

Les droits des Peuples Indiens au Brésil:**développements récents**

Beatriz Perrone-Moisés

Quand, en 1987, des représentants de plusieurs nations indiennes habitant le territoire brésilien se sont réunis devant le Congrès National, à Brasilia, lors de discussions autour du projet pour le chapitre constitutionnel "Des Indiens", ils rendaient visible une présence récente sur la scène politique nationale. Pendant les travaux de l'Assemblée Constituante, les indiens se sont manifestés à plusieurs reprises. Leur participation au débat constitutionnel marquait un tournant dans l'histoire des rapports entre l'Etat et les peuples autochtones du Brésil. De fait, il y avait à peine quinze ans qu'ils avaient commencé à s'organiser -- avec l'appui d'associations de soutien de la société civile, de l'Eglise catholique (à travers le Conseil Indigéniste Missionnaire-CIMI) et des anthropologues -- pour lutter pour leurs droits.

Il y a actuellement au Brésil quelques 250.000 indiens, appartenant à 200 groupes ethniques, et parlant presque autant de langues ou dialectes, divisés en deux grands groupes (Gê et Tupi), douze familles (Carib, Arawak, Pano, Tukano, Katukina, Puinave, Yanomami, Mura, Takana, Txapacura, Nambikwara et Guaykuru) et une trentaine de langues isolées ou familles très petites. Ces groupes, en général réduits, se trouvent sur tout le territoire brésilien (8.511.965 km²), avec une relative concentration en Amazonie, particulièrement dans les régions de frontière¹. Ces survivants d'une population de quelques millions à l'époque de l'arrivée des premiers colonisateurs portugais au XVI^{ème} siècle se trouvent aujourd'hui dans des situations les plus diverses, certains d'entre eux ayant été en contact avec les Blancs depuis des siècles, tandis que certains groupes, dont on ignorait l'existence il y a quelques années, sont encore isolés².

1. En 1990, 48% de la population indigène au Brésil se trouvaient dans le nord amazonien.

2. Pendant ces dernières années, furent trouvés des indices de 53 groupes n'ayant encore aucun contact avec la société nationale, en Amazonie. L'existence de 12 de ces groupes non-contactés a déjà été confirmée par la Fondation Nationale de l'Indien-FUNAI (cf. CEDI 1993).

Dans une population autour de 150 millions, ils sont très peu. En termes absolus, la population autochtone ne fait que grandir depuis quelques années, croissance démographique qui renforce le mouvement de révision d'une idéologie fataliste qui marquait la "question indienne" jusqu'à une période récente. Avant cette "réapparition" des indiens au Brésil lors des travaux de l'Assemblée Constituante en 1987, les manuels d'histoire les considéraient condamnés. Les anthropologues, désolés, concentraient leurs recherches sur le thème de l'acculturation et du changement culturel. La fragilité physique et culturelle des peuples indiens ne leur permettrait pas, supposait-on, de faire face à un Etat qui n'avait jamais reconnu leur droit à la différence et les voulait transformés en non-indiens.

Pendant les années 70, l'idéologie d'assimilation fut doublée par de grands projets de développement conçus par les gouvernements militaires: ouverture de grandes routes, barrages hydro-électriques, projets de colonisation et exploitation de ressources naturelles en Amazonie. Leurs résultats pour les populations indiennes furent

catastrophiques. La présence des indiens se rétrécissait, démographiquement et territorialement, à une vitesse grandissante avec ces grands projets, qui atteignaient les derniers peuples isolés du pays. Les terres indiennes commencèrent à être envahies de façon systématique. Les épidémies ravageaient des populations entières en quelques années. Ceux que l'idéologie officielle considérait comme des "obstacles au progrès", enclaves de primitivisme qui empêchaient la modernisation du pays, étaient pris sous la marche du progrès³.

