

Alianças, traições e reconciliação: um panorama histórico da atual política de reconhecimento territorial indígena no Canadá¹

Alliances, betrayals and reconciliation: a historical overview of the current indigenous territorial recognition policy in Canada

Leonardo Barros Soares²

Recebido em 8 de outubro de 2022 e aprovado em 15 de fevereiro de 2023

Resumo: o estado canadense tem uma relação secular com os povos indígenas que nele habitam, e a sua atual política de reconhecimento de territórios indígenas obteve êxito em concretizar a designação de amplas extensões de terras como de ocupação tradicional. A recente política de reconciliação entre povos originários e sociedade colonizadora, no entanto, é apenas o capítulo mais recente de uma história marcada por alianças e traições que é pouco conhecida no Brasil. Para cobrir essa lacuna, o presente artigo se divide em duas partes. Na primeira, por meio de ampla revisão bibliográfica, objetiva trazer à lume, para a audiência acadêmica brasileira, uma visão sintética dos processos históricos que culminaram na instituição da moderna política de reconhecimento de territórios indígenas no Canadá. Na segunda, apresenta de forma detalhada em que consiste a atual *Comprehensive Land Claims Agreements Policy*. Concluimos apontando para a importância de aprofundarmos o conhecimento sobre políticas de reconhecimento territorial indígena em países com características similares ao caso brasileiro.

Palavras-chave: povos indígenas; história; Canadá; Comprehensive Land Claims Agreements

Abstract: the Canadian state has a secular relationship with the indigenous peoples living within its borders, and its current policy of recognizing indigenous territories has succeeded in making the designation of large tracts of land as traditionally occupied. The recent policy of reconciliation between native peoples and colonizing society, however, is only the most recent chapter in a history marked by alliances and betrayals that is little known in Brazil. To fill this gap, this article is divided into two parts. In the first, through a comprehensive bibliographic review, it aims to bring to light, for the Brazilian academic audience, a synthetic view of the historical processes that culminated in the institution of the modern policy of recognition of indigenous territories in Canada. In the second, it presents in detail of what consists the current Comprehensive Land Claims Agreements Policy. We conclude by pointing out the importance of deepening knowledge about indigenous territorial recognition policies in countries with characteristics like the Brazilian case.

Keywords: Indigenous peoples; history; Canada; Comprehensive Land Claims Agreements Policy

O Indian Act foi escrito como se eles estivessem nos fazendo um favor, mas eis o que isso que significa. O Ministro decide como

devemos manter nossas terras, estradas, cercas e casas. Não temos permissão para fazer nada nas terras da reserva sem obter sua autorização. Então eles se perguntam por que os índios não tomam mais iniciativas. (METATAWABIN, 2015, p. 266)³

Introdução

Em 2015, a eleição de Justin Trudeau como primeiro-ministro canadense trouxe a promessa de uma renovação das relações entre o governo federal e as *First Nations*⁴ (doravante FN), severamente abaladas desde as grandes manifestações realizadas em várias cidades pelo chamado movimento "*Idle no More!*" em 2013⁵. Nas últimas décadas, os povos indígenas no Canadá cresceram em importância política e capacidade coletiva de articular um discurso atraente e provocador, com o objetivo de lançar luz e provocar um debate nacional sobre seus baixos padrões de vida, suas reivindicações por terras e autogoverno. Um exemplo anedótico, porém, revelador, dessa tendência é a prática, hoje difundida em congressos e reuniões acadêmicas, de se iniciar uma apresentação reconhecendo que o evento está ocorrendo em um "território indígena⁶ não cedido", lembrando ao público a verdade incômoda de que a expropriação de terras indígenas foi o razão última pela qual o assentamento da população branca colonizadora pode prosperar.

A ênfase na importância da herança cultural e social dos povos indígenas para a sociedade canadense dominante é, entretanto, um processo recente. A política indigenista⁷ no Canadá é uma construção histórica cujas raízes remontam aos primeiros anos do contato entre os impérios europeus francês e inglês e as FN. É impossível entender o surgimento da *Comprehensive Land Claims Agreements Policy* (doravante CLCA), atual política de reconhecimento de territórios indígenas naquele país, sem conhecer os principais eventos históricos e a legislação sobre a relação entre os povos indígenas e as sociedades de colonos (*settler society*) que efetivamente e definitivamente pisaram em Kanata - o nome em uma das línguas indígenas da região para a parte norte do continente americano - no início do século XVI.

O objetivo desse artigo é fornecer uma narrativa detalhada, embora não exaustiva, da evolução da política indigenista no Canadá, desde suas raízes coloniais até seu desenho moderno. Assim visamos fornecer ao público brasileiro uma visão sintética dos pro-

cessos históricos que culminaram na instituição da referida política, contribuindo para o conhecimento comparativo de políticas indigenistas em países do continente americano, uma literatura ainda marcadamente escassa no país⁸. Ademais, almejamos contribuir para ampliar o interesse dos cientistas políticos brasileiros para a temática indígena, historicamente negligenciada por esse campo de estudos (BERG-NORDLIE; SAGLIE; SULLIVAN, 2015; BRUYNEEL, 2014)

Para tanto, dividimos o texto em duas partes. A primeira compraz três segmentos. Primeiramente, discutimos o longo período histórico que se estende desde os contatos iniciais entre colonizadores e as *FN* nas primeiras décadas do século XVI até a instituição da Confederação Canadense em 1867, quando os povos indígenas foram parceiros comerciais valiosos e aliados militares estratégicos; em segundo lugar, discutimos os objetivos e instrumentos da política concebidos para a assimilação total dos povos indígenas no período pós-confederação; já na segunda metade do século XX, mostramos as dramáticas mudanças políticas na sociedade canadense que culminaram com o estabelecimento de uma nova política de tratados entre povos indígenas e estado canadense. Na segunda, apresentamos as características e premissas estruturantes da CLCA, apontando para uma agenda de pesquisa que promova a realização de estudos comparativos entre países com grande extensão territorial e exígua população indígena no continente americano.

Antes de adentrarmos no texto, no entanto, é forçoso fazer uma brevíssima contextualização sobre os termos utilizados no debate sobre povos indígenas e política indigenista no Canadá, de modo a evitar compreensões equivocadas que podem surgir da natural comparação com o contexto brasileiro, também ele marcado pela existência de um grande conjunto de povos indígenas.

A Constituição canadense de 1982 reconhece como “povos aborígenes” (*aboriginal peoples*) três grupos: 1. O povo *Inuit*, que são os habitantes originários do ártico canadense e que foram conhecidos durante muito tempo pelo termo “esquimó”, hoje em desuso; os *Métis*, (do francês “mestiços”), que reclamam para si uma ancestralidade mista entre os povos indígenas e os colonizadores europeus e; os povos indígenas ou, mais contemporaneamente, as *First Nations*, análogas aos povos indígenas brasileiros. Estes últimos, por sua vez, comprazem indivíduos com ou sem

“status” indígena, respectivamente aqueles que pertencem ou não a povos indígenas oficialmente reconhecidos pelo estado canadense (CANADA, 2009; 2011; 2013) .O texto aqui apresentado se refere, por razões de escopo, tão somente à população de povos indígenas e, não se referindo aos demais grupos. Ademais, por razões similares, nosso foco recai sobre a política de reconhecimento de terras tradicionais, não incidindo sobre políticas públicas igualmente centrais para o bem estar desses grupos, tais como saúde e educação.

Em termos demográficos, os povos indígenas canadenses contavam, em 2011, com 851,660 indivíduos, cerca de 2,6 % da população do país (FRIEDERES, 2016). Essa população apresenta os menores índices de escolarização, saneamento básico, habitação adequada e emprego em todo país e similares a países em desenvolvimento, o que chama a atenção dos especialistas, uma vez que o Canadá é um dos países com melhor qualidade de vida em todo o mundo (ANAYA, 2014). Por outro lado, cerca de 43,86% do território do país é considerado como de ocupação tradicional indígena, o que o coloca como um dos campeões mundiais nesse quesito (RRI, 2015).

