

Temps modernes, juin 1987, 42° F1  
année, no 491  
Pôle B  
pi Cote Cadet  
PL 138

Bruce Albert \*

O.R.S.T.O.M. Fonds Documentaire

N° : 25009 ex 1

Cote : B 96 A

## LES INDIENS ET LA « NOUVELLE RÉPUBLIQUE \*\* »

Comme dans bien d'autres secteurs de la société brésilienne, l'avènement de la « Nouvelle République » de Tancredo Neves a suscité parmi les organisations indigènes et indigénistes l'espoir de transformations politiques profondes. Indiens et associations pro-indiennes avaient obtenu, durant l'état de grâce qui avait précédé l'élection du président Neves, une séance à la chambre des députés — *Indios e Estado* — en novembre 1984, et la rédaction d'un document de synthèse proposant leur contribution à une réforme démocratique de la politique indigéniste nationale. Le document fut remis, à sa demande, au candidat de l'Alliance démocratique par une délégation de l'Union des nations indigènes (UNI). Ces relations fructueuses entretenues avec le futur président et son entourage laissaient enfin entrevoir, après vingt ans de dictature militaire, l'instauration d'une politique nouvelle, moins dépendante des pressions des intérêts privés, nationaux et transnationaux, qui convoitent les terres indigènes et les ressources qu'elles recèlent.

\* Chercheur à l'ORSTOM.

\*\* Nous avons, pour rédiger ce texte, utilisé plusieurs documents récents et inédits du « Conselho indigenista missionario » (CIMI) dont : CIMI, décembre 1985 : *Bases para o dialogo entre a Igreja missionaria e o Estado*, E. Kautler (président du CIMI). Mars 1986 : *A causa indigenista as vespas da Assembleia nacional constituinte*; CIMI-Secretariado nacional. Mai 1986 : *Politica indigenista oficial. Criterio de razoabilidade e faixa de fronteira*.

B25009

Alors que la « Nouvelle République » a maintenant presque deux ans, force est de constater que le gouvernement Sarney n'a fait aucun cas des engagements du président Neves vis-à-vis des suggestions du mouvement pro-indien et que la question indigène est traitée selon des critères et des modalités par lesquels les gouvernements militaires se sont tristement illustrés. Une fois mises de côté les prudences des débuts d'une administration sur laquelle pesaient encore les forces mythiques de l'héritage du président défunt, 1986 a vu s'affirmer sur le plan des affaires indigènes les manifestations d'un projet de régression politique similaire à celui qui frappe l'application de la réforme agraire<sup>1</sup> mais dont le travestissement a fait l'objet d'efforts encore moindres, car il s'agit d'un secteur de la société généralement considéré comme négligeable. D'où l'intérêt de son examen à titre de « lapsus politique » particulièrement révélateur alors que se dissipent brutalement les effets sédatifs du « plan Cruzado » (première manière) sur la nation brésilienne.

Pour leur part, il y a quelque temps déjà que les Indiens ne conservent plus de la « Nova República » que le souvenir d'un exercice de rhétorique politique approximatif et prématurément dévalorisé alors qu'ils se trouvent, une fois de plus, directement en butte à une conjonction de forces économique-militaires semblable à celle qui fut à l'origine du « miracle brésilien » des années soixante-dix, synonyme pour eux de massacres, déportations et spoliations<sup>2</sup>. La présentation rapide de quelques-unes des mesures qui ont le plus affecté les droits territoriaux indigènes au Brésil durant l'année qui vient de s'écouler illustrera notre propos.

1. Cf. R.A.O. Santos, 1986 : « L'Amazonie dernière frontière », *Braise. Revue d'information et de culture brésilienne*, n° 5/6 : 40-42 ; « Violencia no campo. Indios e sem terra são vítimas », *Porantim*, n° 86, avril 1986 : 6. Durant la première année de la « Nova República » 560 000 personnes se sont trouvées engagées dans des conflits fonciers ; 261 personnes ont été assassinées parmi lesquelles 10 Indiens.

2. Cf. S.H. Davis, 1978 : *Vitimas do milagre. O Desenvolvimento e os Indios do Brasil*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.

### *Le gel du processus de reconnaissance de la propriété indienne.*

En réaction à l'ampleur et à l'impact social croissant des luttes des Indiens pour leurs droits territoriaux et aux offensives législatives de leur premier député fédéral, Mario Juruna, le gouvernement du général Figueiredo (1979-1985) s'était efforcé de mettre fin aux prérogatives de la *Fondation nationale de l'Indien*<sup>3</sup> (FUNAI) en matière d'homologation juridique des droits territoriaux indigènes<sup>4</sup>. Le statut de la FUNAI, promulgué pour servir les projets de développement économique des années soixante-dix était devenu politiquement gênant dans ce nouveau contexte puisqu'il fournissait un recours légal aux revendications d'un mouvement indigène et indigéniste<sup>5</sup>. L'irruption de ce dernier sur la scène nationale n'était guère prévisible au cours

3. Administration des Affaires indiennes dépendante du ministère de l'Intérieur, créée en 1967 par le gouvernement du général Costa e Silva pour remplacer le Service de protection des Indiens (SPI) en pleine décadence, mais également pour donner à la « Révolution de 64 » les moyens institutionnels d'une politique indigéniste au service de l'expansion des grands projets de développement amazonien sur les territoires indigènes. Sur cette période cf. S.H. Davis et P. Menget, 1981 : « Povos primitivos e ideologias civilizadas no Brasil », in : *Antropologia e Indigenismo na America latina*, C. Junqueira et E. de A. Carvalho éd., São Paulo, Cortez Editora.

4. Création d'une « Commission parlementaire permanente de l'Indien » pour traiter tous les projets législatifs susceptibles d'affecter les populations indigènes, projet d'instauration au sein de la FUNAI d'un dispositif de contrôle pris en charge par des représentants des communautés indigènes.

