

## Interventions de l'État

### Les terres indigènes, le programme environnemental et la représentation indigène

## Intervention by the State

### Indigenous Lands, the Environmental Program and Indigenous Representation

## Intervenciones estatales

### Las tierras indígenas, el programa ambiental y la representación indígena

Rodrigo Paranhos Faleiro

Volume 42, Number 2-3, 2012

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1024107ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1024107ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Recherches amérindiennes au Québec

ISSN

0318-4137 (print)

1923-5151 (digital)

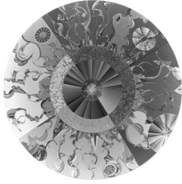
[Explore this journal](#)

Cite this article

Faleiro, R. P. (2012). Interventions de l'État : les terres indigènes, le programme environnemental et la représentation indigène. *Recherches amérindiennes au Québec*, 42(2-3), 129–136. <https://doi.org/10.7202/1024107ar>

Article abstract

This article charts the course of the environmental policies regarding the protectionist traditions of indigenist nationalism in Brazil. The author acquired an “internal” perspective during his work in the government in the field of environment and indigenist nationalism. Its point of departure is the age-old subordination of indigenous political representation in the activities of the state in the development of different degrees of analysis. The result is an historical reading of the tutelary indigenist nationalism and conservationist environmentalism practised in Brazil by way of the creation of the nation-state, the domination of the people and the lands, the regulation of the rural indigenous and environmental milieu, as well as the internationalization of environmental programs. These set the stage for the current structure of interethnic dialogue.



**Rodrigo  
Paranhos  
Faleiro**

CEPPAC/Université  
de Brasília

*Traduit du  
portugais par  
Alice Fiuza*

recherches  
amérindiennes  
au québec

Vol. XLII, Nos 2-3, 2012

## Interventions de l'État

Les terres indigènes, le programme environnemental et la représentation indigène<sup>1</sup>

DEPUIS LES CINQUANTE dernières années, parmi les différents types d'interventions des États nationaux sur la vie des peuples amérindiens, la reconnaissance de territorialités à des fins environnementales et ethniques dans une même région est pratique courante pour certains gouvernements des Amériques. Ces superpositions de catégories juridiques dans une même région tendent à renforcer le pouvoir de représentation des agences environnementales sur les territoires des autochtones et à réduire l'autonomie de ceux-ci, ce qui entraîne de nouvelles négociations de pouvoir et davantage de tension entre les Amérindiens et les États nationaux.

Or, lorsqu'on effectue une brève révision du processus historique de la territorialisation des zones traditionnellement occupées par les Amérindiens au Brésil, on observe que cette forme d'intervention n'est qu'un moyen de contrôle supplémentaire sur la vie de ces peuples. Par contre, contrairement aux interventions faites selon des motifs purement économiques, ce nouveau moyen de contrôle s'appuie, entre autres, sur des programmes d'environnement internationaux et de droits de la personne qui, eux-mêmes, offrent un nouveau cadre analytique.

Bien que l'on considère la superposition de catégories juridiques au Brésil comme une intervention sur les territoires autochtones, lorsqu'on analyse cette situation dans d'autres pays latino-américains où les garanties juridiques donnant aux Amérindiens l'accès à leur territoire traditionnel n'existent pas, il appert parfois que les aires protégées finissent par être la seule option de ces peuples pour assurer leur pérennité sur leurs territoires. Bien sûr, dans certains cas, cela se produit parce que les pays considèrent que la présence des peuples autochtones est compatible avec les aires protégées. Cette lecture soulève d'autres questions. Quoi qu'il en soit, je tenterai de souligner ici certains aspects de *l'intervention de l'État* qui sont souvent éludés pour des raisons idéologiques. Ainsi, j'espère offrir une réflexion démystifiante sur le sujet pour que les discussions sur les territoires autochtones et les programmes environnementaux puissent progresser.

Pour ce faire, je me référerai aux données recueillies au cours des vingt dernières années lorsque je travaillais sur des conflits concernant des terres amérindiennes ainsi que des aires protégées au Brésil et en Amérique latine. Durant cette période, j'ai été en contact avec plusieurs des acteurs

cités dans le présent article, j'ai participé à la médiation des conflits en marge des célébrations du 500<sup>e</sup> anniversaire de la découverte du Brésil (« *Brasil : 500 anos* »), j'ai suivi d'autres conflits au Brésil (à l'île du Bananal dans l'État du Goiás, à l'île du Superagui au Paraná, à Raposa Serra do Sol au Roraima, etc.). J'ai participé, à titre de représentant du dossier environnemental ou de coordonnateur, à l'élaboration du projet « Promotion de la contribution des terres indigènes pour la conservation des écosystèmes forestiers du Brésil » (Catalisando a contribuição das Terras Indígenas para a Conservação dos ecossistemas florestais brasileiros) proposé à l'organisme Fonds pour l'environnement mondial (FEM) par les Amérindiens. J'ai participé aussi à des débats latino-américains sur ce thème auprès du REDPARQUES (Réseau latino-américain de coopération technique sur les parcs nationaux, autres aires protégées et la flore sauvage – Rede Latino-americana de Cooperação Técnica em Parques Nacionais, outras Áreas Protegidas, Flora e Fauna Silvestres) et de l'UICN (Union internationale pour la conservation de la nature). En remplissant ces rôles, j'avais un poste d'observateur privilégié qui, combiné à une approche théorique, m'a permis de tisser l'analyse présentée ici. Cette étude, loin du modèle classique de comparaison fondé sur deux cas, propose un questionnement sur les résultats contradictoires que les interventions de l'État relatives à quelques politiques de gestion territoriale ont suscitées au fil du temps.

