

## O índio sabe, o índio faz:

### Os dilemas da participação indígena nas políticas públicas

*Fabio Vaz Ribeiro de Almeida*<sup>1</sup>

#### *Introdução*

A participação indígena em comissões e programas de governo é hoje uma realidade. Mas que tipo de participação é essa? Nos últimos anos, as organizações indígenas têm se relacionado basicamente de duas formas frente ao Estado Nacional. A primeira delas é atuando como agências implementadoras, como é o caso dos convênios com a Fundação Nacional de Saúde (Funasa). A outra, através da participação em comissões que analisam e direcionam a implementação de ações ou mesmo a política indigenista como um todo. Essa relação, no entanto, parece padecer de problemas sérios tanto em um caso como no outro.

Este artigo pretende esmiuçar os principais desses problemas, que dizem respeito, por um lado, à forma como tais relações são construídas, na lógica da cooptação que sempre presidiu a ação do Estado junto a umas poucas lideranças, ou na de uma participação apenas legitimadora do processo, ou ainda colocando o movimento indígena em xeque através do dilema entre fazer o papel do Estado ou deixar como está. Por outro lado, esses problemas refletem também as inconsistências que vemos na ação política do movimento indígena, entre as ideias que a sustentam e sua prática.

Por fim, procuraremos apontar os principais desafios, tanto do Estado como do movimento indígena, na construção de uma efetiva participação indígena nas políticas públicas.

Para início de conversa, gostaria de apontar que a maior parte do que aqui está exposto não é novo em termos das análises, pois muitos já trataram esta

---

1 Fabio Vaz Ribeiro de Almeida é antropólogo, assessor técnico do PDPI (2000-2008), atualmente coordenador executivo do Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN).

questão.<sup>2</sup> Talvez todos partilhemos de boa parte das ideias que serão levantadas, mas as instituições nas quais trabalhamos ou militamos continuam a atuar praticamente sem levá-las em conta. Talvez isso ocorra porque os atores têm grandes dificuldades em lidar com o papel que devem desempenhar – nos órgãos públicos, nas organizações não-governamentais (ONGs) ou mesmo no âmbito das organizações indígenas – na promoção de uma participação indígena qualificada, quando de sua relação com as políticas públicas que os afetam.

Está claro que é sempre muito difícil fazer uma análise crítica, e construtiva, de processos vividos por atores que consideramos aliados, ou mesmo por instituições das quais o próprio antropólogo é membro. A análise que se segue deve ser entendida, portanto, como um esforço para superar a falta desse olhar crítico, de resto não tão absoluto se o objeto é um programa do Estado, mas praticamente inexistente se estivermos falando do movimento indígena. Pretende, portanto, contribuir para o avanço rumo ao protagonismo indígena<sup>3</sup> na relação dos povos e comunidades indígenas com o Estado brasileiro.

A partir dos anos 1990, o fortalecimento da sociedade civil de maneira geral e do movimento indígena especificamente, gerou uma inegável ampliação da participação social em programas de governo. O acesso a vagas em comissões consultivas ou deliberativas, assim como a conquista de espaços nas discussões de políticas públicas que os atingissem, foram comemorados pelos próprios índios como avanços na direção do protagonismo indígena. Antropólogos e outros profissionais que atuam nesta interface entre povos indígenas e as políticas públicas que os afetam, seja do lado da ação de governo, seja na qualidade de assessores das organizações indígenas, também fizeram coro com esta interpretação. E, em uma visão mais ampla do processo histórico, estavam certos. Do ponto de vista de uma “guerra de posições”, como chamaria Gramsci,<sup>4</sup> estavam em melhor posição que a anterior. Ou seja, cada espaço aberto foi sendo conservado e ampliado, na medida do possível ou da força que o movimento indígena tinha no momento, às vezes com retrocessos.

Durante muito tempo, o principal órgão responsável pela ação de política indigenista se mostrou bastante refratário a este tipo de “liberalidade”, principalmente devido ao fato de que, mesmo a partir da retomada da democracia

---

2 A este respeito, cf., por exemplo, C. N. I. de Sousa, A. C. de Souza Lima, F. V. R. de Almeida & S. Wentzel (orgs), *Povos indígenas: Projetos e desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Contra Capa, 2007.

