

# 巴西印第安人现状和政府的相关政策

周 世 秀

**主要观点** 近年来,经学者深入内地考察,目前巴西境内印第安人总数为 33 万,而不是一般认为的 20 万左右;印第安人遍布全国各地,而以北部区和中西部区居多,全国半数印第安人生活在亚马孙热带雨林区,共有部族 215 个,其中人数在 5 000 人以上的部族有 10 个,使用语言达 170 种,部族人数最少的在 12 人以下;目前尚有 60 多个离群索居的印第安部族未与外部社会发生接触。巴西联邦政府成立后,采取了更为现实的印第安人政策:一是使印第安人在文化教育方面享有平等的公民待遇,二是成立了专门的印第安人管理机构。近年来,采取的政策措施有:宪法承认印第安人的种族性和尊重种族的必要性,在 1988 年宪法中首次专列印第安人问题一章,对其地位、权益、义务和文化价值予以承认和肯定;加快了对印第安人保留地的勘界工作,政府承认 561 个保留地,其中 315 个已完成勘界;重视对印第安人的文化教育,加快其人才培养,1998 年巴西在校生中,有 71 766 名印第安人学生;加强国际合作,利用国外资金促进对印第安人保留地的开发。

**关键词** 巴西 印第安人 现状 政府政策

**作者** 湖北大学人文学院,教授。(武汉 430062)

号称“人种熔炉”的巴西位于南美洲的东部,面积 851 万多平方千米,人口 1.625 亿(1998 年),是发展中的大国。巴西最早的居民是印第安人。据估计,1500 年葡萄牙航海家卡布拉尔到达巴西时,当地的印第安人人数约为 100 万~300 万,部落语言达 1 175 种。500 年来,经过殖民时期、帝国时期和共和时期,特别是 20 世纪以来巴西社会经济的演进,印第安人的政治、经济和社会情况也发生了巨大的变化。巴西印第安人现状如何,巴西政府为保护印第安人的合法权益、促进印第安人及其居住地区的现代化采取了哪些新的政策措施,本文将对此做些分析与探讨。

1500 年葡萄牙人到达巴西时,当地土著居民印第安人广泛分布在这块盛产红木的“圣十字地”(巴西最初的名称)上。当时,印第安人的社会组织尚处于原始公社制度阶段,公社社员一律平等,部落公社的生活基础是共同劳动。劳动果实由公社成员共同享有。那时的巴西,可说是印第安人自由生活的一片乐土。对于那些初临大陆的欧洲人,“土著居民也相当温顺,而且高兴看到外国人,也乐于

1998 年《四月年鉴》,第 98 页,巴西四月出版社,1998。

巴西《圣保罗州报》,1996 年 12 月 8 日。

满足他们的愿望并同他们友好”。但是，友善纯朴的印第安人很快便遭到厄运。首先，在当时的欧洲人眼里，印第安人与旧大陆没有联系，依据亚当·夏娃繁衍人类的传统观念，他们把印第安人视为异类；其次，更重要的原因是，对于当时处于资本原始积累阶段、以掠夺金银财富为目的的欧洲殖民者来说，印第安人正是他们可以驱使奴役的劳力。葡萄牙人占领巴西后，先是强迫印第安人砍伐巴西木，后来又驱赶他们进入蔗糖种植园从事繁重劳动。繁重的劳动、野蛮的屠杀以及白种人带来的疾病使印第安人人口锐减。印第安人不堪奴役，纷纷逃往常人难以深入的内地丛林隐匿，亚马孙热带雨林区成了巴西印第安人的主要栖息地，有关他们情况的信息便变得更加扑朔迷离。

