

---

# LES INDIENS ET L'ÉTAT AU BRÉSIL

---

*Bruce ALBERT\**

## ESTIMATIONS DÉMOGRAPHIQUES

Il est généralement admis qu'à l'époque de sa « découverte » en 1500 le territoire qui deviendra le Brésil était occupé par un peu plus d'un millier de peuples autochtones représentant environ quatre millions d'habitants. Près de 900 peuples amérindiens auraient ainsi disparu au cours des cinq derniers siècles sous l'impact conjugué du travail forcé, des déportations, des guerres d'extermination, et, surtout, des épidémies de maladies infectieuses.

Réduits à un peu moins de 100 000 personnes à la fin des années 1950, ces peuples étaient alors communément considérés en voie d'extinction, et ceci jusqu'au début des années 1970. Toutefois, on a assisté depuis cette période à une reprise démographique progressive de la plupart des groupes amérindiens du Brésil. Cette reprise s'est confirmée et accentuée au cours des deux dernières décennies, avec une croissance annuelle estimée récemment à près de 3,5 %. Ce panorama global positif ne doit cependant pas occulter le fait que plusieurs ethnies connaissent encore aujourd'hui stagnation ou décroissance démographique, et que certaines soient même encore menacées d'extinction.

---

\* Bruce Albert est anthropologue à l'IRD - Instituto Socioambiental, São Paulo. Cet article a été écrit en collaboration avec D. Buchillet, anthropologue (IRD, Bondy), L. Emperaire, botaniste (IRD-MNHN) et F. Queixalos, linguiste (CNRS-IRD, Université de Brasília). Il correspond à une version remaniée d'une note de synthèse rédigée à la demande de l'ambassade de France à Brasília en janvier 2004.

Il n'existe pas de recensement officiel spécifique des Indiens du Brésil. Les estimations démographiques concernant ces groupes sont généralement réalisées à partir de compilation de données d'une fiabilité variable suivant les régions ou le statut de ces peuples : la population des indiens urbanisés est mal connue ; celle des groupes isolés inconnue et certaines populations considérées comme « assimilées » commencent à revendiquer à nouveau une identité amérindienne. Ces estimations proviennent soit des administrations gouvernementales (Fondation Nationale de l'Indien-FUNAI<sup>1</sup>, Fondation Nationale de Santé-FUNASA<sup>2</sup>), soit d'organisations non-gouvernementales spécialisées (Instituto Socioambiental-ISA). Ainsi, la FUNAI estime-t-elle la population amérindienne du Brésil à 345 000 personnes, l'ISA à 370 000 et la FUNASA à 399 174. Il faudrait ajouter à ces chiffres environ 100 à 190 000 Amérindiens urbanisés, la population (probablement réduite) de 53 ethnies sans contact avec la société nationale et celle de groupes supposés « éteints » en voie de réémergence identitaire (région du *Nordeste*). L'estimation la plus haute est fournie par le recensement 2000 de l'Institut brésilien de géographie et statistiques (IBGE), soit 734 127 personnes (dont 383 298 urbanisées, soit 52 %).

Les indiens du Brésil représentent donc, suivant les estimations, de 0,2 % (population amérindienne « rurale ») à 0,4 % (population amérindienne totale) de la population du Brésil (169 872 856 habitants)<sup>3</sup>. Près de 60 % de ce contingent démographique vivent dans les régions Nord et Centre-Ouest du pays (Amazonie et savanes) et 40 % dans ses régions les plus densément peuplées (Nord-Est, Est et Sud). La population indienne urbanisée vit généralement soit dans les capitales d'États ou à leur périphérie, soit dans de plus petites villes régionales proches de leurs territoires d'origine.

La population amérindienne du Brésil se répartit en 220 ethnies<sup>4</sup>. La plupart d'entre elles ont une population réduite, voire très réduite : quinze (près de 7 %) comptent 50 personnes ou moins, et certaines ne sont formées que de sept ou huit survivants, comme les Akũnsu de Rondônia, les Juma de l'Amazonas ou les Xetá du Paraná. La majorité (71 %) des groupes amérindiens du Brésil (156) ont une population inférieure à 1 000 personnes. 47 (21 %) se situent entre 1 000 et moins de 5 000 personnes. Seuls dix groupes (5 %) comptent de 5 à 10 000 personnes et quatre (2 %) de 10 à 20 000 (Guajajara, Makuxi, Terena, Yanomami). Au-delà de ce chiffre, on ne trouve que

1. Organisme indigéniste de l'état fédéral brésilien dépendant du ministère de la Justice.

2. Organisme du ministère de la Santé disposant d'un département consacré à l'assistance sanitaire destinée aux peuples amérindiens, le *Departamento de Saúde Indígena* (DESAI).

3. Recensement IBGE 2000, résultat partiel.

4. On en trouvera une liste sur le site internet de l'ISA :

<http://www.socioambiental.org/website/pib/portugues/quonqua/quadro.asp>

les Kaingang (région sud) : 25 000 personnes, les Tikuna (Amazonas), près de 33 000 et les Guarani 34 000 (région sud).

Les peuples amérindiens du Brésil présentent une très grande variété sociale et culturelle, ainsi que de très importantes différences quant à leurs systèmes productifs, à leur degré de répartition et de mobilité spatiale, et à leur situation historique de contact avec la société nationale. La FUNAI estime ainsi qu'il existe encore 53 groupes « isolés » en Amazonie, tandis que certaines ethnies du Sud et du Nord-Est du pays ont connu leurs premiers contacts avec les Blancs au XVI<sup>e</sup> siècle (Guarani, Potyguara).

## LANGUES

Les peuples amérindiens du Brésil parlent environ 180 langues différentes (avec des incertitudes quant à la distinction langue/dialecte). Ces langues sont distribuées inégalement sur l'ensemble du pays, la grande majorité (140) étant parlées en Amazonie. Elles sont par contre absentes dans la région du *Nordeste* à une exception près – le iatê, langue des Fulniô. Toutes les frontières du Brésil avec ses voisins – à l'exception de l'Uruguay – sont perméables aux langues, par exemple le wayana (caribe), le kali'na (caribe), le wayampi (tupi) et le palikur (arawak) s'étendent de part et d'autre de la frontière franco-brésilienne.

Il s'agit de la plus grande diversité linguistique du continent américain après les États-Unis. Il a été estimé qu'à la veille de la Conquête, les langues indigènes parlées dans l'espace couvert aujourd'hui par le Brésil étaient au nombre de 1 273, soit une perte de près de 85 % en cinq siècles.

Ces langues sont encore mal connues : seulement une trentaine d'entre elles ont fait l'objet d'une description ou d'une documentation scientifique satisfaisante, tandis qu'à peine plus d'une centaine ont donné lieu à des études phonologiques et/ou syntactiques partielles, le reste est presque totalement inconnu. La plupart d'entre elles se distribuent essentiellement en quatre grandes familles linguistiques :

- tupi, qui s'étend de l'Argentine à la Guyane française ;
- caribe, depuis le Brésil central jusqu'aux Guyanes ;
- arawak, depuis l'Argentine jusqu'au Honduras, en passant par les Guyanes ;
- jê, strictement brésilienne, Centre-Est du pays, du Nord au Sud.

Le reste des langues amérindiennes parlées au Brésil se répartit en une dizaine de petites familles, à peu près toutes amazoniennes. Par ailleurs, il existe une dizaine de langues isolées, amazoniennes sans exception. Le nombre de locuteurs se situe entre un maximum de dix à trente mille personnes et un minimum de quelques individus (par-

fois un seul). Seulement onze langues sont parlées par plus de 5 000 locuteurs (Baniwa, Guajajara, Kaingang, Kayapó, Makuxi, Sateré-Mawé, Terena, Ticuna, Xavante, Yanomami et Guarani, cette dernière en comptant plus de trente mille). Près de 110 langues comptent moins de 400 locuteurs.