3 Cf. D. Secchi, “Política de educação escolar indígena: Nos caminhos da autonomia”, Caxambu, XXVIII Reunião Anual da Anped, out 2005.

4 Apud C. N. Coutinho, *Gramsci*, Porto Alegre, L&PM, 1981, pp. 103-110.

no país, a ideologia de tutela – forjada durante todo o século XX e consolidada, durante a ditadura, em uma legislação que permanece até hoje no Estatuto do Índio – não se coaduna facilmente com o protagonismo de quem haveria de estar no papel de tutelado.

Essa situação foi sendo revertida a partir, principalmente, da mobilização social, que se inicia ainda na década de 1970, mas que foi fundamental para as conquistas obtidas dentro da nova Constituição de 1988.<sup>5</sup> A Constituição dá fundamento legal para uma mudança que se reflete hoje em uma crescente demanda por quadros indígenas qualificados para discutir as políticas públicas em diferentes espaços. Mas que tipo de representação se pretende que o movimento indígena seja capaz de assumir?

### *Que representação está sendo demandada?*

A despeito do enorme avanço que a participação indígena na discussão das políticas públicas que os afetam possa representar, é legítimo nos questionarmos sobre como ela tem ocorrido. Desse modo, acreditamos que poderemos superar alguns dos atuais desafios presentes para a efetiva participação indígena qualificada.

Em primeiro lugar, há hoje diversas iniciativas como o Programa Demonstrativo dos Povos Indígenas (PDPI), o Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL), a Carteira Indígena, o Projeto de Estruturação do Sistema de Vigilância em Saúde (Vigisus II) e outros, a maioria forjada sob a influência da cooperação internacional, com a participação – paritária ou não – dos índios em comissões decisivas na aprovação das propostas a serem implementadas. Mas, dadas as condições da gestão destes programas, a participação possível – de indígenas e de representantes governamentais – é bastante limitada. Consideramos que um dos principais limitadores desta participação está relacionado à qualidade das discussões que acontecem nestas comissões, dado o tamanho limitado das equipes e

---

5 Poucos trabalhos acadêmicos se debruçam sobre o movimento indígena ou sobre a relação que este tem com as políticas públicas. Citamos especialmente os que tratam especificamente da matéria: D. Secchi, *op. cit.*; M. H. O. Matos, “Rumos do movimento indígena no Brasil contemporâneo: Experiências exemplares no Vale do Javari”, Campinas, Unicamp, 2006, tese de doutorado; A. C. de Souza Lima & M. Barroso-Hoffmann (orgs), *Etnodesenvolvimento e políticas públicas*, Rio de Janeiro, Contra Capa, 2002; *idem*, *Estado e povos indígenas*, Rio de Janeiro, Contra Capa, 2002; *ibidem*, *Além da tutela: Bases para uma nova política indigenista*, Rio de Janeiro, Contra Capa, 2002.

a consequente impossibilidade de preparar informações qualificadas e antecipadas para que sejam discutidas.

Na minha experiência no PDPI, por exemplo, algumas vezes foram encaminhadas cópias dos projetos no dia mesmo em que a comissão se reunia, não tendo os membros o tempo mínimo para estudá-los. Outro fator importante de limitação da participação nestas comissões é a difícil equação entre a quantidade de temas complexos em debate e o limitado tempo para isso. Muitas discussões são feitas apressadamente, sendo preteridas por temas onde o interesse político das lideranças ou autoridades presentes é maior.

Como representante do Ministério do Meio Ambiente (MMA) na comissão do PPTAL, minha dificuldade não era menor que a dos índios. Em todos esses casos, os “conselheiros” são frequentemente chamados a opinar sobre algo que já está decidido. Na verdade, são chamados a legitimar uma decisão em curso e, como não é oportuno inviabilizar a ação por conta da forma como foi decidida, acaba por cumprir esse papel.