Dans un procès de pertes démographiques, territoriales et culturelles qui datait de quatre siècles, on les croyait donc en voie d'extinction. Leurs descendants finiraient par s'assimiler à la masse de la population, réalisant ainsi l'objectif, non pas des lois, mais de la politique envers les populations autochtones, depuis la période coloniale. En

3. Parmi ces grands projets de développement en Amazonie, on nommera les routes Transamazonienne, Périmétrale Nord et autres, le complexe hydro-électrique de Tucuruí, le Projet Fer Carajás et le Projet Calha Norte. Pour des analyses détaillées sur l'impact de quelques uns de ces projets sur les populations autochtones d'Amazonie, voir Santos & Andrade 1990 et les articles sur les complexes hydro-électriques, grands projets agro-industriels, exploitation forestière et développement et géopolitique, in Albert 1990. Cet important dossier, qui contient des articles sur plusieurs aspects de la question indienne au Brésil, en présente aussi une bibliographie assez complète.

1987, bien de brésiliens se sont surpris en les voyant vivants et actifs. Malgré tout, ils avaient survécu.

■ Avant 1988

En 1987, lors des travaux de l'Assemblée Constituante, les dispositifs concernant les peuples indiens au Brésil se trouvaient dans la Constitution de 1969, dans le Code Civil et dans la Loi n.6001 du 19 décembre 1973, nommée Statut de l'Indien, ainsi que dans nombreuses lois ordinaires votées au Parlement, décrets de l'Exécutif et conventions internationales signées par le Brésil. Jusqu'au XIXème, la question indienne était essentiellement une question de main-d'oeuvre. Depuis lors, il s'agit surtout de territoires: terres qui peuvent être mises à profit mais aussi, et surtout, terres dont le sous-sol est extrêmement riche en gisements miniers.

Dans ces lois, les indiens étaient assimilés aux mineurs ou incapacités. En vertu de ce que l'on entendait comme "incapacité relative", les indiens étaient sujets à la tutelle de l'Etat, exercée à travers la Fondation Nationale de l'Indien (Fundação Nacional do Indio, FUNAI - crée en 1967), organisme chargé de protéger les indiens et leurs terres, ainsi que de promouvoir leur intégration à la

société nationale. Une fois "intégrés", c'est-à-dire, considérés capables d'établir des rapports politiques et économiques avec les non-indiens de façon autonome, sans l'intervention d'un tuteur, des individus ou communautés pourraient être "émancipés". Citoyens à part entière, ils risqueraient, du même coup, de perdre leurs droits territoriaux, selon une interprétation possible --mais erronée-- des lois qui attacherait la terre au statut civil d'"incapacité relative" des indiens. Le Statut de l'Indien présentait une typologie des indiens qui les distinguait en "isolés", "en voie d'intégration" et "intégrés". En vue de cette interprétation douteuse des lois, plusieurs grands propriétaires de terres essayaient de légitimer leur occupation de territoires indiens sous l'allégation que n'étant plus de "vrais" indiens, leurs anciens possesseurs n'y auraient plus aucun droit. L'Etat a entrepris, plusieurs fois de suite, de restreindre la définition même d'Indien. En 1980, furent proposés des "critères d'indianité" pour décider qui était ou n'était pas indien au Brésil. Cette tentative, frustrée à la suite des grandes protestations qu'elle a soulevé, avait pour but en même temps de supprimer

droits territoriaux, d'exempter l'Etat des devoirs de tuteur et de faire taire certains représentants des mouvements indiens qui devenaient incommodes (Carneiro da Cunha 1981; Viveiros de Castro 1981). Parce que droits territoriaux et "incapacité relative" étaient assimilés, les indiens (individuellement ou en communauté) n'ont jamais demandé à être émancipés, pendant que les gouvernements ont essayé, à plusieurs reprises, depuis les années 70, de déclarer l'émancipation d'individus et communautés, définis selon des critères d'indianité variables et douteux, à leur insu.

