



A CONVENÇÃO 169 DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT) SOB O SIGNO DA COLONIALIDADE

Kátia Núbia Ferreira Corrêa¹

RESUMO: O objetivo central deste trabalho é refletir conceitualmente a parte primeira das disposições da Convenção 169 da OIT tendo como perspectiva teórica a noção de colonialidade do poder (QUIJANO, 2005). Aborda os artigos do referido instrumento de Direito Internacional que asseguram o caráter de igualdade de tratamento e oportunidade e o pleno exercício dos direitos humanos e liberdades fundamentais como retórica do poder (Wallerstein, 2007) para legitimar e justificar o direito de intervenção, desrespeitando os princípios de autodeterminação dos povos indígenas. Discute a (im)possibilidade de construção de um projeto de interculturalidade, tomando como pressuposto a noção de diferença colonial (MIGNOLO, 2003).

Palavras-chave: Convenção 169 da OIT. Colonialidade do poder. Povos indígenas.

ABSTRACT: The main purpose of this work is to reflect conceptually the first part of provisions of the OIT's 169 Convention, having as theoretical perspective the notion of the colonial power (QUIJANO, 2005). It approaches the articles of the mentioned instrument of International Law that ensures the character of equal treatment and opportunity and full enjoyment of human rights and fundamental liberty as the rhetorical power (WALLERSTEIN, 2007) to legitimize and justify the right of intervention, disregarding the principles of self-determination of Indian people. It discusses the (im)possibility of construction of a interculturality project, taking as presupposition the notion of colonial difference (MIGNOLO, 2003).

Key words: OIT's 169 Convention, colonial power, Indian people

¹ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal do Maranhão (UFMA) E-mail: katianubiaf@bol.com.br



1 INTRODUÇÃO

A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)² sobre Povos Indígenas e Tribais, de 1989, foi construída em um contexto internacional de mudanças que já vinham se processando, continuamente, desde a década de 70³. Muito embora a construção da Convenção 169 da OIT se revista de um caráter pluralista, os conceitos que engendram seus artigos estão carregados de uma perspectiva cognitiva eurocêntrica.

A categoria *povos indígenas* na Convenção 169 que substitui o termo *populações indígenas*, utilizado anteriormente pela Convenção 107 da OIT⁴, poderia ser um avanço no reconhecimento da diversidade, se esse termo fosse considerado na Convenção 169 no sentido *strictu sensu* da palavra no Direito Internacional. Entretanto, a Convenção 169 já alerta inicialmente (em seu art.1º., § 3) para essa impossibilidade. Diz que a utilização do termo *povos* pela convenção requer alguns cuidados: “o termo referido[povos] não deverá acarretar qualquer implicação no que se refere a direitos que possam ser conferidos ao termo no âmbito do Direito Internacional”⁵(Grifo meu). Tais direitos apontados acima e que não podem ser estendidos aos povos indígenas nesse contexto, é o direito à autodeterminação⁶, porque o Direito Internacional equaciona direito de autodeterminação com a decisão de independência política.

O direito e o exercício à autodeterminação estendidos aos povos indígenas teriam reconhecimento internacional se esses povos estivessem estruturados em Estados. Como os povos indígenas são sociedades sem Estado, ou como sintetiza (CLASTRES, 2003), sociedades que historicamente lutam contra a existência do Estado, a reivindicação de autodeterminação se transformou em “direitos individuais, garantidos a cada integrante

² O Decreto nº. 5.051, de 19 de abril de 2004, promulga a Convenção 169 da OIT sobre os Povos Indígenas e Tribais. A Convenção é um instrumento internacional e se constitui como um parâmetro normativo em torno de questões que envolvem povos indígenas e tribais.