5. Les revendications des Indiens portent essentiellement sur l'application des dispositions relatives à la démarcation des terres indigènes du « Statut de l'Indien » (Loi 6001, 1973), statut dont la promulgation a suivi la création de la FUNAI, chargée de le mettre en application. Les Indiens sont assimilés à des mineurs sous tutelle de l'Etat fédéral. Cette mesure discriminatoire a pour contrepartie paradoxale de conférer un statut légal aux droits territoriaux collectifs inaliénables des ethnies amérindiennes et de faire obligation à l'Etat d'en être le garant : cf. B. Albert, 1983 : « Terres indigènes et législation indigéniste au Brésil », *Journal de la Société des américanistes*, tome LXII, pp. 181-183.

de la décennie précédente<sup>6</sup>. Ce processus de démantèlement de la FUNAI avait été engagé dès 1980 sous la forme d'un projet de « régionalisation ». On prévoyait la création de « Conseils indigénistes régionaux » destinés à « promouvoir l'articulation de l'administration des affaires indiennes aux autorités municipales et régionales ». Il s'agissait, en fait, de favoriser la procédure légale d'accaparement des terres indigènes menée par les intérêts politico-économiques locaux. Ce processus s'est développé en plusieurs étapes : annonce de la « participation » du Conseil de sécurité nationale (CSN) et du Service national d'information (SNI) aux travaux de la FUNAI<sup>7</sup>, et la signature d'un décret présidentiel<sup>8</sup> qui sous prétexte de réglementer la procédure de délimitation des terres indigènes en modifiait totalement les modalités, au détriment des revendications territoriales des Indiens. Ce décret stipule ainsi que la délimitation des terres indiennes doit se faire à l'initiative et sous l'orientation de la FUNAI mais que les propositions émises par cet organisme seront examinées, et éventuellement reformulées, par un groupe de travail composé de représentants du ministère de l'Intérieur (MINTER), du ministère spécial des Questions foncières (MEAF) et « de tous autres organismes fédéraux ou locaux dont on jugera la participation appropriée » ; le pouvoir de décision finale sur les cas traités revient en dernière instance au MEAF et au MINTER (art. 2, § 3). Ce décret transfère ainsi le pouvoir de

6. Le mouvement indien s'est développé progressivement à partir des assemblées indigènes régionales et nationales promues par le Conseil indigéniste missionnaire (CIMI), notamment depuis 1974 (première grande rencontre indigène de Diamantina, Matto Grosso). Le CIMI a été fondé au Brésil en 1972 pour réunir les missionnaires travaillant avec des groupes indigènes et redéfinir leur action sur des bases plus étroitement associées aux réalités auxquelles se trouvent confrontées ces populations dans le cadre de la société brésilienne. Surgie à la suite de la Conférence épiscopale latino-américaine de Medellín en 1968, cette organisation inscrit son action dans la problématique de la théologie de la libération : elle est liée depuis 1977 à la Conférence nationale des évêques brésiliens (CNBB). Cf. J. Shapiro, 1983 : « Ideologia da prática missionaria católica numa era pos-colonial », *Religião e Sociedade*, n° 10 : 9-20.

7. Cf. par exemple *Correio brasiliense*, 18/4/80, et *Folha de São Paulo*, 19/4/1980 et 11/9/80.

8. Décret n° 88.118 du 23/2/83 et arrêté de réglementation du 17/3/83.

statuer sur la reconnaissance légale des droits territoriaux indiens de la FUNAI à un ensemble d'organismes qui non seulement n'ont aucune compétence en la matière mais qui, de plus, représentent souvent des intérêts économiques strictement opposés à cette reconnaissance. Le texte du décret recommande d'ailleurs explicitement de « prendre en compte », dans le processus de délimitation d'un territoire indigène, la présence d'établissements non-indiens, issus de la mise en valeur économique ou des projets officiels (art. 2, § 2). En fait, il entérine légalement les invasions des terres indiennes puisqu'il est en contradiction flagrante avec l'article 198 de la Constitution brésilienne qui établit sans équivoque que les territoires occupés par les populations indigènes sont inaliénables et que les titres qui pourraient se trouver conférés à des tiers n'ont aucune validité et ne sont pas indemnisables<sup>9</sup>.

En décembre 1986, qu'en était-il des promesses de l'« état de grâce » indigéniste du début 1985 ? La délimitation immédiate des territoires indigènes dans les zones de conflits fonciers les plus aigus, la législation des droits territoriaux indigènes et la réforme du département de la FUNAI chargé des terres indiennes allaient-elles être engagées ?

Neuf mois après l'avènement de la « Nova República » pratiquement rien n'avait été encore fait. Dans l'Etat d'Amazonas et le territoire fédéral de Roraima où vit près de la moitié de la population indienne du pays, aucune procédure d'homologation de réserve territoriale indigène n'avait toujours été conclue en décembre 1985. Le décret 88.118 du général Figueiredo, vestige de la dictature militaire, loin d'être abrogé fut délibérément utilisé par le gouvernement Sarney, à la fois comme mécanisme de spoliation généralisée et, suivant en cela l'exemple de l'administration précédente<sup>10</sup> en l'amplifiant encore, comme instrument

9. Cf. M. Carneiro da Cunha, 1984 : « Ofensivas contra os direitos indígenas », *Povos Indígenas no Brasil 1983*. Aconteceu Especial, 14 : 11-12. São Paulo : CEDI.