对巴西印第安人的第一次科学考察是在1884年。当年，德国人卡尔·冯·斯特因克服重重困难，深入巴西内地与印第安部落接触。他根据实地考察，把巴西印第安人分为4大部族，它们是图皮-瓜拉尼族、热族（或称塔比亚族）、努亚努阿克族（或称马依布雷族）和卡拉依巴族（或称卡里巴族），分为两大语系（图皮语系和马克罗-热语系）。在卡尔·冯·斯特因之后100多年来，有不少巴西的和外国的人类学家进入巴西丛林地带考察，逐步弄清了巴西印第安人的社会组织、生活方式、风俗习惯、文化信仰以及语言特征等。在这些巴西人类学家中，被称为“印第安人之友”的西特莱·波苏埃罗最为著名。波苏埃罗于1942年生于巴西东南部比较发达的米纳斯吉拉斯州，1967年开始从事对印第安人的研究和保护工作。由于他热心于探访那些远离现代文明、离群索居的印第安人小部族，因而经历了很多艰难险阻甚至生命危险。从事土著工作以来，波苏埃罗罹患疟疾36次，遭受无数次毒蛇猛兽的袭击，在与处于“野蛮”状态的印第安人的接触中更是险象环生。1984年，他被马托格罗索州的印第安人部落

囚禁达21天，其间好几次差点被土著人用棍棒活活打死。近些年来，巴西人对居住在巴西-秘鲁边境上的科鲁布斯部族讳莫如深，因为该部族拒绝外人深入其村落，十几年来用毒箭杀死了数百名白人。1996年，波苏埃罗主动请缨对该部族进行探险调查。由于波苏埃罗已对科鲁布斯部族的习俗作过大量研究，在接近该部族时命令探险队员齐声高唱以示友好，终使科鲁布斯部族敌意大减。经过6个多月的耐心接触，科鲁布斯人的酋长终于允许探险队进入其居住地进行考察。这是科鲁布斯人第一次与白人发生接触。当时，美国《国家地理》杂志特地国际互联网上开辟专栏逐日报道波苏埃罗的活动，使这次探险活动成了人类学历史上的一件盛事。1998年4月15日，西班牙将“巴托洛梅·德拉斯卡萨斯奖”授予波苏埃罗，以表彰他对土著工作的献身精神。

经过人类学家的不懈努力，巴西印第安人的现状已初步考察清楚。目前，巴西境内印第安人的总数为33万人（过去一般估计为20万人左右），占巴西总人口的0.2%。印第安人的出生率为57‰，远高于白人的出生率17‰。印第安人几乎在巴西全国各地均有分布，以北部、中西部各州居多，其中在亚马孙热带雨林区的印第安人占全部印第安人的半数以上。根据全国印第安人基金会的调查，目前巴西境内已经过探查的印第安人部族共有215个。其中人数在5000以上的、较大的印第安人部族有10个，他们是：瓜拉尼人（Guaranis）、亚诺玛米人（Yanomamis）、卡因干戈斯人（Caigangues）、马古西人（Macuxis）、蒂库纳人（Ticunas）、波蒂瓜拉人（Potiguaras）、萨达莱莫艾人（Sataré'-

特韦：《普通宇宙志》，第37页，巴黎，1953。

巴西《美洲华报》，1997年6月14日。

《巴西利亚邮报》，1998年4月16日。

同。

《巴西利亚邮报》，1997年10月5日。

m aue's)、瓦皮沙纳人(U apixaras)、特雷诺人(Terenas)和沙万特人(Xavantes)。最小的印第安人部族是阿帕赖人(Aparais)和茹马人(Jumas),人数均在12人以下。有迹象表明,尚有60多个离群索居的印第安人部族还没有与外部社会发生过任何接触。

科学考察证实,巴西各部族和各村落的印第安人在风俗习惯、文化信仰和社会经济方面并非完全一致,有的差异颇大。比如在语言方面,215个印第安人部族就有170种语言。不过,就大多数印第安人部族而言,在他们之中存在某些共同的特征。比如印第安人部族各村落的居民人数一般为30~100人。每个村落的居民以血缘关系为纽带,并以此制约着本村落的男女关系和劳动分工。一般地说,每个村落都有自己的信仰体系,据此决定人与动物以及人与神之间的关系。