³ Em 1971, o Conselho Econômico e Social da ONU outorgou a Subcomissão da Luta contra Medidas Discriminatórias e para proteção das minorias, para que elaborassem um “estudo do problema da discriminação contra as populações autóctones”. Em 1977, ocorreu a primeira conferência internacional de ONGs na ONU sobre a “discriminação contra populações autóctones nas Américas”. Em 1978, em Genebra, realizou-se a Conferência sobre o racismo e a discriminação racial, cuja declaração final visa aos *autóctones* o direito de conservar suas estruturas tradicionais, econômicas, culturais e linguísticas, bem como a segurança em relação a seus direitos territoriais (ROULAND et al.,2004)

⁴O Decreto nº. 58.824, de 14 de julho de 1966, promulgou a Convenção 107 da OIT sobre as populações indígenas e tribais. A Convenção 107 utiliza o termo *populações indígenas* para fazer referência aos índios e tem como objetivo integrá-los aos padrões socioculturais hegemônicos das sociedades ocidentais (Cf. art. 2º, §1).

⁵O Direito Internacional conceitua *povos* atribuindo a estes o princípio à livre autodeterminação. Em virtude deste direito, os povos determinam livremente “o seu estatuto político e orientam livremente o seu desenvolvimento econômico, social e cultural (Resolução 1514(XV) ONU, 1960).

⁶A autodeterminação, na concepção do Direito Internacional, faz referência ao processo pelo qual um povo atinge o estatuto de unidade política, tornando-se um Estado independente.



do povo, integrados na categoria de direitos humanos [...]” (SOUZA FILHO, 2009, p.68). O Estado moderno não admitia a existência de territórios sem tutela estatal. Sendo assim, não só para “o Direito privado interno de cada país, mas também para o Direito público internacional, passa a ser inconcebível a existência de territórios indígenas independentes, sem Estado(...)” (SOUZA FILHO, 2009, p.67).

Se por um lado a Convenção 169 da OIT não se refere explicitamente às noções de autodeterminação⁷ ou autonomia dos povos indígenas, por outro, dá abertura para a utilização da noção de *autoidentificação* que define grupos étnicos “como formas de organização social em populações cujos membros se identificam e são identificados como tais pelos outros, constituindo assim uma categoria distinta de outras categorias da mesma ordem (BARTH, 1997, p. 194)

A autoidentificação diz respeito àquilo que o sujeito diz de si mesmo, em relação ao povo ao qual pertence. Entretanto, necessário se faz questionar se aquilo que os povos indígenas dizem de si mesmos, não está permeado pela própria história de contato entre eles e a sociedade nacional, tendo em vista a colonialidade do poder. Nesse sentido, o colonizador destrói o imaginário do outro, inviabilizando-o e subalternizando-o, enquanto reafirma o próprio imaginário, impondo àqueles, modelos pautados em saberes, conhecimento e imagens do universo sociocultural europeu. (QUIJANO, 2005).

2 A CONVENÇÃO 169 DA OIT E A COLONIALIDADE: universalizando o particular?

A Convenção 169 da OIT, em seu artigo 2º. §§1, 2b e 2c, cita a responsabilidade dos governos onde existam povos indígenas em promover, com a participação dos mesmos, ação para proteger seus direitos e sua integridade. Essa proteção beneficiaria os povos indígenas em condições de igualdade de direitos e oportunidades previstos na legislação nacional para os demais cidadãos, respeitando-se a sua identidade cultural, costumes e tradições.

O artigo 3º, §1 diz que os povos indígenas desfrutarão dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, sem qualquer impedimento ou discriminação. Este artigo da

⁷ A Convenção 169 da OIT considera como povos indígenas aqueles que descendem de populações que viviam em uma região geográfica no momento de sua conquista colonial e que, “independente de sua condição jurídica, mantêm algumas das próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas ou todas elas” (ARTIGO Nº.1, CONVENÇÃO 169, OIT, 1989).



convenção 169 aponta para a proposição de que todas as pessoas, independentemente de sua condição étnica, econômica, social, de gênero, criminal são sujeitas e detentoras dos direitos humanos. Neste discurso de extensão de direitos humanos universais⁸ a povos específicos está presente a retórica dos dominadores. Estes apelam a valores universais como a democracia, o estado de direito e os direitos humanos, dos quais se consideram portadores e agentes, para legitimar e justificar o direito de intervenção desrespeitando os princípios de autodeterminação dos povos indígenas (WALLERSTEIN, 2007). Essa mesma perspectiva de universalizar particularidades é percebida no artigo 4º, §3 da Convenção 169 quando esta garante aos povos indígenas, “o exercício, sem discriminação, dos direitos gerais da cidadania [...]” (Grifo meu).