### **INTERVENTION DE L'ÉTAT : UNE PRATIQUE HISTORIQUE**

Bien qu'il soit difficile de proposer une définition de ce que serait l'État contemporain aujourd'hui, Gozzi (1998) souligne quelques caractéristiques typiques de cette entité. Pour lui, le processus historique, caractérisé par l'interaction de l'État et de la société dans son sens le plus large, a suscité tant de particularités qu'il serait difficile d'établir un concept définitif d'État. Depuis le monopole de la force de Hobbes, le pouvoir rationnel légal wébérien, l'État de droit et la lecture actuelle qu'en font les marxistes, l'État fiscal, l'État libéral, etc. – toutes des tendances conceptuelles décrites par l'auteur –, il y a eu d'autres conceptualisations possibles qui, sans aucune restriction, se sont insérées dans des contextes sociaux très divers. Ces contextes ont imposé des exigences aux élites politiques de chaque pays et ils continuent de le faire. À leur tour, les élites cherchent à y répondre en adaptant des modèles, des expériences et des initiatives qui entraînent de nombreuses variantes qui, dans un court laps de temps, ne pourraient guère être incorporées en un seul concept d'État.

Malgré le fait qu'on puisse difficilement définir le concept d'État, le consensus établi en 1933 par la Convention de Montevideo sur les conditions nécessaires pour qu'un pays soit reconnu reste toujours valable. Selon la Convention, un pays doit avoir une population permanente, un territoire défini, un gouvernement, être reconnu

par ses pairs et avoir la capacité d'avoir des relations avec d'autres pays. Ces définitions imposent au pays l'exercice d'un type de pouvoir étatique qui nous donne un concept pragmatique de ce qui tout au moins pourrait être considéré comme un État dans l'ordre mondial actuel. Par conséquent, en reconnaissant l'État comme l'entité qui abrite le pouvoir et qui dirige le pays, on peut présumer que l'existence de l'État est inhérente à la faculté d'exercer une domination sur les habitants et le territoire que renferme le pays. C'est la proposition que j'ai l'intention d'examiner, puisque l'intérêt de la présente étude ne porte pas sur les différentes définitions de ce que serait « l'État », mais sur l'action de celui-ci sur les communautés appelées amérindiennes. Cette assertion englobe l'État moins par son caractère soi-disant univoque, thème que j'ai déjà exploré dans d'autres travaux, mais davantage par la dynamique idéologique des équipes qui y travaillent et qui l'incarnent. Si ma réflexion s'avère juste, des questions telles que la nationalité du citoyen et la souveraineté sur son territoire seraient une approche analytique plus efficace pour comprendre les relations établies entre l'État et les peuples autochtones.

Selon Tivey (1981), l'État national moderne depuis sa création a la préoccupation d'exercer la domination sur son territoire et ses citoyens. Jusqu'au XVII<sup>e</sup> siècle, de nombreux dirigeants n'exerçaient pas le pouvoir sur leurs territoires et, par conséquent, pas davantage sur leurs habitants. Pour cette raison, en ayant recours à la force, nombre d'entre eux se sont assurés d'établir le lien entre le contrôle territorial suivi de l'intégration des habitants au concept de nation. Ainsi est né l'État national. Depuis l'établissement des États nationaux, plusieurs pays, aujourd'hui reconnus comme les plus anciennes nations, ont vu le jour, notamment les pays européens qui, à l'époque, n'étaient que des communautés vivant dans une zone plus ou moins contiguë.

Melatti (1987) et Ribeiro (1970) décrivent un exercice de la domination étatique similaire sur les terres brésiliennes. Si initialement le conquérant européen avait exercé cette domination par la force armée, par le commerce et par la conversion religieuse, plus tard, une fois libérés de la colonie, les dirigeants des nouveaux pays ont poursuivi l'affirmation de leur souveraineté par la création de l'État national. Selon Lima (1995), l'État brésilien du XX<sup>e</sup> siècle a développé une stratégie efficace pour convertir respectivement des zones et des habitants en territoires nationaux et en citoyens brésiliens. Pour ce faire, la présence de l'État s'établissait dans les régions considérées comme nationales et stimulait ainsi la reconnaissance du joug de l'État par les habitants de ces régions. Un tel résultat s'expliquerait par l'assistance prétendument fournie par l'État, y compris la tutelle, et aurait comme objectif, inhérent à la politique de l'État, l'intégration économique de ces peuples aux intérêts nationaux. De ce fait, comme le soulève l'auteur, il

se produirait « la disciplinarisation du milieu rural envisagé soi-disant comme un seul Brésil ».

Toujours selon Lima (1995), la disciplinarisation du milieu rural par la tutelle des Amérindiens développerait une forme de contrôle dissimulé de l'État brésilien sur ces peuples. Comme je l'ai observé dans un autre article (voir Paranhos Faleiro 2012), cette assistance étatique serait une forme d'assimilation et d'intégration des Amérindiens à la société brésilienne. La politique d'assimilation des autochtones pratiquée au début du xx<sup>e</sup> siècle fut reformulée dans les années soixante, dans le but de répondre à des allégations d'abus et de corruption prétendument commis par les dirigeants du Service de protection de l'Indien (Serviço de Proteção ao Índio) [Ribeiro 1970]. Ainsi, le Service fut remplacé par la FUNAI (Fondation nationale de l'Indien – Fundação Nacional do Índio), qui, n'étant plus formellement une agence d'assimilation, a développé une politique d'intégration des autochtones à la société brésilienne (Lima 1995). Cette politique ne fut reformulée qu'au moment de l'homologation de la Constitution fédérale de 1988.

