

ENTRE O ÉTNICO E O POLÍTICO: A PARTICIPAÇÃO INDÍGENA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO¹

Kelly Emanuely de Oliveira,
Doutoranda PPGA - Universidade Federal de Pernambuco Mestre (UFPE)
kelly_emanuely@yahoo.com.br

Resumo:

Diante da **abertura de novas políticas públicas para povos indígenas** no país, novas bases de diálogo se estabelecem e velhos desafios se impõem. O diálogo difícil entre as necessidades indígenas e a burocracia estatal, as organizações indígenas como agentes ativos na proposição de políticas e o desafio de romper com o senso comum que ainda insiste em visualizar os índios como tutelados são temas desse trabalho, que tece reflexões em cima da experiência do programa Carteira Indígena no Nordeste e da bibliografia antropológica relacionada ao desenvolvimento econômico nas populações indígenas desta região.

Palavras Chave:

Povos Indígenas, economia indígena, Políticas Públicas,

O estudo de povos indígenas no Brasil tem se mostrado um amplo mosaico de possibilidades. Em meio a complexas relações culturais, políticas, econômicas e sociais, esses grupos têm se mostrado cada vez mais hábeis para lidar com a inserção no mundo contemporâneo, na luta pela garantia de seus direitos e sobrevivência. Por outro lado, analisando a trajetória de diálogo do Estado com as comunidades indígenas na promoção de políticas públicas, percebemos a recorrência de problemas sobre a visão ainda limitada dos agentes públicos com relação ao conceito de desenvolvimento nos povos. Neste trabalho propomos observar, a partir de experiências de etnografias que ressaltam a temática econômica, os avanços e impasses ainda presentes nessa constante negociação, onde os indígenas se inventam e reinventam economicamente diante das oportunidades que lhes são apresentadas. Acompanhamos ainda o exemplo do Carteira Indígena, projeto do Governo

¹ Trabalho apresentado na 26ª. Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 01 e 04 de junho, Porto Seguro, Bahia, Brasil.

Federal que vem apostando em uma relação mais efetiva no financiamento de iniciativas indígenas.

Cada grupo indígena possui uma organização econômica específica, que não pode ser compreendida de forma dissociada de outros elementos de sua cultura. A economia pode estar envolvida com religião, política e inúmeros outros campos da cultura de cada povo. Diante disso, podemos dizer que grande parte das etnografias tem em suas abordagens alguns elementos que remetem à economia. Ainda não são muitos os trabalhos que tomam a economia indígena como enfoque principal mas, como veremos, essas pesquisas têm sido cada vez mais numerosas e já resultaram em análises ricas na compreensão dos desafios enfrentados pelos índios na constituição de suas organizações econômicas.

Entre os trabalhos que trazem boas reflexões para a compreensão dos desafios e avanços na economia indígena está *Os índios do Descobrimento – tradição e turismo*, onde a experiência turística é destacada como elemento base através do qual o povo Pataxó da Bahia se molda como índio, gerando tradições exibidas nas arenas estabelecidas por esse fenômeno (Grünewald, 2001).

Apesar da especificidade da temática econômica (o turismo), o autor, Rodrigo Grünewald, traça uma análise de como elementos de representação de uma cultura indígena, a exemplo da dança, música e artesanato, são elaborados ou reelaborados em função do turismo. Ele reflete de forma amadurecida sobre a autenticidade dessas representações, concluindo que “elas são autênticas, pois são geradas pelos Pataxó, sendo parte integrante de sua cultura” (Grünewald, 2001, p.197). Finaliza então com uma observação crítica ao afirmar:

Não estou dizendo que as tradições inventadas para interação comercial na arena turística sejam vazias de conteúdo e sem significado para os Pataxó. Afinal, são produzidas a partir tanto de sua própria bagagem como nativos da região quanto de enxertos de elementos culturais externos que passam a receber significação atualizada para a construção da própria identidade do grupo. (Grünewald, 2001, p.198).

Este é um ponto importante de discussão. Ao analisar a constituição econômica dos povos indígenas é preciso ter em mente não só a idéia da especificidade étnica como também as diferentes tradições culturais que não necessariamente são exclusivas daquele grupo, ou mesmo elementos antigos ou ancestrais. Adaptar-se ao mundo moderno e globalizado tem sido uma prática recorrente dos povos indígenas, o que não significa uma perda da

“autenticidade indígena”, mas sim uma ressemantização de marcadores externos para a organização social e modo de vida indígena (Oliveira, 1999, p.117), garantidos por Lei.