Muito embora, ressalta Souza Filho (1983), cada índio seja juridicamente um cidadão brasileiro⁹ o seu modo de pensar, de relacionar-se com o mundo, de entender-se consigo mesmo e com os outros homens, isto é, o seu modo de viver, não é determinado pelo conceito jurídico que dele faz o Estado brasileiro, mas por sua inserção em uma comunidade que tem seus próprios valores reproduzidos por sua ação. À condição de ser cidadão brasileiro, soma-se a condição de ser membro de uma nação indígena. É esta última condição que, sendo fruto de sua realidade social, é mais profunda e importante para sua sobrevivência histórica. Nesse caso, em vez da garantia de direitos gerais de cidadania, importante seria a referida convenção garantir a *cidadania diferenciada*¹⁰ (KYMLICKA, 1996). Os povos indígenas, que Kymlicka (1996) classifica como minorias nacionais¹¹, ao desejarem uma cidadania diferenciada, rejeitam a integração nacional.

Então, essa tentativa de igualar os índios aos “demais brasileiros” tem estrutura eminente da colonialidade do poder¹² (QUIJANO, 2005) na medida em que impede sob o

⁸Cf. artigo 8º. da Convenção 169 que também trata da extensão de direitos humanos universais a povos específicos.

⁹Souza Filho (1983) conceitua a cidadania como a ligação política e jurídica das pessoas com o Estado. Como o Brasil adota o princípio de *jus solis* para determinar a cidadania, logo os índios, por terem nascido no Brasil, são cidadãos brasileiros, não só perante a lei, mas perante a comunidade internacional que reconhece a definição estabelecida na lei brasileira.

¹⁰A cidadania diferenciada refere-se à adoção de direitos poliétnicos, de representação ou de autogoverno, específicos em função do grupo. (KYMLICKA, 1996, p. 241)

¹¹Kymlicka (1996, p.26) denomina os grupos distintos da sociedade nacional, por vias de imigração, como “minorias étnicas”. No caso das incorporações culturais por via da relação de domínio e aniquilamento da diversidade, esse autor vai chamar os grupos resistentes à relação como “minorias nacionais”, coexistindo em um Estado maior.

¹²A categoria colonialidade do poder de Quijano (2005) seria uma estrutura de dominação que submeteu a América Latina, a África e a Ásia, a partir da conquista. A colonialidade se refere a um padrão de poder que não se limita a uma relação formal de poder entre dois povos ou nações, mas também se relaciona à forma como o



discurso da democracia e igualdade que os povos indígenas se autodeterminem e imponham dentro de seu próprio território o ritmo e os modos de saber e fazer específicos de seu povo.

O artigo 6º, alínea “a” da Convenção 169, afirma que na aplicação dos dispositivos presentes na mesma, os governos deverão consultar (direito de Consulta)¹³ os povos interessados, por meio de procedimentos adequados, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente.

O fundamento para o processo de consulta aos povos indígenas deve seguir uma lógica de respeito aos diferentes códigos lingüísticos, às cosmologias e o tempo de cada povo. A informação deve ser anterior e apropriada às características culturais de cada povo “a fim de subsidiar adequadamente as discussões entre os diversos interlocutores”(SILVA et al., 2009, p.197).

Então, como pensar em uma participação direta das populações indígenas, quando se encontram horizontes semânticos tão distintos? Como viabilizar um diálogo, ainda que a Convenção aponte em seu artigo 12º para que medidas sejam tomadas com o objetivo de que “membros dos povos indígenas possam compreender e se fazer compreender [...], disponibilizando-se para esse fim, se necessário, intérpretes ou outros meios eficazes”?