Enfin, résultant du métissage entre Indiens et Portugais, une variété de tupinamba (la langue parlée sur le littoral brésilien au xv<sup>e</sup> siècle) s'est instituée en langue de conquête, de colonisation et d'évangélisation de l'intérieur du pays, sous la dénomination de *língua geral*. Elle a remplacé bon nombre de langues originelles de la région amazonienne et est encore parlée dans le bassin du Rio Negro. Le multilinguisme (portugais, *língua geral*, autres langues amérindiennes) est très répandu parmi les peuples amérindiens du Brésil (dans la région du haut Rio Negro et celle du Xingu, par exemple).

## TERRITOIRES

### Aspects légaux et administratifs

Au Brésil les territoires amérindiens font l'objet d'une procédure d'enregistrement administratif et légal qui en assure la reconnaissance officielle sous la catégorie de « terres indigènes » (*terras indígenas*). Les concepts et principes juridiques qui sous-tendent cette procédure proviennent encore aujourd'hui, en grande part, du Statut de l'Indien, loi (n°6.001/73) promulguée par le gouvernement militaire du début des années 1970 qui, par ailleurs, place les Indiens, considérés comme des mineurs, sous tutelle de l'État<sup>5</sup>, et donc d'une administration indigéniste spécialisée : la FUNAI, créée en 1967.

Le texte de ce Statut fait l'objet, depuis 1991, sous la forme d'un Projet de loi (n° 2.057/91), d'une révision au parlement brésilien afin d'être mis en conformité avec la Constitution de 1988 (suppression de la tutelle et de la politique d'assimilation) et actualisé (droits de propriété intellectuels et protection de l'environnement). Depuis lors, trois propositions alternatives de ce nouveau Statut ont été élaborées (1994, 2000 et 2001) par le même député, rapporteur parlementaire du dossier (L. Pizzatto). Toutefois, en raison de divergences intragouvernementales et entre les ONG indigénistes – mais également à des dissensions entre les Indiens eux-mêmes (certains groupes très dépendants de la FUNAI craignant de se voir « abandonnés » avec la fin de la tutelle) –, ce processus de refonte n'a toujours pas abouti. De nombreuses dispositions du Statut de 1973 demeurent donc toujours

5. Ceci en continuité avec le Code civil brésilien de 1916 en vigueur jusqu'en 2003. Le nouveau Code (promulgué le 10 janvier 2003), a retiré, en conformité avec la Constitution de 1988, les Indiens de la liste des individus ne disposant que d'une capacité civile relative (art. 4, § unique).

en vigueur, dès lors qu'elles n'entrent pas en contradiction flagrante avec celles de la Constitution de 1988<sup>6</sup>.

Ce texte constitutionnel a consacré la reconnaissance permanente par l'État brésilien des droits historiques (« originaires ») des Indiens sur les terres qu'ils occupent (Ch. VIII, « Des Indiens », art. 231), à l'encontre de l'inspiration assimilatrice du Statut de l'Indien qui en faisait des droits provisoires, octroyés en fonction d'une situation de vulnérabilité sociale spécifique et sous condition du maintien d'une supposée authenticité culturelle<sup>7</sup>. Il fait obligation à l'État de reconnaître légalement ces terres en procédant à leur « démarcation » et d'en protéger les limites et les ressources. Il légitime, par ailleurs, une définition extensive de la catégorie de « terre indigène » qui englobe aussi bien l'habitat permanent d'une ethnie que l'ensemble du territoire et des ressources naturelles nécessaires à sa reproduction physique et culturelle (art. 231, §1<sup>o</sup>). Il garantit enfin les droits de « possession permanente » et d'usufruit exclusif des Indiens sur leurs territoires et les ressources, terrestres et halieutiques qui s'y trouvent incluses (art. 231, §2<sup>o</sup>).

En regard de ces dispositions progressistes, la Constitution brésilienne de 1988 établit également que les terres amérindiennes demeurent la propriété de l'État (art. 20) et attribue au Congrès National autorité pour y autoriser éventuellement l'exploitation de ressources hydriques et minières (art. 49, xvi). La procédure de « démarcation » (*demarcação*) d'une « terre indigène » a pour objet d'établir l'extension d'un territoire amérindien, puis d'en définir et borner physiquement le périmètre afin d'assurer sa protection légale contre l'invasion de populations ou d'activités économiques exogènes. Il s'agit d'un processus administratif et légal complexe qui a été mis en place à partir du Statut de l'Indien de 1973 (art. 19) et a fait l'objet de plusieurs décrets d'application depuis lors (1976, 1983, 1987, 1991) dont le dernier date de janvier 1996 (n° 1.775).

Les étapes de cette procédure sont les suivantes : 1) identification de la « terre indigène » (étude anthropologique) ; 2) approbation du rapport d'identification par le président de la FUNAI et publication de son résumé au Journal Officiel (*Diário Oficial da União*) ; 3) appréciation de contestations éventuelles des limites de la « terre indigène » proposée, 4) déclaration des limites de son périmètre par le ministre de la Justice ; 5) réalisation de sa délimitation physique ; 6) homologation par décret du président de la République ; 7) enregistrement notarial et au *Serviço do Patrimônio da União* (SPU).

6. La Constitution brésilienne, promulguée le 6 octobre 1988, traite de la question indienne dans ses articles 20, 22, 49, 109, 176, 210 et 215 ; dans le Chapitre VII « Des Indiens », qui fait partie du Titre VII « De l'Ordre social » (art. 231 et 232) et, enfin, dans les « Dispositions constitutionnelles provisoires » (art. 67).

7. L'article 1<sup>er</sup> du Statut de 1973 prônait « l'intégration progressive et harmonieuse des Indiens et des communautés indiennes à la communion nationale ».

### Situation actuelle

Les ethnies amérindiennes du Brésil se trouvent dispersées sur tout le territoire du pays à l'exception de deux États du *Nordeste* : le Piauí et le Rio Grande do Norte. La population d'une quarantaine d'entre elles est également présente dans des pays limitrophes. La grande majorité de ces peuples vivent dans des « terres indigènes » sur lesquelles ils disposent d'un droit collectif d'usufruit exclusif dans les termes définis et reconnus par la Constitution de 1988. Ces « terres indigènes » sont aujourd'hui au nombre de 618 et représentent une superficie totale de 1 052 468 km<sup>2</sup> soit un peu plus de 12 % de la superficie du pays (8 511 965 km<sup>2</sup>).

La plupart des territoires amérindiens légalement reconnus se concentrent en Amazonie : ils y forment un archipel de 401 « terres indigènes » couvrant plus d'un million de km<sup>2</sup> (1 042 745,26 km<sup>2</sup> exactement), soit presque 21 % du territoire amazonien (Amazonie dite « légale »<sup>8</sup>). Ces « terres indigènes » d'Amazonie représentent près de 98,7 % de l'extension de toutes les terres indiennes du Brésil, le reste (1,3 %), se répartissant entre les régions du Nord-Est, Sud-Est, Sud et dans l'État du Mato Grosso du Sud. Ce contraste flagrant entre l'Amazonie et le reste du pays renvoie au processus d'occupation du territoire brésilien depuis la zone littorale à partir du XVI<sup>e</sup> siècle. Les régions de colonisation ancienne ont ainsi connu une spoliation et une décimation massive de leurs populations amérindiennes. Au contraire, l'Amazonie a bénéficié, dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, d'un contexte mondial favorable aux droits des minorités, et les groupes amérindiens ont pu y bénéficier de mesures de légalisation territoriale et d'assistance sanitaire.

