

# CAPÍTULO VI

## SITUAÇÃO DAS MINORIAS ÉTNICAS NOS PAÍSES DO BRICS: ANÁLISE COMPARADA DA (IN)EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO E AUTONOMIA DAS MINORIAS ÉTNICAS NAS QUATRO MAIORES ECONOMIAS EMERGENTES DO MUNDO<sup>1</sup>

DOI: <http://dx.doi.org/10.18616/dirhum12>

*Diva Júlia Safe*  
*Saulo Pinto Coelho*  
*Ricardo Spindola Diniz*

**VOLTAR AO SUMÁRIO**

---

<sup>1</sup> Fruto de pesquisa que contou com o apoio do Programa de Doutorado Pleno no Exterior, da CAPES, e com fomento do PPGDP-UFG e seus parceiros institucionais.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende apresentar os dados levantados e interpretados no tocante à efetivação de direitos fundamentais relacionados a minorias étnicas nesses quatro países, de uma perspectiva jurídico-comparada. A presente investigação se insere em um projeto maior dedicado a concomitantemente identificar, articular, e projetar as convergências e divergências quanto às respectivas autocompreensões constitucionais de países em desenvolvimento e de modernidade tardia, voltando-se especificamente para a articulação *in fieri*, em nível de experiência jurídica, das culturas constitucionais. Nesse primeiro momento do projeto, restringiu-se a comparação aos membros-constituintes do BRICS, Brasil, Rússia, Índia e China (não foi incluída no levantamento a África do Sul, país que também compõe o bloco), amparando-se no sentido hermenêutico que pode ser projetado à articulação do bloco, por indicar que esses países se interpretam como a compartilhar problemas e desafios estruturais semelhantes sem que, em razão de sua estrutura jurídico-constitucional, projetem para tanto a homogeneização mimetizada de soluções.

A partir da comparação hermenêutica das experiências jurídicas foram três as dimensões identificadas para dar conta da concretude das quatro experiências jurídicas: a história de formação das culturas constitucionais, a atualidade da linguagem constitucional no tocante às categorias dos direitos fundamentais, e a articulação dessa linguagem no tocante ao enfrentamento de problemas relacionados a minorias de gênero e minorias étnicas. No tocante as minorias étnicas, objeto do presente trabalho, buscou-se sistematizar o entendimento da problemática pelo discurso jurídico-intelectual autóctone de cada país e a estrutura nomológica das políticas públicas voltadas para esses sujeitos de direito, contrastada pelos indicadores internacionais vigentes quanto ao tema e a identificação de narrativas e estudos de caso que mostrem a operatividade da linguagem constitucional na cotidianidade dessas ordens jurídicas.

Como principais achados, constatou-se o seguinte:

1. Nos quatro países, é possível interpretar o desenvolvimento da situação das minorias étnicas em nível de discurso jurídico-constitucional como a caracterizar uma passagem de uma situação de invisibilidade a de uma visibilidade formal, a partir da qual essas minorias são nomologicamente reconhecidas na sua especificidade nos textos constitucionais dos quatro países;
2. Esse reconhecimento se vê estrategicamente reconsiderado, contudo, no momento de densificação constitucional, quando a estruturação do exercício da autonomia por esses grupos se vê limitada, de um lado, por imperativos sistêmicos ligados ao desenvolvimento econômico e preocupações geopolíticas ligadas à unidade nacional, e de outro, por compreensões normativas a respeito do sentido da inclusão constitucional desses grupos, influenciadas pela memória cultural e institucional dos quatro países que vingam desde uma perspectiva integracionista à completa negação do problema, por vezes anunciado como superado;
3. Ambos os lados da configuração concreta dos direitos das minorias étnicas constitucionalmente positivados possibilitam a articulação governamental de estratégias de cooptação de lideranças relacionadas a minorias étnicas, tendo por pressuposto a atualização de uma identidade nacional etnicamente pré-informada, ocultando os processos de estratificação social dessas minorias, e não contribuindo para a integração social, dada a implosão, especialmente nas realidades indiana, russa, e chinesa, de conflitos étnicos marcados pela violência e de consequências políticas ainda incertas.

## **A SITUAÇÃO DAS MINORIAS ÉTNICAS NA RÚSSIA**

A questão das minorias étnicas na Rússia está intimamente conectada com a história de seu federalismo, enquanto discurso, e de sua federação, enquanto forma do Estado. Ainda que a convivência de várias etnias sobre um mesmo território seja fato corriqueiro desde as expansões do império czarista, a multiplicidade de etnias, ou nacionalidades, somente se converteu em um problema perante as primeiras tentativas de modernização das últimas décadas czaristas, então concomitantes à formação de um Estado nacional. Até então,

como assinala Bill Bowring, o coração da política imperial a respeito dos povos anexados não era nacional, mas social, voltada para a segurança e estabilidade do Império, de modo que, conseqüentemente, seu princípio fundamental se encontrasse na divisão e estratificação social e por classe, e não por nacionalidade ou religião (BOWRING, 2002). Assim, quando as elites a partir do séc. XVII buscaram eleger oficialmente uma dentre as etnias (no caso, a etnia russa) para culturalmente embasar a cidadania do Estado nacional russo, o fracasso em termos de fragmentação territorial se mostrou incontornável, com o conseqüente abandono de tais intentos.<sup>2</sup>

Essa ameaça se mostraria mais uma vez presente no período pós-revolucionário. A noção de “nacionalidade” era considerada por Lenin e pela liderança revolucionária em geral como “pequeno-burguesa” e contrarrevolucionária, ao contestar e minar a universalidade do proletariado (YAZ’KOVA, 2006). No mesmo sentido, em consonância com a doutrina marxista, a estrutura federativa era interpretada como resquício de um particularismo feudal, preferindo-se e exaltando-se o que se chamava por “centralismo democrático”. Contudo, o federalismo, ainda que não a federação como estrutura do corpo político propriamente dita, se mostrou a solução e a salvação para a iminente fragmentação da recém-constituída União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Pensada originalmente como uma solução temporária, ela acabou permanecendo, e, nas palavras de Michael Burgess, o que era de início tido pelo marxismo como uma corruptela constitucional foi elevada a um mito político, enquanto um poderoso símbolo ideológico da realização na Rússia da “autodeterminação dos povos” em uma união voluntária de repúblicas

---

2 Nas fortes palavras de Anatoly Khazanov, “o Estado russo nunca foi em sua história um estado-nação, e no presente momento dificilmente pode ser assim caracterizado. Ele continua sendo um estado multiétnico em que o processo de construção cívica-nacional se encontra com muitos problemas e dificuldades. Na Rússia, a construção do Império precedeu e preveniu a construção de uma nação, não apenas do tipo cívico, mas, até certo ponto, mesmo a de um tipo étnico. Até a revolução Bolchevique, a nação russa, ou, melhor dizendo, o povo (*narod*) russo era oficialmente concebido principalmente em termos linguísticos e religiosos (a profissão da fé cristã-ortodoxa). Tal concepção carecia de limites territoriais claros. Todos os territórios conquistados do Império eram considerados como partes inalienáveis da Rússia, ‘única e indivisível’”. (KHAZANOV, 1997, p. 132).

constituintes. Em suma, um federalismo, enquanto ideologia, sem federação, enquanto estrutura (BURGESS, 2009).

Para o autor, esse processo deixou marcas inconfundíveis no próprio texto constitucional de 1977. Nesse sentido, enquanto por meio do artigo 70 se declarava ser a URSS um estado multinacional, integral, federal e formado sob o princípio do federalismo socialista como resultado da livre autodeterminação dos povos e da associação voluntária das repúblicas socialistas soviéticas, no artigo 3 se estabelecia que o Estado soviético se organiza e funciona com base no princípio do centralismo democrático (UNIÃO DAS REPÚBLICAS SOCIALISTAS SOVIÉTICAS, 1985). De modo que, em que pese o discurso federalista, o Estado soviético era, substancial e estruturalmente, um Estado unitário multinacional. Esse estado de coisas deixou profundos marcos na atual Federação Russa.

O “pseudofederalismo” soviético se divide por critérios de caráter étnico-territorial. Em uma incontestada política de *divide et impera*, nas palavras de Khazanov (1997), efetuava-se um controle estatal das identidades étnicas, vinculando-as, por vezes arbitrariamente, a determinados territórios, com a concomitante concessão de certo grau de autonomia em termos políticos e linguísticos-culturais, em uma hierarquia que ia das repúblicas constituintes da União, passando pelas repúblicas autônomas e regiões autônomas, aos distritos autônomos. Para além das declarações de soberania (a chamada “parada das soberanias”) que se seguiram à queda da União Soviética, talvez a consequência mais presente dessa política de nacionalização de territórios (feita em uma lógica vertical, de cima para baixo, com base na identificação estratégica de etnias “titulares”) seja os atuais chauvinismo e xenofobia interétnicos característicos da sociedade russa, fruto da incontestada, mas oficialmente negada, hierarquização étnica do período soviético (BURGESS, 2009).

Em termos organizacionais, a influência também é patente. Os 81 entes federativos componentes da Federação Russa, conforme o artigo 65 da Constituição de 1993, estão divididos em 21 repúblicas (herança das políticas czaristas e soviéticas), 6 *kraits* (territórios), 49 *oblasts* (províncias), 2 cidades federais, 1 *oblast* autônomo, e 10 *okrugs* (distritos) autônomos (BOWRING,

2002). As repúblicas, a província autônoma, e os distritos autônomos são considerados “nacionais”, ou “étnicos”, o que consolida formalmente a distinção entre etnias “titulares” (vinculadas ao menos “titularmente” a um território) e etnias “não-titulares”. Das 193 etnias presentes no território russo (das quais 46 são povos indígenas), apenas 41 estão retratados, individual ou em conjunto com outros, os nomes das referidas 32 regiões “autônomas”. Contudo, “não-titularidade” não implica, na prática, necessariamente em exclusão, ao menos não institucionalmente, segundo Vladimir Malakhov e Alexander Osipov. Ainda que essa distinção seja reproduzida legislativamente, de uma maneira muito incerta e indireta, seu principal efeito é retórico e simbólico, manifestando-se no debate público e acadêmico, segundo os autores (MALAKHOV; OSIPOV, 2006).

Demograficamente, as etnias titulares não constituem maioria em 12 das 21 repúblicas, compondo 50,1% da população das repúblicas como um todo, e apenas 12,5% da província e distritos autônomos (MALAKHOV; OSIPOV, 2006), ainda que, em geral, todas as minorias étnicas representem juntas 19% da população (com apenas 6 etnias ultrapassando 1 milhão de pessoas, quais sejam, Tártaros, Ucrrianos, Bashkires, Chuvaches, Chechenos e Armênios), com os outros 81% sendo formados por pessoas da etnia russa, em um total de 144 milhões de pessoas. Ou seja, em muitas dessas repúblicas, as etnias “titulares” são “minorias”, ainda que as etnias “não titulares” também sejam, estando a maioria com a etnia russa. O que pode parecer o reconhecimento pelos russos dessas minorias, por haver sido construída ao longo da história da URSS em geral por motivos político-estratégicos, acabou por produzir muitas situações em que essa titularização do território é abstrata, negando-se a outras minorias reconhecimento e autonomia federativa.

Em razão da íntima conexão entre etnia e federalismo na Rússia, uma federação mais centralizada implica em menor autonomia para as minorias étnicas e vice-versa. De fato, poucas são as diferenças entre as regiões nacionalmente autônomas e aquelas que não são; no que diz respeito às diferenças entre Repúblicas e províncias, por exemplo, destacam-se duas somente: o direito a adotar uma constituição própria, sem necessidade de aprovação

pela Federação, e o direito de introduzir suas próprias línguas como oficiais. Assim, em alguma medida, a estrutura federativa deve ser analisada de uma perspectiva relacionada aos direitos das minorias étnicas.