Essa situação já é bastante incômoda quando ocorre nesse tipo de programa. Contudo, um membro do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (Cgen) que discute temas extremamente técnicos como o acesso aos recursos genéticos presentes em terras indígenas (TIs), deve sentir uma dificuldade ainda maior. Nesse caso, existe ainda o problema da pequena quantidade de técnicos indígenas bem formados e capazes de acompanhar todas essas questões, mas a isso voltaremos adiante.

Mas será que essa limitação das equipes é intencional? Porque, se for este o caso, então tudo muda de figura! Será que o Estado brasileiro está dando prioridade para aprofundar a relação dialógica com esses povos? E, mais ainda, será que o Estado considera que o diálogo tem um papel importante a jogar na promoção do bem-estar destas populações etnicamente diferenciadas? A situação da Fundação Nacional do Índio (Funai), e de seu quadro de funcionários – que permanece deficitário e, às vezes, desqualificado há tanto tempo –, parece indicar que não.

Os problemas até aqui apontados, no entanto, são apenas indicativos dos desafios de um tipo de comissão da qual participam os indígenas. Da mesma forma, na Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI) – importante comissão criada pelo Estado –, a participação indígena e indigenista está garantida de forma paritária em relação aos membros governamentais, mas os problemas decorrentes desta participação não são menores.

Tendo participado como representante avulso do MMA em algumas ocasiões, pudemos perceber claramente como é levada à CNPI a discussão de *todos* os temas ligados a questão indígena. Isso implica que nenhum pode ser discu-

tido em profundidade. Uma pauta carregada e que nunca chega ao seu fim é a melhor maneira de impedir que as discussões tenham conteúdo. Se qualquer tipo de diálogo entre governo e sociedade civil for remetido à comissão, não haverá tempo para que sejam discutidas questões maiores, para as quais a comissão deveria ser referência.

Por outro lado, nas reuniões da referida comissão, poucos são os representantes do governo que têm disposição para debater posições com o movimento indígena e seus aliados. Isso parece acontecer pelo fato de que qualquer posição diferente é encarada como afronta, ação de pessoas que defendem os interesses anti-indígenas. Essa postura equivocada – de parte a parte – transfigura a comissão em espaço de monólogos – ao invés de diálogos –, onde todos dissimulam um possível consenso para, no momento seguinte, constatarem um mal-entendido. Este foi o caso, por exemplo, da decisão de não discutir o projeto de mineração em TIs senão dentro do Estatuto das Sociedades Indígenas.

Assumo, aqui, que a representação indígena que está sendo demandada pelo Estado brasileiro, ao invés de garantir o protagonismo indígena, é pouco mais do que uma representação “para inglês ver”. Não faço referência apenas à cooperação internacional, mas à sociedade brasileira como um todo e, principalmente, ao movimento indígena organizado, que ao participar permanece “domesticado”.

### *A participação das organizações indígenas como executoras de políticas públicas*

Outra forma de participação – instaurada durante o governo Fernando Henrique e rapidamente transformada em regra – é a terceirização de serviços de responsabilidade do Estado. Estes serviços foram aos poucos repassados a organizações locais, indígenas ou não. Não vou aqui aprofundar essa discussão, mas muitas organizações que tomaram para si essas tarefas foram seduzidas pelos recursos envolvidos, e que viabilizava não apenas a ação de assistência, mas ainda uma ação política junto a suas bases. Talvez os altos salários oferecidos também tenham sido um atrativo a mais.

A principal manifestação dessa outra forma de atuação foram os convênios com a Funasa. Como resultado dessa “parceria”, muitas importantes associações regionais acabaram falindo, ao serem “contaminadas” pelos problemas administrativos que tais convênios trouxeram. Faliram por motivos diversos, mas talvez o mais importante deles seja o fato de que a ação lhes tomou boa parte do tempo e esforço, e o que era para ter um impacto político positivo,

acabou sendo desmobilizador. Ademais, aconteceram casos de desvio de recursos e, principalmente, de processos na Justiça do Trabalho sobre organizações que, depois de finalizado o convênio, não tinham sequer como se defender, visto não disporem de advogados. No caso do Conselho Geral da Tribo Ticuna (CGTT), por exemplo, um contador, depois de receber todos os seus direitos trabalhistas, teria entrado em juízo e obtido uma indenização de cerca de R\$ 80 mil. Essa dívida coloca em risco não apenas a atuação política do CGTT, mas o seu patrimônio, incluindo o Museu Magüta.

