

## 1. — BRÉSIL

## 1.1. Droits territoriaux, raisons de sécurité nationale et politique indigéniste au Brésil.

1.1.1 *Prospection minière et territoires indigènes* : Le décret 88.895 du 10.11.1983 qui visait à ouvrir les territoires indigènes à l'exploitation minière mécanisée, bien que non suivi de mesures d'application, a suscité une avalanche de demandes officielles de permis de recherche et d'exploitation de la part de compagnies minières nationales (privées ou étatiques) et multinationales. Ces demandes ont, dans certains cas, reçu un avis positif du Département de la Production Minière (DNPM) du ministère des Mines et Énergies mais sans toutefois que la Fondation nationale de l'Indien (FUNAI) n'ait été consultée ou n'ait donné son accord. Le 11 septembre 1985, le Journal Officiel publiait une liste de 127 permis de prospection et d'exploitation qui venaient d'être concédés en territoire indigène : les territoires les plus touchés sont ceux des Waimiri-Atroari, Yanomami, Araweté, Tukano et Kayapó. Pressé de s'expliquer par le ministre des Mines et Énergies (Aureliano Chaves) et par le ministre de l'Intérieur (Ronaldo Costa Couto) qui réaffirmaient la position du gouvernement de la « Nouvelle République » de ne pas autoriser la recherche minière en territoire indigène, José Belfort dos Santos, l'actuel directeur général du DNPM, expliquait que le DNPM, en reconsidérant les demandes de permis qui avaient reçu en juin 1985 un avis négatif du directeur du département du Patrimoine indigène (DPI) de la FUNAI (Aureo Faleiros, démis peu après de ses fonctions par le Président de la FUNAI Alvaro Villas Boas), n'autorisait pas de manière formelle les entreprises minières à commencer les travaux de prospection mais restituait simplement un « droit de priorité » pour le jour où le décret 88.895<sup>1</sup> serait accompagné de mesures d'application (*O Liberal*, 14/09/85). Il reconnaissait, d'autre part, que la non effectivité de ce décret « empêchait en soi l'octroi de concessions, de prospection et d'exploitation minières (en territoire indigène) » et ajoutait que « la FUNAI n'était pas en mesure de débouter une demande de permis, au contraire du DNPM » (*ibid.*). Devant les mouvements de protestation soulevés par la publication de ces permis, Aureliano Chaves les révoquait le 15 septembre 1985. Un dossier sur les entreprises minières en Amazonie établi par le CEDI/CONAGE<sup>2</sup> et remis le 15 mars 1986 aux deux ministres accuse le DNPM d'avoir délivré entre 1980 et 1985 537 permis autorisant la recherche et l'exploitation minières en territoire indigène au bénéfice de 74 entreprises nationales et multinationales : 77 aires indigènes (couvrant une superficie totale de 52 238 292 ha) en Amazonie, de situations juridiques diverses — ayant fait

l'objet d'un décret d'homologation de la part du Président de la République (14 cas), démarquées (11 cas), identifiées ou délimitées (46 cas), « en attente »<sup>3</sup> (6 cas) — sont affectées par ces demandes et ces permis qui concernent 34 % de l'aire étudiée (soit 17 774 292 ha). 275 (soit 50 %) permis ont été concédés à des entreprises privées, 215 (soit 40 %) à des entreprises multinationales et seulement 54 (soit 10 %) à des entreprises d'état qui ont, pour la plupart, déjà commencé les travaux de prospection ou d'exploitation. Pourtant, ce même décret 88.895 réservait les autorisations de recherche et d'exploitation à des entreprises d'état (« intégrant l'administration fédérale »), seulement pour des minerais stratégiques « nécessaires à la sécurité et au développement nationaux » (art. 4) et, dans des cas à « caractère exceptionnel » (chaque cas devant être analysé par la FUNAI et par le DNPM) à des entreprises privées (art. 4 & 1). Peu après la remise de ce dossier, le ministre de l'Intérieur annonçait la création d'une commission d'enquête interministérielle constituée de membres des secteurs juridiques des ministères des Mines et Énergies et de l'Intérieur et de spécialistes des questions foncières de la FUNAI pour enquêter sur ces dénonciations et affirmait que si elles s'avéraient justifiées, tous les permis concédés en territoire indigène seraient immédiatement révoqués (*A Provincia-do Pará*, 16/04/86).