Os direitos indígenas não decorrem de uma condição de primitividade ou de pureza cultural a ser comprovada nos índios e coletividades indígenas atuais, mas sim do reconhecimento pelo Estado brasileiro de sua condição de descendentes da população autóctone. Trata-se de um mecanismo compensatório pela expropriação territorial, pelo extermínio de incontável número de etnias e pela perda de uma significativa parcela de seus conhecimentos e do seu patrimônio cultural. (Oliveira, 1999, p.117-118).

Apesar de ser um direito instituído por lei e um pressuposto aparentemente superado entre a maior parte dos antropólogos, a idéia de grupos indígenas como sociedades primitivas, paradas no tempo, persiste no senso comum, dificultando a inserção dessas populações no mercado econômico. Entre os Pataxó de Coroa Vermelha, os projetos de desenvolvimento turístico implementados pelo povo não são legitimados por não-índios, que negam que o índio possa ser um atrativo turístico. Mesmo com a terra demarcada, os não-índios querem tomar para si o gerenciamento do turismo em Coroa Vermelha. Esse impasse, segundo Grunewald efeito da visão dos índios como “aculturados”, resulta numa discriminação tanto nas escolas quanto no mercado de trabalho (Grunewald, *idem*, p.142). Os Pataxó representam um exemplo relevante de como as relações locais influenciam nos componentes da economia indígena, influenciando e sendo influenciada pela etnicidade.

Mas é importante notarmos também que nem só a etnicidade representa o elemento fundante da relação local. No livro *A Viagem da Volta – etnicidade, política e reelaboração cultural no Nordeste indígena* (Oliveira, 2004), temos uma coletânea de trabalhos sobre diversos povos indígenas que trazem dados sobre as economias indígenas, mesmo que abordadas como sub-temática das análises. Em um dos capítulos, Barreto Filho aborda as atividades econômicas entre os índios Tapeba (CE), afirmando que “os tapebas atualizam diferentes atividades produtivas e relações econômicas que – é importante frisar – encontram espaço no município e se inserem no âmbito da economia regional” (Barreto Filho, 2004, p. 106). O autor se preocupa em identificar a ligação entre as atividades econômicas e o mercado local, não necessariamente caracterizando-as como atividades exclusivamente indígenas, mas que são realizadas por famílias índias. Sua análise econômica se apresenta relacionada à própria constituição deste povo, que vive no entorno da sede do município de Caucaia,

microrregião de Fortaleza, tendo permanente e intensa relação com não-índios no desenvolvimento de atividades produtivas (*idem*, p. 102-105).

O exemplo dos Tapeba nos remete a uma outra lógica de análise, que amplia o foco de visão do que seria uma economia indígena. Afinal, como pensar atividades que não são praticadas exclusivamente por grupos indígenas? A pergunta é capciosa, e merece como resposta o questionamento se há mesmo a possibilidade de se identificar todas as atividades econômicas pela sua pertença a esta ou àquela comunidade. Mais importante que isso é a observação de como os povos indígenas vêm se adequando frente às escolhas econômicas que abarcam, e de como essas atividades e as formas como se desenvolvem podem nos fornecer elementos de compreensão de outros elementos da constituição social, cultural e política dos grupos estudados.

Inúmeros outros exemplos etnográficos de nuances de relações econômicas poderiam ser aqui citados, como o caso emblemático do povo Sateré-Mawé, os “criadores do guaraná”, que desenvolveram a domesticação e beneficiamento desta cultura e hoje lutam para combater a clonagem do guaraná por uma multinacional. Os Sateré-Mawé comercializam o guaraná por diversas importadoras, em mais de 20 países, se tornando referência na rede mundial de comércio justo e atuam inclusive junto a pequenos agricultores não-índios, incentivando-os a adotarem técnicas indígenas de cultivo (MEC, 2007, p.108).

Percebemos assim que a análise através da antropologia econômica pode render estudos fundamentais na percepção das dinâmicas sociais e culturais das comunidades, e de como se constroem e reconstroem diante de um tempo histórico e espaço geográfico específicos. Para compreender as economias indígenas hoje, no entanto, outros desafios se apresentam. Cada vez mais, povos indígenas têm substituído ações pontuais por estratégias coletivas de obtenção de recursos para sua subsistência, atendendo a novas demandas burocráticas de inserção no mercado.