La répartition des terres indiennes du Brésil (Amazonie et autres régions) selon leur degré de reconnaissance légale est actuellement la suivante<sup>9</sup> :

Tableau 1

| Étape                     | Nombre     | Pourcentage  | Extension (km <sup>2</sup> ) | Pourcentage  |
|---------------------------|------------|--------------|------------------------------|--------------|
| En cours d'identification | 147        | 23,79 %      | 30 378,38                    | 2,87 %       |
| Identifiées et approuvées | 34         | 5,50 %       | 24 583,96                    | 2,33 %       |
| « Déclarées »             | 54         | 8,74 %       | 137 787,79                   | 13,32 %      |
| Homologuées/Enregistrées  | 383        | 61,97 %      | 864 000,31                   | 81,76 %      |
| <b>Total</b>              | <b>618</b> | <b>100 %</b> | <b>1 056 750,44</b>          | <b>100 %</b> |

8. L'« Amazonie légale » comprend les six États de la « Région Nord » du pays (Amapá, Pará, Roraima, Amazonas, Acre et Rondônia) ainsi que le nouvel État du Tocantins, l'Ouest du Maranhão et le Nord du Mato Grosso. Cette région administrative s'étend sur environ 500 631 680 ha (presque 59 % de la superficie du Brésil) dont 83 % sont couverts de forêt tropicale, le reste se composant de divers types de savanes.

9. Les chiffres de la base de données spécialisée de l'*Instituto Socioambiental* (ISA) utilisés ici sont plus fiables et plus régulièrement actualisés que ceux de la FUNAI. Source (actualisée au 4/12/03) :

[http://www.socioambiental.org/website/pib/portugues/quonqua/ondeestao/sit\\_jurid.asp](http://www.socioambiental.org/website/pib/portugues/quonqua/ondeestao/sit_jurid.asp)

Le « palmarès » des quatre gouvernements brésiliens qui se sont succédés depuis 1990 en matière de « démarcation » des « terres indigènes » figure dans le tableau qui suit<sup>10</sup> :

Tableau 2

| Présidence (période)             | Nombre     | Extension (km <sup>2</sup> ) | Nombre     | Extension (km <sup>2</sup> ) |
|----------------------------------|------------|------------------------------|------------|------------------------------|
| F. Collor (01/90-09/92)          | 58         | 257 942,63                   | 112        | 264 052,19                   |
| I. Franco (10/92-12/94)          | 39         | 72 417,11                    | 16         | 54 324,37                    |
| F.H. Cardoso (01/95-12/02)       | 118        | 339 009,10                   | 145        | 410 436,06                   |
| L.I. Lula da Silva (01/03-11/03) | 2          | 374,42                       | 24         | 11 700,25                    |
| <b>Total</b>                     | <b>217</b> | <b>669 743,26</b>            | <b>297</b> | <b>740 512,87</b>            |

L'archipel des terres indiennes du Brésil, s'il représente 12 % du territoire du pays et 21 % de l'Amazonie « légale », couvre surtout 24 % de la « Région Nord » comprenant les six États de l'Amazonie *stricto sensu* (Amapá, Pará, Roraima, Amazonas, Acre et Rondônia). Les terres indiennes, en fonction de leur très faible densité démographique (3,6 h/km<sup>2</sup> en moyenne pour l'Amazonie « légale » ; 0,19h/km<sup>2</sup> pour la « Région Nord ») et des systèmes productifs non prédateurs de leurs habitants, ont un rôle fondamental à jouer dans la politique de conservation de la biodiversité de cette région. De fait, plus de 23 % de la forêt tropicale (dense et ouverte) de l'Amazonie se trouvent inclus dans le périmètre des « terres indigènes », alors que les unités de conservation (Parc nationaux et réserves écologiques diverses) n'en protègent que 13,5 %.

### Protection de la biodiversité

Ces territoires sont par ailleurs habités par des peuples dont le mode d'exploitation des ressources naturelles est en majorité traditionnel ou néo-traditionnel, et dont les savoirs et techniques accumulés durant des milliers d'années d'expérimentations agronomiques et biotechnologiques constituent un patrimoine considérable de connaissances pratiques et de variétés végétales utiles.

La Constitution de 1988 a ouvert la voie à de nombreux débats et projets sur les droits des peuples indigènes au Brésil, non seulement sur des enjeux traditionnels, comme les droits territoriaux, la santé ou l'éducation mais également sur de nouveaux thèmes, parmi lesquelles la protection des savoirs traditionnels amérindiens sur la biodiversité. Le Brésil a ratifié la Convention sur la diversité bi-

10. Source (actualisée au 4/12/03) :

[http://www.socioambiental.org/website/pib/portugues/quonqua/ondeestao/quatro\\_ult\\_gov.asp](http://www.socioambiental.org/website/pib/portugues/quonqua/ondeestao/quatro_ult_gov.asp)

ologique de l'ONU en 1994. L'accès aux ressources génétiques et aux savoirs traditionnels associés y est ainsi devenu un thème de débat important, qui concerne tant les populations amérindiennes que les populations dites « traditionnelles » (communautés riveraines en Amazonie, Noirs marrons). Ainsi, depuis 1995, trois projets de loi réglementant l'accès aux ressources génétiques et aux savoirs traditionnels associés ont-ils été soumis au Sénat ou à la Chambre des Députés. En juin 2000, un terme a été mis au débat autour de ces projets législatifs par la promulgation d'une « mesure provisoire » (MP) de l'exécutif (n° 2052, du 29/6/2000). Cette MP, après diverses reconductions et révisions, constitue aujourd'hui le cadre légal en vigueur (MP n° 2186, 28/6/2001, décret d'application n° 3945, 28/9/2001). Elle constitue, malgré des lacunes, une avancée significative en matière de protection des savoirs traditionnels. Elle s'applique autant à la recherche scientifique qu'à la prospection à finalité commerciale.

Ces nouveaux débats législatifs incorporent une révision des concepts de base (ressources génétiques, connaissances associées, populations traditionnelles). Ils posent les problèmes de la titularité des connaissances, de la préservation du caractère dynamique des savoirs traditionnels, des principes de base d'obtention du consentement informé préalable, de l'indication de l'origine des ressources génétiques et des connaissances traditionnelles associées pour l'obtention de brevets, de la répartition des bénéfices (sous forme d'un fonds). Ces thèmes sont amplement débattus dans d'autres pays d'Amérique latine (le Pérou a élaboré sa propre législation en 2002) et sur le plan international.

Le décret n° 3945 institue les règles de fonctionnement du « Conseil de gestion du patrimoine génétique » (CGEN). Ce conseil a compétence pour statuer sur l'accès aux ressources génétiques, sur la protection et l'accès aux savoirs traditionnels associés, sur la répartition des bénéfices, sur l'accès aux technologies et les conditions de leur transfert. Il a également la responsabilité de coordonner les politiques publiques relatives à ces différents domaines. Le CGEN est ouvert depuis 2003 à la société civile avec la participation d'invités permanents. Avec l'arrivée de la nouvelle équipe gouvernementale, il a comme priorité l'élaboration d'un nouveau projet de loi qui devra être présenté dans les prochains mois. Parallèlement à cette initiative, les débats sont extrêmement actifs et ONG (ISA), institutions scientifiques (*Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia*, *Museu Goeldi*) ou organismes gouvernementaux (*Instituto Nacional de Propriedade Industrial*) ont organisé récemment divers séminaires sur le thème.