Jusqu'en 1988, les lois brésiliennes postulaient donc l'intégration des autochtones à la société nationale comme objectif central de la politique indigéniste. Dans les constitutions de 1934, 1946 et 1967, les autochtones sont appelés *silvícolas* [du latin *silves*, bois = habitant des forêts] et l'Etat est chargé de leur "*incorporation à la communauté nationale*". L'article premier de la Loi 6001, le Statut de l'Indien, dit: "*Cette Loi règle la situation juridique des indiens ou silvícolas et des communautés indiennes, ayant pour objectif de préserver leur culture et les intégrer, de façon progressive et harmonieuse, à la*

communauté nationale". L'intégration dont parlaient les lois pourrait être interprétée comme articulation dans une société multi-ethnique, à laquelle ces communautés et leurs membres pourraient prendre part sans pour autant avoir à nier leurs différences culturelles ou perdre leurs droits spécifiques. Interprété par le biais des grands intérêts économiques (et militaires), le terme "intégration" se traduisait, dans la pratique, en assimilation, ou anéantissement des différences culturelles visant, en fin de compte, à la disparition des sujets de droits territoriaux (Carneiro da Cunha 1987).

Les terres indiennes, problème central, étaient définies par la Constitution de 1969 comme celles par eux "occupées" (art. 4); l'article 198 reconnaissait aux indiens "le droit à l'usufruit exclusif des richesses naturelles" qui se trouvaient dans leurs territoires. L'article 17 du Statut de l'Indien considérait terres indiennes, suivant la Constitution, celles "occupées ou habitées par les silvícolas", tandis que l'article 23 précisait: "Sera considérée possession de l'indien ou silvícola l'occupation effective de la terre que, selon les coutumes et traditions

tribales, il détient et où il habite ou exerce activité indispensable à sa subsistance ou économiquement utile". Si cette définition des droits sur le sol posait déjà des problèmes, dans la mesure où les territoires indispensables pour la chasse et la cueillette, par exemple, étaient difficilement occupés de façon effective ou permanente, la question des droits sur le sous-sol était encore plus compliquée. En fait, les territoires indiens, notamment en Amazonie, possèdent un sous-sol très riche en minerais dont l'exploitation par des non-indiens⁴, constitue l'un des plus grands problèmes, non seulement en ce qui concerne la législation mais aussi, et surtout, en ce qui concerne la pratique politique des gouverneurs à ce sujet pendant ces dernières années.

■ L'Assemblée Constituante

4. L'exploitation par des entreprises minières publiques ou privées était prévue par les lois. Ce type d'invasion des territoires indiens, aussi bien que celle réalisée par des milliers d'orpailleurs (*garimpeiros*), ont constitué l'une des majeurs causes de destruction des terres et des populations indiennes pendant ces dernières décennies. Le cas récent des Yanomami, dont les terres ont été envahies à plusieurs reprises, en est un exemple tragique. Voir, à ce sujet, les articles sur la question minière in Albert 1990.

Dans le but d'organiser la résistance indienne sur tout le territoire national, l'Union des Nations Indiennes (UNI) fut fondée au début des années 80. En 1987, il y avait déjà plusieurs autres organisations régionales et locales. Organisés, donc, pour la première fois, et comptant sur l'appui d'anthropologues, avocats, membres du Congrès, Eglise et ONG, les indiens purent se faire entendre. Pendant les travaux de l'Assemblée Constituante, sous la coordination de l'UNI, un front populaire s'organisa autour de cinq points centraux: 1. Reconnaissance des droits territoriaux des peuples indiens en tant que premiers habitants du Brésil; 2. Démarcation et garantie des terres indiennes; 3. Usufruit exclusif, par les peuples indiens, des richesses naturelles situées au sol et au sous-sol de leurs territoires; 4. Transfert, dans des conditions dignes et justes, des travailleurs pauvres qui se trouvaient en territoire indien; 5. Reconnaissance et respect envers les organisations sociales et culturelles des peuples indiens, avec leurs propres projets pour leur futur, et garantie de citoyenneté pleine.

La mobilisation de la société civile en faveur des droits des peuples autochtones suscita très tôt une forte réaction. Une campagne dans les journaux conservateurs dénonçait, en 1987, une soi-disante "conspiration" internationale contre la souveraineté nationale, intégrée par de grandes entreprises minières multinationales, le CIMI et tous les défenseurs de la cause indienne. L'accusation était d'une telle gravité qu'une commission parlementaire d'enquête fut instaurée pour l'éclaircir. Quoique cette commission ait aboutit à la constatation que les "documents" censés prouver la "conspiration" étaient faux, l'histoire n'a pas manqué d'affecter les travaux de la Constituante, dans le sens d'un recul sur certains points du texte initial, en particulier en ce qui concerne les droits d'exploitation minière en terres indiennes⁵.