Quando a convenção aponta para a possibilidade da existência de intérpretes que possam “suprir essa lacuna” no encontro de mundos conceituais distintos, necessário se faz perguntar quem poderia ser esse intérprete/tradutor? É possível traduzir? Se traduzir é interpretar (SANTOS, 2003) e se a interpretação é carregada de sentidos, quem seria autorizado nesse caso a traduzir? Como traduzir? Faço essa pergunta, tendo em vista a concepção de GonzálezStephan (apud CASTRO-GÓMEZ, p.173, 2005) de que a escrita é uma prática disciplinar. Nesse contexto, a palavra escrita “constrói leis e identidades nacionais, planeja programas modernizadores, organiza a compreensão do mundo em termos de inclusões e exclusões [...] e implementa discursos hegemônicos” (Grifo meu).

trabalho, o conhecimento, a autoridade e as relações intersubjetivas se articulam entre si através do mercado capitalista mundial e da ideia de raça.

¹³ Esse princípio fundamental do direito de Consulta não é um elemento criado pela Convenção 169. Segundo Silva et.al.(2009), esse princípio já está posto na legislação internacional desde a Convenção para a Eliminação da Discriminação Racial, a Convenção Interamericana de Direitos Humanos e o Pacto de Direitos civis e político das Nações Unidas



Esse monopólio linguístico que despreza as línguas nativas e sua oralidade e subverte as idéias, imaginários e as próprias cosmovisões nativas localizadas fora da Europa, ocidentalizando o imaginário do *outro*, no caso dos povos indígenas, não permite realizar a plena efetivação do diálogo interétnico, sem o qual se torna irrealizável qualquer negociação. Esse monopólio impede a preexistência de um “caldo de cultura comum a sustentar a fusão de horizontes entre texto e leitor” (CARDOSO DE OLIVEIRA, p.246, 2001). Nesse sentido, parece que a resolução do problema está na superação da lacuna entre universos semânticos diferentes (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2001).

Com referência ao artigo 8º. da Convenção 169 está previsto que os costumes ou leis consuetudinárias dos povos indígenas deverão ser levados em consideração na aplicação da legislação nacional. Ainda no artigo 8º, §2, é ressaltado que os povos indígenas “terão o direito de manter seus costumes e instituições, desde que não sejam incompatíveis com os direitos fundamentais previstos no sistema jurídico nacional e com direitos humanos internacionalmente reconhecidos”. (Grifo meu). Nesse sentido, os costumes e tradições indígenas serão tolerados desde que não contrarie o sistema jurídico nacional e o direito internacional. Ao mesmo tempo em que o conteúdo do artigo aponta para a possibilidade de respeito aos costumes e instituições dos povos indígenas, a lógica jurídica estatal se impõe, subalternizado o saber (MIGNOLO, 2003) dos povos indígenas.

Entretanto, é importante apontar para o fato de que a mobilização dos povos indígenas visando interferir no processo de planejamento, decisão e implementação de medidas legislativas ou administrativas passíveis de afetá-los diretamente sugere um movimento de enfrentamento da *diferença colonial* (MIGNOLO, 2003). A diferença colonial é “o espaço onde os projetos globais são forçados a adaptar-se, integrar-se, ou onde são adotados, rejeitados ou ignorados.” É na diferença colonial que se criam condições para a construção de “situações dialógicas nas quais se encena, do ponto de vista subalterno, uma enunciação fraturada, como reação ao discurso e à perspectiva hegemônica (MIGNOLO, 2003, p.10-11).



3 CONCLUSÃO

A Convenção 169 da OIT representa uma ideologia marcada pelo princípio do desenvolvimento e modernização do mundo do trabalho capitalista, mas que procura dentro de um discurso criado na ideologia do respeito à diversidade, assegurar que os povos indígenas sejam inseridos nesse contexto desenvolvimentista, sem a sua destruição como povos diferenciados.

