, ambas de 1939. A Convenção 86 “sobre os contratos de trabalho (trabalhadores indígenas)” de 1947 é mais explícita no apelo às questões coloniais. No artigo 1 diz que:

⁶.- O termo “comunidade” tem uma longa tradição nas abordagens sociológicas e antropológicas, e a pesar de sua “antiguidade” continua a articular muitas das pesquisas atuais, embora com um sentido renovado. Ver COMERFORD, 2005: 112-120.

⁷.- As Convenções estão disponíveis em <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm> (consultada em 18/06/2009)

*“el término **trabajador** designa al trabajador indígena, es decir, al trabajador que pertenezca o esté asimilado a la población indígena de un territorio no metropolitano.”*⁸

3.- A Convenção 107 e o seu impacto na América Latina

A questão indígena foi-se transformando ao longo do tempo, transitando do sentido dado pela sociedade colonial para a pós-colonial, adquirindo uma maior importância para a América Latina. O ponto de convergência das reflexões regionais com as da OIT foi dado na Convenção N^o 107 de 26 de junho de 1957 cujo título é “*Convenção relativa à proteção e integração das populações indígenas e de outras populações tribais e semi-tribais nos países independentes*”.⁹ Esta Convenção foi elaborada seguindo os princípios da cidadania universal e, por tanto, da integração da população indígena ao interior da sociedade nacional, como vemos a seguir:

“Considerando que en diversos países independientes existen poblaciones indígenas y otras poblaciones tribales y semitribales que no se hallan integradas todavía en la colectividad nacional y cuya situación social, económica o cultural les impide beneficiarse plenamente de los derechos y las oportunidades de que disfrutaban los otros elementos de la población; (...).

“Considerando que la adopción de normas internacionales de carácter general en la materia facilitará la acción indispensable para garantizar la protección de las poblaciones de que se trata, su integración progresiva en sus respectivas colectividades nacionales y el mejoramiento de sus condiciones de vida y de trabajo; (...).”

O tratamento proposto à população indígena era muito próximo daquele dispensado às minorias pelo Tratado de Versalhes (FINK, 1998): Afirmava-se a necessidade de tutela destes grupos para lograr a sua integração na comunidade nacional. Esta integração era vista como a garantia para a melhora das condições de vida e de trabalho dos indígenas, como aparece nos Arts. 19, 20 e 27. Embora, é mencionada a possibilidade de acesso a todo tipo de profissões, inclusive a empregos qualificados, os indígenas eram vistos como mais predispostos a determinados tipos de

⁸- Convenção 86 consultada em 18/06/2009.

⁹- Convenção 107 Consultada em 10/06/2009. As próximas referências a esta Convenção provém da mesma fonte.

atividades econômicas, como o artesanato e a agricultura. Assim especifica-se no artículo 18: Ponto 1. *“La artesanía y las industrias rurales de las poblaciones en cuestión deberán fomentarse como factores de desarrollo económico, de modo que se ayude a dichas poblaciones a elevar su nivel de vida y a adaptarse a métodos modernos de producción y comercio.”* Ponto 2. *“La artesanía y las industrias rurales serán desarrolladas sin menoscabo del patrimonio cultural de dichas poblaciones y de modo que mejoren sus valores artísticos y sus formas de expresión cultural”*.¹⁰

Paralelamente postulava-se a defesa das características culturais e das liberdades individuais dos indígenas, enfatizando-se a preservação da língua materna (art. 23. 1: *“Se deberá enseñar a los niños de las poblaciones en cuestión a leer y escribir en su lengua materna o, cuando ello no sea posible, en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan”*); o fim das formas de trabalho compulsório¹¹, sempre que estas formas não estivessem previamente garantidas por lei (Art. 9: *“Salvo en los casos previstos por ley respecto de todos los ciudadanos, se deberá prohibir, so pena de sanciones legales, la prestación obligatoria de servicios personales de cualquier índole, remunerados o no, impuesta a los miembros de las poblaciones en cuestión”*); a manutenção do tipo de propriedade fundiária e de transmissão da propriedade, embora com a ressalva de que não prejudicasse a eles próprios (como vemos no Art 11: *“Se deberá reconocer el derecho de propiedad, colectivo o individual, a favor de los miembros de las poblaciones en cuestión sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellas”*; e no Art. 13. 1: *“Los modos de transmisión de los derechos de propiedad y de goce de la tierra establecidos por las costumbres de las poblaciones en cuestión deberán respetarse en el marco de la legislación nacional, en la medida en que satisfagan las necesidades de dichas poblaciones y no obstruyan su desarrollo económico y social”*); continuar vivendo nos territórios ocupados historicamente (Art. 12, ponto 1: *“No deberá trasladarse a las poblaciones en cuestión de sus territorios habituales sin su libre consentimiento, salvo por razones previstas por la legislación nacional relativas a la seguridad nacional, al desarrollo económico del*

