

Choques (inter)culturais no processo de construção de políticas públicas: o caso dos Guarani no Rio Grande do Sul¹

Autora: Mariana de Andrade Soares²

Resumo

A Constituição Federal de 1988 indicou novos parâmetros para a relação do Estado e da sociedade brasileira com os indígenas. A responsabilidade sobre as políticas indigenistas, antes exclusividade da União, através do seu órgão indigenista oficial, passou a ser também dos estados e municípios. No Rio Grande do Sul, através da sua Constituição de 1989, foi atribuída ao poder público estadual a responsabilidade em construir políticas públicas específicas para as comunidades indígenas. Para tanto, em 1993, foi criado o Conselho Estadual do Índio (CEI), atualmente denominado de Conselho Estadual dos Povos Indígenas (CEPI), o que garantiu a participação das etnias indígenas no processo de elaboração dessas políticas. O conselho é tripartite formado por representantes Guarani, Kaingang e de órgãos estadual e federal. Especificamente, a etnia Guarani também tem buscado, através da sua própria forma de organização, a conquista de direitos constitucionais. Desde 2003, nomearam um cacique-geral no Estado, atribuindo-lhe a responsabilidade pela articulação e negociação com os não-índios. O presente artigo faz uma reflexão antropológica sobre o processo de construção de políticas públicas, a partir da participação dos Guarani, entre 2003 e 2006, no CEPI, visando apreender os choques (inter)culturais gerados neste espaço de mediação, como contraponto, as alternativas encontradas pelo sistema cultural Guarani para garantia de seus direitos, e os limites e os avanços das políticas públicas, tendo como estudo de caso, o Programa Fome Zero.

Palavras-chave: Políticas Públicas- Conselho Estadual dos Povos Indígenas- Guarani

Introdução

O presente artigo tem como objetivo fazer uma reflexão antropológica sobre o processo de construção de políticas públicas diferenciadas, a partir do caso dos Guarani no Rio Grande do Sul³, através de dados etnográficos obtidos com a minha

¹ Trabalho apresentado na 26ª Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 01 e 04 de junho de 2008, Porto Seguro, Bahia, Brasil.

² Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGAS/UFRGS) e antropóloga da EMATER/RS-ASCAR.

³ Os Guarani pertencem à família lingüística Tupi-Guarani, do tronco lingüístico Tupi, falantes da língua guarani, e estão subdivididos em três parcialidades Mbyá, Nandeva (também chamados de Xiripá) e Kaiowá (SCHADEN, 1962). No Rio Grande do Sul, a maioria dos Guarani pertence à parcialidade Mbyá,

participação-observante, entre os anos de 2003-2006⁴, no Conselho Estadual dos Povos Indígenas (CEPI).

Desde 2002, tenho participado neste espaço de mediação, como representante da EMATER/RS-ASCAR⁵, órgão oficial de assistência técnica e extensão rural (Ater) no Rio Grande do Sul. Apesar da instituição não fazer parte do Conselho, mas sim a Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA), como prestadora de serviços e executora de políticas públicas de etnodesenvolvimento nas comunidades indígenas, ela sempre foi convidada para todas as reuniões realizadas pelo CEPI.

O artigo está organizado em quatro partes: primeiramente, aborda-se o contexto organizacional do CEPI, tendo como foco, os atores sociais envolvidos neste espaço de construção de políticas públicas; a seguir, busca-se apreender as diferenças de entendimento e os choques (inter)culturais entre os não-índios (conselheiros governamentais) e os indígenas (conselheiros Guarani) sobre o que é o Conselho; como contraponto, apresenta-se as alternativas encontradas pelos Guarani, partindo do seu próprio sistema cultural, para garantia de seus direitos; e, por fim, são levantados alguns limites e avanços das políticas indigenistas no Estado, tendo como estudo de caso, o Programa Fome Zero.

O cenário

O conselho é uma das estratégias adotadas pelos não-índios, para organização da sociedade civil, visando à defesa e garantia de seus direitos como cidadãos brasileiros. Para tanto, em 1993, foi criado o Conselho Estadual do Índio (CEI), através do Decreto nº 35.007 de 09 de dezembro de 1993, composto somente por representantes de órgãos estaduais, com o objetivo de garantir os direitos dos indígenas no Estado. Em 1999, passou a ser denominado de Conselho Estadual dos Povos Indígenas (CEPI), através do Decreto nº 39.660 de 11 de agosto de 1999, cuja alteração permitiu à participação paritária dos indígenas no conselho e, conseqüentemente, no processo de construção de políticas públicas diferenciadas. Cabe destacar que, desde 2003, o CEPI foi assegurado

mas também alguns são Nandéva. Estima-se que a população no Estado seja aproximadamente 350 famílias e 1.600 indivíduos³ (SOARES, 2007a).