10. Entre mars 1983, date de la signature du décret, et mars 1985 le groupe de travail interministériel chargé de statuer sur la reconnaissance légale des terres indigènes avait reçu 50 propositions de délimitation et n'en avait approuvé que 14. Cf. J.P. de Oliveira et A.W. B. de Almeida, 1985 : « Demarcação : uma avaliação do GT Interministerial », *Povos Indígenas no Brasil 1984*, Aconteceu Especial, 15 : 48-52. São Paulo : CEDI.

de blocage. A la mi-86, trente-six dossiers de délimitation approuvés par le groupe de travail interministériel chargé de statuer sur les terres des Indiens se trouvaient bloqués, certains depuis des mois, par le ministère de l'Intérieur, détenteur du pouvoir de décision finale. Parallèlement le général Bayma Denys, secrétaire du Conseil de sécurité nationale et chef du cabinet militaire du président Sarney, insista à plusieurs reprises sur la nécessité de parvenir à un « critère raisonnable » pour définir ce qui doit être légalement considéré comme « terre indigène ». Il s'agissait, selon lui, de parvenir à transformer les territoires indigènes en « terres productives » par l'octroi d'un module de cent hectares par famille, conformément aux critères de la colonisation rurale. Le général Bayma Denys a également recommandé qu'il ne soit procédé à aucune délimitation de réserve territoriale indigène dans une bande de soixante-six kilomètres le long des frontières du pays, sous prétexte que les ethnies binationales pourraient, dans un futur lointain, revendiquer leur autonomie et mettre ainsi en péril l'intégrité du territoire brésilien. Ces indices inquiétants d'une contre-offensive gouvernementale se sont trouvés rapidement confirmés par le traitement juridique des terres des Indiens tikuna, ethnie frontalière située dans l'Etat d'Amazonas. Après des mois d'inertie, le président de la République a finalement signé les décrets de délimitation de quatre réserves tikuna. Leur superficie totale représente moins de 10 % du territoire de ces Indiens reconnu par la FUNAI.

La continuité de la politique indigéniste du gouvernement du général Figueiredo par la « Nouvelle République » est également sensible dans la manière dont, sous couvert de réforme administrative, est poursuivie la déstructuration de la FUNAI.

#### *La « décentralisation » de la Fondation nationale de l'Indien.*

Nous avons vu que la signature d'un nouveau statut de la FUNAI ouvrant ses délégations régionales aux pouvoirs locaux (projet dit de « régionalisation », datant de 1980), puis celle du décret de février 1983 transférant ses pouvoirs d'homologation légale des droits territoriaux indigènes à des organismes extérieurs, engageaient le démantèlement de cette administration en principe chargée de la protection des populations autochtones.

Le gouvernement Sarney s'est efforcé de parachever cette politique de déstructuration. Or, quels que puissent être les vices de cet organisme, et quelle qu'ait pu être l'impéritie de ses administrateurs successifs, il n'en restait pas moins le seul rempart du droit face à la violence des intérêts privés qui convoitent les dernières terres indiennes.

L'état de crise chronique de la FUNAI est parvenu à un point de non-retour. Le 13 février 1986, après un an de « Nova República », Apoena Mereilles, son cinquième président, donnait théâtralement sa démission au ministère de l'Intérieur en déclarant que la structure administrative de cet organisme n'était absolument pas viable dans sa forme présente. Le ministère confirmait le président à son poste et présentait au chef de l'Etat un ensemble de propositions pour une réforme de la FUNAI. Une commission interministérielle se vit confier la tâche d'élaborer un projet de restructuration sous quatre-vingt-dix jours. Elle comprenait, outre ceux des ministères de la Santé et de l'Education, des représentants du Conseil de sécurité nationale et des ministères de l'Intérieur, des Mines et Energies et de la Réforme agraire. Les organisations indigènes et indigénistes ne furent ni consultées ni même avisées des intentions du gouvernement. Le 20 février le président de la FUNAI mettait en place son administration, alors même que la commission désignée pour élaborer les modalités de cette réforme était censée siéger. Par deux fois (20 février à Campo Grande, 11 mars à Brasilia), la police militaire fut utilisée pour contenir les mouvements de protestation des Indiens. Devant l'autoritarisme et l'illégalité à l'œuvre dans toute cette affaire treize leaders indiens entamèrent, le 18 mars, une action contre le président de la FUNAI auprès du procureur de la République. Le même jour le président Sarney signait un décret (n° 92.470) entérinant légalement cette « réorganisation administrative » de la FUNAI<sup>11</sup>.

La réforme dite de « décentralisation » consiste avant tout (art. 18) en la suppression de l'essentiel de l'administration centrale de la FUNAI et en la création en son lieu de six « superintendances exécutives régionales<sup>12</sup> ». Ces « superintendances »

11. Cf. « Governo impõe "nova" FUNAI », *Porantim*, n° 86, avril 1986 : 3.

12. Belem, Cuiaba, Curitiba, Goiania, Manaus, Recife.

sont dotées, en particulier, du pouvoir de « planifier, coordonner, exécuter et accompagner dans leurs zones de juridiction respectives les activités relatives au recensement et à l'utilisation des ressources naturelles situées sur les terres indigènes » et d'« identifier, délimiter et régulariser » ces terres. Ce dispositif administratif a été complété par la création, à Brasilia (art. 17), d'une « Superintendance des questions foncières » chargée de la coordination technique des travaux des « superintendances régionales » en vue de leur acheminement auprès du groupe de travail interministériel sur les réserves territoriales indiennes<sup>13</sup>.

Les grands traits de la réforme suffisent à laisser entrevoir qu'elle se situe dans la droite ligne des projets de réorganisation de la FUNAI du gouvernement Figueiredo que nous avons déjà évoqués. Cette « décentralisation » est en fait un avatar direct de la « régionalisation » de 1980 et son objectif est le même. Il s'agit là encore de promouvoir la dissolution des compétences publiques en matière de reconnaissance des droits territoriaux indiens en les déplaçant du niveau fédéral à celui des Etats régionaux. Cette réforme favorise l'exercice de pressions ou le développement du clientélisme au sein d'une administration indigéniste rendue plus vulnérable par son atomisation, et permet ainsi d'entériner directement les spoliations des populations indigènes par les intérêts politico-économiques locaux. Les intentions « décentralisatrices » du gouvernement Sarney en matière de politique indigéniste se sont d'abord manifestées par un transfert des responsabilités de la protection physique de la vie et du patrimoine des Indiens (sur réquisition de la FUNAI), de la police fédérale (sous contrôle de l'Etat) à la police militaire (sous contrôle des gouvernements locaux). On soumet délibérément les populations indigènes à l'arbitraire des pouvoirs régionaux.