### **Perspectives**

L'article 65 du Statut de l'Indien de 1973 prévoyait de conclure l'enregistrement légal de toutes les « terres indigènes » du pays dans

un délai de cinq ans. En 1981, la FUNAI n'avait ratifié la démarcation que de 15 % des territoires amérindiens. En 1988, les dispositions transitoires de la nouvelle Constitution ont à leur tour fixé un délai de cinq ans pour mener à son terme le processus de légalisation des terres indigènes du pays (article 67). Vingt-cinq ans après l'expiration du délai fixé par le Statut de l'Indien et dix ans après celui de la Constitution, beaucoup reste encore à faire dans ce domaine, malgré des progrès indéniables depuis les années 1990. Ainsi, 38 % des terres amérindiennes du Brésil ne disposent encore d'aucune protection légale (terres à différents stades d'« identification ») ou d'une protection légale encore précaire (terres seulement « déclarées »). D'autre part, une grande part de ces territoires (légalisés ou non) fait l'objet de diverses formes d'invasion et d'exploitation économique exogènes (forestiers, pêcheurs, chasseurs, orpailleurs, colons, éleveurs) ; ils sont coupés par des routes, des voies de chemin de fer, des lignes de haute tension, ou inondés par des barrages hydroélectriques. Enfin, elles souffrent souvent des conséquences environnementales néfastes de l'occupation économique des régions limitrophes (pollution des rivières par les engrais, défrichements).

Les débuts du gouvernement Lula da Silva en matière de reconnaissance légale des terres indiennes ont été assez contrastés. Une des premières décisions en ce domaine – fort mal accueillie par les organisations indiennes et indigénistes – a été, en avril 2003, de soumettre l'homologation de certaines « terres indigènes » au Conseil de Défense national (CDN) et au Sénat fédéral. Cette mesure, créant de nouveaux obstacles à l'enregistrement légal définitif des « terres indigènes », est contraire au décret de 1996 (n° 1.776) qui réglemente cette procédure déjà très complexe, et, bien entendu, à l'esprit de la Constitution de 1988. Par ailleurs, des négociations politiques entreprises avec les gouverneurs et parlementaires de certains États hostiles à la démarcation des terres indiennes (Mato Grosso, Roraima) ont également laissé craindre que le vote des premières grandes réformes structurelles (impôts, retraites) ne constitue une monnaie d'échange préjudiciable aux droits territoriaux indigènes.

Toutefois, au-delà de ces ambiguïtés, la nouvelle équipe gouvernementale a homologué vingt-quatre « terres indigènes » dans sa première année d'exercice. Le score n'est certes pas négligeable (11 700, 25 km<sup>2</sup>), mais ne fait que solder les dossiers laissés en attente par le gouvernement antérieur – à l'exception du plus important et du plus polémique d'entre eux, celui de la « terre indigène » Raposa Serra do Sol de l'État de Roraima (16 780 km<sup>2</sup>). Cette « terre indigène », devenue un véritable symbole, attend toujours son homologation définitive depuis 1998. Promise par le gouvernement précédent, puis durant la campagne présidentielle de Lula da Silva et à plusieurs reprises depuis, elle se trouve toujours en butte à une violente opposition des parlementaires, éleveurs et riziculteurs locaux et n'a toujours pas été signée par le président de la République à ce jour

(25 février 2004), malgré un croissant mouvement de soutien national et international et les recommandations de la Commission des droits de l'homme de la Chambre des Députés (novembre 2003). Par ailleurs, seulement deux « terres indigènes » ont vu leurs limites officialisées (« déclarées ») par la FUNAI en 2003 (une troisième terre « déclarée », Baú (Kayapo), a été en fait réduite pour l'occasion de 3 070 km<sup>2</sup>)<sup>11</sup>.

### LA POLITIQUE INDIGÉNISTE DE L'ÉTAT BRÉSILIEN

Durant la dernière décennie le Brésil a réalisé des avancées très importantes en matière de politiques publiques destinées aux peuples amérindiens. Ces progrès dessinent l'horizon administratif d'un dépassement progressif du modèle indigéniste centralisateur et paternaliste hérité de la dictature militaire, modèle qu'incarne encore aujourd'hui la FUNAI, malgré son affaiblissement.

Le budget fédéral consacré aux affaires indiennes est aujourd'hui réparti entre plusieurs ministères et sous-tend des lignes d'action laissant une plus grande place à la participation d'un mouvement associatif amérindien qui s'est considérablement développé depuis 1990. Le Plan pluriannuel (PPA) 2000-2003 voté par le Congrès national incluait ainsi deux grands programmes consacrés aux Indiens : le programme « Ethno-développement des sociétés indigènes » (ministère de la Santé/FUNASA, de l'Éducation et de l'Agriculture) et le programme « Territoires et cultures indigènes » (ministère de la Justice/FUNAI). Un certain nombre d'autres initiatives indigénistes de ce PPA revenait également au programme « Amazonie durable », dépendant du « Secrétariat de coordination de l'Amazonie » (ministère de l'Environnement).

#### Santé

En 1988, la nouvelle Constitution (art. 196 et 198) a fourni le cadre de l'instauration, au Brésil, d'un « Système unique de santé » (SUS) qui garantit aux Indiens le droit à une assistance sanitaire intégrale et différenciée, mettant l'accent sur les activités préventives et la participation des communautés locales. Jusqu'en 1991, l'assistance sanitaire aux communautés indiennes relevait uniquement de la responsabilité de la FUNAI (infirmiers installés dans les « Postes indigènes » des différents territoires indiens et « équipe volantes » chargées principalement des vaccinations, interventions d'urgence et supervision du personnel paramédical local). En 1991, un décret présidentiel (n° 23, 4/2/1991) a transféré les services de santé destinés

11. Par ailleurs, treize « terres indigènes » ont été approuvées par la FUNAI (avec publication au Journal Officiel), vingt-cinq sont en cours d'étude (« identification ») et une dizaine d'autres fait l'objet d'une nouvelle procédure d'évaluation.

aux Indiens de la FUNAI à la FNS (Fondation nationale de santé). Ce décret (art. 4) prévoyait la création de « Districts sanitaires spéciaux indigènes » (DSEI) à titre de sous-système du SUS. Les principes de ce texte législatif resteront lettre morte pendant près d'une décennie, à l'exception de la création, en avril 1991, du « District sanitaire Yanomami », pour mettre un terme à la décimation de ces Indiens par une invasion massive de chercheurs d'or (1987-90).

Ainsi, après un épisode de régression législative (retour de la FUNAI dans la gestion de la « santé indigène », décret 1.141, 19/5/1994) et une aggravation constante de la situation sanitaire des Indiens, un système national de DSEI ne verra le jour que fin 1999 (décret n° 3.156, 27/8/1999 et loi « Arouca » n° 9.836, 23/9/1999)<sup>12</sup>. Le DSEI est une structure opérationnelle qui englobe le territoire d'une ou plusieurs ethnies selon un ensemble de facteurs sociaux, culturels et épidémiologiques cohérents. Il y gère un système de services sanitaires de base tout en étant associé aux structures hospitalières régionales pour les cas complexes. Les DSEI sont aujourd'hui au nombre de 34 et dépendent directement de la Fondation nationale de santé (devenue entretemps FUNASA). Ils garantissent une large participation des représentants amérindiens dans un système de contrôle social exercé par 105 Conseils locaux et 28 Conseils de district. Leur dotation budgétaire est garantie par l'État et s'est élevée, en 2003, à 125 245 900 reais (près de 36 millions d'euros)<sup>13</sup>, dont pratiquement 64 % ont été effectivement utilisés (meilleur taux d'application budgétaire des actions indigénistes de l'État brésilien).