Nesse contexto, B. N Topornina, reconhecido constitucionalista no país, segundo Andreas Heinemann-Grüder, entende que o direito a autodeterminação das minorias étnicas encontraria seus limites toda vez que a unidade do Estado, os direitos humanos, ou a “unidade nacional” estivessem ameaçadas. Em todo caso, permanece questionável se a atual<sup>3</sup> distribuição de competências é medida proporcionalmente adequada para tanto, cabendo à federação aproximadamente 700 áreas temáticas de sua responsabilidade, contra 50 das regiões. No mesmo sentido, até 2012, os chefes executivos (normalmente denominados como “governadores”, excetuando-se o caso das Repúblicas Étnicas, nas quais o título normalmente é de “Presidente da República”) de cada região eram nomeados pelo Presidente da Federação Russa, sendo confirmados pelos respectivos parlamentos (HEINEMANN-GRÜDER, 2009).

O resultado é, ainda com Heinemann-Grüder, o vigorar de um centralismo institucionalmente instável, caracterizado por sua permanente reconstrução e seu reiterado desrespeito, na prática, aos princípios constitucionais autonômicos, desaguando num centralismo sistematicamente sobrecarregado, quase incapaz de aprender com seus próprios erros, extremamente personalista e imprevisível. A combinação entre autoritarismo e federalismo, na opinião do autor (HEINEMANN-GRÜDER, 2009), não teria sido bem-sucedida em resolver os conflitos inter-regionais, nem em legitimar as atuais práticas assimilacionistas<sup>4</sup> (PRINA, 2011). Mesmo assim, tal modelo continuou contando com o aplauso e autorização por parte da Corte Constitucional russa,

---

3 Para uma discussão a respeito das reformas introduzidas por Vladimir Putin desde que ascendeu à presidência no sistema federativo russo, *cf.* ALEXANDER, 2004.

4 A autora argumenta que com o fim do governo de Boris Yeltsin, o pluralismo étnico passou a ser entendido como sinônimo de instabilidade vinda de baixo e ineficiência vinda de cima. A resposta a tais complexidades dada por Putin, com sua ênfase no fortalecimento do Estado, em sua opinião, acarretou a disseminação de processos de homogeneização cultural, com a promoção de um conceito cívico de identidade nacional, construída, porém, com elementos étnicos tipicamente russos, simultaneamente rebaixando as demais etnias ao proclamar “o novo cidadão russo” (PRINA, 2011).

que considerava válida a doutrina federalista da “ditadura da lei” de Vladimir Putin, contraposta à inaceitável concepção de “soberania compartilhada” proposta pelas lideranças minoritárias. No entender do Governo e da Corte essa doutrina seria, supostamente, o único modo de evitar que a Federação Russa tenha o mesmo destino da URSS (TROCHEV, 2008).<sup>5</sup>

Em 11 de dezembro de 1994 a Rússia invadiu a Chechênia. Contudo, a rápida restauração da ordem esperada das tropas russas não aconteceu, com sérias consequências tanto para o prestígio do exército russo como para o governo de Boris Yeltsin. Com uma cobertura sem precedentes em termos de independência por parte da mídia, a opinião pública pendeu toda para o fim da guerra, diante das violações massivas contra os direitos humanos, bem como o número elevado de vítimas inocentes, chechenos e russos igualmente (POMERANZ, 1997). Em resposta, as duas casas do parlamento russo decidiram contestar a legalidade da invasão, com ambas peticionando à Corte Constitucional, questionando a validade de quatro atos executivos (3 éditos presidenciais e 1 resolução governamental, todos referentes às medidas militares adotadas quanto à crise em Chechênia), por contrariarem uma série de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais relacionados ao balanço de poderes e, especialmente, direitos humanos fundamentais.

Surpreendentemente, após uma instrução processual dramática e marcada por tensões, a maioria decidiu pela validade constitucional dos atos

---

5 Trochev destaca o quão compartilhada entre os juízes da corte constitucional era a compreensão de que sem um centro forte, a Rússia entraria em colapso: “Lembrando a fraqueza da presidência de Gorbachev em lidar com a queda da URSS, a maioria dos juízes concordava que o centro federal deveria ser forte para salvar a Rússia de um colapso político, econômico e territorial, mesmo se isso significasse o uso desenfreado de coerção, incursões militares, e a preempção federal quase total das autonomias regionais. Desiludidos pela inconsistência do governo federal em cumprir seus julgamentos, e desapontados com a falta de vontade dos governos regionais em agir voluntariamente, a corte Constituição almejava um centro federal mais forte. Essa foi uma trágica escolha entre autoritarismo e a ruína territorial, apesar do federalismo estar intimamente relacionado aos aspectos trágicos da política, como alguns já argumentaram” (TROCHEV, 2008, p. 140-141). Em 1996, continua Trochev, com a ênfase no bilateralismo federal por parte de Yeltsin em sua campanha para a reeleição, os juízes constitucionais foram a público clamar por uma “ditadura da lei”, ansiosos para confirmar a supremacia da Constituição Federal sobre as leis regionais. Diante dessa narrativa, podemos simplesmente questionar se as duas opções fatalistas vislumbradas pelos juízes eram as únicas possíveis.

presidenciais (apesar das duras críticas dos dissidentes). Uma das principais estratégias argumentativas adotadas para tanto foi restringir o âmbito da decisão ao que seriam “questões de direito” (em referência ao artigo 3 [2] da Lei da Corte Constitucional), dele excluindo qualquer referência às violações de direitos humanos decorrentes da invasão militar, então interpretadas como “políticas” e, conseqüentemente, não abarcados pela jurisdição constitucional (FEDERAÇÃO RUSSA, 1994). Concomitantemente, a Corte muito enfatizou a importância e a necessidade de se preservar a unidade da Federação Russa (negando à Chechênia qualquer direito de secessão, ainda que esse ponto em específico não tenha sido levantado por nenhum dos peticionantes), sendo a “integridade do Estado” um dos “fundamentos do sistema constitucional”, ajudando a “garantir os direitos e liberdades constitucionais” de todos os cidadãos russos (POMERANZ, 1997).

William E. Pomeranz avalia que esse posicionamento da Corte Constitucional se tornaria sintomático, pouco ajudando a superar a situação jurídica caótica do país sua recusa em lidar com questões de legitimidade constitucional dos atos de poder. O autor, todavia, ressalva a sensível situação em que os membros da Corte se viam envolvidos, com sua decisão servindo, no fim das contas, para a consolidação do controle de constitucionalidade no país (POMERANZ, 1997). Tal juízo não é de todo incorreto, se se interpretar referente mecanismo assim e tão somente (poeticamente, é possível dizer), isto é, como o firmamento da posição da Corte Constitucional no jogo político na Rússia.

Outra interpretação possível, acentuadamente ética, enxergaria nessa decisão uma primeira e significativa autorização da tão desejada “ditadura da lei”. Ao implicitamente excluir a cidadania, e os direitos a ela atribuídos, de todos os descontentes com a nação Rússia, em concomitância à autorização de amplos poderes ao Presidente da Federação, a Corte Constitucional pagou um alto preço humanitário para conter o risco de um colapso territorial, muito mais alto do que a avaliação de Trochev (ao indiretamente sugerir que o autoritarismo seria o preço a pagar para a manutenção da federação) e a certa condescendência de Pomeranz (ao se referir aos dilemas do federalismo)

dão a entender. Pode-se arriscar, contudo, dizer que este seria um preço que a maioria russa e a sua elite política se mostrariam despreocupadamente disposta a pagar.<sup>6</sup>

Nos dias 26, 27, 29 e 31 de julho de 2013, grupos radicais perpetraram uma autointitulada “Limpeza Russa”, voltando-se para vendedores de rua (como uma espécie de grupo paramilitar ou parapolicial), exigindo a verificação de seus passaportes, virando vendas de frutas e vegetais, e usando de linguagem racista e xenofóbica contra pessoas representativas de minorias étnicas. No último dia, forças policiais detiveram os supostos organizadores das ações, denunciando-os por “vadiagem” (art. 273 do Código Criminal), sem qualquer indicação às motivações por trás de seus atos, malgrado a legislação pertinente (art. 282 do mesmo diploma legal) faça referência expressa ao crime de “incitamento de ódio e inimizade e humilhação da dignidade humana” (FEDERAÇÃO RUSSA, 1996 [tradução livre]). Tais acontecimentos se inserem em uma série de protestos de caráter nacionalista e xenofóbico, ocorrentes pelo menos desde 2006, com um momento crucial em dezembro de 2010, quando milhares de pessoas se reuniram na Praça Manazhnaia, a metros do Kremlin, para demonstrar seu descontentamento em relação às minorias étnicas na Rússia (BALKKISRUD, 2016).

Em uma cuidadosa e detalhada análise das nuances dos discursos proferidos por Vladimir Putin desde sua ascensão à presidência, Helge Blakkisrud destaca a mudança de abordagem deste e uma direta relação com a acentuação dos referidos protestos. Se até 2010 Putin preferia tratar da questão nacional de uma perspectiva estatista, pautando pela construção de uma cidadania pautada em fundamentos cívicos, daí em diante ele passará a cada vez

---

6 Diversas são as pesquisas realizadas identificando a crescente antipatia da maioria russa em relação às demais etnias. Por exemplo, entrevistas realizadas em 2013 pelo Centro Levada mostraram que: 30% dos russos tinham sentimentos negativos em relação a pessoas originadas de repúblicas russas localizadas ao sul do país que residiam em suas cidades; 25% sentiam raiva; e 6% medo; 66% dos entrevistados concordavam com o slogan “Uma Rússia para os russos”; e 71% com “Parem de alimentar o Cáucaso”. Mais ainda, parcelas consideráveis defendem a adoção de restrições na concessão de permissões de residência na Rússia para pessoas provindas do Cáucaso (54%), da China (45%), antigas repúblicas Soviéticas (45%) e de Roma (32%). Cf. PRINA, 2014.

mais exaltar a etnia russa, em razão, por exemplo, do papel crucial dessa nacionalidade para a formação do Estado russo (*gosudarstvo-obrazuiushchii narod*). Outro exemplo, mais recente, se encontra em um discurso proferido em março de 2014 sobre a inclusão da Crimeia e de Sebastopol na Federação Russa (e, implicitamente, as violações de direitos humanos disso decorrentes)<sup>7</sup>, em que Putin legitima tal curso de ação com o argumento de serem ambos os territórios etnicamente russos, tratando-se assim de uma correção de uma injustiça histórica e de uma questão de autodeterminação étnica (BALKKISRUD, 2016).