Le 21 mai, Aureliano Chaves suspendait tous les permis de recherche et d'exploitation minière sur tout le territoire brésilien — ce qui n'empêcha nullement les entreprises de continuer leurs travaux — jusqu'aux conclusions de la commission d'enquête. Enfin, pour remédier au flou juridique entourant la prospection minière en territoire indigène (« il n'existe aucune définition des règles [d'application] ») (*O Liberal*, 11/06/86) les deux ministres signaient le 11/06/86 un arrêté prohibant l'exploitation minière en territoire indigène « quand il s'agit d'Indiens isolés (*arredios*) ou lorsque la communauté indigène s'y oppose », les autres cas devant être décidés par le DNPM et la FUNAI.

On ne peut qu'être inquiet de ce nouvel arrêté qui risque de favoriser la division entre Indiens, en faveur ou contre, d'aggraver les divisions internes aux communautés indigènes s'opposant à la présence d'entreprises minières sur leur territoire, divisions dont pourrait très bien profiter le gouvernement pour ouvrir les territoires indigènes à l'exploitation minière.

1.1.2. *Démarcation des terres* : Le décret 88.118/83 qui retirait à la FUNAI l'autonomie et le pouvoir de décision en matière de régularisation foncière des aires indigènes et la soumettait à l'approbation d'un groupe interministériel (ministère de l'Intérieur, dont la FUNAI, ministère des Questions foncières et « tout organisme fédéral ou d'état considéré opportun ») avait pour but de rendre compatibles les directives générales de la politique agraire du gouvernement et les prérogatives de la FUNAI. Loin de favoriser le processus de démarcation des terres ce nouveau décret compliqua en termes bureaucratiques la procédure de régularisation foncière. Selon les chiffres dont nous disposons (Pacheco de Oliveira F<sup>o</sup> e Berno de Almeida, 1985 : 48-49) le groupe interministériel chargé de discuter les propositions de la FUNAI aurait reçu pour évaluation, entre 1983-1985, 50 propositions de délimitation et 15 d'homologation et aurait approuvé seulement 14 délimitations et 1 homologation (couvrant une superficie respectivement de 1,2 millions d'ha, soit 8 % de l'aire totale des aires indigènes

proposées à la délimitation, et 89 422 ha, soit 0,032 % des aires indigènes démarquées en attente d'homologation)<sup>4</sup>. De nombreuses propositions de délimitation ou de démarcation concernant les aires indigènes situées dans les zones de frontières, ayant reçu un avis positif du groupe interministériel, sont actuellement bloquées par le général Rubens Bayma Denys, secrétaire-général du Conseil National de Sécurité (CNS) et chef de cabinet du Président Sarney, qui prône la non démarcation des aires indigènes le long des frontières sur une bande de 66,6 kms de largeur (on parle même de 150 kms !), sous le prétexte fallacieux que les populations indigènes ayant des représentants de leur groupe dans les pays limitrophes pourraient un jour « revendiquer leur autonomie territoriale et menacer les frontières du pays » (*Folha de São Paulo*, 27/06/86). Cette mesure, si elle est approuvée par le Président Sarney, affectera 88 tribus indigènes (soit environ 78 000 individus) qui vivent le long des frontières. Le général Bayma Denys est aussi partisan d'une réduction des aires indigènes qu'il compte transformer en terres 'productives' et, se basant sur le module rural régional en vigueur au Brésil, il propose 100 ha par famille indigène (ce qu'il considère comme un « critère raisonnable»). L'on croit revenir au temps du gouvernement Médici (1969-1974) où plusieurs projets visaient à réduire les territoires indigènes considérés comme improductifs et à intégrer l'Indien dans la société nationale pour qu'il « devienne productif » ; ainsi que le disait le ministre de l'Intérieur de l'époque, Costa Cavalcanti (*Porantim*, jul. 86 : 2) : « Personne n'arrêtera le développement de l'Amazonie à cause des Indiens. Pourquoi devraient-ils rester Indiens ? ». Toujours pour des raisons dites de « sécurité nationale » mais surtout pour les nécessités du développement de l'Amazonie le gouvernement Sarney, sous l'impulsion du général Bayma Denys et de la Surintendance du Développement de l'Amazonie (SUDAM), est en train de mettre au point, à l'intérieur de ce qu'il dénomme le 1<sup>er</sup> Plan de Développement de l'Amazonie (I PDA) (1985-1989), plusieurs projets qui menacent directement l'intégrité physique et culturelle des Indiens. Parmi ces projets, encore très peu divulgués, le programme *Calha norte* vise à renforcer « les aspects de souveraineté nationale et le contrôle effectif du patrimoine national » (par l'occupation militaire de toute la partie nord de l'Amazonie ; plus de 1 000 soldats y seraient actuellement détachés à cet effet, *O Liberal*, 24/06/86) et à coloniser « de manière rationnelle » les frontières : « les transformer en des endroits capables d'attirer colons et entrepreneurs » (*Porantim*, jul. 86).