La forte mobilisation des peuples indiens --notamment les Kayapo-- et des associations indigénistes réussit à récupérer certains acquis présents dans le texte initial, mais les compromis qui se firent nécessaires restent, pour emprunter l'expression de M. Carneiro da Cunha, comme des

5. Au sujet des batailles livrées à l'Assemblée Constituante de 1977 autour de la question indienne, voir l'article de M. Carneiro da Cunha in Albert 1990.

"cicatrices" dans le texte finalement approuvé. Tout considéré, le texte de la Constitution de 1988 représente, néanmoins, un progrès remarquable vers la reconnaissance des droits des peuples indiens au Brésil.

■ Le texte constitutionnel de 1988

La Constitution de 1988 établit les droits des peuples indiens à travers des articles insérés dans divers chapitres, un chapitre "Des Indiens" (Chapitre VIII du Titre VIII, "De l'ordre social") et un article inséré dans les "Dispositions constitutionnelles transitoires"⁶. Comparé aux lois antérieures, ce texte accorde beaucoup plus d'importance à la définition des droits des peuples indiens, qui s'y trouvent traités de façon exhaustive.

Les droits des peuples autochtones sur leurs terres, déclarés "originaires", sont reconnus comme antérieurs à leur reconnaissance par l'Etat brésilien. Les terres indiennes, définies auparavant comme celles par eux occupées de façon permanente, reçoivent une définition plus large, qui tient compte de façons culturellement différentes d'occupation du territoire (art. 231). Les décisions et permis d'exploitation des ressources hydriques et minières en terres indiennes, qui revenaient auparavant à l'Exécutif, deviennent attribution exclusive du Congrès (art. 49),

6. La traduction des articles de la Constitution relatifs aux droits des peuples indiens (source: Albert 1990, p. 15) se trouve en fin de chapitre.

également chargé des décisions au sujet des déplacements de groupes indigènes (art. 231, 5). L'article 67 de l'"Acte des dispositions constitutionnelles transitoires" établit, pour la démarcation de toutes les terres indiennes, un délai de cinq ans de la promulgation de la Constitution (réalisée le 5 octobre 1988).

La tutelle de l'Etat n'est pas citée dans le texte constitutionnel, quoiqu'elle se trouve encore dans le Statut de l'Indien, dont on discute, depuis 1991, un substitutif adapté à la nouvelle constitution. En fait, la résistance indienne a empêché la mention, dans le texte de la Constitution, de l'agence gouvernementale (FUNAI) chargée de la question indienne. L'Union y est, au contraire, l'interlocuteur direct des autochtones en ce qui concerne leurs rapports avec la société nationale, et la compétence des pouvoirs Législatif et Judiciaire quant aux droits des indiens s'y trouve considérablement élargie. Les indiens, leurs communautés ou leurs organisations sont reconnus (art. 232) par la Constitution, et cela pour la première fois, comme parties légitimes pour l'instauration de procès judiciaires, ce qui signifie un dépassement de la situation

de tutelle en ce domaine. En ce qui concerne la protection des droits des peuples indiens, l'introduction du Ministère Public comme chargée de la défense judiciaire de ces droits (arts. 129 et 232) fut d'une importance capitale. Puisque le Ministère Public est indépendant du gouvernement en place, les procès relatifs aux droits des indiens se trouvent soustraits à l'intervention d'intérêts politiques particuliers. Deux acquis extrêmement importants pour la lutte des indiens.

La pratique d'assimilation autorisée par l'interprétation du terme "intégration" dans les lois antérieures fut définitivement écartée par le texte de la Constitution de 1988 qui établit, au contraire, la protection aux manifestations culturelles autochtones (art. 215) et reconnaît aux indiens leur *"organisation sociale, les coutumes, les langues, les croyances et les traditions"* (art. 231). L'éducation primaire en langue maternelle aussi bien qu'en portugais leur est aussi assurée (art. 210). Ce que qui s'y trouve reconnu, finalement, c'est le droit à la différence.