Le développement de la politique indigéniste brésilienne dans les années 1980 pourrait être interprété comme une conséquence naturelle du processus de contrôle social du pouvoir étatique dans le contexte de la transition démocratique que vivait le pays à l'époque. D'après le témoignage de Márcio Santilli, indigéniste, ancien président de la FUNAI et constituant de 1988, le législateur avait le souci de garantir des droits aux peuples amérindiens, ainsi qu'à d'autres groupes sociaux, jusque-là négligés par le Brésil. Selon Melatti (1987), la politique indigéniste brésilienne, qu'elle ait été pratiquée par le pouvoir colonial, l'Église ou l'État, a généralement servi les intérêts non autochtones. D'après Lima (1995), la politique indigéniste du Service de protection de l'Indien était davantage portée vers la nationalisation et l'économie que vers la bienveillance à l'égard des Amérindiens. De plus, dans les zones où ces derniers étaient réfractaires aux fronts de colonisation, l'action de l'État était de pacifier et de soumettre les groupes rebelles, de redessiner leur territoire en zones plus petites, de favoriser l'établissement de colons non autochtones sur les terres restantes et d'habiliter les Amérindiens à devenir colons. Le seul altruisme étatique de la politique indigéniste était sans aucun doute l'octroi de terres arables à des non-autochtones qui, à leur tour, se mettaient à occuper les terres amérindiennes nouvellement expropriées.

Au contraire, la politique d'intégration de l'Amérindien développée par la FUNAI dans les années 1970 était explicitement déterminée par l'inclusion de différents groupes amérindiens, la reconnaissance de leurs territoires, ainsi que par l'aide – nourriture, santé, éducation, etc. – apportée à ces peuples. Or, jusqu'à ce moment-là, le Service de protection de l'Indien se concentrait sur les

demandes de terres et de contrôle des Amérindiens rebelles répertoriés par l'opinion publique (Lima 1995). Toutefois, même si la FUNAI avait élargi le bassin du public à desservir, ce n'est qu'après l'adoption de la Constitution fédérale en 1988, qu'elle a reçu le mandat d'imposer une politique orientée davantage vers les intérêts amérindiens que vers les intérêts nationaux : les terres traditionnellement occupées seraient délimitées et ne seraient plus expropriées selon des intérêts non autochtones; la condition d'isolement de certains groupes serait préservée et ils ne seraient plus sollicités, cela, dans le but d'éviter des confrontations avec les colons; l'utilisation exclusive des ressources naturelles de leurs terres suivrait les règles ethniques, et non celles applicables au développement du pays (Paranhos Faleiro 2005).

En dépit de cette maturité juridique de la politique indigéniste brésilienne, on perçoit encore aujourd'hui les ambiguïtés de l'indigénisme brésilien. Melatti (1987) présente une Couronne portugaise bien intentionnée relativement aux règles édictées pour la protection des langues amérindiennes, mais, en même temps, tolérante quant à l'utilisation de la force contre les ethnies entravant l'entreprise coloniale. Malgré l'intervalle entre la période coloniale et le xxi<sup>e</sup> siècle, dans un autre ouvrage (Paranhos Faleiro 2009), j'ai dénoncé le fait que l'assistance de l'État demeure rattachée aux tentatives de contrôle des peuples autochtones par des équipes travaillant pour le compte de l'agence indigéniste. Dans cet ouvrage-là, j'ai aussi démontré qu'il y avait à l'intérieur de la FUNAI des secteurs institutionnels qui abritent des projets idéologiques faisant obstacle aux intérêts légitimes des autochtones et dont on se sert pour promouvoir l'ascension de personnes à des postes plus prestigieux. Cependant, si l'on trouve chez quelques fonctionnaires de cette agence une idéologie motivée par un certain avancement personnel, classant l'autochtone comme un artefact voué à l'extinction, voire comme un moyen d'autopromotion, il ne fait par ailleurs aucun doute que la grande majorité des employés sont véritablement engagés dans la défense des intérêts amérindiens. Pour cette raison, il serait préférable d'envisager une politique appliquée par des employés engagés en faveur des intérêts authentiquement amérindiens plutôt qu'une gestion publique impersonnelle où il ne se passe rien. C'est un thème sur lequel nous reviendrons.

## **LES TEMPS DE LA MONDIALISATION : LES PROGRAMMES INTERNATIONAUX**

À la fin du xx<sup>e</sup> siècle, les changements apportés à la politique indigène brésilienne allaient de pair avec les initiatives internationales visant l'établissement d'un nouvel ordre mondial. Sous l'influence de la guerre froide, après la Seconde Guerre mondiale, les pays développés ont fait un effort pour établir des institutions internationales dans le but de réduire – et de contrôler – les crises internationales

potentielles ou celles qui leur étaient favorables. Évidemment, nous pourrions approfondir notre réflexion sur le rôle de ces institutions dans ce contexte polarisé, mais je décline cette intention pour souligner seulement qu'après la dissolution de l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS) et la fin de la guerre froide, on a assisté au renforcement de ces institutions dans le scénario international et, à quelques exceptions près, elles ont commencé à avoir une influence active sur les politiques nationales.