Os artigos expostos na referida Convenção podem ser compreendidas como estratégias de subalternidade dos saberes dentro de uma dinâmica de colonialidade do poder. O que está posto no jogo social da Convenção 169 da OIT, não é a forma como os povos indígenas querem ser vistos e ouvidos, e sim a forma como os ocidentais, através de suas legislações internacionais, acham que eles devem ser vistos e ouvidos. A questão da consulta prévia no discurso oficial, assim como sua implementação, têm se colocado como retórica do respeito à diferença, legitimando práticas de dominação que se exercem de forma simbólica. Procura-se homogeneizar afirmando o respeito à diferença.

A própria concepção de informação livre posta na Convenção já contém em seu bojo a noção de colonialidade do poder na medida em que a escrita exposta na legislação internacional pertence ao campo semântico do dominador/colonizador. Então, para os índios se tornarem sujeitos de direitos, nesse caso, eles precisariam pela lógica ocidental, dominar os códigos semânticos impostos na referida legislação e se inserirem no contexto de uma escrita disciplinar. Assim, seria criado um campo semântico "homogêneo" que tornasse viável o projeto de "diversidade" sob o signo da colonialidade do poder.

Para que a Convenção 169 da OIT torne viável o seu projeto político de respeito à diversidade cultural será preciso pensar a partir da noção de *diferença colonial* (MIGNOLO, 2003), ou seja, a partir das margens criadas pela colonialidade do poder na estruturação do mundo moderno. Seria o caso de reconhecer conhecimentos "outros" em um horizonte epistemológico construído a partir de formas de ser, pensar e conhecer diferentes da modernidade europeia, porém em diálogo com ela.

REFERÊNCIAS

BARTH, Fredrik. Os grupos étnicos e seus limites. In: POUTIGNAT, Philippe; STREIFF-FENART, Joceline. **Teorias da etnicidade**. São Paulo; UNESP, 1997.



BRASIL. **Decreto presidencial nº 5.051 que promulga a convenção 169, de 1989.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm

BRASIL. Decreto presidencial nº. 58.824 que promulga a convenção 107, de 1996. Mimeo.

CASTRO-GÓMEZ, Santiago. Ciências, violência epistêmica e o problema da “invenção do outro”. In: LANDER, Edgardo.(Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e Ciências Sociais.** Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: Clacso, 2005.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. Sobre o diálogo intolerante. In: GRUPIONI, Donisete et al. **Povos indígenas e tolerância.** São Paulo; EDUSP, 2001.

CLASTRES, Pierre. **A sociedade contra o Estado.** São Paulo: Cosac & Naify, 2003.

GEERTZ, Clifford. **O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa.** 6ª. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

KYMLICKA, WILL. **Cidadania multicultural.** Barcelona: Paidós, 1996.

MIGNOLO, Walter D. **História locais/ projetos globais: colonialidade. Saberes subalternos e pensamento liminar.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo.(Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais.** Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: Clacso, 2005.

ROULAND et al. **Direito das minorias e dos povos autóctones.** Brasília: Editora UnB, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SILVA et al. **Problemáticas sociais para sociedades de plurais: políticas indigenistas, sociais e de desenvolvimento em perspectiva comparada.** São Paulo: Annablumer, 2009.

SOUSA, Rosinaldo Silva de. Direitos humanos através de uma história recente em uma perspectiva antropológica. In: LIMA, Roberto Kant de; NOVAES, Regina Reyes (Orgs.). **Antropologia e Direitos Humanos.** Niterói: EdUFF, 2001.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. **A cidadania e os índios.** In: **COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO.** O índio e a cidadania. São Paulo: Brasiliense, 1983.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **O renascer dos povos indígenas para o Direito.** 6ª. ed. Curitiba: Juruá, 2009.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O universalismo europeu: a retórica do poder.** São Paulo: Boitempo, 2007.