¹⁰.- A questão da produção “tradicional” está atravessada pela discussão sobre direitos de propriedade intelectual e os indicadores de procedência geográfica como mecanismos de proteção da biodiversidade e dos conhecimentos tradicionais. Ver CASTELLI e WILKINSON, 2002: 89-112.

¹¹.- A Bolívia foi o último país das Américas a abolir as formas de trabalho servil. A Revolução, liderada pelo Movimiento Nacional Revolucionário, acabou em 1953 com o “pongueaje” e o “mitanaje”.

país o a la salud de dichas poblaciones”), entre outras formas de proteção. Estas últimas exceções abriam a porta para a intervenção do Estado em territórios indígenas, embora quando estivesse limitado de antemão a um determinado número de questões. Esta anuência à intervenção estava vinculada ao viés desenvolvimentista dos governos regionais e que foi adotado por esta Convenção, que favorecia ao intervencionismo do Estado.

Os indígenas eram colocados sob a tutela do Estado que devia determinar o grau de adaptação dessas sociedades para poder definir o tipo de políticas a serem desenvolvidas (Artículo 22, ponto 1º. *“Los programas de educación destinados a las poblaciones en cuestión deberán adaptarse, en lo que se refiere a métodos y técnicas, a la etapa alcanzada por estas poblaciones en el proceso de integración social, económica y cultural en la colectividad nacional. Ponto 2. La formulación de tales programas deberá ser precedida normalmente de estudios etnológicos.*)

O grau de aceitação desta Convenção não foi muito elevado, unicamente 26 países a ratificaram, o que é um número relativamente baixo. Dos 26 países, 13 eram latino-americanos, 6 africanos, 5 asiáticos e dois europeus, que nesse momento ainda tinham colônias (Bélgica e Portugal). Dos países da região 8 a ratificaram rapidamente, até 1960. Os restantes foram aprovando a Convenção ao longo da década de 1960. O último país latino-americano a ratificar a Convenção foi Panamá em 1971 (Ver Quadro 1).

4.- Uma nova abordagem: A Convenção 169

Se a convenção 107 marcou a confirmação de uma mudança de rumo sobre a questão indígena, a Convenção 169, *“Sobre os povos indígenas e tribais”*, de 27 de junho de 1989, consagrou uma nova abordagem. A Convenção 169 coincidiu com o surgimento de novos atores coletivos: os movimentos indígenas que colocaram em questão as formas de construção histórica do Estado na região. (PAJUELO TEVES, 2007). Estes novos movimentos sociais trouxeram consigo uma nova leitura geopolítica da realidade, que podemos definir como dual porque trouxeram consigo uma leitura das relações ao interior das fronteiras nacionais e dos fluxos de relações transnacionais de diferentes tipos de poder (SLATER, 2000: 504).

Esta Convenção trouxe questões novas para a discussão sobre os povos indígenas. A própria mudança acontecida ao interior da Antropologia e a sua renovada compreensão das populações indígenas, além do novo contexto histórico, colocaram elementos que estavam ausentes no debate anterior. A Convenção 169 substituiu a Convenção 107. Novamente foram poucos os países que a ratificaram: vinte e um até o momento da escrita deste artigo. Porém, o seu impacto regional foi muito superior à outra. Dos 21 países que a ratificaram 15 são países latino-americanos, junto com a Dinamarca, Espanha, Noruega, a Holanda, as Ilhas Fiji e o Nepal. (Ver Quadro 2).