Primeiros contatos coloniais e período pré-confederação de cooperação e relativo respeito mútuo

Grupos humanos, provavelmente vindos da Ásia por meio do Estreito de Bering, ocuparam a parte norte do continente americano há cerca de 13.000 anos A.C. (FRIEDERES, 2016). Desde então, sociedades altamente diversificadas e bem adaptadas se desenvolveram e se espalharam pelo vasto território do que hoje é conhecido como Canadá e Estados Unidos da América. Mais de trezentos grupos que falavam muitas línguas, com características culturais específicas muito distintas uns dos outros, eram considerados um povo único “parecido com os orientais” - *índios* - como foram descritos pelo explorador italiano Giovanni da Verrazzano quando ele encontrou pela primeira vez grupos indígenas nas Carolinas⁹ em 1524. Dez anos depois, os homens de Jacques Cartier teriam um encontro semelhante em 24 de julho na foz do porto de Gaspé¹⁰, o primeiro contato sustentado desse tipo entre grupos das FN e colonizadores franceses (MILLER, 2000; BLACK,2014;RUSSELL, 2017).

Os grupos indígenas da América do Norte, à época da chegada dos europeus, apresentavam organizações políticas extremamente complexas. As sociedades matrilineares e matrilocais¹¹ semi-sedentárias deram origem a comunidades com até 1.500 indivíduos conectados entre si por meio de casamentos mistos e alianças militares. A Confederação Wendat e a Liga dos Iroqueses, ambas compostas por representantes de várias FN, por exemplo, testemunham o nível de organização política que os recém-chegados encontraram à época das primeiras tentativas de se estabelecerem permanentemente no "Novo Mundo" (MILLER, 2000; BLACK,2014;RUSSELL, 2017).

Miller (2000) argumenta que as potências europeias estabeleceram quatro objetivos que orientaram seu relacionamento com os nativos da América do Norte: a busca por peixes, peles, exploração e evangelização da população local. Desde os primeiros contatos feitos com os habitantes do Novo Mundo, porém, restou evidente para os colonizadores europeus da França e da Grã-Bretanha que o assentamento naquelas vastas terras seria impossível sem sua ajuda. Como afirma este autor (p.34), “*os franceses que vinham em busca de peixes, peles, fé ou mais conhecimento da geografia e topografia desta estranha terra nova logo descobriram que precisavam das pessoas que encontravam lá*”¹².

As relações comerciais entre a “*gens du fer*” (em francês, “gente do ferro”, como o povo Wendat chamava os franceses por causa de seus produtos feitos de ferro) e os grupos nativos são a chave para entender as atitudes desenvolvidas entre eles nos séculos dezesseis e dezessete. Primeiramente, os marinheiros franceses e bascos pescavam nas costas do que seria chamado, mais adiante, de província de *Newfoundland*, e desembarcavam apenas para secar o peixe na praia, sem o objetivo de se estabelecerem permanentemente¹³.No entanto, relacionamentos economicamente mais lucrativos e duradouros foram desenvolvidos e culminaram com a chamada “*economia do comércio de peles*” (*fur trade economy*). Isso significa o estabelecimento, nos primeiros anos da colonização, de uma rede de parcerias comerciais entre potências europeias e as FN em que grupos indígenas distintos competiam para fornecer peles de castor para comerciantes que as exportariam para a França e a Grã-Bretanha, estabelecendo um padrão de benefício mútuo entre as partes envolvidas que durou a maior parte do século XVII e até mais tarde (MILLER, 2000; BLACK,2014;RUSSELL, 2017).

Se as parcerias comerciais seriam obviamente benéficas para os povos indígenas, é menos óbvio porque eles aceitariam os chamados “mantos negros” - padres e missionários que vieram para a América do Norte para divulgar a mensagem cristã e salvar as almas dos “bárbaros”- para se juntarem às suas comunidades. Miller (2000) afirma que, após iniciar uma relação comercial com outra FN, os povos indígenas tradicionalmente mantinham cativos parentes uns dos outros como meio de garantir o pagamento e fazer cumprir a obrigação entre os parceiros de se encontrarem todos os anos para manter o comércio. Nesse sentido, os missionários eram vistos pelos indígenas, em sua maioria, apenas como indivíduos bizarros que deveriam ser mantidos “reféns para o comércio” e, portanto, apenas tolerados.

A presença missionária no Novo Mundo cresceu continuamente com o passar do tempo. Os Recoletos, um ramo da ordem dos franciscanos, estiveram entre os primeiros a chegar aos Algonquianos e Iroqueses no final de 1620. A partir de então, foram substituídos, em grande parte, pelos Jesuítas; os Sulpicianos se mudaram para a área de Montréal em 1657; as Ursulinas e as Hospitaleiras, ambas organizações de religiosas, também compartilhavam o fardo da evangelização em territórios desconhecidos onde os missionários protestantes não eram permitidos. Algumas dessas congregações pensavam que os povos indígenas não tinham “*ni foi, ni roi, ni loi*”¹⁴ (do francês “nem fé, nem rei e nem lei”), enquanto outras reconheciam as crenças e os sistemas políticos indígenas, embora os considerassem “informados pelo diabo”. Em todo caso, eram almas prontas para serem cristianizadas e convertidas em fiéis apoiadores da Igreja Católica Romana (MILLER, 2000; BLACK, 2014; RUSSELL, 2017).

Por fim, a busca de uma pacificação da relação entre povos indígenas e colonos também se consolidou a partir do estabelecimento de alianças militares. Nos primeiros tempos da colonização, os próprios povos indígenas se utilizavam de parcerias estratégicas com as potências estrangeiras para atacarem seus rivais e avançarem suas posições. Por outro lado, o século XVIII foi palco de algumas rebeliões indígenas importantes, tais como a famosa *Pontiac Uprising*, o que demandou a busca por uma estabilização das escaramuças obtida em 1764 pelo Tratado de Niagara. Ainda poderíamos mencionar as alianças entre povos indígenas e colonos para a defesa

mútua contra invasores externos, tais como as alianças militares entre os iroqueses e os franceses contra a invasão britânica e, posteriormente, em parceria com estes, para contra-atacar as tropas americanas em 1812 (MILLER, 2000; BLACK, 2014; RUSSELL, 2017).

Esses primeiros contatos logo levaram à negociação de tratados de paz, comércio e defesa, sem qualquer cláusula sobre direitos territoriais (LECLAIR, 2013). A aliança dos Mi'kmaq com os franceses, para citar apenas um exemplo, durou muitas décadas. Depois de deixar a região em 1750, esse grupo indígena assinou tratados de paz e amizade com o império britânico, demonstrando que eles sabiam como administrar e sobreviver em um cenário politicamente mutável. O fato é, como Poelze e Coates (2015, p.5) afirmam, que grupos nativos no Canadá parecem ter desenvolvido uma "*complexa rede de alianças*" com ambos os colonizadores europeus, arranjos vistos por todas as partes como uma relação "de nação para nação". Tratou-se, na expressão feliz de Russel (2017), do estabelecimento de uma "decência pragmática" baseada na tolerância e no acomodacionismo étnico que deitou profundas raízes no constitucionalismo canadense.

A Proclamação Real (*Royal Proclamation*) de 1763 demonstra o espírito de colaboração entre a Coroa Britânica e os grupos indígenas, pois afirma a necessidade de assinar tratados com os povos indígenas antes de ocupar suas terras. "*A proclamação estabeleceu*", dizem Poelze e Coates (2015, p.5), "*na lei e na prática, a centralidade desse compromisso de trabalhar com as First Nations*". Conforme citado em Asch (2014, p.74), a proclamação afirma:

Ordenamos, mediante o conselho estrito que requerimos e desfrutamos de nosso Conselho Privado, que nenhuma pessoa privada se atreva a fazer qualquer compra dos ditos índios de quaisquer terras reservadas aos ditos índios, dentro das partes de nossas colônias onde nós julgamos apropriado permitir o povoamento: mas que, se a qualquer momento algum dos ditos índios estiver disposto a alienar as referidas terras, as mesmas serão adquiridas apenas para nós, em nosso nome, em alguma reunião ou assembléia pública dos ditos índios, a ser realizada para esse fim pelo Governador ou Comandante em Chefe de nossa colônia, respectivamente, dentro do qual se encontrarão.¹⁵

Assim, como demonstramos acima, inicialmente, relações não-hostis foram cultivadas entre colonizadores e as FN durante o período de “pré-Confederação”. No entanto, assim que os conflitos militares no continente foram encerrados, a Coroa Britânica reconfigurou sua abordagem e passou a enfatizar que as FN eram obstáculos ao desenvolvimento da terra e eram, efetivamente, seres humanos semelhantes a crianças que não estavam aptas a participar de uma economia moderna. Assim, a era de “extraordinária harmonia” entre colonos e indígenas chegou ao fim (MILLER, 2000; BLACK, 2014; RUSSELL, 2017).