Dans ce contexte, je tiens à souligner l'importance du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992. Inversant la position prise par le Brésil lors de la Conférence des Nations unies sur l'environnement humain tenue à Stockholm en 1972, le Sommet de 1992 a contribué à promouvoir le programme environnemental brésilien au cours des deux dernières décennies. Si autrefois ce programme avait été perçu comme une intervention des pays riches dans les projets de développement des pays sous-développés et en développement, il fut réinterprété en 1992, en tenant compte des préoccupations internationales au sujet de la pérennité de la planète. Alors que l'Occident était plein d'espoir pour l'avenir (fin de la guerre froide, transition démocratique des pays du bloc soviétique et des pays d'Amérique latine, etc.) de manière plus pragmatique, une partie de la diplomatie engagée dans le Sommet de 1992 négociait des transferts de technologies et de ressources financières des pays riches vers des pays possédant des espaces naturels qui, en échange de ces transferts, s'engageaient à préserver l'environnement (Paranhos Faleiro 2005).

Bien que la politique environnementale brésilienne ait été stimulée par les programmes environnementaux internationaux, il n'empêche que des propositions typiquement brésiliennes ont été mises de l'avant. Parmi les nombreuses initiatives nationales, la relativisation des catégories d'aires protégées consacrées exclusivement à la conservation de la nature – unités de conservation\* de protection intégrale – s'est mérité une notoriété internationale. Selon ce principe, les peuples forestiers, en maintenant une relation étroite avec la nature, pourraient continuer de vivre dans leurs territoires traditionnels et seraient encouragés à maintenir cette relation durable avec l'environnement. Cette alliance entre les programmes sociaux et environnementaux a mené à la création de réserves d'extraction, de réserves de développement durable – unités de conservation d'utilisation durable –, des catégories d'aires protégées dont le véritable triomphe a été d'offrir des modèles de conservation de la nature qui n'excluaient plus l'être humain et qui cherchaient à mieux qualifier la façon d'utiliser

les ressources naturelles qui y seraient développées (Paranhos Faleiro 2005).

Malgré l'attrait social de ces initiatives, peu de peuples autochtones ont cherché à créer une relation plus étroite avec les unités de conservation et les programmes environnementaux. Il n'a été question que de ceux qui, à l'époque, étaient perçus comme des peuples traditionnels et qui, plus tard, dans le processus de l'ethnogenèse, ont vu leur identité ethnique être reconnue. Selon certains rapports, puisque la législation assurait aux Amérindiens leur territoire traditionnellement occupé, ils n'avaient aucune raison de se joindre à la bataille. Ce qui ne voulait pas dire qu'ils étaient indifférents à la cause, puisqu'ils étaient solidaires des revendications des autres groupes sociaux. Cependant, même dans les cas de superposition de terres autochtones et d'unités de conservation, les propositions pour maintenir les ressources sur les terres autochtones ou pour créer des catégories de territoires hybrides – par exemple, la Réserve indigène de ressources naturelles proposée par l'Institut socio-environnemental (ISA), qui intégrait des objectifs ethniques à des objectifs environnementaux – n'ont pas suscité l'intérêt des indigénistes. Car, d'une part, une perception trompeuse persistait dans le milieu indigéniste où l'on croyait que, comme on le faisait avec des titres de propriété, l'homologation d'une terre amérindienne annulerait l'unité de conservation. Cette conception est maintenant dépassée depuis une dizaine d'années (Paranhos Faleiro 2005, 2012).

D'autre part, il y avait une préoccupation majeure de la part des milieux éducationnels et indigénistes de dissocier l'Amérindien de l'environnement naturel. Jusque-là, l'Indien était considéré comme un être de la nature, c'est-à-dire l'équivalent des animaux et des arbres. En fait, la disciplinarisation du milieu rural était une tentative de soumettre l'Amérindien à l'État. Toutefois, elle était justifiée par un humanisme qui, en adoptant la pacification (soumission, tutelle), s'opposait à l'extermination des autochtones nuisant à la croissance de l'économie. Cet effort des milieux éducationnels et indigénistes pour déconstruire le concept de l'Amérindien en tant que part de la nature et le représenter comme un être humain qui dépend de la nature, son habitat traditionnel, pour continuer à être un Amérindien – plus « humain » et moins « naturel » –, fut l'une des positions les plus souvent exprimées au cours de la deuxième moitié du xx<sup>e</sup> siècle. Avant cette époque, l'État brésilien créait bien souvent des Parcs nationaux pour abriter les Amérindiens, puisqu'ils étaient catégorisés comme les arbres et les animaux sauvages (Paranhos Faleiro 2005, 2012).

Or, l'effort pour redéfinir la place de l'Amérindien relativement à la nature et la priorité d'identifier les terres autochtones ont mené à une distanciation entre les programmes environnemental et indigéniste. D'une part, les

---

\* Unité de conservation (UT) est le terme employé pour désigner les aires protégées au Brésil [NDLT].

indigénistes accusaient les environmentalistes de créer des aires protégées sur les terres amérindiennes et, d'autre part, les environmentalistes accusaient les autochtones de ne pas être de véritables autochtones, mais des profiteurs qui voulaient extraire les ressources des aires protégées. Ces arguments s'éloignaient des contextes historiques qui avaient permis l'existence de quelques cas régulièrement cités comme exemples. Par contre, tandis que les environmentalistes et les indigénistes se livraient une bataille bureaucratique, les Amérindiens demandaient du soutien pour la gestion de leurs territoires, limités et insuffisants pour leurs moyens d'existence traditionnels. Cette demande, associée au dépassement des 12 % du territoire national identifiés comme terres amérindiennes, de même que la prise en charge par les autochtones de leurs propres représentations ont fait qu'au cours des deux dernières décennies le programme environnemental fut finalement piloté par le mouvement amérindien (Paranhos Faleiro 2005, 2012).