O mais significativo das mudanças estão no discurso consagrado pela Convenção e que aportam uma base para compreender as justificativas para as mudanças de atitude para com as populações indígenas. Em primeiro lugar, se os indígenas continuaram unidos à natureza, o interessante é que isto deixou de ser um fator negativo, ao ponto que eles não precisam mais de tutelas. Pelo contrário, eles é que passaram a ser tutores de valores, práticas e principalmente do meio ambiente¹²:

“Recordando la particular contribución de los pueblos indígenas y tribales a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad y a la cooperación y comprensión internacionales;”¹³

As mudanças na avaliação do que é ser indígena foram cercadas de cuidados, que não estavam presentes na Convenção 107, como por ex. o chamado a expertos de áreas diversas que estavam envolvidos nas mudanças de percepção do fenômeno indígena, a saber:

“Considerando que la evolución del derecho internacional desde 1957 y los cambios sobrevenidos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo hacen aconsejable adoptar nuevas normas internacionales en la materia, a fin de eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores; (...).

“Observando que las disposiciones que siguen han sido establecidas con la colaboración de las Naciones Unidas, de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y de la Organización Mundial de la Salud, así como del Instituto Indigenista Interamericano, a los niveles apropiados y en sus esferas

¹².- Como menciona MARTÍNEZ ALIER, 2007: 13.

¹³.- Convenção 169 Consultada em 10/06/2009. As próximas referências a esta Convenção provém da mesma fonte.

respectivas, y que se tiene el propósito de continuar esa colaboración a fin de promover y asegurar la aplicación de estas disposiciones;”

Outra mudança de paradigma é o reconhecimento de direitos como específicos de cada comunidade. Os direitos deixaram de ser estabelecidos pela universalização dos valores ocidentais, para passar a uma compreensão dos direitos próprios e do respeito à diversidade cultural¹⁴:

“Reconociendo las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven;

“Observando que en muchas partes del mundo esos pueblos no pueden gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo una erosión;”

Mas, há mudança mais importante na compreensão do que é um indígena. Pensando que a última vez que a OIT tinha elaborado uma Convenção sobre a população indígena tinha sido de 1957, as transformações ideológicas incorporaram o olhar culturalista, abandonando as teorias do racismo científico. No Artigo 1º estabelece-se a quem está destinada esta Convenção:

“1. El presente Convenio se aplica:

“a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;

“b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

“2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.”

¹⁴.- Ver: Clavero, 2002. Várias das Constituições latino-americanas que foram modificadas recentemente passaram a definir-se como Estados Pluri-culturais. Até o momento unicamente as Constituições do Equador e da Bolívia definem estes Estados como pluri-nacionais. Sobre o caráter consensual da cultura e seus usos homogeneizadores ver: THOMPSON, 1998.

A definição é baseada na identidade auto-adjudicada. É necessário definir-se como membro de um determinado grupo para ser considerado como portador de uma identidade. Esta mudança traz conseqüências profundas na forma em que se constroem identidades e no sistema de pertenças aos grupos identitários. A Convenção se abre a interpretações, que não se limitam aos descendentes dos moradores anteriores à chegada dos conquistadores europeus. Neste marco outras comunidades inserem-se e disputam seus direitos, como acontece com as comunidades camponesas. Um grupo que adotou esta convenção foram os denominados “quilombolas” ou “remanescentes de quilombos”. Desde o ponto de vista da *consciência da sua identidade* e pelo fato de representar comunidades autônomas, de preservar a natureza e o meio ambiente, além de viver em harmonia com os recursos naturais, eles podem considerar-se incluídos.

No artigo 6 especifica-se a necessidade de realizar consultas e estabelecer vínculos entre o Estado e as sociedades autônomas, o que também lhes confere a estes grupos uma entidade política diferenciada. Este é outro motivo para enquadrar-se dentro dos termos da Convenção. Qualquer seja o nível de intervenção do Estado no território das comunidades autônomas precisa de um mecanismo de consulta com estas comunidades, com a tomada de decisões em pé de igualdade com o Estado e de ter voz e voto nestas decisões. São vários os grupos que optaram por esta possibilidade, tanto aqueles que sempre têm sido considerados como indígenas como aqueles que se acolheram a esta Convenção.