L'exécution des services sanitaires dispensés au sein des DSEI créés et administrés par la FUNASA est généralement confiée, *via* un système de contrats (*convênios*), à des institutions locales, publiques (municipales pour la plupart) ou, surtout, non-gouvernementales (associations indigènes ou indigénistes, universités, organisations missionnaires). Cette réforme décentralisatrice n'est pas exempte d'imperfection : difficultés à prendre en compte les spécificités épidémiologiques et socioculturelles des DSEI dans la planification et la réalisation des actions de santé, retards bureaucratiques de la FUNASA, difficultés de gestion locale des fonds fédéraux par les institutions sous contrat, problèmes de qualification et de mobilité du personnel paramédical. Elle a toutefois permis une amélioration notable des conditions de santé des Indiens au Brésil, particulièrement en Amazonie.

Malgré ses résultats encourageants, elle vient d'être mise en cause par le gouvernement Lula da Silva qui, de culture plus centralisatrice

12. Une « mesure provisoire », n° 1911-8, 29/7/1999 (art. 18-X), règle également le transfert des ressources humaines et des équipements relatifs à la santé indienne de la FUNAI à la FUNASA.

13. Au taux de change moyen de janvier 2004 de 3,5 euros pour un réal.

que celui de son prédécesseur (F.H. Cardoso), semble avoir pris ombrage du poids des organisations non-gouvernementales, jugé excessif, dans ce système décentralisé. Deux ordonnances récentes (Portarias n° 69 et 70, 20/1/2004) viennent ainsi de donner le cadre de cette reprise en main, suscitant une réaction négative des ONG impliquées, et, pour certaines, la rupture pure et simple de leur collaboration, jusqu'ici fructueuse, avec la FUNASA.

### Éducation

Le système scolaire destiné aux Indiens a connu au Brésil une évolution comparable, sur certains points, à la réforme du système de « santé indigène ». Là encore, la Constitution de 1988 a défini un nouvel horizon en garantissant aux peuples amérindiens du Brésil un enseignement qui respecte « l'usage de leurs langues maternelles et de leurs propres processus d'apprentissage » (art. 210, §2°).

Ainsi, après le transfert des responsabilités éducatives de la FUNAI au ministère de l'Éducation (MEC), en 1991 (décret n° 26, 4/2/1991), des progrès importants ont-ils été réalisés dans la mise en place d'un modèle d'éducation bilingue et interculturel effectif. Il s'agit à la fois d'avancées législatives globales comme la « Loi Darcy Ribeiro » sur l'Éducation nationale (n° 9.394, 20/12/1996)<sup>14</sup> et de conquêtes administratives plus spécifiques, comme la résolution du Conseil national d'éducation sur les « écoles indigènes » et la formation des « professeurs indigènes » (n° 3/1999), la création au sein MEC d'une « Coordination générale de l'éducation scolaire indigène », la réglementation de la coopération éducative entre sphère municipale, régionale et fédérale, la définition de cursus culturellement adaptés (*Referencial Curricular Nacional para as Escolas Indígenas*); le recensement des « écoles indigènes » et le dialogue permanent ouvert avec les associations de professeurs amérindiens.

Dans le principe, l'éducation « bilingue et interculturelle » adoptée par le MEC au Brésil ménage donc une place importante aux contenus culturels spécifiques des sociétés où elle fonctionne. En neutralisant l'effet d'étrangeté qui rend tant d'enfants amérindiens réfractaires aux cadres de l'enseignement traditionnel, ce nouveau modèle facilite incontestablement l'apprentissage scolaire. Toutefois, une des difficultés majeures de sa mise en œuvre réside dans l'élaboration des contenus à transmettre. Idéalement, ceux-ci devraient être issus de la recherche linguistique et anthropologique, puis traités par la pédagogie. La plupart des expériences en matière d'« éducation indigène » souffrent encore trop souvent d'une insuffisante implication de spécialistes de ces trois disciplines.

14. Les articles 32 (§ 3), 78 et 79 y traitent de l'enseignement scolaire destiné aux groupes amérindiens.

Contrairement au système des « Districts sanitaires spéciaux indigènes », le dispositif éducatif proposé aux Indiens du Brésil est encore très loin de constituer un système cohérent et autonome, culturellement adapté, largement ouvert à la participation des représentants amérindiens et disposant d'une dotation budgétaire et de ressources humaines à hauteur des aspirations et des besoins réels. Par ailleurs, les pesanteurs locales (municipales et États de la fédération) rendent lente et difficile la concrétisation des conquêtes législatives et administratives des années 1990 dans la mise en place effective d'un système national d'« écoles indigènes » (mauvaise volonté politique, préjugés ethnocentriques, utilisation des crédits à d'autres fins). L'essentiel des fonds destinés à l'Éducation scolaire amérindienne est inclus dans la dotation budgétaire fédérale destinée aux États de la fédération et aux municipales (via leurs « secrétariats à l'Éducation » respectifs). Cette inclusion fait que leur utilisation effective au bénéfice des « écoles indigènes » demeure, au niveau local, des plus aléatoires. À l'échelon fédéral, le MEC dispose, par ailleurs, de crédits spécifiques – mais des plus réduits –, consacrés à la formation des professeurs indigènes et à la production de matériel didactique culturellement adapté (400 000 reais, soit environ 115 000 euros en 2003).

Curieusement, la FUNAI, dispose d'une dotation beaucoup plus importante (5 330 000 reais, soit un peu plus de 1 500 000 euros en 2003) pour couvrir les mêmes postes budgétaires (formation de professeurs et matériel didactique), mais également le fonctionnement des « écoles indigènes », l'entretien des élèves amérindiens scolarisés hors de leurs villages, ainsi que la construction et le maintien des « maisons des étudiants indigènes » dans certaines villes.

La complexité de cette répartition du budget public consacré à l'« éducation indigène » (MEC, FUNAI, États et municipales) est assez révélatrice de l'absence de définition claire des responsabilités entre sphère fédérale et locale et au sein même de l'échelon fédéral. La résolution d'une telle dispersion institutionnelle et budgétaire constituera un des défis auxquels devra faire face la politique indigéniste du gouvernement Lula da Silva. Sa première année d'exercice n'a toutefois encore démontré aucune évolution sur cette question importante. Au contraire, la politique de rigueur budgétaire a entraîné l'annulation de la dotation du MEC et réduit celle de la FUNAI à 46 % du montant prévu (2 470 000 reais, environ 706 000 euros).

Le système d'éducation scolaire amérindien au Brésil compte 2 033 écoles et 4 800 professeurs (dont 4 000 « professeurs indigènes »). Il concerne 133 000 élèves de plus de 1 500 villages indiens situés dans 24 États de la fédération. Ce dispositif ne couvre que l'enseignement primaire et même dans ce cas, l'insuffisance des « écoles indigènes » fait que de très nombreux élèves doivent encore s'inscrire dans des établissements ruraux ou périurbains qui n'offrent

pas un enseignement bilingue et interculturel conforme aux normes légales en vigueur. Par ailleurs, le développement d'un enseignement secondaire adapté et l'accès des Indiens à l'université sont encore extrêmement précaires, malgré une demande croissante. Devant ces difficultés, et en dépit de rares expériences pilotes dans certaines Universités fédérales (Mato Grosso et Roraima), les étudiants amérindiens tendent à se tourner vers les universités privées, à charge du budget de l'État (FUNAI).