⁴ Este período corresponde a uma gestão política-administrativa, cujo governador do Rio Grande do Sul foi Germano Rigotto (PMDB), tendo à frente do Conselho, a advogada e cientista social Ivonete Campregher.

⁵ Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER/RS) e Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural (ASCAR).

por lei, dando-lhe um caráter permanente dentro do Estado (Lei nº 12.004 de 12 de novembro de 2003).

A criação do Conselho seguiu, por um lado, as premissas da Constituição Federal de 1988 que garante a autodeterminação dos povos indígenas (artigo 231) e, por outro lado, a Constituição Estadual de 1989 que, no seu artigo 264 determina que “o Estado promoverá e incentivará a autopreservação das comunidades indígenas, assegurando-lhes o direito a sua cultura e organização social”. Desta maneira, rompe-se com a idéia de que a responsabilidade sobre as políticas indigenistas⁶, antes exclusividade da União, através do seu órgão indigenista oficial, passa a ser também dos estados e municípios.

O CEPI é um órgão de caráter deliberativo, normativo, consultivo e fiscalizador das políticas e das ações executadas pelo governo do Estado junto às populações indígenas no Rio Grande do Sul. Atualmente é formado por 14 representantes da etnia Kaingang, 14 representantes da etnia Guarani e 14 representantes de secretarias de Estado⁷, incluindo representantes de órgãos federais, através da participação de um representante da Fundação Nacional do Índio (FUNAI)⁸ e um representante da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA). No caso dos Guarani, os conselheiros são representantes das seguintes comunidades: Terra Indígena Jataity, Reservas Indígenas Estiva e Itapuã, no município de Viamão, Reserva Indígena Tekoá Anhetenguá, no município de Porto Alegre, Terra Indígena Yriapú, município de Palmares do Sul, Reserva Indígena Tekoá Porã, município de Barra do Ribeiro, Terra Indígena Ivoporã e Reserva Indígena Caa Miri, município de Camaquã, Terra Indígena Ñhum Porã, município de Maquiné, Reserva Indígena Km 45, município de Riozinho, Terra Indígena Varzinha, município de Caraá, Terra Indígena Salto Grande do Jacuí, município de Salto do Jacuí, Reserva Indígena Tekoá Koenjù, município de São Miguel das Missões e acampamento de beira de estrada Irapuá, município de Caçapava do Sul.

⁶ Entende-se por políticas indigenistas todas as medidas e práticas que são formuladas por poderes estatizados, direta e indiretamente, incidentes sobre os povos indígenas (LIMA, 1995).

⁷ As Secretarias de Estado que possuem conselheiros titulares e suplentes no CEPI são: Abastecimento e Agricultura, Coordenação e Planejamento, Cultura, Desenvolvimento e Assuntos Internacionais, Educação, Gabinete da Reforma Agrária e Cooperativismo (GRAC), Habitação e Desenvolvimento Urbano, Meio Ambiente, Saúde, Trabalho, Cidadania e Assistência Social, Justiça e Segurança e Universidade Estadual do Rio Grande do Sul.

⁸ Para as reuniões do CEPI são convidadas as superintendências da FUNAI de Passo Fundo-RS e Chapecó-SC, sendo esta última, responsável pelo atendimento da Terra Indígena Nonoai, no Rio Grande do Sul.

O Fórum Estadual da Cidadania dos Povos Indígenas é o evento onde são eleitos e nomeados os conselheiros indígenas, realizado a cada dois anos. O processo eleitoral inicia dentro de cada comunidade indígena, onde são escolhidos seus representantes, titular e suplente, junto ao CEPI. Durante o Fórum, participam os conselheiros eleitos (cada conselheiro pode ter no máximo dois mandatos consecutivos) e são convidados os caciques e dois representantes escolhidos pela comunidade. No último dia do Fórum, os conselheiros indígenas elegem seus coordenadores (um para cada etnia) que irão compor a coordenação tripartite do Conselho. Esta última é composta pela coordenação executiva, na figura de um representante governamental, um coordenador estadual Kaingang e outro Guarani. Já os representantes governamentais são escolhidos a cada quatro anos, cuja indicação é feita por cada órgão participante, mediante o convite da coordenação executiva do CEPI.

As reuniões não têm uma periodicidade, dependendo única e exclusivamente, para sua realização dos recursos previstos no orçamento da Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social (STCAS)⁹, na qual está ligado administrativamente e tecnicamente, através da coordenação executiva. Podem ocorrer em forma de plenárias gerais, com a participação de todos os conselheiros indígenas e governamentais, separadas por etnia ou somente com os conselheiros governamentais, variando de acordo com os temas em pauta. Para convocação dos conselheiros indígenas, a coordenação executiva depende, em sua maioria, do apoio de instituições governamentais e não-governamentais que atuam junto a essas comunidades, para repasse de dinheiro ou passagem do conselheiro até o local da reunião¹⁰, o que não garantia a sua efetiva participação. Sendo assim, observou-se que em nenhuma das reuniões estiveram presentes todos os conselheiros Guarani.