1.1.3. *L'Indien et l'Assemblée nationale Constituante* : L'annonce, début 85, de la convocation d'une Assemblée nationale Constituante (ANC) pour le 15 novembre 1986 ayant le pouvoir de formuler la charte de la « Nouvelle République » a suscité, tout au long de l'année dernière, de nombreux débats entre les représentants des différentes communautés indigènes du territoire national sur les formes de représentation et de participation indigène à l'ANC. Est apparue très nettement, au cours de ces discussions, la nécessité ressentie par les Indiens de participer directement aux travaux d'élaboration de la nouvelle constitution brésilienne pour les questions qui les concernent, c'est-à-dire principalement le droit à la terre, la relation avec la société nationale, le droit à la double citoyenneté : « l'Indien ne peut continuer à être le grand muet pendant que les

autres font la loi en notre nom, sans connaître les difficultés de notre peuple » remarquait récemment le leader Karajá Idjarruri (*Jornal de Brasília*, 8/3/86). Devant la volonté affirmée par le gouvernement Sarney d'une participation de toutes les classes sociales du pays et, se sentant ethniquement et culturellement différents de la communauté brésilienne, les leaders indigènes, à travers l'Union des Nations Indigènes (UNI), ont adressé à la commission des études constitutionnelles Afonso Arinos (commission chargée d'apprécier les amendements proposés à la convocation de l'ANC) un document pour revendiquer un mode de participation autonome qui se ferait sur la base des organisations indigènes les plus représentatives du pays et non à travers l'affiliation à des partis politiques : 10 représentants indigènes (2 pour chacune des 5 régions politiques du Brésil, c'est-à-dire Nord, Sud, Est, Nordeste, Centre-ouest) seraient ainsi élus directement par les communautés indigènes sans se soumettre « au processus du suffrage universel et secret ou à l'affiliation à une formation politique » (*Jornal de Brasília*, 15/10/85), ce qui ne signifie nullement, selon Alvaro Tukano (coordinateur général de l'UNI), que les candidatures indigènes à travers les partis politiques n'aient pas l'appui du mouvement indigène. Cette proposition fut aussitôt refusée, le Président de la commission des études constitutionnelles se déclarant, par ailleurs, opposé à la participation indigène à l'ANC arguant de la « capacité relative » des Indiens (cf. *infra*) et ajoutant qu'il reviendrait à la FUNAI de les représenter à l'ANC (in : CEDI, *dossier Constituante*, 1986). Le gouvernement Sarney annonça, peu après, que la nouvelle charte brésilienne serait conçue par les sénateurs et les députés élus au Congrès National le 15 novembre 1986. L'Assemblée nationale Constituante ne sera donc rien d'autre que le Congrès National lui-même.