Outra questão importante que vem do Direito Internacional é o fato de passar a considerar a estes grupos como “povos” antes que como “populações”. A distinção é sutil na escrita, porém é substancial na prática. Os “povos” são portadores de direitos no concerto das Nações, mas, as populações estão restritas às legislações locais. No marco do Estado-Nação o termo “povo” teve sempre muitas ambigüidades. (Ver HILL, 1990: 34-53 e GUERRA, 2000: 351-381). Embora a própria OIT, tentou ser cuidadosa na enunciação, o uso destas palavras abriu a porta para que os grupos indígenas reivindicassem uma ampla autonomia ao interior das Nações, assim como o direito de pleitear diretamente ante as instituições internacionais. Como vemos no ponto 3 do artigo 1º:

*“La utilización del término **pueblos** en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional”.*

Este pode ser um motivo para compreender o porque da baixa ratificação desta Convenção. Tomemos um exemplo, para o Estado chileno a unidade social e legal dos Mapuches é a redução ou comunidade, mas existe outra instituição, sem sanção legal, que tem uma grande significação social: a congregação ritual, que inclui várias reduções. O sistema matrimonial Mapuche é exogâmico, as várias comunidades se reúnem nos ritos religiosos fundamentais: a cerimônia de fertilidade e os funerais (PIÑEIRO, 2004: 174-175). Evidentemente existem grandes diferenças entre as “unidades legais” reconhecidas nas Constituições Nacionais e outros marcos legais e, as “unidades significativas” para as culturas indígenas.

5.- Uma breve conclusão

Nos últimos anos aconteceram algumas mudanças de perspectivas nas ciências humanas. Quando analisamos os usos da lei numa questão tão sensível como a indígena percebemos as possibilidades analíticas que se abrem. Enquanto os debates ao interior da OIT favoreceram à construção da Convenção 169 desde uma perspectiva multiculturalista e relativista, a dinâmica da sua aplicação e, principalmente, nos debates relativos à sua interpretação trouxeram a tona as limitações do culturalismo. A linguagem do consenso e da integração tornou-se uma arena política. A linguagem se politizou, as disputas sociais aceitaram os pressupostos discursivos da Convenção 169. As reclamações judiciais, as denúncias realizadas à OIT e as apresentadas antes os governos nacionais foram pensadas seguindo a legislação, porém o potencial de mobilização de recursos discursivos e identitários mostram como a cultura não foi o ponto de encontro para a resolução dos conflitos e sim o campo de batalha. A cultura foi politizada, na medida em que as categorias analíticas foram redefinidas.

Indígena, quilombola, ribeirinho, comunidade tradicional, tribal ou semi-tribal, não são categorias da estrutura social, na realidade são categorias culturais e políticas.¹⁵ Apresentam um status duplo, por um lado, são construtos históricos, como apresentamos. O uso da categoria Indígena durante a colônia e pelas repúblicas permitiu a elaboração de políticas igualitárias e de controle externo. A nova situação mudou a percepção da questão indígena porque se tornou um sujeito com direitos sobre os

¹⁵.- Ernesto Laclau realiza esta operação com o conceito de populismo. LACLAU, 2005: 278

recursos que se encontram nos territórios por eles controlados. Quem é identificado como “indígena” passa a atuar autonomamente.

Por outro lado, temos que ressaltar o fato de que a categoria “indígena” é um artefato cultural. A pergunta retórica, utilizada várias vezes ao longo do texto, “quem é o indígena?”, referia-se justamente a que o ingresso nos valores da Convenção não está restrito aqueles que historicamente foram denominados como indígenas e que outros grupos disputaram esta denominação, ou as outras incluídas na Convenção 169. A lei organizou as demandas e a luta política subsequente. As identidades em muitos casos foram reconstruídas e recolocadas para poder aceder à Convenção e as legislações nacionais, simultâneas ou complementares. As lutas foram condicionadas pelo reconhecimento da identidade, inaugurando um ciclo de politização da cultura. Uma vez alcançado esse objetivo, ou simultaneamente, começou outra disputa à luta pelos direitos, à luta política, propriamente dita.