Curieusement, alors que le mouvement indigéniste brésilien cherchait à détacher les Amérindiens des programmes environnementaux, dans d'autres pays certains peuples autochtones s'efforçaient de s'associer à de tels programmes. En effet, contrairement au Brésil, certains pays ne possédaient pas une politique de reconnaissance des territoires appropriée à la réalité amérindienne, alors que d'autres pays créaient des aires protégées pour abriter les groupes ethniques qu'ils considéraient comme partie prenante de la nature. De plus, la conservation de la nature et l'utilisation durable de ses ressources faisaient déjà partie de leurs réalités, étant donné que la majorité des groupes ethniques était subsumée en catégories de paysanneries, soutenues depuis les années 1970 par des expansionnistes de frontières agricoles et des environmentalistes. Néanmoins, selon Ovideo (2004), « cela ne voulait pas dire qu'ils souhaitaient vivre dans des aires protégées qui restreignaient leur mode de vie », mais plutôt, selon moi, que beaucoup d'entre eux n'avaient pas le choix.

Par coïncidence, dans les pays où des aires protégées ont été créées au cœur des territoires autochtones, tantôt parce que l'on considérait les Amérindiens comme partie prenante de la nature, tantôt parce que les aires protégées étaient la seule façon de protéger les ressources naturelles dont ils avaient besoin, les Amérindiens et les agences environnementales semblent avoir fait des efforts pour assurer la pérennité des autochtones dans ces aires. Apparemment, cette interaction avec les programmes environnementaux a contribué à ce que des autochtones de différentes parties du monde participent aux forums environnementaux et, en particulier, au débat sur l'accès aux connaissances traditionnelles. Ainsi, après que les cycles de négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) eurent mis en place un système de brevets

défavorables aux peuples autochtones, les leaders autochtones des Andes et d'autres parties du monde ont inclus à l'ordre du jour de la Convention sur la diversité biologique (CDB) une discussion sur une réglementation spécifique pour le savoir traditionnel. Cette recherche de solution à l'impasse générée par l'OMC a mobilisé des autochtones de plusieurs régions du monde autour de la CDB, et plus récemment les dirigeants des Amérindiens du Brésil ont également rejoint ce débat.

Bien que la participation des Amérindiens brésiliens aux programmes environnementaux ait été timide jusqu'à il y a de cela quelques années, sauf pour la participation de Paulinho Paiaçã, Raoni et David Kopenawa au Sommet de Rio en 1992, on doit aussi reconnaître l'engagement continu d'autres porte-parole autochtones brésiliens, comme Jorge Terena qui, il y a plus de vingt ans, s'ingéniait déjà à mettre la question environnementale à l'ordre du jour des revendications amérindiennes. Cette timide représentation tend à disparaître puisqu'au cours des dernières années, des dirigeants autochtones brésiliens ont aligné leurs discours avec les programmes environnementaux et, comme pour le projet GEF indigène (FEM indigène), ils déclarent que leurs terres sont également importantes pour la conservation de l'environnement, pourvu qu'elles soient travaillées selon les méthodes traditionnelles propres à chaque groupe ethnique. Ainsi, ils ne parlent pas seulement de la conservation d'un territoire en matière de superficie, mais aussi de l'usage qui en est fait.

En d'autres termes, quelles que soient les raisons qui ont retardé la participation du mouvement autochtone dans les discussions internationales, l'effort que les Amérindiens ont déployé au cours des dernières décennies indique un avenir prometteur. En plus d'adopter un discours précis, articulé et plus autonomiste, les dirigeants autochtones participent activement à la représentation politique, technique et administrative dans les forums qui les concernent plus précisément. Cette position coïncide avec certains processus : priorisation des thématiques autochtones par les organismes internationaux (comme les pressions exercées pour que les pays se joignent à la Convention 169 de l'Organisation internationale du travail, la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, etc.), priorisation de ces peuples lors de l'utilisation des ressources (pour réduire la pauvreté, protéger l'environnement) et les activités des organisations non gouvernementales, entre autres The Nature Conservancy (TNC) et Conservation internationale (CI).

### **LA REPRÉSENTATION INDIGÉNISTE VERSUS L'INDIGÈNE : LÀ OÙ S'EFFECTUE L'INTERVENTION**

L'histoire de la conquête des peuples autochtones a été marquée par les pratiques des États nationaux pour les subjuguier et par la lutte de ces peuples pour survivre. En dépit des conséquences désastreuses de ces processus,

on remarque aujourd'hui que les Amérindiens s'efforcent graduellement d'améliorer leurs conditions de vie. À cet effet, leurs dirigeants cherchent à participer activement à des forums étatiques ainsi qu'à des programmes nationaux et internationaux afin d'obtenir des droits garantis et du soutien pour des projets importants pour les villages. On a beau critiquer la prestation de certains dirigeants en argumentant que le processus a plus de poids que les personnes qui occupent les postes de représentation, on ne peut avoir l'arrogance de dire que les peuples autochtones ne devraient pas agir d'une façon ou d'une autre. Après tout, la maîtrise d'une participation politique ne tient pas seulement d'une préparation théorique et idéologique, mais surtout d'un exercice constant, réfléchi et critique de leur performance en la matière. Ainsi, on n'apprend à participer qu'en participant.