### Développement durable

La procédure de légalisation de nouvelles « terres indigènes » (identification, révision, démarcation physique, restauration de bornage) et la supervision des terres déjà légalisées (lutte contre les invasions, contentieux juridiques) revient à la FUNAI. Cet organisme est doté, pour ce faire, d'un budget annuel toujours très insuffisant au regard de l'ampleur et de la complexité des problèmes fonciers qu'il doit résoudre (40 603 000 reais pour 2003, soit près de 12 millions d'euros – dont seulement 46 % avaient été débloqués jusqu'en septembre). Toutefois, la FUNAI a, depuis 1996, renforcé ses capacités opérationnelles en matière de démarcation, supervision et protection des « terres indigènes » grâce à la coopération internationale, dans le cadre du « Projet intégré de protection des populations et terres indigènes de l'Amazonie légale » (PPTAL). Ce projet, qui durera jusqu'en décembre 2005, a pour objectif de garantir la régularisation foncière de 149 « terres indigènes » d'Amazonie en partenariat avec les associations amérindiennes concernées<sup>15</sup>. Le PPTAL a été mis en place *via* un accord de coopération du gouvernement brésilien (contrepartie 2,2 millions de dollars US) avec l'Allemagne (KfW- Agence de coopération financière : 15 millions d'euros), dans le cadre du « Programme pilote de protection des Forêts tropicales du Brésil » (PPG7)<sup>16</sup>. Il compte, par ailleurs, avec l'appui technique et financier du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), de la GTZ (Coopération technique allemande – 4,9 millions d'euros) et de la Banque mondiale (*Rain Forest Trust fund* – 2,1 millions de dollars US). Reste que, même conduite à son terme, la reconnaissance légale des « terres indigènes » du Brésil sera loin de résoudre tous les défis auxquels les peuples amérindiens ont à faire aujourd'hui dans ce pays. En effet, cette légalisation, certes fondamentale, est loin de garantir, à elle seule, l'autonomie économique des peuples qui occupent ces territoires et l'usage durable de leurs ressources naturelles.

La plupart des groupes amérindiens sont aujourd'hui, à des degrés divers, dépendants du marché régional pour l'acquisition de

15. Voir les sites [www.funai.gov.br/pptal/](http://www.funai.gov.br/pptal/) et [www.gtz.org.br/prog/prog\\_pilo/funai.htm](http://www.gtz.org.br/prog/prog_pilo/funai.htm).

16. Sur le « PPG7 », créé en 1992, voir le site : [www.mct.gov.br/prog/ppg7/](http://www.mct.gov.br/prog/ppg7/)

divers produits industrialisés (outils, vêtements et, parfois, alimentation) et l'accès à des moyens de transports jusqu'aux villes proches de leurs territoires (achats, services médicaux, éducatifs et administratifs). Il leur est donc nécessaire de pouvoir disposer d'un minimum de ressources monétaires. Une partie de cette nécessité est couverte par l'accès à certains salaires ou bénéfices sociaux spécifiques (professeurs, agents de santé, retraite rurale), l'autre par des activités commerciales (artisanat, vente de surplus agricoles). Ces solutions ont toutefois un impact très limité au regard des besoins réels de communautés dont les ressources naturelles et les systèmes productifs traditionnels ont été très souvent gravement perturbés par un contact croissant avec la société nationale.

Le processus de légalisation des territoires indiens ayant connu des progrès notables depuis les années 1990 (en dépit de ses insuffisances), la situation économique des groupes amérindiens et la gestion des ressources naturelles de leurs territoires sont devenues, aujourd'hui, des enjeux majeurs de la « question indigène » au Brésil. Cependant, les efforts de l'État fédéral sont, dans ce domaine, encore chroniquement insuffisants : seulement 4 660 000 reais (environ 1 332 000 euros) ont été ainsi investis en 2003 (jusqu'à septembre) dans diverses activités de formation et d'appui aux initiatives économiques amérindiennes (*auto-sustentação indígena*).

L'appui de la coopération internationale pourrait, là encore, palier cette insuffisance et inciter au développement d'une politique publique brésilienne plus ambitieuse dans ce domaine. La mise en place dans le cadre du PPG7, en 2001, d'une composante « Projets démonstratifs des Peuples indigènes » (PDPI) pourrait fournir le socle d'une telle politique qui viendrait soutenir, à l'échelle nationale, l'émergence d'un véritable « ethno-développement » durable dans les territoires amérindiens. Le PDPI compte avec un financement d'environ 9 millions d'euros de la coopération allemande (KfW), et d'une contrepartie de 2 millions de dollars US du gouvernement brésilien (ministère de l'Environnement). La coopération japonaise (PHRD – 500 000 de \$US) et anglaise (DFID – 2 millions de £) contribue également à ce programme destiné à financer des projets locaux de développement durable « démonstratifs » de 45 000 à 240 000 reais (13 à 69 000 euros). Reste que les pesanteurs bureaucratiques (*Banco do Brasil*, vote au Parlement de l'accord bilatéral Allemagne-Brésil) n'ont pas encore permis le décollage effectif de ce programme, alors que 17 projets environnementaux et économiques d'associations indigènes et indigénistes ont été analysés et approuvés en 2002 et 2003.

### Le budget indigéniste du Plan pluriannuel (PPA) 2004-2007

Le PPA 2004-2007 du gouvernement Lula da Silva comprend deux grands programmes qui réunissent 41 lignes d'action indigénistes :

Le programme « Identité ethnique et patrimoine culturel des peuples indigènes » (27 lignes actions) destiné à « garantir le plein exercice des droits sociaux des indiens et la préservation du patrimoine culturel des sociétés indigènes ». Budget alloué : 878 890 000 reais (environ 250 millions d'euros) ; répartition : ministère de la Santé – FUNASA (70 %), ministère de la Justice – FUNAI (24 %), gestion du programme (FUNASA-FUNAI) (4,5 %), ministère de l'Éducation (1 %), ministère du Développement agricole (0,5 %).

Le programme « Protection des terres indigènes, gestion territoriale et ethno-développement » (14 lignes d'action) destiné à « garantir et protéger l'intégrité du patrimoine territorial et environnemental des sociétés indigènes ». Budget alloué : 294 740 000 reais (environ 85 millions euros) ; répartition : ministère de la Justice – FUNAI (84 %), gestion du programme (FUNAI) (0,08 %) ; ministère de l'Environnement – Région Nord-Amazone (15 %) ; ministère de l'Environnement – National (0,45 %).

Finalement, un Projet de loi (n° 30/2003-CN) établit le principe de révisions annuelles du PPA 2004-2007 – qui devront être votées par le Congrès national –, et d'une participation des secteurs sociaux concernés (dans ce cas les organisations amérindiennes).

Les Indiens, leurs organisations et les ONG qui les soutiennent ont appuyé activement la campagne présidentielle du président Lula da Silva qui a pris envers eux un certain nombre d'engagements qui figurent dans le document électoral *Compromissos com os Povos Indígenas*. Le bilan de la politique indigéniste de l'An I du nouveau gouvernement, négatif (santé), très ambigu (terres) ou peu significatif (éducation, développement durable), a engendré une déception croissante des associations indigènes et des organisations indigénistes<sup>17</sup>. Parmi les plus impatientes, le Conseil Indigéniste Missionnaire (CIMI)<sup>18</sup> a diffusé, en novembre 2003, un communiqué virulent (*Governo Lula : A morte ameaça os povos indígenas*) qui dénonce l'assassinat de 23 leaders amérindiens en 2003 et attribue cette vague de violence sans précédent à l'inertie du nouveau gouvernement face aux intérêts privés qui s'efforcent de piller les terres indiennes. Les mesures officielles qui devraient être prises en 2004 pour faire face à cette situation inquiétante et aux défis d'une politique indigéniste ambitieuse permettront d'établir de manière plus approfondie le degré de respect qu'entend donner le gouvernement Lula da Silva à ses promesses électorales dans ce domaine.