Essa retórica, entretanto, segundo Blakkisrud, ainda não se consolidou efetivamente no campo doméstico das políticas públicas. Políticas as quais, até o presente momento, têm um caráter ambíguo. O principal instrumento, complementar às dinâmicas federativas, é identificado na lei federal sobre Autonomia Nacional-Cultural de 17 de junho de 1996 (FEDERAÇÃO RUSSA, 1996). O conceito de “Autonomia Nacional-Cultural”, anteriormente rejeitado desde o início do período soviético, foi amplamente debatido quando da constituição da Federação Russa. Sua presença é uma constante em vários textos legais, de forma mais genérica, geralmente indicando a particular maneira do governo russo de estruturar o exercício das múltiplas nacionalidades em seu território.<sup>8</sup>

Em contrapartida, na referida normativa, “Autonomia Nacional-Cultural” significa um tipo específico de organização não-governamental (um dentre os mais de trinta hoje existentes na Rússia). Tais organizações só podem ser constituídas em nome de grupos com status de minoria nacional em um determinado território (ainda que a própria lei não especifique o que é entendido por “minoria nacional”, ou quais as características para tal identificação), com a especificação de sua esfera de atividade (se local, regional ou federal). Desde 2004, após decisão da Corte Constitucional Russa, de certo modo a legitimar as práticas restritivas adotadas pelos órgãos administrativos até então, apenas uma Autonomia Nacional-Cultural pode existir como

---

7 Cf. PARLAMENTO EUROPEU, 2016.

8 Para uma discussão da história do conceito e de seus significados atuais no ordenamento jurídico russo, cf. OSIPOV, 2010; TORODE, 2008.

associação por comunidade étnica em uma dada localidade ou região. Duas são suas principais funções, com as atividades correlatas sendo numeradas de maneira exaustiva no texto legal: aconselhar as autoridades governamentais e instituições oficiais na promoção da língua, educação e cultura de sua etnia; e realizar suas próprias atividades nessas áreas.

A jurística é descrente a respeito das vantagens das Autonomias Nacionais-Culturais em comparação a outras formas de organizações não-governamentais, bem como de seu impacto e efetividade no que diz respeito ao desenvolvimento cultural das minorias étnicas na Rússia.<sup>9</sup> De todo modo, hoje mais de 60 etnias se constituíram em Autonomias Nacionais-Culturais, estando presentes em 72 das 83 unidades constituintes da Federação Russa. Conforme ponderam Davis Smith e John Hiden, se densidade institucional pode ser considerada uma medida, entre 1996 e 2000, mais de 250 Autonomias Nacionais-Culturais foram constituídas, o que faria da lei um sucesso (SMITH; HIDEN, 2012).

Não obstante, em nossa visão, esse tipo de regulação visa muito mais a permitir um controle e vigilância, por parte do “centralismo” governamental russo, das atividades dessas minorias, do que propriamente estimular sua expressividade e reconhecimento.

## A SITUAÇÃO DAS MINORIAS ÉTNICAS NA ÍNDIA

A Índia é o país culturalmente mais diversificado do mundo. Composta por 6 grupos étnicos principais (com a estimativa da existência de mais de 2000 grupos étnicos em seu território), 52 tribos maiores (com 451 tribos reconhecidas no Censo Nacional de 2001, em um universo estimado de 635 tribos), 6 religiões principais, 18 línguas principais com 22 sendo reconhecidas oficialmente, em um universo estimado de mais de 1.600 línguas ou

---

9 Cf. OSIPOV, 2010. (também para uma valorosa consideração a respeito dos possíveis objetivos da referida legislação); TORODE, 2008. (apontando a dificuldade de se aferir o impacto da lei); PRINA, 2015 (argumentando se tratar basicamente de um instrumento para despolitizar o debate étnico na Rússia).

dialetos (KHAN; RAHMAN, 2009). Essa complexidade vai categorizada pela literatura jurídico-constitucional e político-teórica, tendo em vista as distintas estratégias mobilizadas e normativas estabilizadas pelo Estado indiano para dar conta das questões concernentes às minorias étnicas em seu território, em quatro grupos: linguísticos, religiosos, castas e tribais.<sup>10</sup>

A pluralidade da sociedade indiana é inegável (ainda que nublada pelo recurso à violência em níveis tremendos, como se verá). Assim, até mesmo por questões de segurança pública e unidade territorial, o Estado indiano desde sua concepção, já durante os debates de sua Assembleia Constituinte, se viu embarcado no caminho multicultural, com a positivação de direitos coletivos de minorias no texto constitucional<sup>11</sup>, em contraposição ao modelo ocidental então vigente, com ênfase no indivíduo e de neutralidade cultural, ao menos em termos oficiais, conforme reflexão de Gurpreet Mahajan (2005).

Ainda quando de sua incipiência, e até hoje, muitas das questões concernentes às minorias étnicas se veem articuladas com recurso ao lugar-comum do secularismo<sup>12</sup>, servindo tanto para a promoção e defesa dos direitos dessas minorias, como para a contestação e condenação do envolvimento estatal nesses contextos. Assim, o Estado é interpretado, por vezes, como omissivo (no que diz respeito aos conflitos entre os direitos das comunidades religiosas e os direitos das mulheres), ou desnecessariamente ativo (desde o início, por aqueles constituintes que consideravam excessivas as ações afirmativas e reservas parlamentares constitucionalmente determinadas; até hoje, pelas atuais tendências parlamentares de cunho nacionalista, amparadas na maioria Hindu, diante dos crescentes atentados terroristas, cuja consequência é a propagação do discurso de reação e opressão às minorias tidas como responsáveis) (BAJPAI, 2002).

---

10 Cf. KHAN; RAHMAN, 2009; MAHAJAN, 2005.

11 Para uma análise pormenorizada do regime de direitos de minorias sob a Constituição Indiana (MAHMUD, 1991).

12 Rochana Bajpai oferece uma primorosa análise da importância e das variações semânticas do conceito durante os debates da Assembleia Constituinte e após o que ficou conhecido como incidente *Shah Bano* (BAJPAI, 2002).

Logo, em contraste com a interpretação largamente difundida, de que o secularismo indiano, diferentemente de sua contraparte ocidental, não promove a separação entre Estado e religião, e sim a promoção de todas as religiões, indistintamente (e de todas as línguas, culturas e etnias, bem como o fim das castas e tribos excluídas), a realidade política do país mostra que seu significado é cotidianamente discutido, com os mais diversos atores sociais (embasados pelas mais diversas comunidades sociais, culturais, e religiosas) se enfrentando (nem sempre só discursiva e persuasivamente) frente aos espaços de autoridade constituídos para tanto (legislativo, administrativo, ou judicial). Cada qual assim opera com o intuito de fazer viger sua perspectiva a cada lei aprovada, política pública estabelecida e implementada, ou decisão judicial proferida, segundo indicam os estudos disponíveis sobre o tema (BAJPAI, 2002).

No que diz respeito ao campo religioso, a Constituição de 1950 reconheceu oficialmente os “direitos pessoais” de quatro comunidades, a Hindu, a Muçulmana, a Cristã, e a Parse especialmente por razões históricas, dado o processo de codificação, durante o período colonial, das religiões hindu e islâmica (MAHAJAN, 2005). Paralelamente, seis são as minorias religiosas com o status de “minorias nacionais”, reconhecimento dado por ato do governo federal indiano, em conformidade com a Lei da Comissão Nacional para Minorias de 1992 (REPÚBLICA DA ÍNDIA, 1992), quais sejam: Muçulmanos, Cristãos, Sikhs, Janistas, Budistas e Parses, correspondendo, respectivamente, 13,43%, 2,34%, 1,87%, 0,41%, 0,77%, e 0,06% da população indiana, segundo o Censo Nacional de 2001. Os hindus constituem uma larga maioria, correspondendo a 80,46% da população, de acordo com o mesmo censo. Outras religiões, bem como pessoas sem nenhuma religião (aí incluídos ateus), correspondem a 0,72% (REPÚBLICA DA ÍNDIA, 2001).

Pode-se dizer que em termos de políticas públicas, o Estado indiano respeita a pluralidade religiosa, em termos gerais, com ênfase na concepção da religião como crença individual – restringindo-a ao âmbito privado e cultural –, promovendo e incentivando a organização das comunidades religiosas sem vinculações a territórios específicos. Correspondentemente, não existem provisões específicas a respeito da reserva de assentos parlamentares com base na identi-

dade religiosa, com as referidas minorias sendo identificadas de uma perspectiva nacional, e não regional ou local, bem como a constatada ausência de ações afirmativas (art. 15 [4] e 16 [4] da Constituição de 1950) para minorias religiosas.

No último caso, a recusa governamental (fundada em receios de que tais cursos de ação gerariam divisões e sectarismos na sociedade indiana) não deixa de gerar déficits de representatividade na estrutura estatal. Assim, em 1983, segundo o Relatório sobre Minorias de Gopal Singh, existiam apenas 128 muçulmanos (o segundo grupo religioso mais populoso na Índia) em um total de 3.785 servidores públicos nos Serviços Administrativos Indianos (3,2%), enquanto apenas 57 muçulmanos pertenciam à Polícia Indiana (2,6%).<sup>13</sup>

O texto constitucional assegura a todas as comunidades o direito de professar, praticar e propagar suas religiões (art. 25 [1]), podendo estabelecer e manter instituições religiosas ou de caridade, tendo autonomia para decidir seus próprios assuntos em matéria religiosa, bem como possuindo direito de propriedade (art. 26 [a], [b], [c], [d]). No artigo 30 (1), por sua vez, é estabelecido o direito das minorias, sejam religiosas, ou linguísticas, de instituírem e administrarem instituições educacionais, cabíveis de receber auxílio financeiro estatal (art. 30 [2]). Não obstante, o direito à liberdade religiosa não impede a aplicação de qualquer lei existente ou previne o Estado de legislar a respeito de qualquer atividade econômica, financeira, política ou de outro modo secular que esteja associada à prática religiosa (art. 25 [2] [a]). O traçar da linha divisória entre o secular e o religioso, e os modos pelos quais isso é feito, suscita muitas das polêmicas referentes às minorias étnicas na Índia (REPÚBLICA DA ÍNDIA, 1950).

Exemplar, nesse sentido, é o caso *Mohammed Ahmed Khan v. Shah Bano*, de 1986. Shah Bano, uma mulher muçulmana, acionou judicialmente seu ex-marido pela interrupção do pagamento das pensões que lhe eram devidas após o divórcio, em conformidade com a seção 125 do Código de Processo Criminal (1973). O caso chegou à Suprema Corte da Índia, com o ex-marido arguindo que o direito pessoal islâmico lhe eximia de pagar a pensão após certo período (*iddat*), de modo que a decisão até então mantida, inclusive em

---

13 Cf. KHAN; RAHMAN, 2009; JAYAL, 2006.

sede de apelação, contrariava o direito pessoal<sup>14</sup> das partes, e violava seu direito à liberdade religiosa. A Suprema Corte manteve a decisão, argumentando que o direito pessoal islâmico não afastava a aplicabilidade do Código de Processo Criminal no caso, inclusive interpretando-o de maneira mais igualitária, com vistas a mostrar a compatibilidade entre ambas as normativas.

Segundo Siobhan Mullally (2004), o espetáculo de uma corte exclusivamente formada por juízes etnicamente hindus interpretando o Islã e se pronunciando com autoridade quanto à leitura apropriada de vários versos do Alcorão suscitou uma onda de protestos e tumultos, lideradas por forças da comunidade muçulmana. Tais eventos são considerados até hoje a maior manifestação muçulmana na Índia pós-colonial.

Mais recentemente, casos de tumultos resultante de confrontos de caráter étnico-religioso têm se tornado cada vez mais recorrentes, segundo os estudos de Mullally, que denuncia a postura, por vezes, complacente dos oficiais (especialmente quando as violações de direitos, inclusive do direito à vida, se restringem a indianos pertencentes a minorias religiosas) e o envolvimento de partidos políticos de perfil nacionalista.