Apparemment, le statut juridique de reconnaissance territoriale a contribué à définir les priorités des autochtones dans chaque pays et aussi à faciliter la formation des mouvements indigènes. Or, bien que les Amérindiens de la région andine aient établi des organisations représentatives propres, autonomes et actives, ce n'est que dans les dernières décennies que quelque chose de semblable s'est produit au Brésil. Cela est dû en partie à la condition différenciée de l'Amérindien et à l'attribution d'une « pureté » idyllique que leur a conférée la littérature à travers l'histoire ; ce sont des éléments qui ont poussé la société brésilienne à les traiter comme des inaptes ayant besoin d'être protégés, contrôlés et nationalisés. Ce traitement ambigu – prendre soin et contrôler – a privé l'Amérindien de ressources, de territoires et de l'exercice de la citoyenneté.

Depuis le Brésil colonial, les Amérindiens ont été représentés par des non-autochtones qui, souvent, se réclamaient de certains représentants autochtones comme des preuves vivantes de leur légitimité. Si autrefois une telle représentativité était presque caricaturale (Franco 1976), plus récemment on a nommé des autochtones dont le discours était « en phase » avec les programmes adoptés par les indigénistes. Comme le souligne Gallois (2004), l'organisation politique traditionnelle des groupes amérindiens du Brésil était une extension des réseaux de sociabilité typiques de leur culture, parmi lesquels la famille. Certes, ce réseau a permis pendant longtemps que certains individus soient élus comme porte-parole légitimes de tout un groupe ethnique qui n'avait pas beaucoup d'intérêt à suivre les événements politiques les concernant. Actuellement, selon certains dirigeants, ce type de représentants autochtones qui parlaient au nom du groupe ethnique et qui, dans les faits, ne s'occupaient que des intérêts de leur « famille » n'est généralement plus accepté par les Amérindiens des villages. Cependant, nombre de ces dirigeants, appelés insolemment par les autochtones « représentants de leurs familles », continuent d'être acceptés par l'État – par

commodité ou par ignorance – comme des représentants légitimes de la communauté autochtone.

Ce qui fait penser aux paroles de Farage à propos du *chef autochtone* à Roraima et en Guyane :

Tant les Portugais que les Hollandais ont investi politiquement dans la figure d'un chef autochtone qui, pour reprendre la devise de Pierre Clastres, s'il n'existait pas, il faudrait l'inventer. Trouver le chef semble ainsi n'avoir pas été simplement, comme s'en moquait Malinowski, une tâche dont se chargeaient les premiers anthropologues, mais, de façon plus tragique, une prémisses même de la tâche de coloniser. (Farage 1986 : 343)

Dans la culture de nombreux peuples amérindiens du Brésil, la notion de chef semblable à celle des Occidentaux était inexistante. Par conséquent, il ne fait aucun doute que le choix d'un chef était un instrument de dialogue entre les non-autochtones et les autochtones, de même qu'une façon de contrôler ces derniers. Si l'on se transporte vers une période plus récente, ce rôle n'a plus besoin d'être joué par le chef, étant donné que le porte-parole, qu'il soit ou non de « la famille », garantit la légitimité nécessaire au programme indigéniste.

Malgré ce contrôle sur l'Amérindien exercé par la tutelle indigéniste, qu'elle soit étatique, religieuse ou militante, on ne peut nier qu'il y a eu des indigénistes convaincus de faire le mieux pour les autochtones. Déjà, à la deuxième moitié du siècle dernier, le milieu académique défendait fermement le maintien des Amérindiens dans leur état culturel distinctif, c'est-à-dire sans lien avec des influences non autochtones. Au sein du militantisme, qu'il provienne de l'État, des institutions ecclésiastiques ou des organisations non gouvernementales, prévalaient alors la méfiance à l'égard des gouvernements de droite et la conviction qu'ils n'avaient aucun engagement envers les autochtones. C'est peut-être pour cette raison que, pour les indigénistes, une orientation, même contrôlée, des dirigeants autochtones était justifiée.

Quoique ce zèle indigéniste puisse avoir contribué à écarter les Amérindiens d'une représentation politique plus autonomiste, cette forme de contrôle ne pouvait pas être la seule responsable de l'indifférence de l'autochtone pour le programme environnemental. En fait, dans les années 1980, le chevauchement entre les aires protégées et les terres autochtones avait créé un antagonisme entre les mouvements indigène et environnemental. C'est pourquoi, du moins au Brésil, les autochtones, les indigénistes et les environnementalistes se disputaient la primauté d'une autorité au détriment des autres. De plus, du fait que les Amérindiens n'étaient pas préparés à gérer les ressources issues des projets environnementaux, ce sont les organisations indigénistes non gouvernementales qui allaient chercher ces ressources qui, en théorie, furent appliquées dans les villages.

Ce rôle ambigu de la tutelle indigéniste persiste entre plusieurs tuteurs habituels et autochtones. D'une part, de

nombreux groupes qui n'ont pas l'expérience avec les projets, habitués aux ressources sans paperasse, finissent par compter sur le soutien de non-autochtones pour gérer la lourdeur administrative qui vient avec la gestion des ressources – ce qui était normal jusqu'à la création d'une expertise autochtone sur le sujet. D'autre part, des institutions plus expérimentées travaillent pour rendre viable l'application de ces ressources et, dans la mesure du possible, habilite les autochtones à gérer la paperasse des projets. Cependant, du moins d'après ce qu'on a pu observer avec le projet GEF indigène, tant de la part de l'État que des organisations non gouvernementales, il persiste des « particuliers » qui œuvrent pour leurs « propres causes » et qui, souvent, défendent explicitement la tutelle. Indépendamment de l'intégrité de ces personnes, elles doivent être conscientes de leur attitude afin de ne pas reproduire quelque chose de semblable au rituel du troc des miroirs du XVI<sup>e</sup> siècle, lorsque les colons portugais donnaient des bibelots aux Amérindiens en échange de bois et de médicaments provenant de l'arrière-pays et qui avaient beaucoup plus de valeur.