De qualquer forma, e mesmo tendo sido procurada uma inflexão neste quadro de terceirização para ONGs, muitas organizações indígenas continuam pretendendo manter uma situação que em quase todos os casos mostrou-se desastrosa. Deveriam sim estar discutindo os modelos a serem implementados em substituição aos atuais, pois o processo de municipalização talvez seja ainda mais desastroso, bem como lutando para que a Funasa assumisse os passivos trabalhistas dos convênios antigos.

Habitados a lidar com pessoas que, sob o argumento da autonomia indígena preferem “esquecer” as reais limitações e os problemas que irão enfrentar, as lideranças indígenas assumem a postura de que sabem e podem fazer qualquer coisa, de que os índios sabem o que é melhor para si. Tal postura, frequentemente, mostra-se ineficiente, principalmente em se tratando de populações que não dominam todos os códigos necessários para a compreensão do problema – sempre associado ao contato –, e vem agravada pela postura de “saberem” sempre o que é ou não necessário, não precisando de intermediários.

Participação aqui significou, portanto – ao contrário do que o protagonismo indígena levaria a acreditar –, um enfraquecimento do movimento social.

### *E qual é a qualidade dessa representação?*

Bem, se, por um lado, a participação que se pretende não é a que idealmente gostaríamos de ver implementada, por outro, a participação real do pequeno grupo de indígenas que podem fazer parte de debates como esses também não se dá de forma a superar esse problema de origem. Acreditamos que uma participação qualificada poderia questionar procedimentos e até exigir uma relação diferente com o Estado, levando-o a uma postura mais interessante. Mas o que temos visto?

É claro que existem muitas lideranças indígenas atuando de forma eficiente na representação dos interesses de seus povos. Eu diria até que a grande maioria é bem intencionada, mas muitas carecem de uma maior qualificação. Contudo, os orçamentos dessas organizações é bastante limitado para pagar a

profissionalização de um grande número de lideranças, o que faz com que a quantidade de lideranças disponíveis para atuar seja pequena. Mesmo aqueles mais capazes têm a mesma dificuldade que se apresenta para os funcionários públicos ou técnicos de ONGs que compartilham os mesmos espaços de discussão e ideais. Falta a eles tempo para se envolverem em tantas discussões quantas seriam necessárias suas presenças.

Para além da qualificação de lideranças, que precisam saber discutir assuntos tão variados como genética, legislação indigenista e ambiental, economia etc., há ainda problemas de representação, visto que quanto mais se aproximam de uma melhor compreensão destes temas, menos tempo têm para garantir legitimidade junto aos seus. Além do mais, como vivem nas cidades e são assalariados, precisam pensar nas possibilidades de sustentação de suas famílias, o que às vezes tem sido motivo para se mostrarem mais “domesticados”, ou mais “guerreiros”.

Assumo que existem, portanto, dois tipos de estratégia possíveis: ser o índio dos “amigos dos índios”, ou ser o contestador, a pedra no sapato do governo ou dos seus próprios aliados por vezes. É claro que tais estratégias não são excludentes, podendo um mesmo personagem usar as duas quase que simultaneamente. Tais classificações não devem ser entendidas como algo ruim, mas como papéis acionados segundo suas conveniências momentâneas. Há ainda um terceiro tipo de papel que algumas lideranças têm desempenhado, que é a do amigo dos “inimigos dos índios”. Esse, por exemplo, é o caso de alguns que lutam contra a homologação da Raposa Serra do Sol em área contínua, em Roraima, mas não são tão comuns.