On a donc affaire à une articulation fonctionnelle très précise entre la « régionalisation-décentralisation » de la FUNAI et le décret de février 1983 qui la prive de son pouvoir de décision dans la procédure de reconnaissance légale des droits territoriaux indigènes. Ces deux mesures appartiennent à un même dispositif administratif d'enregistrement des intérêts privés dans la poli-

13. Pour le texte du décret (n° 92.470/86) de décentralisation de la FUNAI voir le *Diario oficial* du 19 mars 1986.

tique indigéniste officielle. Ce dispositif opère ainsi aux deux niveaux local et fédéral où, suivant leur ampleur, ces intérêts se manifestent. Il offre de surcroît au pouvoir central l'avantage de minimiser les effets secondaires éventuels de ces spoliations légales sur le plan politique en multipliant les « administrations-fusibles ». Ces procédures de parasitage de la gestion des affaires publiques par l'implantation autoritaire de mécanismes administratifs permettant, de façon plus ou moins voilée, l'expropriation des terres indiennes, étaient une spécialité de la politique indigéniste de la dictature militaire. On comprend plus difficilement que ce premier gouvernement de la « Nova República » ait engagé cette politique avec un tel cynisme. Le traitement de la question des intérêts miniers en territoire indigène illustre par ailleurs parfaitement l'ampleur de la menace que fait peser le maintien de cette collusion entre administration publique et intérêts privés sur les droits territoriaux constitutionnels des Indiens.

#### *La prospection minière en territoire indigène.*

La gestion du général Figueiredo s'était achevée par un grave échec politique sur une question capitale pour le puissant secteur économique que constituent les entreprises minières locales, nationales et transnationales : la définition légale de l'exercice de leurs activités sur les terres indiennes. Ce problème était jusque-là réglementé, d'une manière assez vague, par un « Statut de l'Indien », taillé sur mesure au début des années soixante-dix pour légaliser l'invasion des territoires indigènes par les grands projets de colonisation publique et la construction du réseau routier transamazonien mis en œuvre par le gouvernement Médici (« Plan d'Intégration nationale<sup>14</sup> »). Ce texte dissocie la propriété éminente qui relève du domaine public et l'usufruit des terres qui est garanti aux Indiens qui l'occupent. L'article 45 stipule que les richesses du sous-sol appartiennent également à l'Etat et que les Indiens ne peuvent participer à leur exploitation

14. Son article 20 ouvre par exemple la possibilité légale de déporter tout groupe indigène pour des motifs relevant de la sécurité ou du développement national.

qu'à titre de bénéficiaires d'indemnités. Les conditions d'autorisation de prospection ou d'exploitation de ces ressources par des tiers n'y sont pas précisées, hors la simple mention de la nécessité « d'un accord préalable avec l'organisme d'assistance aux Indiens<sup>15</sup> ». Devant la nécessité d'adapter ces dispositions aux impératifs d'un développement accéléré des grands investissements miniers et pétroliers en Amazonie, le général Figueiredo avait signé en novembre 1983 un décret (n° 88.985) complétant, dans le sens qui convenait, l'article 45 du « Statut de l'Indien ». Il jugeait d'ailleurs que ce texte donnait encore trop de pouvoir à la FUNAI. Celle-ci avait, dans les années qui précédaient, refusé une proportion importante des demandes d'autorisation d'activité minière en territoire indigène qui lui avaient été soumises (quoiqu'elle ait également signé des accords bilatéraux particulièrement nocifs pour les Indiens avec des entreprises d'Etat comme la PETROBAS en 1982).

Le décret 88.985 légalise les droits de prospection et d'exploitation minières d'Etats disposant des gisements de minerais stratégiques nécessaires à la sécurité ou au développement national (art. 4) et, en caractère exceptionnel, des entreprises privées nationales (art. 4, § 1). Sa signature souleva, comme on peut l'imaginer, une violente vague de protestation de la part des Indiens et des organisations indigénistes. Le texte de réglementation qui devait effectivement le faire entrer en vigueur ne fut pas signé et l'affaire resta provisoirement en l'état. En août 1984, le président de la FUNAI relança cependant la polémique en rendant public un projet d'arrêté de réglementation qui venait d'être soumis à sa signature. La campagne contre le décret 88.985 reprit de plus belle et ne cessa alors de s'amplifier dans le contexte général du mouvement populaire pour le retour à la démocratie. Deux présidents successifs de la FUNAI se refusèrent à signer l'arrêté de réglementation. Un groupe de leaders indiens entama une action auprès du procureur de la République afin d'en obtenir le retrait pour inconstitutionnalité. Sans issue décente possible pour le gouvernement, l'affaire se termina par

15. Cf., pour une traduction de la toute première mouture de ce texte (1970), P. Crime, 1972 : « Le nouveau statut de l'Indien au Brésil », in *De l'ethnocide*, R. Jaulin (éd.) : 39-67, Paris Union générale d'éditions.

un coup de force du général Figueiredo qui, à six jours de l'élection de son successeur, signa un nouveau décret-loi autorisant l'entrée des entreprises minières en territoire indigène dans des formes identiques à celles que prévoyait le texte de novembre 1983, mais sans contrainte de réglementation par la FUNAI. Ce décret devait entrer en vigueur à la date de sa publication au *Journal officiel*, le Congrès national n'avait alors la possibilité de l'approuver ou de le rejeter que dans un délai de soixante jours. Cette manœuvre scandaleuse déclencha un mouvement de protestation qui gagna certains secteurs du gouvernement. Le lendemain de sa signature le général Figueiredo se vit dans l'obligation de suspendre la publication de son décret, alléguant la nécessité de plus amples études sur la question<sup>16</sup>. Le jour même, le candidat de l'Alliance démocratique à la présidence de la République, Tancredo Neves, recevait une délégation de vingt-cinq leaders indiens. Il leur promit l'interdiction des activités minières en terre indigène et la révocation du décret Figueiredo de novembre 1983.