A transição da categoria de aliados respeitosos para a de grupos a serem tutelados pelo estado ocorreu rapidamente. Primeiro, a varíola, a tuberculose e outras doenças despovoaram e até mesmo destruíram alguns grupos indígenas. Severamente minados e politicamente fracos, os povos indígenas tornaram-se cada vez mais marginalizados. Em meados do século XIX, o entendimento geral dos líderes políticos do recém-criado Domínio do Canadá¹⁶ (*Dominion of Canada*) era de que os indígenas se integrariam progressivamente à sociedade dominante, deixando para trás seu modo de vida tradicional de caça, captura, coleta e pesca.

Apesar da importância dos primeiros contatos entre nativos e colonos para moldar a relação entre ambas as partes, a fim de compreender melhor a política indigenista contemporânea no Canadá, é importante voltar o foco analítico para três peças centrais da legislação canadense: a Lei da Confederação de 1867 (*Confederation Act*), a Lei do Índio de 1876 (*Indian Act*) e Lei da Constituição de 1982 (*Constitution Act*). As duas primeiras foram fundamentais para estabelecer uma política assimilacionista dos povos indígenas durante toda a segunda metade do século XIX e primeira metade do século XX. A última, no entanto, marca uma virada rumo ao dismantelamento das premissas racistas propostas pelas primeiras.

Política indigenista após a Confederação: rumo à assimilação total.

“Pai, o tempo passou e você se tornou um grande povo, enquanto nós derretíamos como a neve sob um sol de abril; nossa força foi perdida, nossos incontáveis guerreiros mortos, nossa floresta abatida, você nos caçou de todos os lugares como com uma vara, você varreu nossa terra agradável, e como algum inimigo gigante

“você nos diz 'disposto ou não, você deve agora sair de entre essas rochas e ruínas, eu as quero agora! Eu quero que elas tornem meus filhos brancos ricos, enquanto vocês podem se recolher para buracos e cavernas como cães famintos para morrer.’” (Carta do chefe Shinguakonce / Little Pine de 1849 para o governador do Canadá, MILLER, 2000, p.124)¹⁷

Em 1867, o *British North America Act*, também denominado *Confederation Act* - que criou o Domínio do Canadá -, entrou em vigor e o novo governo canadense assumiu a responsabilidade pelas *First Nations*. A urgência de expansão da nova nação durante o período “pós-Confederação” levou as autoridades britânicas e canadenses a implementarem “uma nova estratégia para os povos aborígenes, desenvolvida com pouca contribuição das comunidades afetadas” (POELZER; COATES, 2015, p. 8)¹⁸. Em outras palavras menos eufemísticas, os povos indígenas tornaram-se o alvo da política da “bíblia e do arado” (*policy of the bible and the plough*) destinada a forçar a conversão dos indígenas em cidadãos euro-canadenses e acabar, de uma vez por todas, com a “questão indígena” no país recém-criado (MILLER, 2000).

Dez anos antes da Confederação, a Lei para a Civilização Gradual das Tribos Indígenas nos Canadás (*Act for the Gradual Civilization of the Indian Tribes in the Canadas*) já havia sido aprovada pelo parlamento canadense com o objetivo de prover cidadania completa a indivíduos dispostos a abandonar seu “status de indígena”. Depois de cumprir uma série de condições estabelecidas por um conselho especial, o “ex-índio” teria o direito de propriedade sobre vinte hectares de terras de reserva indígena, dividindo o sistema de posse comunal em pequenos lotes individuais. Em 1869, o Ato para Cidadania Gradual (*Gradual Enfranchisement Act*) dobrou as disposições do *Gradual Civilization Act* e reforçou ainda mais o controle das populações indígenas. Entre suas medidas estavam, dentre outras, o teste de “quantum de sangue” que um indivíduo deveria ter para se “qualificar” para a “condição de indígena”; uma disposição esclarecendo que qualquer mulher indígena que se casasse com um homem não indígena perderia seu “status”; e o empoderamento dos funcionários do *Indigenous Affairs*¹⁹ para remover qualquer liderança indígena “não cooperativa” das comunidades. Em suma, por meio das Leis de 1857 e 1869, o Canadá estabeleceu uma mão forte no trato com os povos indígenas, pressionando por sua integração e o desmantelamento total de sua organização social, política e cultural (MILLER, 2000).

Em 1876, o *Indian Act* resumiu todas as legislações anteriores e codificou a relação entre o estado canadense e as *First Nations* vivendo dentro de suas fronteiras, dando-lhes “status de tutelados” e estabelecendo uma série de condições e critérios para o pleno exercício de sua cidadania. A principal distinção estabelecida por este documento foi entre índios “com status” e “sem status”. Os primeiros tinham “plenos direitos” como indígenas, enquanto os últimos, assim como os *Métis* e os *Inuit*, não os tinham. Houve reformas nessa legislação ao longo do século XX, mas esse diploma legal ainda está em vigor e continua sendo o principal documento legal que trata dos povos indígenas no Canadá “*du berceau au tombeau*” (traduzido do francês, “do berço à sepultura”)²⁰ (LECLAIR, 2013, p.249). O objetivo das autoridades era intensificar ainda mais a política de assimilação dos povos indígenas para convertê-los o mais rápido possível ao modo de vida europeu. Assim que ficou claro que os grupos indígenas sobreviveram à devastação dos primeiros séculos da colonização, o estado canadense não podia mais esperar sua eliminação total. Em vez disso, esforços foram feitos para “educá-los”, treiná-los e cristianizá-los²¹.

Simultaneamente, em 1870, o poderoso vizinho ao sul do Canadá estava travando uma guerra contra uma coalizão de nações indígenas sob a liderança dos lendários guerreiros Sioux Lakota, *Sitting Bull* (Touro Sentado) e *Crazy Horse* (Cavalo Louco), gastando até 20 milhões de dólares por ano, o orçamento total de Ottawa para um ano. Incapaz e sem vontade de adotar um curso de ação tão caro e extremo, o governo canadense retomou a política de negociação de tratados do império britânico (MILLER, 2000). Foram centenas de tratados assinados, entre eles os onze importantes tratados “numerados”, assinados entre 1871 e 1923, que tratavam de áreas cultiváveis para os colonos e que hoje cobrem a maior área do território canadense (LECLAIR, 2013).

Em 1871, os dois primeiros dos onze tratados numerados foram assinados e constituem a porção sul do que é hoje a província de Manitoba; os tratados 3 a 7 abrangiam as terras para a construção da ferrovia canadense do pacífico, outras rotas de transporte e assentamento das pradarias; o Tratado 8 cobria o distrito de Athabasca e fornecia uma rota terrestre para os campos de ouro no território Yukon; o Tratado 9 abriu rotas de transporte através do norte de Ontário; o Tratado 10 regularizou a propriedade fundiária nas províncias de Saskatchewan e Alberta; o Tratado 11 foi assinado no distrito de Mackenzie,

imediatamente após a descoberta de petróleo em Fort Norman em 1920 (o que levanta questões sobre sua validade na polêmica questão do *Mackenzie Valley pipeline* ainda hoje²²). Nos tratados numerados, os grupos indígenas cederam todos os títulos das terras cobertas pelos tratados e, em contrapartida, o governo federal concedeu aos indígenas lotes de terras para as reservas²³ (CANADÁ, 2010).

O governo canadense decidiu parar de negociar tratados de terra com grupos indígenas depois de 1921, deixando-os com duas opções: exigir arbitragem judicial ou pressionar o governo central a reconhecer os títulos de propriedade sobre terras indígenas (SCHOLTZ, 2006). Entre 1927 e 1951, após uma emenda ao *Indian Act*, tornou-se ilegal para organizações indígenas arrecadar dinheiro para dar início às suas reivindicações por reconhecimento territorial, e essa nova disposição tornou virtualmente impossível para essas organizações levá-las adiante (LECLAIR, 2013). Eventualmente, as reivindicações de terras foram tratadas de forma *ad hoc*, sem qualquer orientação política específica (SCHOLTZ, 2006).