No caso dos conselheiros governamentais, a situação se agrava ainda mais, uma vez que representantes de algumas Secretarias de Estado nunca compareceram às reuniões. Por outro lado, havia casos em que os conselheiros indicados não tinham

⁹ Durante a gestão, o secretário em exercício foi Edir Macedo (PTB). Desde a reformulação da governadora Yeda Crusius (2007-2010), a STCAS passou a ser denominada de Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social (SJDS). Ao lado do CEPI, esta Secretaria abrange os Conselhos de Desenvolvimento e Participação do Negro, Segurança Alimentar, Assistência Social, do Idoso, Direitos das Crianças e do Adolescente, Direitos da Mulher, Pessoas Portadoras de Deficiência e de Defesa do Consumidor.

¹⁰ Na gestão anterior (1999-2002) ocorreram diversas reuniões nas próprias comunidades Kaingang e Guarani, ao contrário desta, onde todas as reuniões foram realizadas no auditório da sua respectiva Secretaria, em Porto Alegre.

nenhum conhecimento e/ou relação com os indígenas, muitas vezes imbuídos de conceitos pré-estabelecidos e de estereótipos construídos a partir do imaginário coletivo do “civilizador”. Em muitas situações, eu mesma como antropóloga, ou outros conselheiros que têm uma trajetória de trabalho com as comunidades indígenas¹¹, tínhamos que desconstruir a noção genérica de “índio”, que desconsidera a diversidade cultural, ou seja, que existem diferenças entre as etnias Guarani e Kaingang (no caso do Estado), e até mesmo, romper com pré-conceitos, como por exemplo, de que os índios já perderam sua identidade por estarem usando roupa, celular, entre outros¹².

Choques (inter)culturais: o que é afinal o CEPI?

A relação do Estado e da sociedade brasileira com os indígenas teve novos parâmetros a partir da Constituição Federal de 1988 (ARAÚJO & LEITÃO, 2002c; SOUZA, 2004). Por um lado, os indígenas têm reivindicado a efetiva garantia dos seus direitos constitucionais e, por outro lado, o poder público (União, estados e municípios) tem buscado dar respostas a esta luta política, através da formulação de políticas públicas. Dentro deste cenário político, o CEPI pode ser considerado uma importante conquista das etnias indígenas no Estado, garantindo a sua participação neste processo.

Do ponto de vista dos órgãos governamentais, mas também de outros setores da sociedade (instituições não-governamentais, entidades religiosas e/ou filantrópicas, estudiosos), o Conselho é um espaço reconhecido e legítimo para construção de projetos, programas e políticas públicas voltadas às comunidades indígenas, na medida, em que elas estão ali representadas, através de seus respectivos conselheiros, bem como suas expectativas e reivindicações. Neste sentido, o CEPI é considerado, como aquilo que foi denominado de “comunidade de argumentação de natureza interétnica”, isto é, um espaço onde se estabeleceria uma negociação de pontos de vista interculturais¹³, visando à construção de políticas públicas¹⁴. Entretanto, esta comunidade somente

¹¹D estaca-se a importância do conselheiro Ignacio Kunkel, representante da Secretaria da Agricultura e Abastecimento, no processo de mediação e construção de políticas públicas para as comunidades indígenas no Estado.

¹² Em sua dissertação de mestrado, Daniele Pires (2007) faz uma etnografia que revela, entre outros, a distância entre os executores públicos e os direitos originários constitucionais, como por exemplo, o da diversidade cultural.

¹³ Conforme Oliveira (2000), a comunidade de comunicação pressupõe uma troca de idéias baseada em argumentos, naquilo que os hermenutas chamaram de “fusão de horizontes”, cujo consenso da comunidade intercultural seria alcançado pela negociação entre as partes (OLIVEIRA, 2000:219).

¹⁴ Historicamente, desde o Serviço de Proteção ao Índio (SPI) e, posteriormente, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), a política indigenista foi concebida dentro de uma visão paternalista, tutelar e sob a ótica de que as comunidades indígenas deveriam ser integradas à sociedade brasileira (LIMA, 1995;

poderia existir numa relação simétrica, no caso entre conselheiros indígenas e governamentais, sem o comprometimento do diálogo pelas regras do discurso hegemônico (no caso do Estado), e da interpelação por parte dos indígenas para institucionalização de uma nova normatividade (OLIVEIRA, 2000). Isto exige que os indígenas dominem códigos da sociedade capitalista/ocidental (do mesmo mundo), ou pelo menos que sejam capazes de estabelecer uma comunicação (disposição para dialogar). Os próprios discursos de muitos conselheiros governamentais expressam a relação de assimetria existente no Conselho, ao se referirem ao silêncio e a não-participação dos conselheiros Guarani nas reuniões. Para tanto fica uma reflexão: será que os Guarani conseguem ou querem dominar os códigos da nossa sociedade, de maneira que lhes possibilitem estabelecer uma relação dialógica com os *juruá*¹⁵?