ENTRE ASSOCIAÇÕES E AGÊNCIAS

Com a promulgação do artigo 232 da Constituição Federal de 1988, que garante a organização social dos povos indígenas para ingressarem em defesa de seus direitos, uma série de entidades indígenas passou a se constituir formalmente. A incorporação de mecanismos de representação política por delegação objetivava uma melhor interlocução com o mundo institucional, público e privado, da sociedade nacional e internacional, tratando de demandas territoriais e assistenciais (Ricardo, 1996).

Estas associações indígenas se destinaram a diversas atividades, podendo se direcionar à área de educação, saúde, preservação ambiental e outras. Mas é na área de captação de

recursos para projetos econômicos que se compõem em sua maioria. Bruce Albert, que estuda associativismo na Amazônia, nos apresenta um material interessante para pensar essas organizações. Segundo o autor, as associações indígenas tiveram um caráter muito mais político nos anos 70 e 80, na luta pela garantia de direitos dos índios e foram progressivamente se direcionando à captação de recursos.

Passamos progressivamente, portanto, na virada dos anos 1980/90, de uma forma de etnicidade estritamente política, embasada em reivindicações territoriais e legalistas (aplicação do estatuto do índio), para o que se poderia chamar de etnicidade de resultados, na qual a afirmação identitária se tornou pano de fundo para a busca de acesso ao mercado e, sobretudo, ao “mercado dos projetos” internacional e nacional aberto pelas novas políticas descentralizadas de desenvolvimento (local/sustentável). (Albert, 2000, p.198).

De fato, o número de associações destinadas ao auxílio no desenvolvimento de projetos tem crescido substancialmente nos últimos anos. No entanto, devemos ter em mente que ganham cada vez mais destaque hoje entidades indígenas direcionadas ao debate político com o Estado, a exemplo da Apoinme (Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo), que desenvolve trabalhos principalmente na garantia de direitos indígenas e promoção de políticas públicas para os povos. Nesta nossa reflexão, porém, cabe um direcionamento maior para as associações envolvidas em projetos econômicos, e de como a antropologia vem se debruçando sobre o tema. Albert se destaca pela análise situada na região Norte, onde traça o uso racional dos recursos ambientais, inclusive no empenho por políticas de preservação, como um dos maiores desafios das associações no desenvolvimento dos projetos.

Fialho, na tese *Desenvolvimento e Associativismo Indígena no Nordeste Brasileiro: mobilizações e negociações na configuração de uma sociedade plural* (2003), analisa o crescente número de associações e projetos desenvolvidos por povos indígenas no Nordeste, percebendo as novas estratégias de relacionamento envolvendo as comunidades indígenas, organizações não-governamentais, Governo e agências financiadoras de recursos. Através de um olhar mais aproximado sobre o estabelecimento das relações entre as agências, a autora discorre sobre as dificuldades envolvidas nessas relações.

Novamente surge na discussão a idéia da incapacidade do indígena em lidar com conhecimentos técnicos e sistematizados do mundo ocidental. Fialho argumenta que o diálogo entre especialistas que detêm o conhecimento das informações ou instruções burocráticas e

aqueles que estão sendo alvo das ações ainda é hierarquizado, causando um descompasso entre o que propõem as organizações indígenas e a forma como o conhecimento nativo é incorporado aos projetos (Fialho, 2003, p. 238).

Fialho afirma que se por um lado os índios vêem as associações como uma possibilidade de autonomia, por outro eles ainda caem no que a autora chama de *tutela fraturada*, em que além do Estado, outras agências da sociedade também querem exercer sobre os índios. Ela propõe que o campo de projetos não seja visto apenas como uma “injeção de recursos que possibilita a superação de necessidades estruturais”, mas que suas concepções e metodologias sejam avaliadas diante da visualização de conexões entre as esferas locais e globais (Fialho, 2003, p. 241).

O campo de relações entre as associações e as agências tem rendido um número crescente de avaliações quanto ao papel de cada um dos personagens em diálogo. Fábio Almeida (2003), em um balanço sobre os projetos indígenas enviados ao PDPI (Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas) em 2002, faz um relato das dificuldades encontradas em adequar os projetos enviados pelas associações indígenas ao perfil aceito pela agência que recebe financiamento do governo britânico.

Almeida fala de um “processo educativo” para que os projetos deixem de ter um caráter assistencialista, que ele afirma serem oriundos das práticas do indigenismo praticado pela Funai. O autor afirma que a idéia principal do PDPI é “fugir do assistencialismo e das idéias pouco inovadoras, visto os poucos recursos disponíveis” (Almeida, 2003, p.79). Sob esse argumento, descreve alguns exemplos de embate com lideranças indígenas, onde estas insistiam na compra de materiais que nem sempre demonstravam estar de acordo com os projetos.