## 二

巴西官方对待印第安人的政策,有一个历史的发展过程。

殖民地时代初期,葡萄牙当局将印第安人视为异教徒,因而长期鼓励白人捕捉印第安人为奴。印第安人为争取自由,被迫举行暴动,反抗葡萄牙殖民者的压榨与灭绝政策。18世纪下半叶,葡萄牙国内发生了带有开明专制主义性质的“庞巴尔改革”,殖民当局对待印第安人的政策也开始发生变化。1758年,葡萄牙殖民当局以法令形式承认印第安人为自由人,印第安人奴隶获得解放。该法令规定在每个印第安人村落设立一个管理员,其职责是引导印第安人接受文明习惯。在遴选殖民地官员方面,白人与印第安人妇女的后代优先于其他混血种人。但“庞巴尔改革”很快被葡萄牙封建顽固势力扼杀,殖民当局再次鼓励欧洲移民组成“班德拉队”猎捕印第安人,被捉到的印第安人可能被囚禁15年,这实际上又把印第安人置于奴隶地位。

1822年巴西独立建立帝国后,上述情况基本没有改变。直到19世纪中期随着共和运动的深入,印第安人问题才又引起社会各界的关注。1834年,国会出台“补充法令”,印第安人的景况开始有所改善。该法令赋予政府“教化”印第安人的职责,此后还陆续制订了一些有关印第安人权利、义务和劳动报酬的具体规定。1845年巴西国会通过一项法令,决定在各省设立“印第安人事务主任”,其任务是将本省范围内长期游弋迁徙的印第安人安置在比较固定的地方,照顾印第安人孤儿,征召印第安人服役,按照有关劳动报酬的规定,将印第安人纳入公共和村落的社区服务工作中。与此同时,监督各地庄园主,要求他们对有过失的印第安人的囚禁时间不得超过8天。然而,由于巴西地域辽阔,封建寡头势力强大,印第安人的权利很难得到保证。如1850年巴西议会通过的一项关于确定印第安人土地的法令就被封建庄园主所利用。该法令规定经政府让与印第安人居留的土地为私人土地。于是,临近印第安人居留地的庄园主便开始蚕食这些土地。不久,原本由政府掌握用于安置和教化印第安人的土地逐步被白人庄园主所霸占,印第安人仍处于无处安身的境地。

1889年,巴西联邦共和国宣告成立。巴西社会经济的发展,推动着政府采取更加现实、更为进步的印第安人政策。在巴西共和国阶段初期,政府关于印第安人的政策体现出两大特点。一是在文化教育方面,印第安人开始享受到比较平等的国民待遇。共和国成立后,实行政教分离政策,天主教会在教育领域的影响减退,印第安人可以接受到现代文明的教育,而不是像过去那样,由传播“上帝福音”的传教士单纯进行宗教教育。科学的和实

《历史一瞥》,巴西全国印第安人基金会编,1998。

“班德拉”是葡萄牙语“旗帜”的音译。殖民时期的捕奴队均有队旗,故名。

用的文化知识,为改变印第安人的落后状况开始铺垫着真正的基础。二是设立全国性的印第安人管理机构,巴西政府实行的印第安人政策开始规范化。这是根据当时的实际情况而做出的正确选择。20世纪初,随着巴西现代化建设的加速,各州在开发建设中与印第安人发生的冲突日渐增加,如巴拉那州和圣卡塔琳娜州的印第安人拒绝从划分给德国和意大利移民的土地上迁走,米纳斯吉拉斯州的波图古多斯人和圣保罗州的卡因干戈人为保护自己的土地,甚至采取了武力反抗的方式。这些冲突在巴西各州形成社会热点,并在中心城市引起报刊上的大辩论。一些人权组织也活跃起来,呼吁政府给印第安人以更多的关注。在这种情况下,巴西政府于1910年7月20日组建了保护印第安人事务局,统一协调和处理全国的印第安人事务。这一机构的成立,标志着巴西官方真正开始正视涉及印第安人土地、文化、权利等问题。数十年来,保护印第安人事务局做了大量工作,最突出的是制订并实施了保护印第安人文化传统和风俗习惯的政策。但由于经费困难,工作很难继续发展。1967年,巴西政府决定,成立全国印第安人基金会,替代保护印第安人事务局。由于直到1985年巴西被军政权所控制,军政府专注于经济问题,对包括印第安人事务在内的社会问题不太关心,全国印第安人基金会在印第安人事务上没有大的作为。

### 三

近10多年来,巴西政府针对印第安人事务中的突出问题,采取了一些新的政策和措施,进一步把印第安人问题纳入了法制轨道,对推动印第安人及其居住地区社会经济的发展起了很好的作用。这些新的政策和措施主要体现在以下几个方面。