O Indian White Paper de Pierre Trudeau e os direitos indígenas na constituição de 1982

Na esteira do retorno dos combatentes indígenas na segunda guerra mundial e dos movimentos pelos direitos civis ocorridos durante a década de 1960, houve uma crescente consciência pública de que, enquanto a riqueza do país aumentava, os povos indígenas ainda viviam em más condições. O Relatório Hawthorn (*Hawthorn Report*), entregue ao parlamento canadense em 1966, foi o produto de uma extensa pesquisa realizada por cientistas sociais que demonstrou as condições sociais extremas sob as quais as FN viviam à época, gerando uma resposta do governo canadense indicando uma primeira disposição política para abordar o assunto (CANADA, 1968). A criação do Departamento de Assuntos Indígenas e Desenvolvimento do Norte (*Department of Indian Affairs and Northern Development*) (DIAND)²⁴, com seu ministro com assento junto à mesa do gabinete do primeiro-ministro, no mesmo ano, enviou uma mensagem clara de que as questões indígenas não seriam mais ignoradas (SCHOLTZ, 2006).

Assim, o governo liberal de Pierre Trudeau tentou fazer avançar uma grande revisão do *Indian Act*, pedindo a extinção do status indígena e das provisões constantes nessa e em diversas outras normas legais. Jean Chrétien, ministro do DIAND entre 1968 e 1974 (e, mais tarde, Primeiro-Ministro do Canadá entre 1993 e 2003) apresentou o *White Paper*²⁵ sobre a política indigenista para aprovação do gabinete ministerial em 1969 com o objetivo declarado de “*acabar com a política de apartheid do Canadá contra os índios, para eliminar a relação especial dos índios com o governo federal, para revogar o Indian Act e trabalhar gradativamente para a supressão das referências constitucionais sobre os índios*”²⁶ (CANADA, 1969; SCHOLTZ, 2006, p.57). A poderosa reação dos grupos indígenas à proposta, no entanto, forçou o governo a abandoná-la publicamente em meados da década de 1970, quando então passou a adotar a política de *Comprehensive Land Claims Agreements*, a ser discutida posteriormente em detalhes nesse artigo.

Por fim, o Canadá foi um dos primeiros países do mundo a afirmar claramente em seu texto constitucional a existência de direitos indígenas. A última Seção 35 (I) da *Constitution Act* de 1982 reconhece a existência de direitos de tratados e direitos indígenas sem, no entanto, especificar o que esses direitos poderiam significar. Uma vez que tais direitos estavam presentes no texto da Constituição, o governo canadense passou a desenvolver suas políticas públicas em diálogo com a nova estrutura legislativa em vigor (CANADA, 1982; USHER, 2003; USHER; TOUGH; GALOIS, 1992).

Em 1996, a Comissão Real sobre Povos Aborígenes (*Royal Commission on Aboriginal Peoples*) publicou um relatório de 4.000 páginas abordando as questões centrais relacionadas à qualidade de vida das FN, queixas históricas e, em um sentido mais amplo, a relação entre eles e o estado canadense. Dentre suas 440 recomendações, várias abordaram a questão da titulação de terras, autogoverno, bem-estar, compensação financeira e investimentos sociais. Outras disposições se propuseram a substituir, sob bases institucionais e jurídicas inteiramente novas, a tensão histórica entre povos indígenas e os diversos níveis de governo canadenses. A resposta do governo federal ao relatório veio em 1997 com o documento intitulado “Reunindo Força: Plano de Ação Aborígene Canadense” (*Gathering Strength: Canada's Abori-*

ginal Action Plan), com o objetivo de definir uma nova estrutura de política baseada em quatro pilares: renovar a parceria entre povos indígenas e estado canadense; fortalecimento da governança nativa; desenvolver uma nova relação fiscal entre as partes e; apoio ao fortalecimento de comunidades, pessoas e economias (HURLEY; WHERRETT, 2000).

A evolução da legislação canadense sobre assuntos indígenas mostra uma longa história que parte, inicialmente, de um tratamento mais respeitoso dos grupos indígenas, conforme encontrado na *Royal Proclamation* de 1763, e chega, contemporaneamente, à uma consideração renovada dos direitos dos indígenas sob a *Constitution Act* de 1982. Entrementes, no entanto, é forçoso reconhecer que o *Constitution Act* de 1867 e o *Indian Act* de 1876 se tornaram as pedras angulares do desenvolvimento de uma abordagem racista e assimilacionista em relação às populações indígenas no Canadá por mais de um século, com reflexos ainda duradouros. Um resumo das principais legislações indigenistas do Canadá em seus períodos antes e após a formação da confederação e seu conteúdo pode ser visto na Tabela 1 abaixo:

Tabela 1: Legislação canadense sobre povos indígenas 1763-1982

LEGISLAÇÃO	CONTEÚDO
Proclamação Real 1763	Reconhece a existência de um domínio indígena sobre territórios e estabelece a política de negociação de tratados
Ato para a Civilização Gradual das Tribos Indígenas nos Canadás 1857	Estabelece as diretrizes para a assimilação dos povos indígenas ao estilo de vida eurocanadense. Provê cidadania a indivíduos indígenas que desejam abdicar de seu “status” de membro de um grupo originário
Ato Constitucional –Seção 91(24) 1867	O governo canadense assume a responsabilidade sobre os povos aborígenes dentro das fronteiras do novo Domínio do Canadá

<p>Ato para a Emancipação Gradual</p> <p>1869</p>	<p>Prevê a realização do teste de “quantum sanguíneo”; retira o status de indígena de mulheres casadas com não-indígenas; permite aos oficiais do governo a interferência na organização política dos povos indígenas</p>
<p>Ato Indígena</p> <p>1876</p>	<p>Legislação abrangente que sistematiza e refina as provisões das legislações anteriores. Codifica todos os aspectos da vida dos povos indígenas no Canadá</p>
<p>Ato Constitucional Seção 35 (1 e 2)</p> <p>1982</p>	<p>Constituição canadense em vigor contemporaneamente. Reconhece explicitamente a existência de povos indígenas no Canadá e seu direito à titulação de suas terras tradicionais.</p>

A política de *Comprehensive Land Claims Agreements* do Canadá²⁷

Coates (1992, p.3) afirma que “*todas as províncias e territórios do Canadá agora se encontram atendendo às demandas nativas de maior ou menor complexidade*”²⁸. Isso significa que, a cada ano, tanto os governos provinciais quanto o federal gastam enormes somas de recursos tentando lidar com o conjunto de reivindicações de reconhecimento territorial feitas pelas *First Nations* do país. Como Belanger e Lackenbauer (2014) mostram em seu estudo sobre as ações diretas de protesto realizadas por povos indígenas no Canadá ao longo do século XX, há muita raiva, frustração e um senso generalizado de tratamento injusto em sua relação com o estado canadense, o que alimentou movimentos sociais massivos significativos, como o recente movimento *Idle No More* (COATES, 2015). No entanto, como afirma Coates (1992, p.3), “*as contestações altamente publicizadas, é claro, contam apenas uma parte da história. Para cada impasse, bloqueio de estradas e outros conflitos públicos, existem literalmente dezenas de demandas, negociações e controvérsias discretas em todo o país*”²⁹.

É senso comum entre os estudiosos da política indigenista canadense que o famoso caso *Calder vs. Attorney-General of British Columbia* em 1973 é o precedente judicial para reconhecer a titularidade originária sobre terras indígenas no Canadá. Trata-se de

um caso inovador levado a julgamento pelo líder do povo Nisga'a, Frank Calder, em 1969, buscando um julgamento declaratório de que os Nisga'a detinham o título sobre determinado território, um interesse essencialmente usufrutuário e inalienável que nunca foi extinto. No final do julgamento, os Nisga'a perderam a disputa, mas o julgamento dissidente do juiz Emmet Hall - que entendeu que a soberania da Coroa e os direitos derivados do fato da ocupação prévia da terra por grupos indígenas deveriam ser reconciliados - foi convincente o suficiente para encorajar o governo canadense a adotar a política de tratados modernos, ou *Comprehensive Land Claims Agreements Policy* ainda em 1973 (CANADA, 1973; ASCH, 2014).