Por outro lado, dentre as lideranças que frequentam o movimento indígena, mesmo quando uma delas toma posições que possam vir a prejudicar o movimento como um todo, seja na estratégia da cooptação, seja na do embate com quem é um aliado, o movimento indígena tem tido muita dificuldade em enquadrá-las. Provavelmente isso tem a ver, além de outros fatores socioculturais, com a insegurança associada ao despreparo para atuar onde estão atuando. Pode-se perceber que os que têm mais segurança conseguem eventualmente agir de forma a desconstruir as armadilhas que seus próprios aliados impõem, mas a regra não é essa.

Quantas vezes já não nos defrontamos com uma máxima que parece estar na cabeça de boa parte dos indígenas que conhecemos – alguns até amigos pessoais –, que em algum momento pensam como se todo índio fosse necessariamente bom, e todo não índio – mesmo os aliados – em algum momento deixaria escapar sua condição – não de classe, mas étnica – de inimigo histórico? É preciso deixar claro que tanto o raciocínio do inimigo histórico como a visão

romântica (rousseauiana) de que os índios são todos bons, não se prestam senão a turvar a visão de quem procura analisar criticamente a ação política.

Para concluir, espero ter deixado claro que o que move este artigo não é a identificação dos males do governo e muito menos do movimento indígena em relação à participação, mas os desafios que temos de enfrentar para que ela seja cada vez mais bem sucedida. Nesse sentido, cabe ressaltar que um dos principais problemas que enxergamos é uma certa relação de simbiose que envolve a grande maioria dos atores apontados aqui. Por um lado, órgãos do Estado que necessitam de interlocutores “confiáveis”, por outro, lideranças bem intencionadas que necessitam de qualificação para atuarem de forma mais eficiente em benefício de suas comunidades.

### *O principais desafios na busca do protagonismo indígena*

Durante o Abril Indígena de 2008, e a despeito do documento final<sup>6</sup> indicar o oposto, ouvimos algumas falas dando conta de que não precisam de capacitação, pois já são capazes. Esse discurso cola perfeitamente com a ideia de que sabem e podem fazer tudo. Admitiam, no referido discurso daquele evento, serem formados, mas não capacitados.

Nossa visão do que seria necessário para superarmos o quadro atual em que, a despeito dos grandes avanços em direção ao protagonismo indígena, ainda patinamos em uma participação insuficiente, caminha em pelo menos dois sentidos. Ambos só podem concretizar-se na medida em que tanto os agentes operadores das políticas do Estado como as lideranças indígenas se derem conta das limitações da participação que está viabilizada hoje.

Em primeiro lugar, do ponto de vista da política indigenista, é necessário definir como verdadeira prioridade a promoção de políticas públicas participativas, viabilizando esse diálogo, seja através de mais recursos financeiros e principalmente humanos capazes de implementar essa priorização, seja ainda através de financiamento pesado na formação de gestores indígenas e do desenvolvimento organizacional das organizações sociais promotoras desse diálogo.

Do ponto de vista do movimento indígena, destacar o reconhecimento dos limites de sua atuação, principalmente identificando os possíveis aliados,

---

6 Um dos itens reivindicados era justamente “aprimoramento do controle social através da formação e capacitação dos conselheiros indígenas”. Cf., na Internet: <http://www.coiab.com.br/coiab.php?dest=show&back=noticia&id=69&tipo=N&pagina=15>.

mesmo entre aqueles que não pensam e agem como se tudo o que fosse proposto pelo movimento fosse necessariamente bom ou certo. Esse reconhecimento fortaleceria as iniciativas de estímulo ao diálogo e empoderamento dos beneficiários das políticas públicas para que as acompanhem.

Em resumo: a participação indígena não pode ser apenas uma legitimação dos planos do governo, assim como também não deve pretender a aceitação – mesmo simulada – de qualquer proposta sua. Deve sim poder fortalecer o diálogo interétnico e envolver novas formas de empoderamento e controle social. Tudo isto ainda está por ser aprimorado, tanto de um lado quanto do outro.