17. Voir sur ce point : [www.socioambiental.org/website/especiais/novogov2/r\\_ind.shtm](http://www.socioambiental.org/website/especiais/novogov2/r_ind.shtm)

18. Le CIMI est une émanation de la Conférence des Évêques Brésiliens (CNBB), traditionnellement alliée au parti du président (le Parti des Travailleurs – PT). Voir le site : <http://www.cimi.org.br/notascimi.htm>.

## LE BRÉSIL ET LA LÉGISLATION INDIGÉNISTE INTERNATIONALE

Le Brésil est signataire de plusieurs instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme concernant directement ou indirectement les « peuples autochtones » (*povos indígenas*) :

- La *Convention relative aux populations aborigènes et tribales* (Convention 107) de 1957 de l'Organisation internationale du Travail (OIT), enregistrée au niveau national sous forme du décret n° 58.824 de 1966 (dénoncée en juillet 2002 du fait de la ratification de la Convention 169 ; voir ci-dessous) ;
- La *Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* de l'ONU (1948) et la *Convention internationale sur l'élimination de toutes formes de discrimination raciale* également de l'ONU (1965), enregistrées par le décret n° 65.810 de 1969 ;
- Le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* de l'ONU (1966) enregistrée par le décret n° 592 de 1992 ;
- La *Convention sur la diversité biologique* de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (Rio de Janeiro, 1992) ratifiée en février 1994 ;
- La *Convention relative aux peuples indigènes et tribaux* (Convention 169) de l'OIT ratifiée en juillet 2002 et entrée en vigueur sur le plan national en juillet 2003.

L'État brésilien, ouvertement hostile aux voyages internationaux des leaders indiens durant les années 1970 et 1980 – considérés comme préjudiciables à l'image du pays à l'étranger – a sensiblement changé d'attitude sur ce point depuis les années 1990. Ainsi, le ministère des Relations extérieures semble-t-il aujourd'hui disposé à favoriser la participation des leaders amérindiens brésiliens dans les forums internationaux spécialisés, afin, notamment, de contrebalancer le poids de délégations « indigènes » considérées comme hégémoniques (comme celles des Indiens nord américains).

Toutefois, le Brésil est avant tout soucieux d'éviter que les nouveaux instruments internationaux sur les peuples autochtones en cours d'élaboration (*Déclaration américaine sur les droits des peuples autochtones* – OEA, et Minute de la *Déclaration des Droits des Peuples Autochtones* – ONU) outrepassent les droits concédés par sa propre législation indigéniste. Une attention très scrupuleuse est ainsi portée, dans ces textes, aux définitions conceptuelles (« peuples indigènes » et « territoires indigènes », « auto-gouvernement » et « autodétermination ») afin que la souveraineté du pays ne s'en trouve pas menacée (craintes d'éventuelles tentations séparatistes). L'attitude défiante et pointilleuse des délégations officielles brésiliennes a donné jusqu'à présent au pays, sur le plan international, une réputation de leader des États conservateurs en matière de droits indigènes.

## LE MOUVEMENT ASSOCIATIF AMÉRINDIEN

### *Un phénomène récent*

On assiste en Amazonie brésilienne, depuis la fin des années 1980, à un ample processus de création et d'enregistrement légal d'associations amérindiennes sous la forme d'« *organisations de la société civile* » (du type des « associations Loi de 1901 » françaises). Pour mesurer l'ampleur de ce phénomène, il suffit de rappeler qu'il existait dix organisations indiennes en Amazonie brésilienne avant 1988 (haut et moyen Solimões, Manaus, haut Rio Negro, État de Roraima) et qu'il y en a aujourd'hui (janvier 2004) 223 dans les six États de la « Région nord » qui composent l'essentiel de cette région et 243 dans le reste du pays<sup>19</sup>. Le nombre de ces organisations s'est donc trouvé pratiquement multiplié par cinquante en une quinzaine d'années.

Ces associations amérindiennes (*associações indígenas*) sont de nature assez hétérogène. La majorité assure une représentation locale (ensemble de communautés, ethnie, bassin d'une rivière), ou régionale (fédérations). Certaines se réfèrent à des activités professionnelles ou économiques (professeurs, agents de santé, étudiants, producteurs ruraux, coopératives). Il existe également un important réseau d'associations de femmes amérindiennes. Bien que peu de ces organisations disposent d'infrastructures propres (bureaux, moyens de communication et de transport), leur très grande majorité est légalement enregistrée (ou en passe de l'être) et mène de façon régulière des activités de mobilisation politique et de représentation interethnique.

Une part importante (sans cesse croissante) des associations indiennes a accès, aujourd'hui, à un large éventail de sources de financements voués à la réalisation de projets de développement local dans différents domaines : activités productives et commerciales, gestion territoriale et environnementale, renforcement institutionnel, animation politique, assistance sanitaire, programmes éducatifs, initiatives de divulgation et de réaffirmation culturelle. Il devient, dans ce contexte, de moins en moins pertinent de différencier les associations indigènes selon qu'elles ont accès ou non à la gestion de « projets ». Par contre, il est possible de distinguer un noyau d'organisations régionales (généralement urbaines), disposant d'un accès régulier à des subsides importants et très diversifiés, et une galaxie d'associations locales (généralement rurales), ne pouvant compter que sur des fonds non-gouvernementaux, aussi réduits que ponctuels.

La multiplication des *associações indígenas* en Amazonie brésilienne au cours de la dernière décennie est la résultante de l'interac-

19. Voir le site : [www.socioambiental.org/website/pib/portugues/org/quadroorg.shtm](http://www.socioambiental.org/website/pib/portugues/org/quadroorg.shtm).

tion (et de la rétroaction) de dynamiques socio-politiques à l'œuvre tant sur le plan local qu'au niveau international. La promulgation de la Constitution de 1988 a d'abord ouvert la possibilité aux organisations indiennes de se constituer en tant que personnes juridiques et d'acquiescer de ce fait une légitimité nouvelle dans l'espace public national (art. 232). Un certain « relâchement » de l'emprise de l'État fédéral (FUNAI) sur la gestion directe de la « question indienne » leur a ensuite ouvert un champ d'action et d'auto-affirmation inédit. Sur le plan extérieur, la montée en puissance depuis les années 1980, dans l'opinion mondiale, d'une préoccupation pour l'environnement et la protection des minorités, doublée d'une collaboration croissante et globalisée entre ONG écologistes et sociales (consacrée par le Sommet de la Terre de Rio de Janeiro, 1992), ont offert, sur le plan idéologique et pratique, un soutien décisif à l'éclosion des associations indiennes en Amazonie brésilienne. Par ailleurs, ce mouvement s'est trouvé renforcé par un processus de décentralisation de la coopération internationale bilatérale et multilatérale dans la région ; coopération qui s'est, à son tour, orientée vers les acteurs non-étatiques, le développement durable et le financement de projets locaux à petite échelle.