A esse respeito, Martha C. Nussbaum (2009) oferece uma detalhada análise do genocídio perpetrado em Godhra, Gujarat, em 27 de fevereiro de 2002, especificamente no que diz respeito ao envolvimento das autoridades estatais. 10 anos antes, uma gangue hindu destruiu uma mesquita do séc. XVI, sob a denúncia de que a construção cobria as ruínas de um templo hindu. De modo algum um fato isolado, muitos peregrinos hindus (*kar sevaks*) se dirigem a locais disputados como esse, objetivando construir um novo templo de sua religião. Na referida data, às 7h43 da manhã, o Expresso Sabarmati parou na estação em Godhra, tendo por volta de 1.700 peregrinos a bordo do trem. Após a parada de quatro minutos, entre 30 e 40 hindus ficaram para trás, com seus companheiros puxando a corda de emergência. Concomitantemente à entrada dos hindus restantes, mulheres muçulmanas começaram a gritar terem sido agredidas pelos hindus. Multidões começaram a se formar, cul-

---

14 A respeito do estado de coisas atual da tensa relação entre ordem constitucional e as ordens normativas pessoais das comunidades religiosas, cf. RANI, 2015.

minando em uma batalha entusiasmada entre os membros das duas religiões, com um vagão explodindo, resultando na morte de cinquenta e oito pessoas, homens, mulheres e crianças, em sua maioria hindus.

Os muçulmanos foram imediatamente culpados, em que pese as evidências encontradas de que a explosão teria sido provocada por hindus nacionalistas. A polícia local passou a deter uma série de muçulmanos, muitas vezes independentemente de qualquer envolvimento. Seguidas de ondas de violência provocadas por hindus, queimando e dizimando casas, vilas e cidades muçulmanas no Estado, sob a complacência das autoridades. Após o incidente, o então primeiro-ministro do estado de Gurajat, Narendra Modi, em suas muitas declarações a respeito, justificou as violências perpetradas, tratando-se, em seu juízo, de uma simples e natural dinâmica de ação e reação (NUSSBAUM, 2009).

A interpretação de Nussbaum de que o incidente é o resultado de anos de construção (em parte incentivada por forças partidárias e estatais de Gurajat) de um ódio mútuo entre as religiões é corroborada pelo estudo empírico realizado por Steven Ian Wilkinson (2000). Segundo o autor, conforme as minorias (religiosas ou não) foram galgando mais espaço enquanto grupos politicamente atuantes, o nível de violência étnica aumentou, com mais tumultos e mais mortes daí resultantes.

Quanto à questão linguística, o Estado indiano tem agido de maneira distinta. Em contraste para com a questão religiosa, o respeito e promoção da diversidade linguística tem se dado com foco na territorialidade, estando intimamente ligada ao federalismo indiano. De acordo com Gurpreet Mahajan, nas últimas décadas o Estado indiano tem criado unidades baseadas na identidade linguística, chegando, inclusive, na reorganização da divisão dos estados federados, de modo que os falantes de determinada língua, assentados em um determinado contínuo territorial, pudessem se organizar com vistas ao autogoverno e a constituição de uma relativa autonomia política. Essa estratégia não deixa de enfrentar problemas práticos, contudo.

Como referido, estima-se que pelo menos 1.600 línguas (ou dialetos) são faladas na Índia. Dessas, apenas 22 são reconhecidas oficialmen-

te (Assamese, Bengali, Bodo, Dogri, Gujarati, Hindi, Kannada, Kashmiri, Konkani, Maithili, Malayalam, Manipuri, Marathi, Nepali, Oriya, Punjabi, Sanskrit, Santhali, Sindhi, Tamil, Telegu e Urdu) com 94 outras de significativa relevância a espera de uma resposta estatal, com algumas, como a Bhili, e Gondi, faladas por mais de um milhão de pessoas, enfrentando dificuldades em sua promoção, cultivo e propagação em face da revelia governamental. Soma-se a tanto, algumas contradições na política de reconhecimento linguístico, como no caso do kashmiri, falado por 53% da população do Estado de Jammu e Kashmir, sem ser ainda declarada como uma das línguas oficiais do Estado, enquanto sua língua oficial, o Urdu, é falada por menos de 1% da população. (MAHAJAN, 2005; KHAN; RAHMAN, 2009).

As questões concernentes às comunidades tribais também têm sido enfrentadas por meio de mecanismos federalistas, dotando a federação indiana de dimensões “assimétrica” e “multinível”. Assim, em territórios de entidades federativas caracterizados por um alto número de comunidades tribais (localizados principalmente no nordeste indiano), os estados são reestruturados organizativamente (com a criação de distritos autônomos dentro dos estados, e de conselhos distritais regionais, formados basicamente pelas respectivas lideranças tribais) de modo a dotar tais comunidades de participação a nível governamental e de poderes especiais de autogoverno, em respeito a suas práticas sociais e leis consuetudinárias, inclusive no que diz respeito à propriedade.<sup>15</sup> Khan e Rahman, contudo, denunciam que as medidas adotadas comumente ficam aquém das demandas das comunidades tribais, almejantes de conquistar status constituinte em meio a federação, e com isso, maior autonomia e autogoverno (KHAN; RAHMAN, 2009).<sup>16</sup>

As castas intocáveis (*adivasi*), por sua vez, e, dentre elas, especialmente os *dalit*, não são classificados pelo texto constitucional como minorias. Todavia, a Suprema Corte da Índia, no caso *State of Karnataka v. Babu Ingale*, a ela se referiu como a minoria mais oprimida do mundo (SAUTMAN, 2014). No mesmo sentido, para cumprir com o mandamento constitucional de extir-

15 Cf. MAHAJAN, 2005; ADENEY, 2007.

16 Cf. PATI, 2002.

pação da “intocabilidade” na sociedade indiana, foi levado a cabo um conjunto considerável de ações afirmativas, com o estabelecimento de cotas e reservas nos vários níveis do Estado indiano, inclusive no parlamento (o que foi nesse caso constitucionalmente assegurado), para indivíduos provindos das chamadas castas e tribos excluídas.

Em termos numéricos, os *adivasi*, correspondem a 8,6% da população indiana, isto é, por volta de 103 milhões de pessoas. Contudo, em 2005, quase 90% viviam em áreas rurais, contra 69% da população indiana em geral. Pesquisa realizada em 2000, por sua vez, identificou que 46% e 36% dos *adivasi* residindo em áreas rurais e urbanas, respectivamente, estavam abaixo da linha da pobreza indiana, contra os 27% e 23% da população indiana como um todo. Segundo o Centro Asiático para o Progresso dos Povos, em 2009, 63,5% de suas casas não possuíam energia elétrica, 53,1% não possuíam fontes de água potável, e 83% não possuíam instalações sanitárias, sendo a taxa de analfabetismo entre eles de 53%. Desse modo, em que pese a existência de políticas públicas voltadas para a correção dessas desigualdades, seu impacto parece restrito aos centros urbanos, o que, mesmo assim, não tira a ambiguidade de seus resultados, diante da enraizada noção de hierarquia provinda do sistema de castas, ainda presente no horizonte de mundo de muitas autoridades estatais indianas.<sup>17</sup>

## A SITUAÇÃO DAS MINORIAS ÉTNICAS NA CHINA

A população chinesa se compõe por uma maioria de 90% de indivíduos identificados como pertencentes à etnia Han, com os 10% remanescentes compostos por indivíduos distinguindo-se em 55 etnias diferentes, fora aqueles pertencentes a grupos sem identificação. Esses 10%, generalizadamente referidos como constituindo a minoria (*shaoshuminzu*) do país, representam 135,7 milhões de pessoas, ocupantes de 2/3 do território chinês. A título de comparação, tal número equivale a quase 70% de toda a atual população brasileira.

---

17 Cf. KHAN; RAHMAN, 2009; NUSSBAUM, 2009; JAYAL, 2006.

Até o final de 2003, encontravam-se estabelecidas na China 155 áreas étnicas autônomas, sendo 5 regiões autônomas, 30 prefeituras autônomas, e 120 condados autônomos. Segundo o quinto censo nacional realizado em 2000, 44 das 55 minorias étnicas possuíam áreas autônomas, com 70% da população etnicamente minoritária vivendo em tais áreas, que, por sua vez, compreendem 64% do território chinês (TIM, s/d).

Esses números não surgem da noite para o dia. Assim sendo, é longa a história e a tradição na China do lidar com e do pensar a respeito de minorias. Consequentemente, o “direito étnico” (*minzu fa*) chinês aparece na atualidade como um nó em uma trama cultural de traços confucianos e marxistas, intercalados ao longo do século XX. Um e outro, determinantes daquilo que Baogang He apelidou por “direitos de minorias com características chinesas” (HE, 2005).

A estrutura legada pela vertente confuciana da normatividade tradicional chinesa é conhecida como doutrina do *Yi-Xia*, em que, na hierarquia por ela estabelecida, ao menos originalmente, os bárbaros, estrangeiros e minorias (*Yi*) apareceriam como “irmãos mais novos” e sujeitos à elite governante (*Xia*, formada, basicamente, por membros da etnia *Han*, ou *Zhongyuan*). Tal relação se daria com base no princípio moral do *Ren* (compaixão), encarnado pela elite governante, em geral identificada etnicamente à tradição confuciana<sup>18</sup>, que teria para si o dever de civilizar a contraparte bárbara e minoritária.

Politicamente, esses pressupostos resultaram, com a expansão imperial, na prática *Tusi*, isto é, o procedimento adotado pelas dinastias Yuan, Ming e Qing, de se nomear com força hereditária lideranças minoritárias, concedendo-lhes uma série de poderes, dentre eles, o de tributação e de produção normativa culturalmente embasada, o que culminava em certa autonomia por

---

18 Segundo Baogang He, Han Jin, um estudioso confuciano que viveu durante a dinastia Yan, desenvolveu uma interpretação distinta da doutrina *Yi-Xia*. Ao centro da interpretação estava o argumento de que os *Yi* poderiam governar a China desde que seguissem o Confucionismo. Por evidente, essa interpretação legitimava o domínio mongol, ao reconhecer o direito das minorias de governar a China vinculando-o a uma condição tão somente, qual seja, o de seguir a doutrina confuciana, então interpretada para além de sua hierarquização étnica, que colocava os Han ao topo. (HE, 2005).

parte das minorias, malgrado eventuais problemas de ordem prática – intimamente vinculados à unidade política, tema central nas discussões em torno da vigência do *Tusi*.

Não obstante, a herança legada pelo confucionismo é ambígua quanto ao tema, na opinião de Baogang He (2005). Ao mesmo tempo em que a tradição confuciana serve de fundamento às exigências minoritárias por autonomia e direitos, por outro, seu tom paternalista e hierarquizante mina quaisquer pretensões étnico-igualitárias. De todo modo, considera-se que o atual embasamento ideológico das políticas governamentais a respeito de minorias étnicas se enraíza nos ensinamentos confucianos, especialmente na noção de “harmonia na diferença”, com a preferência, ao menos oficialmente declarada, por práticas de convivência (*Ronghe*) entre a maioria Han e as demais minorias, do que de assimilação das segundas à cultura da primeira (TIM, s/d).

O marxismo, por sua vez, influenciará diferentes modelos a prescrever o relacionamento entre minorias e majorias. Inicialmente, o Partido Comunista Chinês se apresentara em concordância com a política leninista de afirmação do direito das minorias à autodeterminação (HE, 2005), o que foi posteriormente abandonado, já sob a liderança de Mao Tsé-Tung, argumentando-se, dentre outras coisas, que tal direito não se aplicaria na China, em razão da sobreposição e interdependência de suas nacionalidades, e pelo fato da luta por autodeterminação das nacionalidades chinesas ter ficado decidida de uma vez por todas com a revolução terminada na formação da República Popular da China.