■ Après 1988

Les dispositions positives de la Constitution de 1988 en ce qui concerne les droits des peuples indiens font face, depuis sa promulgation, à toute une série d'obstacles.

Le texte constitutionnel remet à des lois complémentaires l'application de certains de ces articles. L'absence de telles lois a permis à l'Exécutif de démontrer, à plusieurs reprises, sa résistance à l'exécution des dispositions constitutionnelles. Ainsi, en 1990, par exemple, l'Exécutif en vint même à proposer l'émancipation de tous les indiens, la division de la tutelle en civile et publique et l'assujettissement de la démarcation des terres indiennes à plusieurs considérations d'ordre extra-juridique, propos franchement anti-constitutionnels. Alors même que la tutelle se trouve dépassée par le texte de la Constitution et absente des projets du nouvel Statut des Sociétés Indigènes, la politique indigéniste garde son esprit d'assimilation. En Amazonie, l'interférence du Secrétariat Assesseur de la Défense Nationale, organisme assesseur directement attaché au Président de la République

et composé par des militaires, reste puissante. "Face à la poussée du mouvement démocratique des années 80, les militaires s'efforcent de pérenniser leur tutelle sur le développement amazonien afin de garantir, par une politique de fait accompli qui défie le nouvel ordre constitutionnel, l'ouverture des dernières terres indiennes de la région aux intérêts privés qui souhaitent en exploiter les ressources naturelles" (Albert 1990:3). La "souveraineté nationale", si souvent invoquée contre la démarcation des territoires indiens en région de frontière, réapparaît dans des tentatives, en cours, d'annuler le décret de démarcation du territoire yanomami. Ce même territoire qui, en 1989, avait été démembrée en 19 "îles" de terres indiennes entrecoupées par un "parc national" et des "forêts nationales" passibles d'exploitation économique, et dont l'acte de démarcation (en 1992, à la veille de la Conférence des Nations Unies sur le Milieu Naturel, à Rio de Janeiro) a eu un caractère surtout politique.

En 1987, les territoires indiens ne représentaient que 8% des terres exploitables du pays. Malgré ce pourcentage réduit, la démarcation a toujours fait face à l'accusation,

qui se reflète dans l'opinion publique, d'être excessive pour si peu de gens. A plusieurs reprises, au sujet des procès de démarcation en Amazonie, la média présentait des calculs comparatifs pour conclure qu'un territoire aussi grand qu'un pays d'Europe était proposé pour une population plus petite que celle d'un quartier de la ville de São Paulo. Les territoires indiens de la région du rio Negro (ouest amazonien), étendus et situés dans des régions de frontière, comme ceux des yanomami, sont également sujets à des projets de démembrement en "micro-réserves".

Le délai de démarcation des terres indiennes, qui finira, rappelons-le, le 5 octobre prochain, pourra difficilement être respecté⁷. Les procédures administratives de démarcation (définies par le décret présidentiel n. 22 du 04/02/91) doivent se faire en quatre étapes: 1. identification (par un groupe de travail, avec l'accord de la communauté indienne en question sur les limites proposées); 2. délimitation physique (selon les limites

7. Les délais de démarcation ont été dépassés déjà en 1978: le Statut de l'Indien, de 1973, établissait cinq ans pour la conclusion de la démarcation de tous les territoires indiens au Brésil; en 1984, des 67 millions ha identifiés, 3% seulement étaient déjà délimités et homologués, 19% délimités mais non homologués et 78% simplement identifiés (Cf. Carneiro da Cunha 1987: 35).

approuvées par le Ministre de la Justice à la fin de l'étape précédente); 3. homologation de la démarcation (par décret du Président de la République); 4. régularisation (registre officiel). En juin 1993, la situation légale des terres indiennes recensées au Brésil était la suivante:

Situation	Quantité	%
Non-identifiées	106	20.4
Identifiées	61	11.7
Délimitées	101	19.5
Homologuées	164	31.6
Régularisées	87	16.8
Total	519	

Source: CEDI 1993

Il convient de rappeler que les droits des indiens sur leurs territoires risquent de ne pas être respectés même quand il s'agit de terres déjà homologuées. Le riche sous-sol de ces territoires, défini par l'art. 176 de la Constitution comme "*propriété distincte de celle du sol*", dont l'Etat se préserve les droits d'exploitation, à travers des concessions qui seront faites, poursuit le texte, uniquement à des brésiliens ou entreprises brésiliennes, continue à être l'objet de fortes pressions des groupes économiques. Les procès de demandes de concession

d'exploitation minière en territoire indiens se trouvent en ce moment paralysés, faute de réglementation à ce sujet.