### *Des responsabilités de gestion croissante*

Cette imbrication de dynamiques locales et globales n'a pas seulement favorisé le surgissement d'un mouvement intense de création d'associations indiennes, elle a également induit une véritable mutation de la nature du « mouvement indigène » (*movimento indígena*) et de son rôle dans le débat politique sur le modèle de développement de la région amazonienne. Les premières organisations amérindiennes des années 1980 étaient largement informelles, politiquement très actives mais peu institutionnalisées. Leur capacité de mobilisation était essentiellement sous-tendue par la mise en avant de revendications territoriales et sociales dirigées à l'encontre d'un État fédéral interpellé comme tuteur défaillant en regard de ses responsabilités légales (selon le Statut de l'Indien de 1973). À partir des années 1990, on constate l'existence, en Amazonie brésilienne, d'un contingent de plus en plus important d'associations indiennes légalisées, dotées de statuts, de représentants élus, de comptes bancaires et d'enregistrements auprès de l'administration fiscale.

Ces nouvelles associations indiennes – devenues de véritables « ONG ethniques » - assurent des fonctions de cogestion dans des domaines de responsabilité économiques et sociaux où l'indigénisme officiel centralisateur se voit progressivement minimisé. L'État fédéral tend ainsi aujourd'hui à déléguer l'exécution des programmes de santé et d'éducation destinés aux Indiens à la sphère locale, non-gouvernementale ou publique (municipales, États de la fédération), tandis qu'il réserve plutôt à la sphère globalisée de l'aide au développement (agences de coopération bilatérales/multilatérales et

ONG internationales) le financement des projets économiques ou environnementaux et des délimitations territoriales.

On avait donc affaire, dans les années 1970-80, à un mouvement amérindien informel reposant sur une forte mobilisation ethnopolitique constituée dans le contexte d'un dialogue conflictuel avec l'État fédéral à propos de la reconnaissance légale des « terres indigènes ». À partir du début des années 1990, il s'agit de plus en plus d'une nébuleuse d'ONG ethniques en voie d'institutionnalisation. Ces nouvelles organisations tendent ainsi à assumer un rôle de prestataire de services sociaux et économiques envers les ethnies qu'elles représentent, tandis que leurs interlocuteurs appartiennent désormais tout autant (ou plus) à l'univers des agences de financement nationales et internationales (gouvernementales ou non) qu'à celui de l'administration fédérale.

Par ailleurs, on assiste peu à peu à la transition d'une phase d'effervescence politique et identitaire, soutenue par une constellation de leaders charismatiques (au discours néo-traditionnel de grand impact médiatique), vers une ethnicité « de routine », portée par l'émergence d'un ensemble de jeunes cadres politiques de plus en plus formés à l'administration associative et à la gestion de projet (et largement influencés par la rhétorique du développement durable héritée des agences de financements). Finalement, un glissement semble ainsi s'opérer peu à peu d'une ethnicité strictement politique, où dominait la revendication de droits collectifs (territoriaux, sociaux et culturels) inscrits dans le Statut de l'Indien de 1973 puis la nouvelle Constitution de 1988 (par un État fédéral peu soucieux de les respecter), vers une ethnicité à dominante gestionnaire, dans laquelle un discours identitaire « ethno-écologique standard » devient la condition nécessaire de l'accès au marché des projets de développement local.

Face à un certain repli de l'indigénisme d'État centralisateur et à la montée en puissance des nouveaux acteurs du développement durable, les associations amérindiennes tendent donc, au-delà de leurs fonctions originelles de mobilisation et de représentation politique, à s'institutionnaliser en tant que rouages d'un dispositif multipolaire d'aide au développement. Elles assurent, dans ce contexte, la gestion d'une grande variété de projets locaux : programmes sanitaires, éducatifs, culturels et sociaux ; projets de bornage et de gestion territoriale, projets productifs ou commerciaux (agro-foresterie, élevage, pisciculture, artisanat, produits forestiers non-ligneux). Pratiquant une subtile dialectique entre actions de protestation et recherche de participation politique, ces associations sont aujourd'hui reconnues comme des acteurs à part entière d'un modèle de développement durable pour l'Amazonie. Elles négocient à ce titre, directement et en fonction de leurs propres stratégies, au sein de diverses instances, aussi bien avec des administrations publiques

qu'avec des agences de coopération, des ONG ou certaines entreprises – que celles-ci commercialisent des produits « verts » ou qu'elles soient des sources d'indemnisation (lignes électriques, routes, mines ou barrages ouverts en territoire indien).

En fonction de cette légitimation « socio-environnementale » croissante, les associations amérindiennes s'efforcent de mettre en œuvre des projets d'ethno-développement à partir d'un ensemble diversifié de financements nationaux et internationaux. Du côté international, on trouve les fonds de la coopération multilatérale (Banque mondiale, Union européenne) et de la coopération bilatérale (où prédominent les pays de l'Europe du Nord), ainsi que les fonds de diverses ONG laïques ou religieuses (parfois associées en réseaux de financement) – ONG qui servent souvent aussi d'intermédiaires aux financements des agences d'aide au développement. Dans certains cas, les fonds peuvent également avoir pour origine des entreprises intéressées par la commercialisation de produits à forte valeur symbolique ajoutée, comme *Body Shop* (cosmétiques – Royaume-Uni), *Aveda* (cosmétiques – États-Unis) ou *Hermès* (« cuir végétal » – France). Ils peuvent également, mais plus rarement, se voir substitués par des accords de partenariat commercial privilégiés avec des entreprises militantes inscrites dans la mouvance du commerce équitable (comme les importateurs de Guaraná des Indiens Satéré-Mawé en Europe : *Guayapi Tropical* en France, *Cooperativa Terzo Mondo* en Italie).

#### BIBLIOGRAPHIE

<http://www.socioambiental.org/website/pib/index.html>

<http://www.funai.gov.br/>

<http://www.funasa.gov.br/>

<http://www.inesc.org.br>

<http://www.ibge.gov.br/censo/default.php>

<http://www.cimi.org.br/>

B. ALBERT (1997), « Territorialité, ethnopolitique et développement. À propos du mouvement indien en Amazonie brésilienne », *Cahiers des Amériques Latines*, 23, p. 177-210.

B. ALBERT (2001), « Associations amérindiennes et développement durable en Amazonie brésilienne », *Recherches Amérindiennes au Québec*, XXXI (3), p. 49-58.

Les textes des lois, décrets et autres « mesures provisoires » cités dans le texte peuvent être consultés sur le site du Sénat fédéral brésilien : [www.senado.gov.br/legbras/](http://www.senado.gov.br/legbras/)

Lula et la diversification de la société brésilienne

*Stéphane Monclaire*

Actions et bilans  
du gouvernement Lula

*Philippe Waniez*  
*Violette Brustlein*  
*Cesar Romero Jacob*  
*Dora Rodrigues Hees*

Déclin du catholicisme  
et changements religieux au Brésil.  
Ce que dit le recensement  
démographique de 2000

*Bruce Albert*

Les Indiens et l'État au Brésil

*Hervé Théry*

Les transport aériens au Brésil  
ou les ailes de la centralité

Varia

*Javier Santiso*

Europe/Amérique latine :  
enjeux et perspectives

*Pierre Salama*

Ralentissement économique :  
la thèse de la tendance  
à la stagnation revisitée

PROBLÈMES D'AMÉRIQUE LATINE Lula et la société brésilienne

Lula et la diversification  
de la société brésilienne

Stéphane Monclaire

Philippe Waniez

Bruce Albert

Hervé Théry

Varia

*Europe/Amérique latine,*

Javier Santiso

*La thèse de la tendance  
à la stagnation revisitée,*

Pierre Salama

ISSN : 0765-1333



1 320800 000000

Prix : 20 €

CHOISEUL