De certo modo, é possível perceber uma continuidade nessa ênfase e preferência pela unidade, hoje argumentada em termos econômico-desenvolvimentistas, isto é, de que majorias e minorias devem se unir no objetivo comum de desenvolvimento da nação. Isto, para Yuen Siu Tim (s/d), por exemplo, indicaria a influência de certo determinismo econômico no multiculturalismo chinês. Nesse sentido, contraposto ao federalismo multinacional russo, adotou-se na China um governo unitário, concomitantemente a um sistema de concessões de autonomias regionais. Os critérios para a identificação de minorias, todavia, são os mesmos adotados na Rússia stalinista, acrescidos de

mais dois, quais sejam, o compartilhamento de: história, meios de produção, linguagem, cultura, costume e psique (TIM, s/d).<sup>19</sup>

Tal estrutura e tais critérios são hoje vigentes na China, malgrado o intervalo imposto pela Revolução Cultural, em que conflitos étnicos foram atribuídos à luta de classes, com expressões étnicas como atividades religiosas, festividades locais e o uso de dialetos taxadas por “incorretas” e brutalmente suprimidas naquele período, quando se buscou extirpação de quaisquer resquícios do sistema de autonomias regionais (TIM, 2003).

Esta história tem seu efeito nas atuais disposições constitucionais e infraconstitucionais. No que diz respeito à Constituição de 1982, as provisões a respeito de minorias étnicas costumam<sup>20</sup> ser divididas em três categorias: a proclamação da igualdade entre etnias em direitos e sua submissão à unidade e aos interesses do Estado Chinês (artigo 4º);<sup>21</sup> o sistema de autonomias

---

19 Contudo, Linzhu Wang denuncia que os critérios foram aplicados de maneira seletiva e discricionária na prática, de modo a efetivar um controle macroscópico do governo sobre o número de minorias, e, mais importantemente, possibilitar a divisão da população minoritária com vistas a seus interesses políticos em termos de integridade territorial e estabilidade regional. Segundo o autor, aqueles grupos não identificados e aqueles controversamente classificados como parte da etnia Han perfazem 640,101 indivíduos, de acordo com censo nacional de 2010, e, juntamente a outros indivíduos pertencentes a alguma das 55 etnias consideradas minoritárias residentes fora de suas respectivas áreas autônomas, não têm direito a exigir seus direitos culturais, em razão da ausência de um sistema de controle de constitucionalidade e da aplicabilidade da legislação infraconstitucional, específica e exclusivamente a respeito do escopo e exercício de direitos de minorias nas regiões autônomas. Cf. WANG, 2015.

20 Cf. KYMLICKA; HE (eds.), 1999.

21 Assim se lê no referido artigo: “Todas as nacionalistas na República Popular da China são iguais. O Estado protege os direitos e interesses legais das minorias nacionais e defende e desenvolve as relações de equidade, união e assistência mútua entre todas as nacionalidades chinesas. A discriminação e a opressão de qualquer nacionalidade são proibidas; quaisquer atos que enfraqueçam a unidade das nacionalidades ou estimulem sua secessão são proibidos. O Estado ajuda as áreas habitadas por minorias nacionais a acelerar seu desenvolvimento cultural e econômico em acordo com as peculiaridades e necessidades das diferentes minorias nacionais. A autonomia regional é praticada em áreas nas quais populações de minorias nacionais vivam em comunidades compactas; nessas áreas órgãos de autogoverno são estabelecidos para o exercício do direito a autonomia. Todas as áreas autônomas nacionais são partes inalienáveis da República Popular da China. O povo de todas as nacionalidades tem a liberdade de usar e desenvolver suas próprias línguas escritas e faladas, e a preservar ou reformar seus próprios modos de vida e costumes”. (REPÚBLICA POPULAR DA CHINA, 2004). [Tradução livre].

regionais (artigos 114, 117, 118, 119, 120, 121 e 134); e as determinações referentes à representação especial perante o Congresso Nacional do Povo (artigo 59). Enquanto sua principal densificação a nível legislativo se deu pela *Lei da República Popular da China sobre Autonomia Regional Nacional* de 1984 (REPÚBLICA POPULAR DA CHINA, 1984.).

Barry Sautman (1999) pontua que até 1993 havia 290 leis nacionais e locais bem como regulamentações referentes à “proteção de minorias”, variando consideravelmente em seu escopo e concretude. Em geral, continua o autor, essa totalidade jurídica (conhecida como o “sistema chinês para grupos étnicos minoritários”, *zhongguo minzu zhengce tixi*) beneficia praticamente toda a população minoritária chinesa.

Contudo, em sua opinião, são três as principais falhas: primeiro, os poderes concedidos no sistema de autonomias regionais estão abaixo do mínimo sustentado para se alcançar uma autonomia genuína, ao menos segundo as concepções da opinião pública internacional; segundo, a ausência de mandamentos visando a criação de oportunidades econômicas para as minorias, o que permite a continuidade e o crescimento das discrepâncias entre os padrões de vida da maioria *Han* e as demais minorias; terceiro, o direito étnico chinês não estabelece mecanismos suficientes e eficientes para proteger a dignidade de grupos minoritários perante o “grande chauvinismo Han” (*da hanzu zhuyi*) (SAUTMAN, 1999).

Os poderes das regiões autônomas estão basicamente delineados no Capítulo III da Lei sobre Autonomia Regional Nacional. Estruturadas por um conselho popular e por um governo composto por regiões autônomas, prefeituras autônomas e condados autônomos (artigo 15 e artigo 112 da Constituição de 1982), suas competências dizem respeito generalizadamente a questões administrativas, financeiras e de implementação de políticas públicas (em educação, infraestrutura, meio ambiente, segurança pública, saúde, cultura, tecnologia e economia) (art. 22 a 45). Todavia, toda a produção jurídica passa, necessariamente, pela aprovação por parte ou do Congresso Nacional do Povo e de seu Comitê Permanente, ou do Conselho de Estado, ou de outros órgãos executivos ou legislativos a nível provincial.

Deste modo, mesmo o poder dos órgãos locais de áreas autônomas de introduzir certas alterações ou inclusive se recusar a implementar qualquer decisão, resolução, ordem ou instrução emitida por órgãos estatais hierarquicamente superiores, em razão das condições especiais da área autônoma, deve ser reportado ao e aprovado pelo órgão estatal emissor do ato considerado problemático (art. 20). O que, ao ser somado à política de cooptação das lideranças minoritárias locais<sup>22</sup>, acaba, na análise de Sautman, por minar significativamente a autonomia das minorias na China, ao descontento das populações minoritárias.

Paralelamente, em geral, minorias étnicas rurais e urbanas ganham, respectivamente, 72% e 84% da média salarial nacional, segundo estudo realizado pela Comissão Estatal de Assuntos Étnicos em 2009. Ainda que tais discrepâncias não pareçam ser, segundo o Sautman (2014), fruto de práticas oficiais discriminatórias, e sim de posicionamento geográfico, dado que as minorias étnicas na China se encontram estabelecidas desproporcionalmente em áreas rurais, é importante ter em vista, com Linzhu Wang (2015), que o próprio processo de identificação e localização de minorias se deu de modo motivado e influenciado por fatores geopolíticos.

A geografia das minorias, por assim dizer, não explica, contudo, todas as discrepâncias entre a maioria Han e as demais etnias na China. Como o próprio Sautman (1999) denuncia, por exemplo, em 1993, os proventos anuais per capita dos camponeses Uyghur de Xinjiang era de 732 yuan, contra 2,680 yuan para os camponeses Han. Mais recentemente, Xiaogang Wu e Xi Song, amparados em impressionante estudo empírico, com grande potencial de generalização, ao analisarem as diferenças salariais entre os Han e os Uyghur em Xinjiang referentes ao ano de 2005 concluíram que a efetividade das políticas

---

22 No artigo 7º da lei sobre Autonomia Nacional Regional assim se dispõe: “Os órgãos de autogoverno das áreas nacionais autônomas deverão colocar os interesses de Estado acima de qualquer coisa, realizando esforços positivos para cumprir com as tarefas designadas pelos órgãos estatais hierarquicamente superiores”. (REPÚBLICA POPULAR DA CHINA, 1984). Assim, em que pese as lideranças minoritárias reconhecerem que em seu atual estado o direito étnico chinês não consegue efetivamente proteger seus “constituintes”, os mecanismos referentes à sua formação impedem que o debate evolua, precisando valer-se de eufemismos, e evitando a todo custo qualquer tipo de confronto direto para com o governo central, Cf. LEIBOLD, 2013.

públicas voltadas para a igualdade étnica se restringe ao recrutamento no serviço público. No setor privado, aí incluso o trabalho no campo e em empresas públicas, os Han se mostraram mais tendentes a ganhar mais e a serem mais contratados, o que, sugerem os autores, se dá tanto por características individuais, como habilidade na língua chinesa oficial, e falta de *networking* entre os Uyghur, como por preconceitos por parte dos empregadores Han a respeito da ética, cultural e religião Uyghur (WU; SONG, 2013).

Independentemente das causas, fato é que essas diferenças geram tensões, bem como estratificação social, a culminar, por vezes, em massacres sangrentos. Por exemplo, em 5 de julho do ano de 2009, por volta de mil Uyghur se reuniram na Praça do Povo em Ürümqi, manifestando-se pacificamente pela investigação de incidente anterior, no mesmo ano, em que dois trabalhadores da dita etnia foram assassinados em um tumulto iniciado por trabalhadores Han, na *Xuri Toy Factory*, em Shaoguan, Guangdong, em face de rumores acerca de um alegado estupro de uma trabalhadora Han. Com o anoitecer, contudo, a manifestação originalmente pacífica se degenerou em um banho de sangue, com jovens Uyghur atacando inocentes Han (ou aqueles que pareciam pertencentes à etnia) com facas e armas improvisadas, e vigilantes Han respondendo à altura. Oficialmente foram declaradas 197 mortes e 1.721 feridos.

Considerado o “Onze de Setembro chinês” pela opinião pública chinesa, conforme explica James Leibold (2013), para muitos, tal evento marca o completo fracasso da atual política sobre minorias étnicas, especialmente por se inserir em um contexto de crescentes protestos e tumultos, como em 14 de março de 2008 em Lhasa e outras regiões tibetanas, ou em março de 2011 em Xilinhot, e a autoimolação de mais de cem tibetanos desde março de 2012. Sautman (2010), por sua vez, explica que tais eventos geraram todo um discurso oficial a respeito de etnias, reforçando preconceitos e estereótipos chauvinistas por parte dos Han.

O chauvinismo Han, contudo, é oficialmente tratado como se fosse um fenômeno anterior a 1949. Causa de muitos dos conflitos étnicos hoje na China, sua existência é raramente reconhecida por parte do governo. Denuncia

tal estado de coisas a compreensão difundida de que as minorias precisam dos Han para seu desenvolvimento cultural, enquanto os Han precisam delas para matéria prima e defesa contra o mundo exterior, cristalizada no slogan “Os Han são inseparáveis das minorias e as minorias são inseparáveis dos Han” (*Hanzu fen bu kai shaoshu minzu; shaoshu minzu fen bu kai Hanzu*).

Não obstante, algumas medidas acabam corroborando, mesmo que simbólica e tangencialmente, para o avanço de um horizonte multiculturalmente igualitário. Por exemplo, membros de minorias étnicas são intituados a ações afirmativas diante do ingresso no ensino superior (HE, 2005), e alguns dispositivos da Lei Criminal de 1979 se referem especificamente a crimes contra minorias (SAUTMAN, 1999).