O primeiro teste real da nova política foi a celebração do *James Bay and Northern Quebec Agreement* (JBNQA) em 1975, que serve como o precedente para os atuais CLCA (ASCH, 2014). O governo liberal de Robert Bourassa desenvolveu, à época, um grande projeto de infraestrutura - uma enorme usina hidrelétrica - em James Bay, no norte da província do Québec, incidindo sobre os territórios tradicionais dos povos Cree e Inuit. Por meio de um tratado específico, esses povos poderiam obter uma série de proteções em relação às suas atividades tradicionais como a caça e a pesca - sem falar na indenização monetária - em troca do acordo de extinção de direitos sobre a terra. Segundo Asch (2014, p.21) “*como pode ser visto, a posição assumida pelo governo do Canadá na década de 1970 gerou um precedente que em grande parte permanece até hoje.*”³⁰

A nova política para reconhecimento de terras indígenas no Canadá, no entanto, sofria críticas por sua lentidão e por ter um caráter marcadamente centrado na transação fundiária entre povos indígenas e governo canadense. Somente após uma série de reformulações nos anos 1980, por meio da incorporação de críticas oriundas de relatórios de comissões de inquéritos parlamentares e de “forças tarefa” para a revisão da política, é que a CLCA ganhou os contornos que têm hoje, com forte ênfase no caráter político das relações entre povos indígenas e autoridades federais e provinciais (CANADA, 1981, 1983, 1984, 1985; AUTOR, 2019).

Os objetivos declarados da política de CLCA são: 1. Fornecer certeza jurídica sobre a propriedade, uso e gestão da terra e recursos; 2. Esclarecer os deveres e direitos de todas as partes envolvidas nas negociações; 3. Estabelecer os direitos que os não indí-

genas têm ao viver em território indígena; 4. Determinar em que medida as FN e outros níveis de governo devem legislar sobre disputas territoriais e baseadas em recursos; 5. Estabelecer regras e disposições claras de autogoverno, seus poderes e âmbito de jurisdição e como esses poderes funcionarão em parceria com outros níveis de governo; 6. Estabelecer o valor total de uma compensação em dinheiro a ser paga aos grupos indígenas, bem como um cronograma de pagamento; 7. Apoiar e fortalecer as formas de vida nativas relacionadas ao território, crenças espirituais, economia e organização política.

Além das FN, geralmente há muitos parceiros governamentais envolvidos em algum estágio das negociações. *O Comprehensive Claims Branch (CCB)* do CIRN representa o governo canadense em todas as negociações com grupos nativos em todos os territórios e províncias, exceto na Colúmbia Britânica, onde esse processo é conduzido pelo *Federal Treaty Negotiation Office*. Quando as negociações começam a “decolar”, outros órgãos governamentais podem participar das discussões, tais como: *Parks Canada Agency; Environment Canada; Fisheries and Oceans Canada, Natural Resources Canada; Canadian Heritage*. A equipe federal consiste basicamente em um negociador-chefe federal, um conselho jurídico e analistas. Os governos provinciais / territoriais também têm o direito de participar nas discussões que lhes concernem.

Em suma, o processo de negociação é aquele em que os povos indígenas confirmam que estão conciliando seus direitos políticos com a soberania da Coroa. Ou, dito de outra forma, em troca do reconhecimento de um conjunto limitado de direitos, os povos indígenas afirmam que o Canadá tem soberania e jurisdição e, portanto, que os colonos estão legitimamente aqui para ficar. Essa é a consequência de escolher o caminho que a política de 1995 descreve como “claramente preferível como a forma mais prática e eficaz de implementar o direito inerente ao autogoverno”³¹ (ASCH, 2014, p.28).

Scholtz (2006, p.34), por sua vez, sintetizando seu ponto de vista do processo, afirma que, ao se envolverem em negociações para o reconhecimento de terras tradicionais, os governos: 1) abordam uma dimensão de reconhecimento, ao validar os povos indígenas como detentores de direitos de propriedade coletiva; 2) e , por outro lado, ampliam a noção de delegação política, ao aceitarem a responsabilidade política compartilhada por

resultados futuros. *A negociação é, portanto, um método altamente político de resolver uma queixa relativa ao reconhecimento territorial.*³²

Como nota Picard (2013, p.13), Chefe da *Quebec and Labrador First Nations Assembly*, não se deve confundir as negociações de reivindicações de reconhecimento de terras tradicionais com mais uma negociação usual, aos moldes das negociações sindicais sobre os contratos dos trabalhadores ou uma mera transação fundiária, uma vez que as mesmas têm como objetivo “*reconhecer direitos existentes há muito tempo e que nunca foram abandonados, apagados ou alienados*”³³.

Estágios da Comprehensive Land Claims Process no Canadá

A política de CLCA segue quatro estágios básicos e um estágio adicional de implementação. As características de cada um são descritos abaixo:

1. Apresentação da demanda (*submission of claim*): o processo de negociação se inicia com a preparação de uma “declaração de demanda” (*statement of claim*), uma declaração formal da *First Nation* às autoridades competentes (governos provinciais, federais ou territoriais), que traz materiais de apoio como mapas e relatórios antropológicos que identificam o grupo e a abrangência mais ampla da área geográfica do seu território tradicional reivindicado. O AANDC, com a assessoria do Ministério da Justiça, pode aceitar ou recusar a demanda. Uma vez aceita, inicia-se o período de “processo de avaliação” (*assessment process*), em que as alegações do grupo devem ser confirmadas por meio de evidências arqueológicas e antropológicas;

2. Acordo-Base (*Framework Agreement, FA*): após a aceitação formal da demanda, as partes envolvidas iniciam a primeira rodada de negociações para pactuar os temas que serão discutidos em maiores detalhes posteriormente. O FA funciona como uma agenda para as negociações, especificando os temas que serão abordados, como serão debatidos e um plano de trabalho para a concretização de um Acordo-em-Princípio;

3. Acordo-em-Princípio (*Agreement-in-Principle, AIP*): A “fase de negociação” é o período em que as partes devem chegar a acordos substanciais sobre as questões debatidas, com o objetivo de subsidiarem o Acordo Final. Este, por sua vez, deve declarar

claramente todos os termos negociados pelo Estado e pela First Nation. Finalmente, todos os envolvidos devem desenvolver um plano de ratificação do AIP e do Acordo Final;

4. Acordo Final e Ratificação (*Final Agreement and Ratification*): Nas negociações finais, o governo canadense é assessorado por consultores e grupos de trabalho a fim de garantir que as preocupações de todas as partes envolvidas sejam tratadas de maneira justa e protegidas pelo Acordo Final. Todos os grupos têm a oportunidade de compartilhar informações com seus constituintes em fóruns públicos com a presença de interessados locais, e o Acordo Final é submetido à ratificação pelas comunidades participantes;

5. Implementação (*implementation*): o estado e os negociadores das First Nations desenham mecanismos para entregar e avaliar todas as disposições do Acordo Final. Essa etapa consome muito tempo devido às complexas tarefas a serem realizadas, que incluem a redação de documentos legais e a titulação de terras.

Durante as etapas 3 e 4 da negociação da CLCA muitos aspectos relevantes são discutidos, dentre os quais:

a. Aspectos financeiros, preparação e custos de negociação: O governo federal tem um fundo disponível para ajudar os grupos das FN que pretendem apresentar suas reivindicações de acordo com a legislação federal. Dependendo da complexidade de cada caso particular, essa contribuição financeira pode chegar a um máximo de 3,5 milhões de dólares canadenses. Os negociadores das FN - até um máximo de cinco pessoas - podem receber salários e benefícios durante as negociações, que são deduzidos da compensação final em dinheiro no final do acordo. Se um grupo nativo deseja contratar outro consultor ou membro da equipe, deve fazê-lo às suas próprias custas. Existem algumas iniciativas de preparação para negociação, anteriores à primeira fase da CLCA, que foram projetadas para financiar o treinamento de grupos indígenas para negociações, e esses custos fazem parte dos custos de negociação a serem calculados ao final do processo;

b. Sobreposições: existem muitos e significativos casos de sobreposição de territórios reivindicados entre grupos nativos e territórios que estão em duas províncias ou territórios adjacentes, especialmente na Colúmbia Britânica. A ideia é que a disputa sobre

territórios sobrepostos seja resolvida entre os grupos indígenas antes de iniciar as negociações da CLCA;

c. Medidas Provisórias e Acordos Complementares: acordos firmados bilateralmente com metas e ações específicas podem ser feitos durante o processo de negociação. Geralmente são limitados no tempo para incentivar os participantes a prosseguir com as negociações do Acordo Final. Atos administrativos também podem ser assinados, mas esses atos carecem da proteção constitucional do Acordo Final.