La simple existence de ce décret (pourtant frappé d'invalidité par sa non-réglementation par la FUNAI) a déclenché, durant la fin du gouvernement Figueiredo, un brusque flot de demandes d'autorisation de prospection minière en territoire indigène. Ces autorisations (trois cent cinquante et une entre 1983 et 1985) ont été, en toute illégalité, concédées par le Département national de production minérale (DNPM). Le gouvernement de la « Nova República » a hérité de cette situation aussi chaotique qu'inquiétante. Il n'a jusqu'à présent rien fait pour la régler à l'avantage des droits territoriaux indigènes comme son fondateur s'y était engagé. Plusieurs indices laissent au contraire penser que l'on assiste, là encore, à un traitement de la question dont l'inspiration s'inscrit plus dans la ligne du général Figueiredo que dans celle de Tancredo Neves. Outre bien entendu la non-abrogation du décret Figueiredo, le plus notable de ces indices est la signature, en juillet 1985, d'un arrêté minis-

16. Cf. sur tous ces événements : « Mineração em áreas indígenas », *Povos Indígenas no Brasil 1984*. Aconteceu Especial, n° 15 : 29-41, São Paulo, CEDI, 1985 et « A questão da mineração em terra indígena », *Cadernos da Comissão Pro-Índio/SP*, n° 4, São Paulo, CP-1/SP, 1985.



tériel donnant pouvoir au directeur général du DNPM, connu pour ses prises de position anti-indiennes, de signer directement les autorisations de prospection minière. Mesure qui lui permit de faire passer en 1985 le nombre de ces autorisations octroyées sur des territoires indigènes de *trente-six* (avant juillet) à *cent quatre-vingt-seize* à la fin de l'année. Il poussa même le zèle jusqu'à reconsidérer positivement le cas de cent vingt-sept demandes d'autorisation auxquelles le directeur du Département du patrimoine indigène de la FUNAI s'était opposé. Ces cent vingt-sept autorisations furent publiées au *Journal officiel* du 11 septembre 1985 provoquant la mobilisation d'un important mouvement de protestation lancé par l'Union des nations indigènes, l'Eglise et de nombreuses associations indigénistes. Sous la pression de ce mouvement le ministre des Mines et Energies annula immédiatement ces autorisations et somma le directeur du DNPM de se justifier publiquement. Celui-ci reconnut dans la presse que la non-réglementation du décret 88.985 n'autorisait effectivement pas l'octroi de concessions sur les terres indigènes. Il ajouta cependant avec cynisme que ces cent vingt-sept permis de prospection n'en étaient pas véritablement et qu'ils avaient été délivrés uniquement afin de permettre d'instaurer un droit de priorité dans l'attente de la réglementation du décret 88.985. L'affaire en resta là, le gouvernement Sarney décidant apparemment de continuer à gérer, au profit des intérêts miniers, le chaos légal hérité de l'administration précédente.

Le 15 avril 1986 le mouvement pro-indien revenait à la charge en remettant aux ministres de l'Intérieur et des Mines et Energies une étude statistique très précise (étude CEDI/CONAGE) de l'impact de la politique du DNPM sur les territoires indigènes de 1980 au début 1986<sup>17</sup>. Les chiffres de ce rapport sont édifiants et éclairent le peu d'empressement du gouvernement Sarney à tenir les engagements de la « Nouvelle République ». Le DNPM a délivré entre 1980 et 1985 cinq cent trente-sept autorisations de prospection minière en territoire

17. Cf. Grupo de Estudo Centro Ecuménico de Documentação e Informação (CEDI) / Coordenação Nacional dos Geólogos (CONAGE), avril 1986 : *Empresas de Mineração e Terras Indígenas na Amazônia*, São Paulo, CEDI/CONAGE. La plupart des informations citées ici sont issues de ce rapport.

indigène et mille sept cent trente-deux demandes étaient encore en suspens en mars 1986. Ces autorisations et demandes d'autorisation portent sur soixante dix-sept territoires indigènes. Les régions les plus affectées sont les États et territoires fédéraux amazoniens : le Para et le Rondonia (trois cent soixante-treize autorisations) ; l'Amazonas et le Roraima (neuf cent quarante-six demandes d'autorisation). 50 % des autorisations ont été émises au profit d'entreprises privées nationales. 40 % au profit d'entreprises transnationales et 10 % à celui d'entreprises publiques (rappelons que le décret du général Figueiredo réservait au moins, sauf cas exceptionnel, l'exploitation minière en terre indigène aux entreprises d'État et excluait les entreprises étrangères). Dernier chiffre — révélateur : 60 % des autorisations et 84 % des demandes d'autorisation de prospection portent sur des territoires dont la reconnaissance légale est encore suspendue à l'examen du groupe de travail interministériel institué à cet effet (décret 88.118) ou à la décision du ministère de l'Intérieur.

A la suite de la remise publique de cette étude le ministre des Mines et Energies s'engagea à ce qu'une enquête soit réalisée et à ce que les autorisations incriminées soient révoquées. Il mobilisa dans les mois qui suivirent les administrations du DNPM et de la FUNAI pour vérifier les informations du dossier et faire établir un rapport. Fin mai, il suspendit l'attribution de nouvelles autorisations de prospection en territoire indigène et, le 10 juin, signa, avec le ministre de l'Intérieur, un arrêté<sup>18</sup> annonçant la création d'un groupe de travail chargé d'élaborer dans un délai de quatre-vingt-dix jours « les mesures nécessaires à l'exécution des dispositions de l'article 9 du décret n° 88.985/83 ». Il s'agit de l'article qui suspendait l'entrée en vigueur du décret d'autorisation des activités minières en territoire indigène (du général Figueiredo) à un arrêté de réglementation de la FUNAI : texte que deux présidents de l'organisme avaient refusé de signer en 1984<sup>19</sup>.