De maior destaque parecem ser as disposições a respeito da representação parlamentar, malgrado a existência de duras críticas quanto a sua efetividade. Como indicado anteriormente, a representatividade das minorias no parlamento chinês é constitucionalmente determinada no artigo 59 da Constituição de 1982, traduzindo-se em uma quota de 12% dos assentos no Congresso Nacional do Povo, apesar das minorias representarem, em termos populacionais, apenas 10% do povo da China. Todavia, segundo Baogang He, tais representantes não são escolhidos por eleições, na maioria dos casos. Pelo contrário, a regra é a indicação pelo Partido Comunista Chinês. Esse déficit democrático se estende para outras áreas do governo chinês, como no caso dos governantes das regiões autônomas, escolhidos pelo governo central (sendo sintomático o fato de até hoje nenhum tibetano ter ocupado o mais alto cargo referente à região autônoma do Tibet), dificultando a tradução de quaisquer medidas representativas em uma real efetividade dos direitos fundamentais constitucionalmente assegurados para as minorias étnicas (HE, 2005).

## A SITUAÇÃO DAS MINORIAS ÉTNICAS NO BRASIL

Perante a comunidade jurídica – não só exclusivamente acadêmica, estando aí incluídos os movimentos minoritários que com sua atuação engajada se tornaram corresponsáveis pelo texto constitucional – a Constituição

Federal de 1988 anuncia, de uma perspectiva cultural e dos direitos das chamadas minorias nacionais<sup>23</sup>, uma ruptura para com os dois modelos que marcaram a interação entre o Estado brasileiro e as minorias étnico-culturais (especialmente as indígenas), quais seja, segundo Villas Bôas Filho, o protecionista e o integracionista, ao acenar, ainda que ambigualmente, para o respeito a uma maior autonomia desses grupos.<sup>24</sup>

Tal ambiguidade, admitidamente a perpassar o texto da Carta Magna<sup>25</sup>, culmina na dificuldade da clara configuração na redação do artigo 215 § 1º, em que se escreveu “O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional”, da dimensão política do direito à autodeterminação<sup>26</sup>. Assim, para alguns, como Shiraishi Neto (2013), isto significaria,

23 Cf. ALBUQUERQUE, 2013.

24 Conforme explica o autor, o modelo protecionista “seria caracterizado por propugnar que as comunidades indígenas deveriam ser protegidas pelo Poder Público contra as frentes de expansão ‘civilizadas’, mediante a criação de reservas nacionais que visariam permitir que as mesmas se preparassem gradualmente até que pudessem ser integradas à nossa sociedade como grupos étnicos independentes”, enquanto o integracionista “preconizava que as comunidades indígenas fossem rapidamente integradas economicamente à sociedade brasileira como contingente de reserva de mão de obra para o trabalho ou mesmo como produtores de mercadorias, dando impulso às economias em expansão que, a partir daí, poderiam integrar-se às regiões mais desenvolvidas do país”. (BÔAS FILHO, 2012).

25 Cf. FARIA (1989). Nesse sentido, em entrevista concedida ao Estado de São Paulo, o ex-ministro das Forças Armadas, ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal, e membro da Assembleia Constituinte, Nelson Jobim, assim declarou a respeito do processo constituinte: “A regra naquele momento era que, para aprovar uma lei, precisava da ambiguidade. Quanto mais ambíguo o texto legal, mais fácil era aprovar. Quanto mais claro, preciso, mais difícil era fazer maioria. [...]. Eu participei disso e fiz inclusive regras ambíguas. A gente fazia uma regra perfeita e depois começava a introduzir adjetivos e advérbios de modo, para conseguir formar maioria. Se não, não aprovava nada” (JOBIM, 2016).

26 Nas palavras de Rodrigo Vitorino Souza Alves, a dimensão política do direito à autodeterminação abarca os seguintes direitos: “o direito ao autogoverno e à autonomia, o direito à manutenção das instituições políticas e jurídicas próprias, o direito à terra e aos recursos minerais tradicionalmente utilizados”. Contudo, para o autor, tais direitos estariam intimamente relacionados à sobrevivência ou desaparecimento de uma cultura, assim, “as demandas pelo reconhecimento do direito às terras tradicionais, à continuidade do modo de vida e ao autogoverno têm em suas raízes a busca pela preservação e o desenvolvimento da cultura. Nesse sentido, todos os direitos coletivos dos povos indígenas são direitos culturais”. (SOUZA ALVES, 2015). Pode-se, desse modo, dizer que no campo do discurso o principal confronto se

com o advento da Constituição, a passagem de uma invisibilidade real a uma visibilidade de caráter meramente formal, potencializadora ela mesma da discrepância entre texto e realidade, convivente com as estruturas administrativas herdadas da Ditadura Militar e a consequente reprodução das políticas integracionistas desse período passado.

De todo modo, no que diz respeito aos critérios de identificação de minorias nacionais<sup>27</sup>, juridicamente o Brasil se encontra em consonância para com os instrumentos internacionais, positivados no decreto n. 6.040 de 7 de fevereiro de 2007, em seu artigo 3º, inciso I, no que se entendem “povos e comunidades tradicionais” como:

Grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição [...].

Essa redação, na interpretação de Shiraishi Neto, significa a adoção, como critério fundamental, da autoconsciência de si, critério operacionalizado estatalmente pelos órgãos integrantes da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, encabeçada pelo Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. A mobilização de tais estru-

---

dá na luta pela inclusão ou exclusão de âmbitos político-majoritariamente relevantes (inclusive no que diz respeito a importâncias de significado geográfico e econômico) em significantes minoritários-culturais.

27 A nomenclatura se baseia nas reflexões de Oswaldo Ruiz Chiriboga. Conforme lemos o autor, haveria uma identidade entre os titulares do direito a identidade cultural e as chamadas minorias nacionais, entendidas enquanto grupos étnico-culturais, o que, em sua visão, amparada na obra de Will Kymlicka, não incluiria os imigrantes, por exemplo. Assim, “as minorias nacionais e os povos indígenas mantêm o desejo de continuar sendo sociedades distintas com relação à cultura majoritária da qual fazem parte, à qual foram incorporados muitas vezes contra sua vontade, exigindo, portanto, diversas formas de autonomia ou autogoverno para assegurar sua sobrevivência como grupo”. (CHIRIBOGA, 2006, p. 48 *et seq*).

turas viabiliza a implementação da referida política pública como um todo, resultando, por vezes, de maneira significativa, no reconhecimento e mandamento de respeito legislativos de minorias étnicas e suas respectivas práticas sociais, a implicar na introdução de novas “sensibilidades jurídicas” na ordem jurídica brasileira (SHIRAIISHI NETO, 2011). Para analisarmos a realidade dessa dinâmica consideraremos as situações dos indígenas e dos quilombolas perante o Estado Brasileiro, escolhidos, em uma lógica de amostragem, pelas suas expressivas posições na história política nacional.

Segundo o Censo Nacional de 2010, existem 896,9 mil indígenas em todo o território nacional (0,4% da população nacional), com 63,8% residentes em terras indígenas (57,7% nas 505 terras indígenas reconhecidas pelo Estado Brasileiro, compreendendo 12,5% de seu território), e 36,2% em cidades (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010). Tais números, fruto de um violento processo colonizador, e de anos de políticas de caráter integracionista, não se deixam apequenar demograficamente diante das situações encontradas nos demais países objetos da análise, em que as minorias étnicas chegam a representar até 20% da população do país.<sup>28</sup> Não obstante, e por evidente, são igualmente sérias as violações dos direitos historicamente fundamentados, socialmente conquistados e constitucionalmente positivados dos povos indígenas, o que, não raras vezes, acontece, senão com a participação, à revelia das autoridades estatais.

Destaca-se, nesse horizonte, o caso dos Yanomami, de conhecida repercussão internacional, a inclusive marcar a realidade em relação a efetivação dos direitos indígenas anterior à Constituição de 1988. Até 1980, entre 10.000 e 12.000 índios Yanomamis viviam no Brasil. Contudo, tal população se viu sujeita ao descaso oficial durante o Regime Militar quando da implementação de uma série de políticas ligadas à infraestrutura, tais como a construção da estrada BR-210 e a instauração de plano de exploração das riquezas naturais e desenvolvimento da região da Amazônia, o que atraiu muitas mineradoras e garimpeiros. Esse contexto foi respondido por esforços da comunidade indígena no sentido de demarcação de seu território, o que chegou a gerar a expe-

---

28 Como é o caso da Rússia. A esse respeito ver *supra*.

dição de um decreto prevendo a criação do “Parque dos Índios Yanomamis”, o que, contudo, não foi implementado e causou “sequelas físicas e psicológicas, doenças e mortes, com a destruição de centenas de índios, o que estava a levar à própria extinção daquela comunidade” (PIOVESAN, 2015, p. 415). Tal situação se viu configurada em caso submetido à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a qual, além de considerar provadas as violações por parte do governo brasileiro a direitos étnicos reconhecidos pela Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, emitiu uma série de recomendações a serem adotadas.

Contudo, mesmo o sentido de tais recomendações é objeto de confrontos, tendo em vista as posteriores disposições constitucionais a respeito. Assim, é possível identificar um conflito de interpretações a respeito do exercício dos direitos culturais constitucionalmente assegurados. Para alguns autores, como Rodrigo Vitorino Souza Alves (2015), trata-se do choque de uma perspectiva multicultural liberal, pautada pela participação, com o protagonismo do governo, e com a população indígena assumindo tanto o papel de objeto de políticas como de sujeito de direitos (não necessariamente coletivos)<sup>29</sup>, sustentada oficial-estatalmente; e, de outro lado, uma perspectiva multicultural contra-hegemônica, avançada pelos próprios indígenas organizados em movimentos sociais, e promotora da autodeterminação, com os indígenas assumindo *in totum* o papel de sujeitos de direitos, dado a localização do protagonismo nas próprias organizações indígenas, a exigir seu consentimento à atuação estatal, o que outros autores preferem significar por “cidadania dupla” ou “cidadania ativa”, para além da “cidadania formal e abstrata” do Estado.<sup>30</sup>

Essa controvérsia se vê sintomaticamente presente nas disputas em torno da procedimentalidade e dos significados dos processos de demarcação de territórios indígenas, manifesta na dicotomia entre demarcação participativa e autodeterminação, conforme a reflexão de Lino João de Oliveira Neves. A

---

29 A respeito da discrepância das redações dos textos legais internacionais, muitas vezes preferindo se referir tão somente a direitos culturais individuais e a importância da feição coletiva para a defesa da diversidade cultural, cf. SOUZA ALVES, 2015; CHIRIBOGA, 2006.

30 Cf. DANTAS, 2005; BELTRÃO; OLIVEIRA, 2011.

segunda, fruto da ação organizada dos Kulina em resposta à ineficiência e burocracia da Fundação Nacional do Índio, autarquia estatal competente administrativamente para o processamento do reconhecimento de terras indígenas, consistiu na demarcação *de fato* do território até então somente delimitado pelas autoridades estatais.

Auxiliados por organizações não-governamentais, promovedores de cursos de curta duração referentes a topografia e de assembleias com os demais habitantes da região para promoção da publicidade e constituição da juridicidade das ações, os membros dos Kulina se organizaram de maneira exemplar, efetivando a demarcação que durou 7 anos, período no qual o grupo fortaleceu suas organizações políticas, conquistou conhecimento detalhado de seu território, e de técnicas relacionadas ao manuseio de mapas, coordenadas geográficas, marcadores de divisa, fotos por satélite etc. O sucesso dos Kulina generalizou a busca por autodemarcação entre os povos indígenas enquanto estratégia de pressão social. Em resposta, a FUNAI, em nosso entendimento, incorporou a procedimentalidade criada pelos Kulina nas políticas públicas operacionalizadas pelo órgão, o que permitiu um avanço das políticas adotadas pela autarquia nos últimos anos.