d. Consultas de terceiros e compensações: as consultas às partes interessadas locais podem ser afetadas pelas disposições do acordo. O governo canadense busca um entendimento do público sobre esses acordos e se esforça ativamente para compartilhar informações sobre o processo. A futura compensação em dinheiro em caso de dano infligido a terceiros pode ser tratada por meio do estabelecimento de um comitê bilateral.

e. Consulta legislativa: as legislações locais podem ser muito diferentes da legislação federal e, portanto, é importante consultar as autoridades locais para discutir futuros conflitos legais e mecanismos para superá-los. Ressalta-se que é importante a construção de canais cooperativos com as prefeituras, a fim de evitar problemas relacionados à implementação das disposições do acordo.

f. Transição do *Indian Act*: Uma vez que o Acordo Final é assinado, algumas condições do *Indian Act* podem não ser aplicáveis ao grupo nativo em questão e, por esse motivo, é importante fazer uma transição suave entre os dois marcos legais.

Como se pode ver, o desenho da política de reconhecimento de terras indígenas no Canadá depende fortemente da capacidade das partes envolvidas de falar, expressar suas preocupações, queixas, dúvidas, medos, argumentos e razões para negociar. Apesar das deficiências e dos muitos obstáculos que podem dificultar a realização de um CLCA, é evidente, como afirma Scholtz (2006, p.14), que “*as negociações de reivindicações de terras concedem aos povos indígenas e às estruturas de autoridade indígena um reconhecimento explícito de seu papel como atores políticos estratégicos envolvidos em um diálogo com o governo*”³⁴.

Conclusão: as características fundamentais da política indigenista canadense e o imperativo da realização de estudos comparativos

Pressionados pelas urgências de colonização de um território tão vasto, as potências coloniais tiveram que fazer acordos de paz e tratados militares com os nativos da América do Norte, reconhecendo no processo algum tipo de propriedade indígena sobre as terras que ocupavam. Esta abordagem, inicialmente baseada numa relação de “nação para nação” se tornou, mais tarde, numa relação em que os grupos indígenas deveriam ser completamente assimilados pela sociedade eurocanadense circundante.

Os tratados históricos firmados ao longo dos séculos entre a Coroa Britânica e, mais tarde, o estado canadense, e os grupos indígenas liberaram vastas áreas de terra para a agricultura e atividades econômicas em províncias importantes tais como Ontário e Québec e formam uma parte significativa da base territorial canadense contemporânea. Ao mesmo tempo, as *First Nations* foram progressivamente confinadas em pequenas áreas, o que contribuiu para a disseminação de doenças e a destruição de sua organização política e atividades econômicas tradicionais. Como Poelzer e Coates (2015, p.7) afirmam, “*uma das suposições mais fortes que regeram os assuntos aborígenes no Canadá (e nos Estados Unidos e Austrália) era que os povos indígenas desapareceriam*”³⁵⁹. No final do século XIX e início do século XX, o estado canadense investiu fortemente na integração completa dos grupos indígenas ao estilo de vida ocidental.

Todavia, após a massiva mobilização de grupos indígenas nos anos 1960, o governo canadense reverteu o curso da política em vigor e definiu uma outra abordagem para lidar com as reivindicações de reconhecimento de terras indígenas, a chamada CLCA. Como vimos, essa política pode ser descrita como um processo eminentemente político, baseado na capacidade de negociação dos atores políticos envolvidos, e que lida com o fato cabal de que povos indígenas e sociedade colonizadora devem encontrar algum tipo de modelo de convivência dentro de uma comunidade política nacional. Em que pese continuarem entre as camadas mais pobres do Canadá, os grupos nativos têm conseguido, pelo menos desde 1972, levar adiante sua agenda de reconhecimento de direitos territoriais, obtendo êxito na conclusão de uma série de tratados em tempos recentes.

Por outro lado, é forçoso reconhecer que a atual política de CLCA do governo canadense é alvo de críticas de acadêmicos e dos próprios povos indígenas. Apenas para ficarmos em apenas alguns exemplos proeminentes, no primeiro caso, destacam-se as críticas de Flanagan (2000) e Widdowson e Howard (2008), que argumentam que não há justificativas normativas válidas para o reconhecimento da tradicionalidade de territórios indígenas e, além disso, a política de CLCA deu origem a uma verdadeira “indústria aborígene” em torno do processo, bloqueando o debate sobre soluções alternativas supostamente mais benéficas para os próprios povos indígenas. No segundo, emerge como incontornável a crítica marxista e pós-colonial contundente feita por Coulthard (2014), que entende a CLCA como uma política de domesticação da radicalidade dos povos indígenas canadenses. Em todo caso, compreende-se que uma política pública deva sempre ser confrontada com críticas que possam levar à sua melhoria ou, em casos extremos, à sua substituição por outras políticas mais eficazes.

Concluimos o presente texto sugerindo aos leitores que realizem pesquisas mais aprofundadas sobre outras políticas de reconhecimento territorial indígena em países com características similares no continente americano. Os estudos comparados sobre essas políticas são escassos e, quando existem, estão focados exclusivamente em países da *Commonwealth* (SCHOLTZ, 2006; CORNELL, 2006; KNAFLA, WESTRA, 2013). Nossa perspectiva, ao contrário, visa trazer o foco analítico para os países do “Novo Mundo”, propondo uma agenda de pesquisa que possa prover, ao fim e ao cabo, uma visão de conjunto sobre os países da região. O presente texto visou contribuir para este fim ao oferecer uma descrição, ainda que sumária, dos principais processos históricos e políticos que culminaram com o estabelecimento de uma nova política de reconhecimento de terras indígenas no Canadá.

Referências

ALCANTARA, Christopher. *Negotiating the deal: comprehensive land claims agreements in Canada*. University of Toronto Press, 2013.

ANAYA, James. *The situation of Indigenous peoples in Canada*. Report of the Special Rapporteur on the rights of Indigenous peoples. United Nations, 2014.

ASCH, Michael. *On being here to stay: treaties and aboriginal rights in Canada*. University of Toronto Press, 2014.

BAINES, Stephen Grant. “Territórios, territorialização, territorialidades indígenas e os direitos à terra”. *Raízes*. V.34, n.2, jul-dez, 2014.

_____. “Social anthropology with indigenous peoples in Brazil, Canada and Australia”. *Vibrant*, vol.9, n.1, 2012.

BELANGER, Yale, D; LACKENBAUER, P. Whitney (Eds.). *Blockades or breakthroughs? Aboriginal peoples confront the Canadian state*. McGill-Queen’s University Press, 2014.

BERG-NORDLIE, Mikkel; SAGLIE, Jo ; SULLIVAN, Ann (Eds.). *Indigenous politics : institutions, representation, mobilization*. ECPR Press, 2015.

BLACK, Conrad. *Rise to greatness: the history of Canada from Vikings to the present*. McLelland & Stewart, 2014.

BRUYNEEL, Kevin. Social Science and the Study of Indigenous Peoples' Politics: Contributions, Omissions, and Tensions In: LUCERO, José Antonio; TURNER, Dale; VANCOTT, Donna Lee (Orgs.). *Oxford Handbook of Indigenous Peoples Politics*. Oxford University Press, 2014 (available in: <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780195386653.001.0001/oxfordhb-9780195386653-e-008>).

CANADA. *Choosing a Path: a discussion handbook for the Indian people*. Department of Indian Affairs and Northern Development, Ottawa, 1968.

CANADA. *Statement of the government of Canada on Indian Policy*. Ottawa, 1969

CANADA. *Statement of the Honorable Jean Chrétien on Indian and Inuit Claims*. Ottawa, 1973.

CANADA. *In All Fairness: a native claims policy* . Ottawa, 1981.

CANADA. *Constitutional Act*, 1982.

CANADA, *Minutes of proceedings of the Special Committee on Indian Self-Government*. House of Commons, Issue nº40, 1983.