L'assistance sanitaire prêtée par la FUNAI ne s'est jamais montrée effective, surtout dans les régions où une présence massive de non-indiens due à l'orpaillage ou aux grands projets gouvernementaux causait de grandes épidémies. Les attributions de la FUNAI --qui ne figure pas dans le texte constitutionnel-- en ce qui concerne la santé et l'éducation ont été transférées au Ministère de la Santé et au Ministère de l'Éducation, respectivement. Ces services n'ont pas encore été réorganisés de façon adéquate.

■ La révision constitutionnelle

Les droits des populations indiennes garantis par la constitution de 1988 risquent, en ce moment, d'être limités ou même abrogés. Le texte de 1988 prévoyait la possibilité d'une révision constitutionnelle après cinq ans de sa promulgation. Ce qui veut dire qu'à partir du 5 octobre 1993, le texte peut être discuté par l'Assemblée Législative (non plus par une Assemblée Constituante) et le Sénat, qui peuvent y introduire des modifications. Les juristes ne sont

pas tous d'accord sur la possibilité légale d'une révision portant sur tout le texte de la Constitution mais, de toute façon, il est bien possible que les articles qui concernent les droits des autochtones soient, en particulier, revus. La question minière et celle de l'exploitation d'autres richesses naturelles (bois, ressources hydriques, etc.) sera certainement, comme toujours, discutée. Le rôle du Ministère Public dans la défense des droits indiens, dont l'importance s'est manifestée pendant ces cinq dernières années, pourra aussi être sujet à une révision.

Révision marquée par des intérêts politiques et économiques, faite par une Assemblée Législative dont la majorité est composée de députés des états situés en Amazonie, où les *lobbies* anti-indiens sont très puissants, elle ne devra surement pas être favorable aux indiens. La non-définition du nouveau Statut de l'Indien jusqu'à présent peut également favoriser une limitation légale des droits garantis par la constitution.

Pour faire face à cette révision il faudra que les organisations indiennes (qui sont actuellement au nombre d'une centaine) s'unissent sous un programme commun, que les

indiens et tous ceux qui luttent avec eux constituent un front pour faire pencher l'opinion publique dans le sens de la garantie des droits établis. La lutte des indiens au Brésil est récente, et n'est pas près de finir.

Bibliographie

- Albert, Bruce (éd.) 1990 "Brésil. Indiens et développement en Amazonie". *Ethnies* 11-12, printemps 1990 (Survival International-France)
- Carneiro da Cunha, Manuela 1981 "Critérios de indianidade ou lições de antropofagia". In *Folha de São Paulo*, 12/01/81 (traduit en anglais in *Survival International Review*, vol. 6, n. 5-6, 1982)
- Carneiro da Cunha, Manuela (org.) 1987 *Os Direitos do Índio. Ensaio e documentos*. São Paulo, Ed. Brasiliense
- CEDI 1991 *Povos Indígenas no Brasil. 1987-1990*. São Paulo, Centro Ecumênico de Documentação e Informação, 1991 (Série Aconteceu Especial n. 18)
- CEDI 1993 "Terras Indígenas no Brasil". Miméo.
- Santilli, Márcio 1989 "Notes on the constitutional rights of the Brazilian Indians". In *Cultural Survival Quarterly*, vol. 13, n. 1, p. 13-15
- Santos, Leinad A. de O. & Andrade, Lucia M.M. de (eds.) 1990 *Hydroelectric Dams on Brazil's Xingu River and Indigenous Peoples*. Cambridge, Cultural Survival/Pro-Indian Commission of São Paulo (Cultural Survival Report 30)
- Viveiros de Castro, Eduardo 1981 "Debate". In H. Saboya (org.), *O Índio e o Direito*, Rio de Janeiro, OAB/RJ, p. 63-75