(一) 宪法确立印第安人的社会地位及权益和义务

巴西实现共和后,政府曾发布不少有关印第安人问题的政策和法令,但这些政策和法令多为权宜之计,印第安人的社会地位及权益和义务等根本问题并没有在宪法中得到体现,从而反过来妨碍了巴西政府对印第安人政策的制定和贯彻落实。1988年,巴西议会修改宪法,新增一章专门论述印第安人问题,这在巴西历史上尚属首次。<sup>10</sup>1988年宪法第一次公开宣布“印第安人享有对其传统居住土地的初始权”。根据这部宪法,尽管印第安人栖息地的土地从根本上讲归国家所有,但印第安人对在他们栖息地利用土地和河流取得的财富拥有部分收益权。这部宪法还承认印第安人的种族性和尊重其种族的必要性。而此前,巴西民法一直认为印第安人是一个没有自立能力的种族,在其汇入巴西社会现代生活主流之前,需要政府加以关照保护,等等。巴西政府在立法方面的这一重大改变,反映了主流社会对印第安人地位、权益、义务以及文化价值的承认和肯定。这不仅有利于改善印第安人目前的处境,更为政府制定和实施比较正确的切合实际的印第安人政策奠定了基础。90年代巴西政府有关印第安人的一些重要政策的相继出台就说明了这一点。

(二) 加快建立印第安人保留地,积极进行勘界工作

虽然1971年巴西就宣布对印第安人实行保留地政策,并确定由全国印第安人基金会负责勘界工作,但由于种种原因这一工作进展迟缓。进入90年代,巴西政府对勘界工作规定了完成期限,从1990年开始,设立印第安人保留地及勘界工作加快了步伐。截止目前,巴西政府确定有印第安人部族居住的地方共561个,总面积为84 153 102公顷,占全国总面积的9.89%。<sup>11</sup>印第安人保留地的勘界工作也从1990年开始加紧进行。在当时

10 同,第99页。

11 《政府的行动》,巴西全国印第安人基金会编,1998。

的科洛尔政府(1989~1992年)推动下,在全国13个州勘定了71个印第安人保留地,并决定亚诺玛米族印第安人保留地的面积为940万公顷,此外还划定了兴古河流域国家公园。在伊达玛·佛朗哥任总统期间(1992~1994年),又批准了19个印第安人保留地,勘定了39个印第安人保留地的面积。印第安人保留地的设置和勘界工作,有利于安顿印第安人,保护他们的合法权益不受侵犯,有利于保护生态环境,防止乱垦滥伐。1995年卡多佐政府上台后,因议会旷日持久地讨论有关印第安人保留地政策的1775号法令,勘定工作没有大的进展。1775号法令建议在一些印第安人保留地留置“商业利益地带”,以加速这些地区的开发。由于这个法令涉及印第安人保留地的木材、矿藏和土地,因而法令付诸讨论后出现了复杂的情况,勘界工作上再次陷于停顿。据全国印第安人基金会估计,80%的已认定的印第安人保留地可能受到经济开发者的“光顾”。1775号法令通过后,按该法令的规定,勘界工作参考人种学、生态学、社会学、土壤学和环境学的研究结论以及历史背景等重新进行,并查明在500多块有印第安人部族居住的地方,半数已被采金者、伐木者和放牧者所侵入。根据1775号法令,在印第安人保留地进行的探矿、水力开发等活动须经国会讨论通过,任何私人企业的自主开发活动应视为无效。据此,全国印第安人基金会采取了“亚诺玛米行动”,将采金者从罗赖马州亚诺玛米族印第安人保留地逐出。截至1998年年底,在政府承认的561个印第安人保留地中,已有315个完成了勘界任务。