CANADA. *Response of the government to the Report of the Special Committee on Indian Self-government*. Ottawa, 1984.

CANADA. *Living Treaties, lasting agreements: report of the task force to review comprehensive claims policy*. Ottawa, 1985.

CANADA. *A demographic and socio-economic portrait of Aboriginal populations in Canada*. Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, 2009.

CANADA. *A history of treaty-making in Canada*. Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, 2010.

CANADA. *Les peuples autochtones au Canada : Premières Nations, Métis et Inuits*. Statistique Canada. Enquête nationale auprès des ménages, 2011.

CANADA. *Aboriginal demographics and well-being*. Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, 2013.

CÉLÉRIER, Philippe Pataud. “A revolta dos povos autóctones do Canadá”. *Le Monde Diplomatique*. Ano 7, nº 83, pp. 26-27, 2014.

COATES, Ken. *Aboriginal land claims in Canada: a regional perspective*. Copp Clark Pittman Ltda, 1992.

_____. *#IdleNoMore: and the remaking of Canada*. University of Regina Press, 2015.

CORNELL, Stephen. *Indigenous peoples, poverty and self-determination in Australia, New Zealand, Canada and United States*. Native Nations Institute for Leadership, 2006.

COULTHARD, Glen Sean. *Red skin, white masks: rejecting the colonial politics of recognition*. University of Minnesota Press, 2014.

CUNHA, Manuela Carneiro da. *Cultura com aspas e outros ensaios*. Cosac & Naify, 2009.

DONAKOWSKI, Darrell W; ESSES, Victoria M. *Native Canadians, First Nations, or Aboriginals: the effect of labels on attitudes toward Native Peoples*. In: *Canadian Journal of Behavioral Science* 28:2, 96-91, 1996.

FLANAGAN, Tom. *First Nations? Second Thoughts*. McGill-Queen’s University Press, 2000.

FRIEDERES, James S. *First Nations people in Canada*. Oxford University Press, 2016.

HURLEY, Mary C; WHERRETT, Jill. *The report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*. Parliamentary Research Branch. Library of Parliament, 2000.

KNAFLA, Louis A; WESTRA, Haijo. *Aboriginal title and indigenous peoples: Canada, Australia and New Zealand*. UBC Press, 2010.

LECLAIR, Jean. *Institutions autochtones et traditions juridiques: le cas canadien*. In: BELLIER, Irène. *Peuples autochtones dans le monde: les enjeux de la reconnaissance*. L’Harmattan, 2013.

METATAWABIN, Edmund. *Up Ghost River: a chief’s journey through the turbulent waters of native history*. Vintage Canada Edition, 2015.

MILLER, James Rodger. *Skyscrapers hide the heavens: a history of Indian-White relations in Canada*. Third Edition. University of Toronto Press, 2000.

PICARD, Ghislain. Nous pouvons et devons faire mieux! In: BEAULIEU, Alain; GERVAIS, Stéphan; PAPILLON, Martin. Les Autochtones et le Québec: des premiers contacts au Plan Nord. Les Presses de l'Université de Montréal, 2013.

POELTZER, Greg; COATES, Ken S. *From treaty peoples to treaty nation: a road map for all Canadians*. University of British Columbia Press, 2015.

RIGHTS AND RESOURCES INITIATIVE. *Who Owns the World's Land? A global baseline of formally recognized indigenous & community land rights*, 2015. Disponível emt: http://www.rightsandresources.org/wp-content/uploads/GlobalBaseline_web.pdf

RUSSELL, Peter H. *Canada's odyssey: a country based on incomplete conquests*. Toronto: University of Toronto Press, 2017.

SCHOLTZ, Christa. *Negotiating Claims: The Emergence of Indigenous Land Claim Negotiation Policies in Australia, Canada, New Zealand, and the United States*. Routledge, 2006.

SILVA, Christian Teófilo. “Regimes de indianidade, tutela coercitiva e estadania: examinando a violência institucional contra indígenas no Brasil e no Canadá”. *Espaço Ameríndio*, v. 10, n. 2, p. 194-222, 2016.

USHER, Peter. “Environment, race and nation reconsidered: Reflections on Aboriginal land claims in Canada”. *The Canadian Geographer*, vol.47, n. 4, 2003.

USHER, Peter J.; TOUGH, Frank J.; GALOIS, Robert M. “Reclaiming the land: aboriginal title, treaty rights and land claims in Canada”. *Applied Geography*, Vol.12, pp.109-132,1992.

VOYAGEUR, Cora J; CALLIOU, Brian. “Various shades of red: diversity within Canada's indigenous community”. *The London Journal of Canadian Studies*. Vol.16, 2001.

WIDDOWSON, Frances; HOWARD. Albert. *Disrobing Aboriginal industry: the deception behind Indigenous cultural preservation*. McGill-Queen's University Press, 2008.

YORK, Geoffrey. *The dispossessed: life and death in native Canada*. Vintage U.K, 1989.

Notas

- 1 O presente artigo é uma versão modificada e ampliada do quarto capítulo da minha tese de doutorado, intitulado *alliances, betrayals, and reconciliation: a historical overview of the Canadian indigenous policy and legislation*. Uma primeira versão do mesmo foi apresentado no *Global South Workshop* realizado pelo *Graduate Institute of Geneva* e o *Brics Policy Center* em outubro de 2017 e se beneficiou do comentário de muitos dos participantes. O resultado, no entanto, é de minha inteira responsabilidade.
- 2 Doutor em ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor Adjunto do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Viçosa e colaborador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará. Viçosa, Minas Gerais. E-mail: leonardo.b.soares@ufv.br.
- 3 Traduzido do original em inglês pelo autor, como em todas as demais citações diretas ao longo do texto : “*The Indian Act is written like they are doing us a favor, but that's what it means. The Minister decides how we should keep our land, roads, fences and houses. We are not allowed to do anything on reserve land without*

getting his clearance. Then they wonder why Indian don't take more initiative."