Le mouvement indien a par conséquent décidé de présenter plusieurs candidats dans les différents partis politiques du Brésil. Les principales revendications des Indiens sont les suivantes :

— *Reconnaissance de la dimension pluri-ethnique du Brésil* : selon la législation actuelle est brésilien tout individu né sur le sol brésilien. L'Indien, par le fait même qu'il soit né à l'intérieur des frontières brésiennes, est, de droit, un citoyen brésilien : « l'état brésilien, la législation brésilienne et la communauté internationale ne considèrent pas les nations indigènes comme nations car, en plus du recouvrement de leurs territoires [par l'État brésilien], les nations indigènes ne témoignent pas de cette forme moderne d'organisation qu'est l'état » (Marés, 1983 : 46). Ayant la citoyenneté brésilienne, l'Indien acquiert ainsi les « droits et les garanties légales », mais la constitution brésilienne établit une différence entre lui et les autres Brésiliens en ce que l'Indien considéré comme « relativement incapable » (art. 6 du Code civil de 1917) est, à ce titre, soumis à un régime de tutelle exercé par la FUNAI (voir Statut de la FUNAI, loi 5.371 du 5/12/1967) au nom de l'Union, jusqu'à ce qu'il soit intégré à la communauté nationale. La philosophie intégrationniste des différentes législations brésiennes place ainsi l'Indien le long d'un continuum qui va de la condition « d'isolé » (*arredio*) à la condition « d'émancipé » en passant par celle « en voie d'intégration », chacune de ces étapes étant perçue comme temporaire. La tutelle de l'Indien est ainsi, non pas la reconnaissance de l'altérité ou singularité

ethnique et culturelle de l'Indien, mais plutôt « la constatation de son ignorance [des us et des coutumes de la société nationale] et de sa non-productivité [« il n'exerce pas d'activités « utiles à la société nationale », art. 9/III loi 6.001/73 du Statut de l'Indien] » (Suess, 1985 : 5). Le Statut de l'Indien est donc basé sur la méconnaissance de la dimension pluri-ethnique du Brésil (*ibid.*). Les Indiens revendiquent ainsi le respect de leur spécificité ou identité tribale (ainsi que le dit Ailton Krenak, membre du Conseil des Populations Indigènes et coordinateur des publications de l'UNI, « le Xavante est Xavante, le Tukano est Tukano... »), et le droit de citoyenneté brésilienne qui leur permet d'intervenir dans la société nationale : « pouvoir être quelqu'un dans la société nationale sans cesser d'être Indien » (Marcos Terena).

— *Garantie des droits territoriaux et de l'usufruit exclusif des richesses existantes* tels qu'ils sont garantis par l'article 198 de la constitution fédérale et l'article 22 du Statut de l'Indien : les terres indigènes doivent rester comme biens de l'Union inaliénables.

— *Participation à toutes les décisions* qui concernent la situation actuelle ou future des communautés indigènes, par la création de mécanismes de représentation qui soient capables de garantir une communication directe entre communautés indigènes et état brésilien, notamment par la légalisation de l'UNI. Les Indiens savent pertinemment que sans représentativité aucune auprès du gouvernement brésilien « l'Indien pourra difficilement avoir une politique en sa faveur en ce qui concerne l'habitat, la santé et la garantie des droits territoriaux » (A. Krenak, *in* : Queiroz, 1985 : 13). Le 11 juin 1986, une réunion de la commission provisoire des études constitutionnelles approuvait le droit des Indiens « à l'usufruit exclusif des richesses naturelles du sol et du sous-sol de leur territoire » (*Folha de São Paulo*, 2/07/86). Cette mesure a été favorablement accueillie par les organisations d'appui à la cause indigène qui se montraient, néanmoins, inquiètes d'une réouverture des débats sur ce thème et de « l'introduction de dispositifs permettant la recherche minière en territoire indigène » (*ibid.*) ainsi que le défendraient certains conseillers de la commission. Ils réclament l'abrogation du décret 88.895/83.