Sous la pression du mouvement indigéniste qui l'avait publiquement placé devant la réalité accablante des menaces que font

18. Portaria MINTER/MME n° 692/86.

19. Cf. C.A. Ricardo et G. Rocha, septembre 1986 : « Mineração e Terras Indígenas na Amazônia », ms. São Paulo, CEDI/CONAGE.

peser les intérêts miniers sur les droits territoriaux constitutionnels des Indiens, le gouvernement Sarney s'était trouvé mis en demeure de prendre des mesures politiques. Il ne s'est finalement livré qu'à des manœuvres politiciennes qui n'ont remis en cause ni le processus déjà entamé ni les bases légales du vaste mouvement de spoliation qu'entendent lancer les entreprises minières sur les terres indigènes. Le rapport de l'enquête commanditée par le ministre des Mines et Energies n'a pas été rendu public et la suspension des nouvelles autorisations de prospection n'a pas empêché les cinq cent trente-sept compagnies qui en sont déjà dotées de poursuivre les travaux qu'elles avaient entrepris sur le terrain : l'étude CEDI/CONAGE d'avril 1986 montrait que pour 55 % de ces autorisations les prospections étaient déjà en cours (certaines compagnies exploitaient même déjà des gisements) et que le DNPM n'avait aucune information sur l'utilisation des 45 % restant des autorisations octroyées. Par ailleurs, l'arrêté interministériel du 10 juin 1986 ne fait que réaffirmer les bases établies par la politique indigéniste des gouvernements militaires. La perspective de la « Nouvelle République » de Sarney reste toujours d'élaborer le texte de réglementation du décret Figueiredo de 1983 pour autoriser l'entrée des compagnies minières en territoire indigène ; invasion que l'on considère maintenant comme un principe acquis. Là encore les engagements du président Neves<sup>20</sup> ne sont plus que de lointains souvenirs.

Le gouvernement Sarney tire en fait si étroitement l'inspiration de sa politique indigéniste des gouvernements militaires qui l'ont précédé qu'il n'a pas hésité à promouvoir en 1985-1986, sous l'égide du Conseil de sécurité nationale, une remise à l'ordre du jour d'un programme de développement semblable à celui qui a dévasté l'Amazonie brésilienne dans les années soixante-dix.

*Sécurité nationale, développement amazonien et politique indigéniste : le projet « Calha Norte »*

Dès les premiers mois de l'année 1986, les fréquents voyages du président Sarney en Amazonie septentrionale laissaient entre-

20. Cf. *Jornal do commercio* 10/01/85.

voir des préoccupations géopolitiques concernant la frontière nord du pays<sup>21</sup>. Plusieurs justifications furent données à cet intérêt : guérilla en Colombie, « sensibilité à l'idéologie marxiste » des régimes du Surinam et de la Guyana, possibilité de conflit frontalier entre le Vénézuéla et la Guyana, ampleur du programme spatial en Guyane française, contrebande d'armes et de drogue sur le haut Amazone, afflux désordonné de chercheurs d'or et de diamants dans toute la région. On fit état d'études du Conseil de sécurité nationale (CSN) sur la manière de consolider l'occupation économique et militaire du Nord amazonien. Une version préliminaire du premier Plan de développement de l'Amazonie de la « Nouvelle République » (PDA, 1985-1989) par le président de la SUDAM<sup>22</sup> nous apprenait alors que cet organisme, inspiré par le Conseil de sécurité nationale envisageait la réalisation de « programmes spéciaux ». Parmi ces « programmes spéciaux » se trouvait mentionné un projet, dit « Calha Norte », destiné « à renforcer la souveraineté et le contrôle effectif du patrimoine national » sur la frontière amazonienne du Nord et à « transformer cette zone en région capable d'attirer colons et entrepreneurs des secteurs traditionnels de l'immigration afin d'y augmenter la circulation économique des richesses<sup>23</sup> ». Il se confirmait que le gouvernement prévoyait d'étayer le développement de l'infrastructure économique de la région nord-amazonienne à partir du déploiement d'un dispositif militaire frontalier.

C'est dans le contexte de ce retour inquiétant du binôme sécurité nationale-développement amazonien que s'inscrivirent, en juin, les recommandations du secrétaire général du CSN et inspirateur du projet « Calha Norte », le général Bayma Denys, de ne pas délimiter de réserves territoriales indigènes dans les zones de frontière et de faire des territoires indiens des « terres productives » en les démembrant en lot de cent hectares par

21. Cf. par exemple : « Fronteira da Amazônia preocupa Sarney », *A Critica* (Manaus, 27/01/86) et « Fronteiras », (I) et (II), *O Liberal* (Belem, 3/02/86).

22. Superintendance du développement de l'Amazonie.

23. L. Flavio Pinto, mai 1986 : « O 1° plano de desenvolvimento da Amazônia da Nova República vem aí », *Aconteceu*, mai 1986, n° 361 (São Paulo, CEDI).



famille<sup>24</sup>. L'Eglise interpela le gouvernement sur l'impact catastrophique qu'auraient de telles mesures sur les populations indigènes. Le projet « Calha Norte », dont l'élaboration, entreprise en juin 1985, avait été jusqu'ici tenue pratiquement secrète, commença ainsi, à partir de la mi-86, à occuper de plus en plus de place dans la presse brésilienne ; ceci alors que son implantation était déjà en cours sur le terrain. En août, des pistes d'atterrissage étaient en construction dans les régions où seront installés des « pelotons spéciaux de frontière » alors que les militaires du CSN commençaient à peine à tenter de justifier le projet dans la presse<sup>25</sup>. L'Eglise poursuit depuis lors sa pression en faveur de l'ouverture d'un ample débat national sur le dossier « Calha Norte<sup>26</sup> » — qui fut finalement rendu public fin octobre — tandis que les militaires s'efforcent d'intensifier leur campagne d'explication<sup>27</sup> et d'accélérer la mise en œuvre du projet.