Porém, agora nomeada oficialmente por “demarcação participativa”, na opinião de Oliveira Neves (2007), trata-se de uma iniciativa externa com a conotação de confinamento, redução, fechamento social e exclusão do mundo, regulada por regras técnicas, cronogramas, e planos administrativos completamente alheios ao universo indígena (a implicar, real e praticamente, na pouca ou inexistente participação das populações indígenas). Enquanto a “autodemarcação” foi um exercício de mobilização política e emancipação, da ativa consolidação jurídica de seu território em acordo com as normas do Estado brasileiro. Parcialmente, em razão dessa estratégia, sugere o autor, então em 2007 (com os dados de 2010 apontando para a continuidade da situação) das 739 terras indígenas, apenas 505 são oficialmente reconhecidas, das quais,

apenas 31% têm sua situação agrária devidamente regulada, com quase 40% sofrendo invasões.<sup>31</sup>

Também no ano de 2007, denunciaram Beltrão e Oliveira (2011), a conjuntura política nacional trouxe à tona “formas de recrudescimento contra os direitos indígenas”, com a proposta de leis para a combate de práticas dos povos indígenas supostamente atentatórias à vida, seja pela sua criminalização, seja pela imposição de sanções de caráter administrativa. Ao acusarem sem chance de defesa os povos indígenas de praticarem infanticídio, abuso sexual, maus tratos, dentre outras, buscou-se justificar a imposição de valores não-indígenas sem qualquer tentativa ou pretensão de diálogo. Sistemáticamente combatido pelas lideranças e organizações indígenas, o projeto foi arquivado em 2010, sem que propostas semelhantes deixassem de ser encaminhadas todos os anos ao parlamento brasileiro.

Já os quilombos, por sua vez, conforme o critério adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro, no artigo 2º do decreto n. 4.887 de 20 de novembro de 2003, são “grupos étnicos-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotadas de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”<sup>32</sup>. Tais grupos possuem longa história no Brasil, considerados até a abolição da escravatura uma grave subversão à ordem. E daí até o processo constituinte atual, foram tratados como uma questão superada e ex-

---

31 As considerações de Shiraishi Neto a respeito dos termos da decisão na Ação Popular que impugnou o ato de demarcação contínua da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, situada no Estado de Roraima, sugerem que, na visão do autor, semelhante estratégia se viu então adotada, com a manutenção da referida estrutura de “visibilidade formal”, a impor uma série de salvaguardas, afetando significativamente os direitos dos grupos indígenas em processos semelhantes aos da Raposa Serra do Sol, ao vedar, por exemplo, a ampliação da terra indígena já demarcada. Cf. SHIRAISHI NETO, 2011. As questões em torno da problemática de destaque internacional são complexas, indo além do escopo da amostragem aqui pretendida. Contudo, os contornos da discussão confirmam a análise ora empreendida.

32 BRASIL. *Decreto n. 4.887 de 20 de novembro de 2003*: Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Para uma discussão por trás das disputas e do processo de ressignificação resultante dessa definição, cf. MARQUES; GOMES, 2013.

tinta ao fim da escravidão, portanto invisibilizados. Tão somente com o texto constitucional de 1988 tiveram seu direito ao território positivo-estatalmente reconhecido (GOMES, 2013).

Apesar de a absoluta maioria da população negra brasileira não viver ao modo quilombola, atualmente o respeito e proteção às populações de herdeiros de escravos que ainda vivem ao estilo quilombola se transformou em importante causa para a maioria da população. A população quilombola é consequência da solução portuguesa para as dificuldades ingentes de mão-de-obra, recorrendo à força de trabalho escrava de levas e levas de pessoas vindas da África, a configurar hoje maioria do ponto de vista demográfico. Ao mesmo tempo e talvez justamente por isso, nas palavras de Mendes Chaves (s./d.), os quilombos foram a minoria de maior relevância no debate nacional.

Nas palavras duras do autor, com a abolição da escravidão os negros continuaram marginalizados, mantidos por mecanismos diversos na antiga situação racial, em que a ascensão social se dava apesar da etnia, e assim, nunca em grupo, só individualmente, em minoritários casos. Assim sendo, os quilombos, símbolos de resistência a essas estruturas desde os primórdios de sua operacionalização, se apresentam como a “minoría da minoría”, necessariamente ignorados pelo discurso oficial até 1988. Hoje, todavia, a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas estima que existam mais de 4.500 quilombos. Contudo, segundo relatório de 2012 emitido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, apenas 190 comunidades se beneficiaram até então da emissão de títulos de reconhecimento de território (VEIGA, 2013).

As pesquisas de Lílian Gomes comprovam tal discrepância e apontam as causas constituem os entraves no reconhecimento legal, por parte dos quilombolas, de suas territorialidades, ao se verem submetidos à situação de racismo e à pressão econômica de grupos prestigiados com um mais fácil acesso às instituições estatais, construídas, quanto à questão da regulação da propriedade, a partir de uma concepção privatista, que possui muitas dificuldades dogmáticas em entender a peculiar relação dos quilombolas com a terra.

Assim, a autora apresenta a situação da comunidade de quilombo de Luízes, sujeita à “diminuição da área reconhecida hoje como pertencente aos quilombolas”, com o inescapável “estrangulamento da população em uma área bem menor do que aquela que lhes pertencia, por direito”, um dos elementos que “mais causa revolta e faz com que a população fique desacreditada do sistema de justiça formal”; o que se assoma à notícia de grilagens (ocupações ilegais de terra por terceiros com vistas à sua aquisição por meio de usucapião) e de desaparecimento de documentos reconhecendo a titularidade da comunidade àquele território. Diretamente ligado à atuação do Estado está o caso da comunidade de quilombo de Mumbuca. Em 2003, o governo federal criou uma reserva biológica no território da comunidade, denominada Reserva Biológica da Mata Escura, colocando de maneira desnecessária e em choque a questão ambiental e a questão agrária, em sua dimensão relativa à direitos de minorias étnicas, ao impedirem a reprodução de práticas de subsistência de uma comunidade étnica de modo algum predatórias (situação que perpetua desde a constituição da reserva até hoje), ato estatal que, ironicamente, serviu de compensação à instalação de usina hidrelétrica no nordeste do Estado de Minas Gerais, obra de reconhecido impacto ambiental (GOMES, 2015).

## CONCLUSÃO

A investigação aqui empreendida, em perspectiva comparada, dos direitos das minorias étnicas e seus déficits de efetividade ainda existente nos países do BRICS, assim como, em geral, qualquer pesquisa que queira tratar do problema da efetividades de direitos fundamentais, não pode se dar na perspectiva tradicional do Direito Comparado (caracterizada pela relação comparativa entre normas abstratas, ou, no máximo, entre explicações doutrinárias abstratas acerca dessas normas abstratas, de diferentes países), mas em uma perspectiva de estudos interconstitucionais criticamente direcionados a busca por entender a experiência jurídica concreta de uma sociedade, para além do mero ordenamento jurídico dessa mesma sociedade. Ademais, buscou-se superar igualmente as superficialidades de leituras puramente externas

da experiência jurídico-constitucional de um país, o que se deu pelo mergulho nas pesquisas de cunho sociológico, econômico e cultural existente acerca da situação das minorias étnicas nesses países.

Da análise da experiência de efetividade dos direitos de minorias étnicas na Rússia, identificou-se um Estado cético quanto ao discurso ocidental dos direitos humanos, atravessados por uma longa experiência de medidas paliativas para garantir a governabilidade no que diz respeito à diversidade étnica em seu território. Ao nosso ver, essas são as principais razões (a se somar, evidentemente, a outras relativas, por exemplo, ao próprio tamanho e complexidade do país, à transformação radical recente pela qual passou, dada a mudança de regime político e econômico, dentre outras) para a existência do hiato entre a incontestada presença do discurso da dignidade na nomologia constitucional russa (pese a que, comparativamente, a letra da lei e a opinião pública na Rússia são elas mesmas menos entusiastas dos direitos de dignidade que nos demais países pesquisados) e sua efetivação hiato que, no tocante à situação das minorias étnicas, se traduz em legislações infraconstitucionais de cunho claramente simbólico.

No que diz respeito à experiência indiana, constatou-se as disparidades importantes que o convívio intenso da linguagem constitucional de *common law* (já amplamente habituada e alinhada ao discurso dos direitos humanos e da dignidade) com as vivências tradicionais e religiosas acaba por produzir nas políticas públicas e nas práticas governamentais de proteção e efetivação de direitos relacionados à dignidade. Constatamos, complementarmente, uma peculiar intensificação dessa discrepância quando da interiorização territorial das análises, quando, então, a Índia profunda cobra seu preço na configuração do estado da arte da efetivação de direitos e do respeito à dignidade humana nesse país continental. A existência paralela dessas duas realidades, por sua vez, pode ser identificada como uma das causas para a explosão de conflitos étnico-religiosos a assolar o projeto nacional de uma Índia multicultural.

O que se constatou quanto a situação das minorias étnicas na China foi a confirmação de que o declarar de direitos no plano nomológico constitucional chinês não implica na garantia de sua exigibilidade como direito nas

situações concretas dos cidadãos (o que, em termos ocidentais, e atuais, seria um contrassenso, tendo em vista que, nessa perspectiva, ter direitos é poder exigí-los). Constata-se que a existência de instruções e regulamentações burocráticas contrárias ou omissas quanto a exigibilidade de direitos de não-discriminação e de proteção previstos na Constituição torna tais direitos inexigíveis, quando incorretamente manejados pelo Estado. Assim, configura-se também na China um hiato entre declaração e promoção de direitos de dignidade. Esse hiato, porém, não se dá como no Brasil, por exemplo, onde, tal como vimos, declaram-se direitos e confirmam-se essas declarações nos planos infraconstitucionais, mas, ainda assim, tergiversa-se hermeneuticamente no plano da burocracia estatal e das relações privadas, de modo a não os respeitar e a não os fazer cumprir.

Do ponto de vista da existência concreta da cultura constitucional brasileira, destaca-se a grande dificuldade da tratativa prática da situação das minoras étnicas enquanto questões-problema envolvendo efetivação de direitos, sobretudo quando esses se dão no conflito ou na concorrência com outros direitos, porque, pese a todo o elogio e valorização em tese dos direitos em jogo, falta muitas vezes capacidade de efetivação concreta de modelos de proteção e garantia dos direitos. Quando assim ocorre, a tratativa judicial da questão nem sempre se dá em uma jurisdição constitucional voltada à repercussão geral, mas segundo soluções específicas (e as vezes contraditórias entre si), caso a caso, tal como sugeriria a idiosincrasia, o ecletismo, e o imprevisto recorrentes nas práticas sociais brasileiras.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Isete Evangelista. O direito das minorias na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a situação dos índios enquanto minoria étnica do Estado brasileiro. **Quaestio Iuris**, v. 6, n. 2, p. 11-32, 2013.

ALEXANDER, James. Federal Reforms in Russia: Putin's Challenge to the Republics. **Demokratizatsiya The Journal of Post-Soviet Democratization**, v. 12, n. 2, p. 233-263, 2004.

BAJPAI, Rochana. The conceptual vocabularies of secularism and minority rights in India. **Journal of Political Ideologies**, v. 7, n. 2, p. 179-197, 2002.