1.1.4. *La décentralisation de la FUNAI* : La FUNAI affronte depuis plusieurs années une sérieuse crise interne : insuffisance budgétaire, manque de personnel, lourdeur administrative aggravée par les changements constants de ses responsables (16 présidents en 19 ans d'existence de cet organisme), absence de soutien logistique de la part du gouvernement, diminution de ses prérogatives en ce qui concerne la régularisation foncière des aires indigènes amorcée par le décret 88.118/83 (voir *supra*), pressions de plus en plus fortes de la part de différents secteurs de la société (entreprises minières, grands éleveurs, politiciens locaux...), dénonciation de la politique indigéniste officielle par les mouvements indigènes et les organisations qui soutiennent la cause indigène, etc.

La nécessaire restructuration de la FUNAI était l'une des conditions posées par Apoena Meirelles (son 5<sup>e</sup> Président sous Sarney) au moment d'en accepter la charge. Considérant la FUNAI « non viable » sous sa forme actuelle en raison de l'insuffisance des crédits alloués chaque année<sup>5</sup>, mais surtout de sa « poli-

tique de clientélisme »<sup>6</sup> qui aurait conduit les représentations régionales à un « processus de discrédit et de démoralisation » (*O Globo*, 21/05/85) aux yeux des Indiens les entraînant à venir traiter directement de leurs problèmes à Brasília, Apoena proposa un plan de décentralisation administrative de la FUNAI (comme première étape) pour assister les Indiens « là où ils vivent ». Cette « chirurgie administrative » (*A Critica*, 12/4/86), ainsi qu'il la dénomme lui-même, est une mesure destinée à renforcer l'autonomie et le pouvoir de décision des représentations régionales « pour résoudre les problèmes des Indiens au niveau de la communauté et non au niveau de Brasília » (*in* : Queiroz, 1985 : 12). L'efficacité de la FUNAI s'en trouvera augmentée « si l'on rapproche les dirigeants des bases » concluait-il. La décentralisation de la FUNAI a fait l'objet d'un décret (n° 92.470 du 18/03/86, voir *Diário oficial* du 19/03/86) qui prévoit la création de six surintendances exécutives régionales (art. 18) (Belem, Manaus, Recife, Curitiba, Goiânia, Cuiaba) ayant toute capacité pour « planifier, contrôler, coordonner, exécuter et accompagner dans leurs aires de juridiction respectives, les activités relatives au recensement et à l'utilisation des ressources naturelles (...) ; pour assister les populations indigènes dans les secteurs de la santé, de l'éducation, et du développement communautaire ; pour identifier, démarquer et régulariser les terres indigènes ». Le décret prévoit également la création d'une Surintendance des Questions Foncières localisée à Brasília (« car elle aura à coordonner son activité avec le ministère de l'Intérieur et le ministère du Développement et de la Réforme Agraire ») (*O Liberal*, 18/4/86) qui sera chargée de superviser « techniquement » (art. 17) les travaux référents à la régularisation foncière des aires indigènes et d'acheminer, à la Présidence de la République, les propositions de délimitation ou de démarcation. Enfin, il réaffirme les dispositions du décret 88.118/83 (voir *supra*). La publication de ce décret a suscité de nombreuses polémiques. Pour certains leaders indigènes, tel Marcos Terena, la décentralisation équivaut à une remise graduelle des pouvoirs (jusqu'à présent exercés par l'État fédéral) aux gouvernements locaux. En confiant ainsi la solution des problèmes fonciers aux fonctionnaires locaux la position des grands éleveurs et des politiciens locaux s'en trouve confortée. La décentralisation facilitera l'ingérence des intérêts économiques et politiques locaux contraires aux Indiens dans la conduite de l'organisme. Pour le Conseil Indigéniste Missionnaire (CIMI), la régionalisation aura des effets désastreux sur les populations indigènes qui resteront à la merci des intérêts des politiciens. Pour d'autres, tel Ailton Krenak, cette réforme est positive facilitant le travail de tutelle et d'assistance des Indiens car ceux-ci seront plus proches du pouvoir de décision (*in* : Queiroz, 1985 : 12). Le 8 février 1986, Apoena Meirelles, arguant de l'inertie du gouvernement, qui ne s'était pas encore prononcé sur le plan de décentralisation de la FUNAI qu'il avait proposé, donnait sa démission que le ministre de l'Intérieur Ronaldo Costa Couto refusait aussitôt. Apoena la représentait une seconde fois le 17 avril se plaignant de l'insuffisance du budget alloué à la FUNAI et l'absence de soutien logistique permettant de mettre en œuvre ce programme. Peu de temps après, Ronaldo Costa Couto plaçait à la tête de la FUNAI un économiste de 31 ans, Romero Jucá Filho, ancien chef du projet Rondon, qui déclarait vouloir continuer la politique de décentralisation amorcée par Apoena et se donner comme priorité première la régularisation foncière des aires indigènes (voir note 4).