La région couverte par le projet « Calha Norte » représente 14 % du territoire brésilien et se situe le long des 6 500 kilomètres de sa frontière nord-amazonienne avec cinq pays : Colombie, Vénézuéla, Guyana, Surinam et Guyane française. Subdivisant sa planification selon trois programmes régionaux (zone frontalière, zone interfluviale et zone riveraine) le projet préconise une politique reposant sur huit grands axes : 1) développement des relations bilatérales avec les pays limitrophes ; 2) augmentation de la présence militaire dans la région ; 3) intensification de la restauration du bornage frontalier ; 4) définition d'une politique indigéniste appropriée à la région, considérant

24. Cf. « CNBB vai a Sarney discutir terras indígenas », *Folha de São Paulo* (São Paulo, 27/6/86).

25. Cf. « Projeto Calha Norte e a integração nacional », *Gazeta mercantil* (São Paulo, 19/08/86).

26. « Calha Norte vai criar conflitos com Igreja », *Jornal de Brasília* (Brasília, 3/09/86) : « CNBB considera preocupante o caráter sigiloso do projeto », « Conselho missionário condena hoje "projeto Calha Norte" », et « CNBB quer projeto discutido no Congresso », *Folha de São Paulo* (São Paulo, 31/10/86 et 5/11/86).

27. Cf. « País vai reforçar a fronteira norte » et « Esforço militar custara 8,5 milhões de OTNs », *Folha de São Paulo* (São Paulo, 31/10/86), « Entradas e bandeiras. Militares plantam marcos e quartéis do terceiro ciclo da expansão das fronteiras », *Isto é* (São Paulo, 12/11/86).

particulièrement la zone frontalière ; 5) développement d'infrastructures routières ; 6) accélération de la production d'énergie hydro-électrique ; 7) implantation de pôles de développement économique ; 8) extension des services sociaux de base. Ces projections ont pour but, selon le secrétaire général du CSN, « d'orienter l'action gouvernementale, conjointement à celle de l'initiative privée, pour promouvoir l'occupation et le développement de la région de manière harmonieuse et appropriée aux intérêts nationaux », avec une « priorité spéciale conférée à l'accroissement de la présence brésilienne sur la ligne frontalière, considérée comme un élément fondamental et effectif pour mettre en œuvre la vivification de cette zone et pour le développement et la sécurité de toute la région<sup>28</sup> ». Chacun de ces axes de planification fera l'objet, de 1986 à 1990, de « projets spéciaux » dans la zone frontalière considérée comme prioritaire, l'exercice 1986 se voyant limité à la mise en place sur le terrain des infrastructures de base, notamment militaires, nécessaires aux développements ultérieurs du projet « Calha Norte ».

L'enjeu politique de ce vaste programme de colonisation économique-militaire de la région nord-amazonienne du Brésil, son élaboration secrète et son imposition autoritaire par le Conseil de sécurité nationale, évoquent inmanquablement celui du « Plan d'intégration nationale » du général Médici (1969-1974). La politique de spoliation territoriale des populations indigènes au profit des intérêts miniers qui se profile derrière le projet « Calha Norte » confirme qu'il n'y a pas là seulement identité de style. La question de la délimitation des terres indigènes est un des points centraux du projet et ce n'est pas un hasard si c'est précisément à partir de ce point qu'a surgi l'opposition de l'Eglise. Le projet « Calha Norte » atteindra cinquante et un territoires indigènes et 50 000 (23 %) des 220 000 Indiens du Brésil<sup>29</sup>. Ces territoires seront affectés par l'implantation d'infrastructures militaires (pistes, cantonnements des « pelotons spéciaux de frontière... ») mais surtout par les projets économiques et le mouvement de colonisation qui devraient se déve-

28. Expositions des motifs du projet « Calha Norte » (respectivement juin et décembre 1985).

29. Cf. *Aconteceu*, novembre 1986, n° 384, pp. 6-7 (São Paulo, CEDJ).

lopper dans la région à partir de ces pôles d'établissement des forces armées<sup>30</sup>. Il y a pire : l'attraction d'investissements industriels dans la zone des frontières nord-amazoniennes que cherche à produire le projet « Calha Norte » impose au gouvernement, étant donné l'importance de la population indienne, une politique de restriction systématique des droits territoriaux indigènes qui soit propre à rassurer les entreprises minières principalement intéressées par cette région considérée comme une province minérale d'une richesse exceptionnelle. D'où les déclarations du secrétaire général du CSN sur la non-démarcation de réserve indigène dans les zones de frontière et le démembrement des territoires indiens en lots de colonisation familiaux. D'où également la mise en veilleuse de très nombreuses actions de délimitation de terres indigènes depuis l'année dernière et les amputations territoriales qu'ont subies les groupes frontaliers, comme les Tikuna. Selon le superintendant de la FUNAI, toute proposition de délimitation territoriale issue de cet organisme et du groupe de travail interministériel chargé de cette question se trouve en fait maintenant filtrée, sans aucun fondement légal, par le CSN, qui a élaboré, dans le cadre du projet « Calha Norte », un ensemble de critères de restriction des droits territoriaux indiens. Le CSN prétend ainsi exclure toute délimitation des terres indigènes dans les cas suivants : 1) territoires situés dans les zones de frontière ; 2) territoires dont la superficie est considérée comme trop importante ; 3) territoires situés près de villes ; 4) territoires coupés par des voies de communication. Ces critères sont actuellement appliqués par des groupes de travail du ministère de l'Intérieur chargés de « régulariser » la situation de nombreux territoires indigènes dans le Nord de l'Amazonie<sup>31</sup>. Ils l'ont été pour les Tikuna qui n'ont pu obtenir que la délimitation de 10 % de leur territoire effectif ; ils le sont pour les Tukano à qui le CSN propose de délimiter des lots de terre par village ou de transformer leurs terres ancestrales en colonie agricole ouver-

30. Cf., sur les expectatives du CSN relatives à ce processus de catalyse socio-économique : « Projeto Calha Norte e a integração nacional », *Gazeta mercantil* (São Paulo, 19/08/86).

31. Sur tout ce qui précède, cf. : « Nova República e extinção de Índios », communiqué de presse du CIMI du 31/10/86 et « " Calha Norte " é o último projeto de ocupação amazônica », *Folha de São Paulo* (São Paulo, 23/11/86).

tes aux non-Indiens ; ils le seront bientôt pour les Makushi, les Wapishana et les Yanomami dont on menace également de démembrer les territoires en archipels de micro-réserves encerclées par la colonisation blanche<sup>32</sup>.