BALKKISRUD, Helge. Blurring the boundary between civic and ethnic: The Kremlin's new approach to national identity under Putin's third term. *In: **The New Russian Nationalism: Imperialism, Ethnicity, and Authoritarianism 2000-15.*** KOLSTO, Pal; BLAKKISRUD, Helge (eds.). Edinburgo: Edinburgh University Press, 2016.

BÔAS FILHO, Orlando Villas. Os direitos indígenas no Brasil contemporâneo. *In: **História do Direito Brasileiro.*** Organizador: Eduardo C. B. Bittar. 3. ed. – São Paulo: Atlas, p. 322-335, 2012.

BOWRING, Bill. Austro-Marxism's Last Laugh?: The Struggle for Recognition of National-Cultural Autonomy for Rossians and Russians. **Europe-Asia Studies**, v. 54, n. 2, p. 229-250, 2002.

BRASIL. **Decreto n. 4.887**, de 20 de novembro de 2003: Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4887.htm)>. Acesso em: 1º de fevereiro de 2017.

BRASIL. **Decreto n. 6.040**, de 7 de fevereiro de 2007: Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm)>. Acesso em: 1º de fevereiro de 2017.

BURGESS, Michael. Between a rock and a hard place: The Russian Federation in comparative perspective. *In: **Federalism and Local Politics in Russia.*** ROSS, Cameron; CAMPBELL, Adrian (eds.) Nova Iorque: Routledge, 2009.

CHAVES MENDES, L. G. Minorias e seu estudo no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, v. 2, n. 1, p. 149-168, s./d.

CHIRIBOGA, Oswaldo Ruíz. O Direito à identidade cultural dos povos indígenas e das minorias nacionais: um olhar a partir do sistema interamericano. **SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 3, n. 3, p. 42-69, 2006.

DANTAS, Fernando Antonio de Carvalho. Os povos indígenas brasileiros e a “cidadania ativa”. **Argumenta Journal Law**, n. 5, p. 180-194, 2005.

BELTRÃO, Jane Felipe; OLIVEIRA, Assis da Costa. Identidade, autonomia e direitos humanos: desafios à diversidade étnica no Brasil. **Hendu – Revista Latino-Americana de Direitos Humanos**, v. 2, n. 1, p. 56-70, 2011.

FARIA, José Eduardo. **O Brasil Pós-Constituinte**. São Paulo: Graal, 1989.

FEDERAÇÃO RUSSA. **Federal Constitutional Law on the Constitutional Court of the Russian Federation**. 21 de julho de 1994.

FEDERAÇÃO RUSSA. **Federal Law of the Russian Federation about national and cultural autonomy**. 17 de junho de 1996.

FEDERAÇÃO RUSSA. **The Criminal Code of the Russian Federation**. 13 de junho de 1996.

GOMES, Lilian Cristina Bernardo. A Justiça que se cumpre sem o Estado: estudo de caso comparativo das resistências e da permanência das comunidades quilombolas em seus territórios. **Hendu – Revista Latino-Americana de Direitos Humanos**, v. 6, n. 1 p. 69-87, 2015.

GOMES, Lilian Cristina Bernardo. O direito quilombola e a democracia no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, v. 50, n. 199, p. 303-320, 2013.

HE, Baogang. Minority Rights with Chinese Characteristics. *In: **Multiculturalism in Asia***. KYMLICKA, Will; HE, Baogang (Eds.). Oxford: Oxford University Press, 2005.

HEINEMANN-GRÜDER, Andreas. Federal discourses, minority rights, and conflict transformation. *In: **Federalism and Local Politics in Russia***. ROSS, Cameron; CAMPBELL, Adrian (Eds.). Nova Iorque: Routledge, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Democrático 2010**: Características gerais dos indígenas – resultados do universo. Rio de Janeiro: Censo Demográfico, 2010.

JOBIM, Nelson. A Esquerda, que era contra a Constituição de 1988, agora é a sua maior defensora. São Paulo: **O Estado de São Paulo**. Entrevista publicada em 19 set. 2016.

KHAN, Bordhan Uddin; RAHMAN, Muhammad Mahbubur. **Protection of Minorities**: A South Asian Discourse. Dhaka: University of Dhaka, 2009.

KHAN; RAHMAN, 2009; Cf. PATI, Rabinda Nath; DASH, Jagannatha. (Eds.) **Tribal and Indigenous People of India**: Problems and Prospects. Nova Delhi: APH Publishing, 2002.

KHAN; RAHMAN, 2009; JAYAL, Niraja Gopal. **Representing India**: Ethnic Diversity and the Governance of Public Institutions. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2006.

KHAZANOV, Anatoly M. Nationalism in the Russian Federation. **Daedalus**, v. 126, n. 3, p. 121-142, 1997.

KHAZANOV, Anatoly M. Nationalism in the Russian Federation. **Daedalus**, v. 126, n. 3, p. 121-142, 1997.

LEIBOLD, James. **Ethnic Policy in China: Is Reform Inevitable?** Honolulu: East-West Center, 2013.

MACKERRAS, Colin. **China's Ethnic Minorities and Globalisation**. Nova Iorque: Routledge, 2003.

MAHAJAN, 2005; ADENEY, Katharine. **Federalism and Ethnic Conflict Regulation in India and Pakistan**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2007.

MAHAJAN, Gurpreet. Indian Exceptionalism or Indian Model: Negotiating Cultural Diversity and Minority Rights in a Democratic Nation-State. *In*:

**Multiculturalism in Asia.** KYMLICKA, Will; HE, Baogang. Oxford: Oxford University Press, 2005.

MAHMUD, Tahir (Ed.) **Minorities and the State at the Indian Law.** Nova Delhi: Institute of Objective Studies, 1991.

MALAKHOV, Vladimir; OSIPOV, Alexander. The Category of Minorities in the Russian Federation: A Reflection on Uses and Misuses. *In: **International Obligations and National Debates: Minorities around the Baltic Sea.*** ÁKERMARK, Sia Spiliopoulou [*et al.*] (Eds.). Mariehamn: Åland Islands Peace Institute, 2006.

MARQUES, Carlos Eduardo; GOMES, Lílian Cristina Bernardo. A Constituição de 1988 e a ressignificação dos quilombos contemporâneos: limites e potencialidades. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 81, p. 137-255, 2013.

MULLALY, Siobhan. Feminism and Multicultural Dilemmas in India: Revisiting the Sha Bano Case. **Oxford Journal of Legal Studies**, v. 24, n. 4, p. 671-692, 2004.

NUSSBAUM, Martha C. **The Clash Within: Democracy, Religious Violence, and India's Future.** Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2009.

OLIVEIRA NEVES, Lino João de. The Struggles for Land Demarcation by the Indigenous Peoples of Brazil. *In: **Another Knowledge is Possible. Beyond Northern Epistemologies.*** SANTOS, Boaventura de Sousa. Londres: Verso, 2007.

OSIPOV, Alexander. National Cultural Autonomy in Russia: A Case of Symbolic Law. **Review of Central and East European Law**, v. 35, p. 27-57, 2010.

PARLAMENTO EUROPEU. Departamento de Políticas Públicas do Diretório Geral para Políticas Externas. **The situation of national minorities in Crimea following its annexation by Russia.** 2016.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2015.

POMERANZ, William E. Judicial Review and the Russian Constitutional Court: The Chechen Case. **Review of Central and East European Law**, v. 23, n. 1, p. 9-48, 1997.

PRINA, Federica. Homogenisation and the “New Russian Citizen”: A road to stability or Ethnic Tension? **Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe**. v. 10, n. 1, p. 59-93, 2011.

PRINA, Federica. **Protecting the Rights of Minorities and Indigenous Peoples in the Russian Federation: Challenges and Ways Forward**. Budapeste: Minority Rights Group Europe, 2014.

PRINA, Federica. **The Position of National Minorities in Putin’s Russia: Uniformity or Diversity?** [*Working Paper* n. 15/08]. Maastricht, Holanda: Fundação Cícero, 2015.

RANI, Bitto. Legal pluralism, cultural diversity and rights of minorities in Multicultural Society; Revisiting the Rights of Indian Muslims as Minorities to Follow their Personal Law. **International Journal of Humanities, Social Sciences and Education**, v. 2, n. 2, p. 93-108, 2015.

REPÚBLICA DA ÍNDIA. **National Census**. 2001.

REPÚBLICA DA ÍNDIA. **The Constitution of India**. 24 jan. 1950.

REPÚBLICA DA ÍNDIA. **The National Commission for Minorities Act**. 17 maio 1992.

REPÚBLICA POPULAR DA CHINA. **China’s Constitution of 1982 with Amendments through 2004**. 14 mar. 2004.

REPÚBLICA POPULAR DA CHINA. *Law of the People’s Republic of China on Regional National Autonomy*. 31 maio 1984.

SAUTMAN, Barry. Scaling Back Minority Rights? **Stanford Journal of International Law**, v. 46, n. 1, p. 51-120, 2010.

SAUTMAN, Barry. A US/India Model for China's Ethnic Policies? Is the Cure worse than the disease? **University of Pennsylvania East Asia Law Review**, v. 9 p. 89-159, 2014.

SAUTMAN, Barry. Ethnic Law and Minority Rights in China: Progress and Constraints. **Law & Policy**, v. 21, n. 3, 1999.

SHIRAIISHI NETO, Joaquim. "Novas Sensibilidades" Velhas decisões: notas sobre as recentes transformações jurídicas. **Sequência**, n. 62, p. 79-96, 2011.

SHIRAIISHI NETO, Joaquim. **O direito das minorias**: passagem do "invisível" real para o "visível formal". Manaus: Edições UEA, 2013.

SMITH, David J.; HIDDEN, John. *Ethnic Diversity and the Nation State*: National cultural autonomy revisited. Nova Iorque: Routledge, 2012.

SOUZA ALVES, Rodrigo Vitorino. Diversidade cultural e o direito à autodeterminação dos povos indígenas. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 16, n. 110, p. 725-749, 2015.

TIM, Yuen Siu. Ethnic Minority Policy of People's Republic of China: An overview. [**Research Report** HKIEd8001-PPR-2]. The Hong Kong Institute of Education, Hong Kong, China.

TORODE, Nicky. National Cultural Autonomy in the Russian Federation: Implementation and Impact. **International Journal on Minority and Group Rights**, v. 15, p. 179-193, 2008.

UNIÃO DAS REPÚBLICAS SOCIALISTAS SOVIÉTICAS. **Constituição da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas**. Moscou: Novosti Press Agency Publishing House, 1985.

TROCHEV, Alexei. **Judging Russia: Constitutional Court in Russian Politics, 1990-2006**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

VEIGA, Sandra Mayrink. Relatório Final da Pesquisa 'O Censo Quilombola' e relatórios específicos dos Quilombos de Brejo dos Crioulos, Kalunga e Santarém. **Combate Racismo Ambiental**. Entrevista concedida a Tania Pacheco. Publicada em 18 dez. 2013.

WANG, Linzhu. The Identification of Minorities in China. **Asian-Pacific Law & Policy Journal**. v. 16, p. 1-21, 2015.

WILKINSON, Steven Ian. India, Consociational Theory, and Ethnic Violence. **Asian Survey**, v. 40, n. 5, p. 767-791, 2000.

WU, Xiaogang; SONG, Xi. Ethnicity, Migration, and Social Stratification in China: Evidence from Xinjiang Uyghur Autonomous Region. [**Research Report** 13-810] Universidade de Michigan Institute for Social Research, Ann Arbor, Estados Unidos da América, 2013.

YAZ'KOVA, Alla A. Russia and its Minorities: an overview of existing and potential ethno-political conflicts. **Innovation**, v. 19, n. 3/4, p. 273-282, 2006