Comparando Vânia Fialho e Fábio Almeida, podemos ver que de fato o diálogo entre agências financiadoras e associações indígenas ainda encontra inúmeros empecilhos. Se pelo lado das agências temos ainda uma clara demonstração de uma “tutela fraturada”, onde os índios são vistos como aqueles que “têm muito a serem ensinados”, por outro lado percebemos a dificuldade das associações indígenas em alcançar a lógica burocrática instituída.

Rubem Almeida, que coordenou o projeto de apoio político e econômico Kayowa-Nandeva (PKÑ), teve uma experiência tanto da prática quanto no exercício teórico com os Guarani do Mato Grosso do Sul, ao descrever sua experiência no livro *Do Desenvolvimento Comunitário à Mobilização Política*, fruto de dissertação de mestrado, onde avalia o diálogo como o valor fundamental na implementação de projetos. Ele afirma que a dificuldade maior

foi a de estabelecer os limites da intervenção do projeto, envolvendo os índios para que eles pudessem dar continuidade ao trabalho após o término do PKÑ (Almeida, 2001).

Percebemos que os estudos antropológicos nesta construção de relações são amplos e defendem diversos posicionamentos. Penso que seja importante, no entanto, não perder de vista que as análises etnográficas dessas inúmeras experiências devem ter um preceito ético (e não apenas étnico) de auxiliar na construção de um conhecimento em prol da melhoria do diálogo entre as instituições e os povos indígenas. Analisando o etnodesenvolvimento entre povos do Nordeste, Grünewald ressalta que

Etnodesenvolvimento e autodeterminação devem partir dos próprios povos indígenas e as empresas indigenistas (oficial de Estado, ongs, institutos, etc) devem não determinar formas de desenvolvimento, mas mostrar que os indígenas é que têm que escolher e criar suas formas e então sugerir apoio, pedir intervenção, etc. O grupo indígena é que tem que saber o que é legítimo e o que quer. (Grünewald, 2003, p.68).

ANTROPOLOGIA E ECONOMIAS INDÍGENAS EM DIÁLOGO

Analisando a trajetória de estudos antropológicos com relação às economias indígenas no Brasil podemos encontrar alguns elementos recorrentes nas pesquisas. Um primeiro que merece ser apontado é de como os povos indígenas se inventam e reinventam economicamente diante das oportunidades que lhes são apresentadas. Ver como os Pataxó da Bahia se apropriam do elemento turístico ou de como os Sateré-Mawé vão aos mercados internacionais apresentar seu conhecimento nos possibilita reconhecer os grupos indígenas como agentes ativos, em constante relação com o tempo e espaço em que se inserem. Podemos recorrer a Barth e sua afirmação da capacidade dos grupos de serem agentes ativos na construção de sua realidade (Barth, 2000) para afirmar que os povos indígenas no Brasil mantêm-se graças à sua capacidade de se adequar às condições econômicas e sociais que lhes são apresentadas.

Por outro lado, a entrada em cena de agências de apoio na execução de projetos tem demandado uma postura de maior flexibilidade com relação aos processos formais/burocráticos que aparecem. Tive a oportunidade de participar em outubro de 2007 de uma oficina do Carteira Indígena, programa federal de apoio ao desenvolvimento sustentável, que reuniu em Garanhuns (PE) índios da região Nordeste, excluindo o Maranhão, para discutir o andamento dos projetos, com teto de R\$ 50 mil.

Um dos maiores impasses apontados pelos indígenas presentes foi justamente a dificuldade com a documentação de prestação de contas e com a confecção de projetos que atendessem aos requisitos burocráticos do programa. Assistência Técnica ausente, sementes que chegavam após o período de colheita, ongs que propunham os projetos e depois desapareciam com o dinheiro. Apesar de ter uma equipe comprometida com o trabalho e sensível às diversas realidades indígenas, a falta de estrutura do Carteira Indígena, com uma equipe de apenas 15 pessoas para cobrir todo o Brasil e acompanhar os processos, foi sem dúvida uma das grandes reclamações. Perceber como o Estado vem atendendo às demandas do Carteira Indígena reflete o próprio posicionamento das políticas públicas na atualidade, onde as organizações indígenas têm ganhado espaço, mas ainda estão longe de terem voz ativa quanto às suas verdadeiras necessidades. O valor de R\$ 50 mil por projeto só contempla pequenas ações, pontuando as iniciativas econômicas em áreas indígenas como iniciativas de pequeno porte, como se estes não tivessem a possibilidade de estabelecer trabalhos de maior envergadura.