- 4 Utilizamos, no presente artigo, prioritariamente a denominação *First Nations* – Primeiras Nações- para designar os povos indígenas canadenses, por ser esta a autodenominação que esses grupos assumem contemporaneamente. Igualmente, de forma mais genérica, utilizamos o termo “indígenas” de forma intercambiável, mas mantivemos o termo “índio” – termo em desuso-quando assim anotado no texto original. O termo “aborígene” é mais utilizado no contexto australiano, mas também é utilizado no Canadá para designar os três povos tradicionais reconhecidos pela Constituição de 1982 – os *Inuit*, os *Métis* e as *First Nations* propriamente ditas (Voyageur ; Calliou, 2001; Donakowski;Esses, 1996).
- 5 O Movimento *Idle No More* se configurou como uma série de protestos que ocorreram no final de 2013 e início de 2014 no Canadá em reação à aprovação, pelo parlamento canadense, da C-45, uma legislação abrangente que modificaria uma série de proteções legais às áreas naturais diretamente incidentes sobre o modo de vida dos povos indígenas. Para uma visão mais completa do processo, ver Célérier (2014) e Coates (2015). Para uma versão resumida em português, ver autor (2017).
- 6 Há uma extensa literatura sobre as distinções entre os usos dos termos “terra” e “território” que, por razões de escopo, não será possível abordar nesse texto. De modo sucinto, considera-se aqui que as demandas indígenas não apenas no Canadá, mas em diversas partes do planeta, dizem respeito ao reconhecimento não apenas de “terras”, mas de “territórios”, no sentido de uma compreensão ampliada de um espaço geográfico adensado simbólica e culturalmente pelos modi vivendi dos povos originários (BAINES, 2014).
- 7 Os termos *indigenous policy* e *indigenous politics* designam, respectivamente, as políticas públicas voltadas para contemplar variados aspectos da vida das FN e a política empreendida pelas organizações e pelos próprios povos indígenas. Ao trasladarmos esses conceitos para o contexto brasileiro, os mesmos são mais bem compreendidos como política indigenista e política dos povos indígenas.
- 8 Há, porém, honrosas exceções, dentre as quais Baines (2012); Silva (2016); Autor (2019).
- 9 Referimo-nos, aqui, à região hoje conhecida como os estados norte-americanos da Carolina do Norte e do Sul.
- 10 Trata-se da porção mais à leste da província canadense do Québec, e que na língua do povo *Mi'kmak* significa “o fim da terra”. Foi nessa região em que o navegador Jacques Cartier tomou posse da *Nouvelle France* para o império francês em 1534.
- 11 Sociedades matrilineares são aquelas em que a linhagem é estabelecida a partir da família materna. Já a matrilocalidade diz respeito às sociedades em que, após o casamento, é o marido que tem de morar na casa da mãe da esposa.
- 12 Do original em inglês: “*the French who came for fish, fur, faith, or more knowledge of the geography and topography of this strange new land soon discovered that they needed the people they met there*”.
- 13 Os relatos dos povos indígenas do período dão conta de que eles percebiam os ingleses como um perigo muito maior do que os franceses devido ao fato de que os primeiros “tomavam terras, não noivas”, como os últimos (RUSSELL, 2017).
- 14 É impossível, aqui, não traçar um paralelo evidente com a perspectiva que os colonizadores portugueses tinham dos povos originários da recém-descoberta Terra de Vera Cruz. Américo Vespúcio dizia o mesmo dos povos indígenas brasileiros, que deveriam, por isso mesmo, viver sob o império da lei, a justiça divina e o rei português (CUNHA, 2009).
- 15 Do original em inglês: “*We do, with the Advice of our Privy Council strictly enjoin and require, that no private Person do presume to make any purchase from the said Indians of any Lands reserved to the said Indians, within those parts of our Colonies where, We have thought proper to allow Settlement: but that, if at any Time any of the Said Indians should be inclined to dispose of the Said Lands, the same shall be Purchased only for Us, in our Name, at some public Meeting or Assembly of the Said Indians, to be held for that Purpose by the Governor or Commander in Chief of our Colony respectively within which they shall lie*”.
- 16 O *Dominion of Canada* comprazia as províncias do Canadá (“superior”, hoje a província de Ontário, e “baixo”, contemporaneamente a província do Québec), Nova Escócia e New Brunswick.
- 17 Do original em inglês: “*Father, time wore on and you have become a great people, whilst we have melted away like snow beneath an April sun; our strength is wasted, our countless warriors dead, our forest laid low, you have hunted us from every place as with a wand, you have swept away our pleasant land, and like some giant foe you tell us 'willing or unwilling , you must now go from amid these rocks and wastes, I want them now! I want them to make rich my white children, whilst you may shrink away to holes and caves like starving dogs to die.*”
- 18 Do original em inglês: “*a new strategy for Aboriginal peoples, developed with little input from the affected communities*”.
- 19 O estabelecimento de uma organização colonial para lidar com os povos indígenas canadenses tem sua origem

na atuação de Sir William Johnson, importante comerciante da região que serviu de intermediário entre os povos indígenas e os colonizadores ingleses. Johnson – admitido entre os *Mohawks* como “aquele que realiza coisas grandiosas”- não apenas sabia a língua e os costumes dos povos indígenas da região como chegou a contrair matrimônio com uma indígena. Em 1756 foi indicado como o único superintendente dos Indian Affairs para as colônias da América do Norte, reportando-se diretamente ao *Lord of Trades* e ao rei inglês. Johnson foi o principal artífice do Tratado de Niagara, que levou, em 1764, a uma assembleia com representantes de vinte e quatro povos indígenas que estabeleceu uma aliança entre povos indígenas e coroa britânica consubstanciada na famosa *Two Row Wampum*, espécie de faixa cerimonial que celebra a realização de um tratado (RUSSELL, 2017).

²⁰ Aqui, mais uma vez, o paralelo com o contexto brasileiro é evidente. O “governo” total da vida dos povos indígenas brasileiros por parte, inicialmente, do Serviço de Proteção ao Índio (SPI) e, posteriormente, da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), é um processo muito bem conhecido por parte dos campos da antropologia e do direito no Brasil. Até hoje, por exemplo, a FUNAI fornece um Registro Administrativo de Nascimento de Indígena (RANI) e, igualmente, registra os óbitos de indígenas que vivem no interior de terras indígenas.

²¹ A mais conhecida dessas políticas assimilacionistas é o estabelecimento de Residential Schools (Pensionatos), política que perdurou de 1876 a 1996, quando a última delas foi fechada pelo governo canadense. Tratavam-se, basicamente, de escolas cujo atendimento era obrigatório para os filhos dos indígenas. Vários abusos foram perpetrados, dentre eles abusos sexuais, o trabalho obrigatório e a proibição de falar línguas nativas. O escândalo nacional dos sobreviventes dessa política abusiva levou ao estabelecimento da *Indian Residential Schools Truth and Reconciliation Commission* (Comissão de Verdade e Reconciliação dos Pensionatos Indígenas) nove dias antes do pedido oficial de desculpas e perdão aos sobreviventes pelo governo conservador de Stephen Harper em 2008 (YORK, 1989; FRIEDERES, 2016).

²² Trata-se da luta política entre povos indígenas e estado canadense em torno da implementação de um gasoduto, em discussão desde 1977, que deverá cortar inúmeros territórios de comunidades indígenas e que tem sido objeto de muita contestação por parte dos povos tradicionais. Para entender melhor toda a complexidade envolvendo a questão, ver: <https://www.cbc.ca/news/business/mackenzie-valley-pipeline-37-years-of-negotiation-1.902366> (acesso em 20/01/2021).

²³ São também relevantes para o entendimento da política de tratados do período os tratados *Robinson-Superior* e *Robinson-Huron* - concluídos em 1850 para resolver a questão da titularidade das terras indígenas e para abrir espaço para o desenvolvimento da mineração no norte da província de Ontário- e os chamados *"Douglas Treaties"*, a assinatura de 14 acordos com grupos nativos da região entre 1850-1854 realizadas por James Douglas, principal agente da *Hudson's Bay Company* e segundo governador da Ilha de Vancouver, na província da Columbia Britânica.

²⁴ Desde 2017, o governo liberal de Justin Trudeau desmembrou a instituição em duas, sendo uma a *Indigenous Services Canada* (ISC), mais voltada para a provisão de políticas públicas para as comunidades indígenas, e a *Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada* (CIRN), cujo objetivo é o de promoção das relações políticas entre povos indígenas e governo canadense.

²⁵ *White Paper* é um termo utilizado para designar a minuta de uma legislação a ser debatida pelo conjunto dos ministros do governo, ou seja, é uma proposta ainda em construção.

²⁶ Do original em inglês: “*end Canada's apartheid policy on Indians, to eliminate the special relationship of the Indians with the federal government, to repeal the Indian Act and gradually work towards deletion of the constitutional references on Indians.*”

²⁷ Christopher Alcantara (2013) fornece o relato mais detalhado da CLCA no Canadá e esta seção depende substancialmente dele, fornecendo algumas informações adicionais quando necessário. Para uma resenha do livro em português, ver Autor (2017).

²⁸ Do original em inglês: *all provinces and territories in Canada now find themselves addressing native demands of greater or lesser complexity*

²⁹ Do original em inglês: *the highly-publicized contests, of course, tell only part of the story. For every stand-off, road blockade, and other such public conflict, there are literally dozens of low-profile demands, negotiations, and controversies across the country*

³⁰ Do original em inglês: “*as can be seen, the position taken by the government of Canada in the 1970s generated a precedent that largely remains in place today.*”

³¹ Do original em inglês: *In short, the negotiations process is one in which Indigenous peoples confirm that they are reconciling their political rights with the Crown's sovereignty. Or to put it another way, in return for*

recognition of a limited set of rights, Indigenous peoples affirm that Canada has sovereignty and jurisdiction, and thus that settlers are legitimately here to stay. That is the consequence of choosing the path that the 1995 policy describes as 'clearly preferable as the most practical and effective way to implement the inherent right to self-govern

³² Do original, em inglês: "Negotiation is, therefore, a highly political method of resolving an underlying land grievance".

³³ Do original em francês, "[...] à faire reconnaître des droits existant depuis fort longtemps et qui n'ont jamais été abandonnés, éteints ou aliénés"

³⁴ Do original em inglês: "land claims negotiations accord indigenous peoples and indigenous authority structures an explicit recognition of their role as strategic political actors involved in a dialogue with the government".

³⁵ Do original em inglês: "one of the strongest assumptions governing Aboriginal affairs in Canada (and the United States and Australia) was that Indigenous people would disappear".