(三)重视印第安人文化教育事业,加快印第安人人才的培养工作

这一措施体现在两个方面:一是从立法方面强调对印第安人进行文化教育事业的重要性,二是政府机构采取各种具体措施推动印第安人文化教育事业的发展。巴西宪法第

206条规定:“教育的多元化应成为指导学校教育的指导思想之一”。第210条第二款规定:“确保在印第安人基础教育中使用印第安人语言”。1991年巴西国会通过的26/91号法令,授权教育部、各州市教育局对印第安人进行学校教育的工作。1996年通过的关于巴西人权的1904/96号法令,再次强调了印第安人接受教育的权利。根据政府法令和相关的部级文件,巴西教育部制定并实施了“培训印第安人学校教师项目”“资助一、二、三年级印第安人学生项目”“多文化间教育项目”“印第安人教师享受同等待遇”等具体措施,并在很多印第安人村落开展了用印第安语扫盲的工作。有的州还专门开设了指导印第安人生产活动的广播电台,帮助印第安人制定发展经济的计划。文化教育事业的发展,引起印第安人保留地的深刻变化。通过培训教师,带回了现代文明的影响。经过文化学习的印第安人青年,扩大了印第安人在巴西社会的就业面,有的甚至跻身于医师、商人和律师行列。据统计,1998年全国在校生中,印第安人学生已达71766名。<sup>12</sup>在一些印第安人保留地还出现了现代村落,并通过公路与外界建立起了紧密的联系,为当地社会经济的进一步发展创造了条件。

(四)加强国际合作,利用国外资金促进印第安人保留地的开发

巴西印第安人保留地面积辽阔(相当于法国和英国面积的总和),对其开发所需费用浩大。据全国印第安人基金会1992年估算,仅勘界工作所需经费就达5200万美元,而巴西政府仅能支付330万美元。另据报道,巴西政府每年拨给全国印第安人基金会的经费,也仅占该基金会预算资金的30%。<sup>13</sup>可见,巴西作为一个发展中国家,其资金的短

<sup>12</sup> 《印第安人土地》,巴西全国印第安人基金会编,1998。

<sup>13</sup> 同。

缺,严重地制约着印第安人保留地的开发工作。鉴于印第安人大部分居住在亚马孙热带雨林区的7个州,而国际社会对那里的生态平衡比较关心,巴西政府在开发印第安人保留地的工作中开展了积极的国际合作,并已取得了明显的实效。比如,从1990年开始,巴西政府即向西方七国首脑会议提出资助巴西保护热带森林资源的申请,强调保护热带森林资源、保护生物多样性、减少碳排放量污染对人类社会的重要意义。后来,七国代表与巴西代表团在日内瓦举行了专业对口会谈,确定第一阶段资助巴西保护热带森林资源项目的资金为2.5亿美元,首先由世界银行划拨5000万美元建立该项目的基金,以便尽快开展工作。1994年,巴西政府又提出了一个规划亚马孙地区印第安人土地的项目,所需资金为2200万美元。经过协商,德国银行贷款1660万美元,世界银行贷款210万美元,使这个项目的大部分资金得到落实,推动了勘界工作的正常进行。<sup>14</sup>

综上所述,巴西政府的印第安人政策有一个历史的发展过程,而且在逐步完善,逐步切合实际。这对保护印第安人的合法权益、保护印第安人居留地的生态环境、促进印第安人及其居住地区的现代化起到了有益的作用。但是,民族问题的解决、少数民族地区的发展,与所在国家的社会进步息息相关。巴西

作为一个以大地产权制为特征的私有制国家,其社会经济被大庄园主所操纵,实际上,政府和有关当局制订和实施的有利于印第安人的政策措施常常遭到大庄园主阶级的阻挠破坏。更有甚者,侵犯印第安人保留地、杀害印第安人的事件从未间断。据巴西印第安人传教理事会公布的报告《攻击印第安人的暴力》称,“仅1996年,就发生了138846次侵犯印第安人保留地的事件,涉及全国215个印第安人部族中的121个。与1995年相比,杀害印第安人的事件上升了92%。”<sup>15</sup>另据报道,“印第安人经常遭到采金者、庄园主和冒险家的侵害。由于连在自己传统居留地的安全也无法得到保证,10年来,仅马托格罗索州卡约瓦族印第安人中就有30人选择了自杀之路。”<sup>16</sup>土地和家园是解决印第安人问题的基础,如果这一基础还存在着问题,涉及印第安人居留地的生态环境、文化教育、经济发展等问题的解决就更待时日了。

(责任编辑 雁南)

---

<sup>14</sup> 同11。

<sup>15</sup> 《巴西利亚邮报》,1997年12月6日。

<sup>16</sup> 同。