En plus de ces connaissances bureaucratiques, au nom de la défense des Indiens, certains tuteurs indigénistes ont exercé une surveillance idéologique des porte-parole autochtones. Selon les rapports de certains dirigeants amérindiens, jusque dans les années 1990 un porte-parole qui dialoguait avec le gouvernement finissait par être écarté du mouvement parce qu'il divergeait de l'orientation indigéniste. Toutefois, lorsque la plupart des dirigeants se sont mis au dialogue, les indigénistes n'étaient plus en mesure de contrôler le processus et, après avoir revu leur rôle, ils ont choisi d'apporter leur soutien au mouvement indigène. Ainsi, le mouvement indigène a commencé à remplacer le rôle principal joué précédemment par la tutelle indigéniste, à occuper de nouveaux espaces institutionnels, à dialoguer avec différentes organisations et à structurer la représentation du mouvement à plusieurs niveaux : des villages jusqu'à l'Articulation des peuples indigènes du Brésil (Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB).

Selon certains rapports, il y a eu un grand mouvement de la part des indigénistes pour contrecarrer les célébrations du 500<sup>e</sup> anniversaire de la découverte du Brésil. Peu importe les résultats obtenus, après les célébrations, le mouvement indigéniste est devenu complètement indigène. Les organismes Coordination des organisations indigènes de l'Amazonie brésilienne (Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira – COIAB) et Articulation des peuples indigènes du Nord-Est, Minas Gerais et Espírito Santo (APOINME) ont commencé à encourager les dirigeants des autres régions du pays afin de structurer le mouvement à l'échelle régionale, et ce, dans le cadre de l'événement annuel Campement Terre libre (Acampamento Terra Livre), dont font partie Brésil indigène, les réunions du programme Portefeuille indigène

(Carteira Indígena), GEF indigène et d'autres projets environnementaux. C'est ainsi que furent créés l'Articulation des peuples indigènes du Sud (ARPINSUL), l'Articulation des peuples indigènes du Sud-Est (ARPINSUDESTE), l'Articulation des peuples indigènes du Pantanal et sa région (ARPIPAN) et la Grande Assemblée du peuple guarani (Grande Assembléia do povo Guarani – ATY GUASSÚ).

Parallèlement, après la réunion Rio+10 tenue en 2002 à Johannesburg, en Afrique du Sud, les programmes environnementaux internationaux ont intégré la lutte contre la pauvreté au sommet de leurs priorités. Suivant cette tendance, The Nature Conservancy (TNC), organisation environnementaliste non gouvernementale, a commencé à soutenir les organisations indigènes et les projets environnementaux sur les terres autochtones. Dans ce contexte, les expériences cumulées par les organisations autochtones, les institutions publiques, privées, non gouvernementales et internationales, ainsi que l'engagement de certains dirigeants autochtones, ont contribué à des projets favorisant l'inclusion des peuples autochtones dans les programmes environnementaux : le Portefeuille indigène du ministère de l'Environnement, le Programme Rio Negro et Xingu de l'Institut socio-environnemental, le Programme Wajãpi de l'Institut de recherche et de formation indigène (Instituto de Pesquisa e Formação Indígena – IEPE), les Programmes de formation de l'Institut international d'éducation du Brésil (Programas de capacitação do Instituto Internacional de Educação do Brasil – IEB), le GEF indigène du ministère de l'Environnement et de la Fondation nationale de l'Indien, etc.

Néanmoins, un nouveau scénario relatif au mouvement indigène reste encore à être dévoilé. À la suite d'un parcours pour conquérir leur autonomie politique, les peuples autochtones du Brésil ont fait valoir leurs droits territoriaux, culturels et sociaux. Dans cette lutte, ils ont réussi à convertir les formes de contrôle (de petites superficies de terre, l'assimilation, l'assistance, l'intégration, la tutelle) en moyens de vie (territoire approprié, politiques respectueuses de leur diversité culturelle, représentation propre, et ainsi de suite). Pour ce faire, les Amérindiens brésiliens ont compté sur des partenaires qui, bien intentionnés ou non, ont également appris à les respecter et, en quelque sorte, ont contribué à l'autonomie politique que les organisations autochtones ont aujourd'hui. Toutefois, encore que ces peuples aient surmonté la tutelle indigéniste de l'État, des ordres religieux ou des organisations non gouvernementales, il n'en demeure pas moins que le décalage persistant entre les dirigeants bien préparés et ceux qui limitent leurs activités à la recherche de meilleures conditions de vie ouvre l'espace à des porte-parole de connivence à des intérêts commerciaux et politiques.

Selon certains rapports, la pratique pernicieuse de l'élection de représentants amérindiens en phase avec



l'ordre du jour de certaines institutions tutélaires est en train de banaliser les débats autochtones au sein de la Commission nationale de politique indigéniste (Comissão Nacional de Política Indigenista – CNPI). Curieusement, cette commission, créée par l'ancien président Luiz Inácio Lula da Silva selon les principes démocratiques du Parti des travailleurs (PT) et qui devait donner une voix aux Amérindiens, inclut très peu de représentants autochtones qui participent aussi aux mouvements régional et national. Ainsi, une question s'impose : l'État brésilien serait-il figé dans le temps, alors que les Amérindiens et les indigénistes, qui ne font pas partie du gouvernement, avancent vers le « Brésil, un pays pour tous », selon le slogan du gouvernement du Parti des travailleurs ?