## NOTES

1. Selon l'article 9 du décret 88.895 « il revient à la FUNAI d'établir les règlements internes nécessaires à l'accomplissement de ce décret ».

2. *Empresas de mineração e terras indígenas* (CEDI : Centro Ecumênico de Documentação e Informação ; CONAGE : Coordenação Geral dos geólogos).

3. Terres habitées par des Indiens isolés (*arredios*) et aires d'occupation indigène non encore reconnues officiellement par la FUNAI.

4. Selon les dernières estimations de la FUNAI les terres indigènes identifiées couvrent une superficie de 67,3 millions d'ha réparties en 400 aires indigènes. Mais, alors que le Statut de l'Indien fixait l'année 1978 comme terme à la démarcation des aires indigènes et que celle-ci est toujours apparue comme prioritaire dans les discours des Présidents de la FUNAI, seules 161 de ces aires indigènes sont aujourd'hui démarquées (environ 20,7 millions d'ha).

5. En 1985 le budget alloué à la FUNAI était de 272 milliards de cruzeiros dont la majorité avait servi à payer les salaires des 4 000 fonctionnaires.

6. « En assistant par des subsides en espèces ou en marchandises les Indiens qui restent à Brasília, la FUNAI a conduit ses délégués régionaux à une position de discrédit et de démoratization devant les Indiens de leur juridiction » (*O Globo*, 25/5/85).

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Quotidiens : *O Liberal*, *A Provincia do Para* (Belem) ;

*A Critica* (Manaus) ;

*Jornal de Brasilia* (Brasilia) ;

*O Globo* (Rio de Janeiro) ;

*A Folha de São Paulo* (São Paulo).

Centro Ecumênico de Documentação e Informação (CEDI) :

*Empresas de mineração e terras indígenas*, (en collaboration avec CONAGE), São Paulo, abr. 1986.

*Dossiê Constituinte*, Rio de Janeiro, 1986.

Conselho Indigenista Missionário (CIMI) :

*Porantim* (Mensuel 1985, 1986).

LUZENA, E., Funai descentralizada, Índios na aldeia, Sera ? in : *Agenda (revista do Centro-oeste e Amazônia)*, juin 1986, 1 : 14-18.

MARES DE SOUZA FILHO, C. F., A cidadania e os Índios, *O índio e a cidadania*, Comissão pro-Índio, 1983 : 44-51.

PACHECO DE OLIVEIRA F., J e A., W. BERNO DE ALMEIDA, Demarcações : uma avaliação do GT-interministerial, *Povos indígenas no Brasil/84. Aconteceu especial 15*, CEDI : 48-52.

QUEIROZ, J., Índio brasileiro, A FUNAI tem saída ? Novo presidente propõe a descentralização do órgão, *Interior*, revista do MINTER, Jul./dec. 1985 : 13-21.

SUÍSS, P., Aljeridade x integração in : *Porantim*, abr. 1985, 5.