L'application arbitraire de ces *critérios de razoabilidade* du CSN dans la délimitation des terres indigènes menace en fait de spoliation la plupart des terres occupées par les quarante-cinq ethnies situées dans la région de la frontière nord-amazonienne. Un résultat qui pourra rivaliser avec le sinistre palmarès des grands projets de développement de l'époque du « miracle brésilien » et de la Transamazonienne<sup>33</sup>. C'est sans doute ce que le ministre de l'Intérieur Costa Couto entend lorsqu'il déclare qu'un des buts du projet « Calha Norte » est de « rendre compatible la politique indigéniste avec la politique de sécurité nationale<sup>34</sup> ». Son collègue des années soixante-dix, Costa Cavalcanti, disait la chose avec moins de détours : « Personne ne laissera stagner le développement de l'Amazonie à cause des Indiens<sup>35</sup>. »

#### *Pour conclure*

Tous les aspects de la politique indigéniste de la « Nouvelle République » voient finalement leur cohérence s'éclairer dans le contexte du lancement du projet « Calha Norte ». Environ 70 % des Indiens du Brésil vivent en Amazonie et 23 % dans la zone de la frontière septentrionale du pays, dernier refuge au terme de plus de quatre siècles d'expropriation et de massacres. Blocage juridique de la délimitation des terres indigènes, destruction de la FUNAI, autorisation des activités minières en territoire indigène : toutes ces initiatives ont été manifestement

32. Cf. « Projetos do CSN ameaçam povos da Amazônia », *Porantim*, n° 89, juillet 1986, p. 8.

33. Cf. B. Albert, 1982 : « Yanomami-Kaingang. La question des terres indigènes au Brésil », in *Indianité, Ethnocide, Indigénisme en Amérique latine*, F. Morin (éd.). Toulouse, Editions du CNRS, appendice I, pp. 149-151.

34. Cf. l'article de la *Folha de São Paulo* du 23/11/86 cité à la note 32.

35. Déclaration publiée dans le *Jornal do Brasil* du 18/09/73, citée in « Estamos de volta aos tempos do general Médici », *Porantim*, n° 89, juillet 1986, p. 2.

orchestrées par le Conseil de sécurité nationale pour servir de « programme de transition » à la mise en œuvre du projet « Calha Norte », projet considéré comme prioritaire et proposé, rappelons-le, quelques mois à peine après l'avènement de la « Nouvelle République » (juin 1985).

Lorsque l'on observe en mémoire les résultats accablants du rapport CEDI/CONAGE sur les intérêts miniers en terres indigènes, évoqué dans les pages qui précèdent, il est également évident que le poids des entreprises impliquées a été aussi décisif dans l'impulsion du projet « Calha Norte » que les projections géopolitiques des stratèges de l'École supérieure de guerre<sup>36</sup>. Souvenons-nous de la vive réaction de l'Institut minier brésilien (IBRAM), à travers lequel s'exprime le lobby des entreprises privées, lorsque le général Figueiredo a retiré en janvier 1985 le nouveau décret autorisant l'entrée des compagnies minières en territoires indigènes. Son président avait alors publiquement condamné ce recul et protesté contre l'absence de « sécurité juridique » pour les entreprises minières dans les territoires indigènes, territoires qui, ajoutait-il, recèlent généralement des gisements de première importance<sup>37</sup>.

L'IBRAM et les autres composantes du lobby minier (entreprises fédérales au niveau national et régional et associations de mineurs indépendants) ont de nouveau pesé de tout leur poids en avril 1985 dans le groupe de travail du ministère des Mines et Energies destiné à élaborer un avant-projet de réforme du code des activités minières : ils sont parvenus à y faire entériner la législation de l'octroi de concessions sur les terres indiennes<sup>38</sup>.

Il est également à prévoir que leur influence sera considérable dans l'Assemblée constituante. L'avant-projet constitutionnel de la Commission d'études Afonso Arinos, convoquée par le gouvernement, a déjà approuvé un texte sur les droits indigènes nettement en régression par rapport à l'article 198 de la Constitution de 1969 (article qui réservait aux Indiens l'usage exclusif

36. Cf., pour une exposition succincte de ces théories géopolitiques, l'article d'Isto é du 12/11/86 cité note 27.

37. Cf. « IBRAM condena suspensao de decreto sobre lavras reservas indigenas », *O Globo* (Rio de Janeiro, 12/01/86).

38. Cf. l'article de Ricardo et G. Rocha cité à la note 19 (pp. 14-15).

des richesses naturelles situées sur leurs territoires, suivant en cela une tradition constitutionnelle datant des années trente<sup>39</sup>). Cette attitude est encore mesurée par rapport aux exigences du lobby minier. Selon ce texte, les gisements situés sur les terres indigènes pourraient se trouver exceptionnellement exploités s'ils recèlent des « minerais d'intérêt national », déclarés comme tels par le Congrès, et à condition que toutes les réserves en soient épuisées dans le reste du pays. Cet avant-projet « modéré » indique quoi qu'il en soit clairement que les débats de l'Assemblée constituante de la « Nouvelle République » se situeront en deçà des dispositions de la Constitution précédente — il y aura tentative d'enregistrement d'une restriction des droits des Indiens sur les ressources de leurs territoires — et que leur enjeu ne sera en fait que de définir le degré de liberté qu'auront les entreprises minières de piller ce qu'il reste de territoires indigènes au Brésil. La « Nouvelle République » n'aura ainsi fait que parachever une politique indigéniste conçue depuis les années soixante avant tout comme un instrument d'élimination des Indiens, obstacles humains au modèle d'occupation de l'Amazonie conjuguant militarisation et grands investissements prédateurs.

Bruce ALBERT

39. Cf. M. Carneiro da Cunha, 1986 : « Os Indios no direito brasileiro hoje », *ms.*, p. 13.