Évidemment, étant donné les progrès du mouvement indigène et sa place dans les organismes institutionnalisés par l'État, lorsque les dirigeants amérindiens présentent leurs requêtes aux forums, ils reçoivent, en retour, des demandes d'autres secteurs de la société. Ainsi, des programmes de développement, d'environnement, de commerce et de droits finissent par générer des interventions dans la vie des villages, encore qu'elles ne soient perceptibles qu'à moyen terme. En effet, ces interventions ont été avantageusement exploitées au cours des dernières décennies par les gouvernements brésiliens par le biais de programmes de développement : constructions de barrages et de routes, exploitation de mines, de forêts et autres ressources naturelles. C'est pourquoi le décalage apparent des politiques du gouvernement actuel semble persister. Étant donné la diversité des indigénistes diligents en place, travaillant tantôt pour le mouvement, tantôt pour l'État, il est beaucoup plus facile de négocier avec un gouvernement qui peut accéder aux ressources situées sur les terres autochtones.

L'avènement de cette aube du mouvement autochtone exige qu'on respecte l'effort de ces peuples si longtemps exploités. À cet effet, il est nécessaire d'éliminer toute forme de tutelle des Amérindiens et de leurs organisations. Dans le cas contraire, on ne fera que donner suite à la pratique ambiguë de la colonisation lusitaine du Brésil, où les lois favorisaient la citoyenneté tandis que les « petits miroirs » exploitaient la richesse.

## Note

1. Cet article est une adaptation du texte « Intervenções Estatais: Pensando Casos no Brasil, Colômbia e América a partir da Agenda Ambiental » (Interventions de l'État : réflexions sur des cas au Brésil, en Colombie et en Amérique à partir du

Programme environnemental), présenté à la 28<sup>e</sup> Réunion brésilienne d'anthropologie qui s'est tenue du 2 au 5 juillet 2012 à São Paulo, SP, Brésil.

## Médiagraphie

- FARAGE, Nádia, 1986 : *As Muralhas dos Sertões: os povos indígenas no Rio Branco e a colonização*. Dissertação de Mestrado, Unicamp, Campinas.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo, 1976 : *O Índio Brasileiro e a Revolução Francesa: as origens brasileiras da teoria da bondade natural*. J. Olympio et INL, Rio de Janeiro et Brasília.
- GALLOIS, Dominique Tilkin, 2004 : « Terras ocupadas? Territórios? Territorialidades? » in F. Ricardo (dir.), *Terras Indígenas & Unidades de Conservação da Natureza* : 37-41. Instituto Socioambiental, São Paulo.
- GOZZI, Gustavo, 1998 : « Estado Contemporâneo », in N. Bobbio, N. Matteucci et G. Pasquino, *Dicionário de Política*, vol. 1 : 401-409. 11<sup>a</sup> Ed, EdUnB, Brasília.
- LIMA, Antonio Carlos de Souza, 1995 : *Um grande cerco de paz: poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil*. Vozes, Petrópolis, RJ.
- MELATTI, Júlio Cezar, 1987 : *Índios do Brasil*. Editora Hucitec, São Paulo.
- OVIEDO, Gonzalo, 2004 : « Áreas Protegidas y Pueblos Indígenas », in S. Arguedas, L. Castaño et J.M. Rodríguez, *Lineamientos y Herramientas para un Manejo Creativo de las Áreas Protegidas* : 206-247. Organización para Estudios Tropicales (OET)/ Programa de Políticas y Ciencias Ambientales, San José. <<http://www.cua.uam.mx/biblio/ueas10-I/ueaarticulostodos/LineamientosyHerramientasparaUnManejo.pdf>> (consulté le 10 mai 2013).
- PARANHOS FALEIRO, Rodrigo, 2005 : *Unidade de conservação versus terra indígena, um Estado em conflito: estudo da influência da pessoa na gestão pública*. Dissertação de Mestrado em Antropologia. Universidade de Brasília, Brasília.
- , 2009 : *La Mensura de la Maldad: autonomía, tutela y dominación, nuevas artimañas del control étnico (mimeo)*. Trabalho aceito pelo GT 12: Indigenismos e Políticas Indigenistas nas Américas. Para uma análise comparativa das relações entre povos indígenas e Estados nos Séculos XX e XXI. VIII Reunión de Antropología del Mercosur, Diversidad y Poder em América Latina, Buenos Aires.
- , 2012 : « Náwa, índios ou ribeirinhos? Quando os órgãos públicos entram em conflito », in Stephen Grant Baines, Cristhian Teófilo da Silva, David Ivan Fleischer et Rodrigo Paranhos Faleiro, *Varições Interétnicas: etnicidade, conflitos e transformações* : 324-339. Brasília : IBAMA ; UnB/CEPPAC ; IEB. <<http://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/livros/variacoeseintereticas.pdf>> (consulté le 10 mai 2013).
- RIBEIRO, Darcy, 1970 : *Os índios e a civilização: a integração das populações indígenas no Brasil moderno*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- TIVEY, Leonard (dir.), 1981 : *El Estado Nación*. Ediciones Península, Barcelona.