Mas, se as dificuldades ainda são muitas, vemos que os povos vêm tentando desvendar esses enigmas burocráticos, através da participação em oficinas para aprendizado de planejamento orçamentário, formação na confecção de projetos e controle maior nas parcerias. Todos esses processos ainda aparecem de forma irregular nos grupos, mas são o indício de uma profissionalização dos indígenas no trato com esse “mercado de projetos”. Aos estudos de antropologia cabe a reflexão sobre essas nuances dos desafios enfrentados pelos povos indígenas na atualidade.

Percebemos que os estudos brasileiros envolvendo as economias indígenas, seja de modo direto, como em Grünewald, ou como parte de estudos mais amplos, como em Barreto Filho, trazem a bagagem de uma antropologia envolvida com os problemas de valorização do *homo Oeconomicus* como um ser histórico, que vive em meio a um campo de poder que deve ser reconhecido e renegociado constantemente. A compreensão de como a etnicidade se apresenta nas ações econômicas, do envolvimento da esfera econômica com outras da cultura de cada povo, da apreensão de outras tradições para a própria reprodução social do grupo. Juntamos a essas questões a constituição histórica e política dos povos indígenas, seus direitos e limitações, e teremos elementos que os distinguem enquanto grupo autônomo nos estudos da antropologia econômica.

É a visualização de sua realidade, a busca pelo campo e pelas relações presentes que garante uma análise real e situada desses grupos, quando então poderemos perceber a efetiva contribuição da antropologia econômica nos desafios enfrentados pelos povos indígenas brasileiros.

BIBLIOGRAFIA

ALBERT, Bruce. “Associações indígenas e desenvolvimento sustentável na Amazônia Brasileira”. In: RICARDO, Carlos Alberto (org). **Povos Indígenas no Brasil: 1996-2000**. São Paulo: ISA, 2000. p. 197-207.

ALMEIDA, Fábio Vaz Ribeiro de. Um balanço dos projetos indígenas enviados ao PDPI. In: **Revista Antropológicas**. 2003; ano 7, volume 14 (1 e 2). p. 73-82. ISSN: 1516-7372

ALMEIDA, Rubem Ferreira Thomaz de. **Do Desenvolvimento Comunitário à Mobilização Política**: o projeto Kaiowa-Ñandeva como experiência antropológica. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2001. 240p. ISBN: 85-86011-45-2

BARRETO FILHO, Henyo Trindade. “Invenção ou renascimento? Gênese de uma sociedade indígena contemporânea no Nordeste”. In: OLIVEIRA, João Pacheco de. **A Viagem da Volta**: etnicidade, política e reelaboração cultural no Nordeste indígena. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria: LACED, 2004. p.93-138. ISBN: 85-86011-80-0

BARTH, Fredrik. Os Grupos Étnicos e suas Fronteiras. In: _____. **O Guru, o Iniciador e Outras Variações Antropológicas**. Rio de Janeiro: Contra Capa. 2000. p. 25-67. ISBN: 85-86011-35-5.

FIALHO, Vânia. **Desenvolvimento e Associativismo Indígena no Nordeste Brasileiro**: mobilizações e negociações na configuração de uma sociedade plural. 258 p. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

GRÜNEWALD, Rodrigo de Azeredo. “Etnodesenvolvimento indígena no Nordeste (e Leste): aspectos gerais e específicos”. In: **Revista Antropológicas**. 2003; ano 7, volume 14 (1 e 2). p. 47-72. ISSN: 1516-7372

GRÜNEWALD, Rodrigo de Azeredo. **Os Índios do Descobrimento**: tradição e turismo. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2001. 211 p. ISBN: 85-860-1144-4.

MEC. **Prêmios Culturas Indígenas**. São Paulo: SESC, 1997. ISBN: 978-85-98112-44-2

OLIVEIRA, João Pacheco de (Org.). **A Viagem da Volta:** etnicidade, política e reelaboração cultural no Nordeste indígena. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria: LACED, 2004. 360 p. ISBN: 85-86011-80-0

_____. A Problemática dos “Índios Misturados” e os limites dos estudos americanistas: um Encontro entre Antropologia e História. In: _____. **Ensaio em Antropologia Histórica.** Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1999. p. 99-123. ISBN: 85-7108-220-0.

RICARDO, Carlos Alberto. “Quem fala em nome dos índios?”. In:_____ (org). **Povos Indígenas no Brasil: 1991-1995.** São Paulo: ISA, 1996. p. 90-94.