Por outro lado, o entendimento dos conselheiros Guarani a respeito do CEPI pode ser interpretada de duas maneiras distintas. A primeira delas faz eu me recordar de uma situação vivenciada no ano de 1999, quando um conselheiro, também *karaí* (liderança religiosa), na tentativa de traduzir o significado da palavra “conselho”, me relatou que para os Guarani estava relacionada ao ato de proferir belas palavras (*ayvú porã*)¹⁶. Ou seja, no esforço de alguns conselheiros de fazer uma tradução (lingüística e cultural) do significado do Conselho, criou-se uma expectativa que seria um lugar onde se dariam conselhos e seriam proferidas palavras, nem as sagradas- dos Mbyá, nem “as de vento” – dos brancos, mas capazes de contribuírem para o fortalecimento da sua cultura. Assim, ao retorno do conselheiro a sua comunidade, ele poderia socializá-las para as demais famílias Guarani, que ficavam aguardando respostas a alguns de seus problemas. Esta questão também é fundamental, pois alguns conselheiros declaravam nas reuniões do CEPI, que estavam desacreditados frente a sua comunidade, pois vinham a Porto Alegre, dormiam no hotel e tinham alimentação, mas não lhe traziam nenhum retorno concreto. Atualmente, acredito que esta primeira noção do que é o

OLIVEIRA, 1998). Portanto, dentro de uma comunidade de comunicação e argumentação interétnica, as políticas públicas seriam construídas numa relação dialógica intercultural, deixando de lado, o confronto étnico (OLIVEIRA, 2000).

¹⁵ Palavra que na língua guarani denomina “o branco” (não-índio), mas que no seu sentido literal significa “palavras ao vento” (FERREIRA, 2001).

¹⁶ “*Ayvú* designa uma forma de expressão oral muito característica dos Mbyá, que ocorre enquanto discurso ritmado, acompanhado de uma performance corporal de quem professa as palavras (caminhando) e que provoca reações verbais do público (Mbyá) sentado a volta” (MORAES; PIRES & SOUZA, 2006 *apud* PIRES, 2007:136). Além disso, segundo Clastres (1978: 86-87), as belas palavras são “as palavras sagradas e verdadeiras, (...) a linguagem comum a homem e deuses; palavras que o profeta diz aos deuses ou, o que dá no mesmo, que os deuses dirigem a quem sabe ouvi-los”.

CEPI esteja totalmente desconstruída, a partir do momento, em que algumas lideranças Guarani buscaram outras alternativas para garantia de seus direitos, como veremos mais adiante no texto. A segunda interpretação, ainda vigente e expressa repetidamente pelos conselheiros nas reuniões, através dos seus discursos reivindicatórios nas áreas da saúde, educação, terra, sustentabilidade, é a de que o CEPI é o Governo. Isto é, a todo o momento é reivindicado para que a coordenadora executiva e os conselheiros governamentais sejam capazes de suprir, ou pelo menos, minimizar a situação de vulnerabilidade social¹⁷ vivida pela maioria das famílias Guarani no Estado. Como contraponto é, permanentemente, explicado pela coordenadora que “o Conselho não é Governo”, mas sim um mediador entre o Governo e as comunidades indígenas, onde todos (conselheiros indígenas e governamentais) devem se organizar e reivindicar ao Estado à formulação de políticas públicas. Assim como, os conselheiros governamentais, inclusive eu quando questionada pela execução de um determinado projeto ou programa institucional, afirmavam que o seu papel também é de mediação entre o CEPI e o seu respectivo órgão, cabendo aos seus superiores (chamados de “caciques dos brancos”), como por exemplo, os secretários de Estado, tomar decisões políticas, prever orçamentos e, muitas vezes, romper burocracias, algo que era bastante difícil de ser explicado e entendido pelos Guarani.

Pelo caminho do *Mbyá rekó*: a eleição do cacique-geral Guarani

Durante a realização da III Reunião dos *Karáís*, caciques e representantes Mbyá Guarani¹⁸, na Reserva Indígena Tekoá Porã, município de Barra do Ribeiro, em julho de 2003, José Cirilo Pires Morinico foi escolhido como cacique-geral do Povo Guarani. Sua nomeação foi anunciada aos não-índios, no último dia da reunião, quando eu, juntamente com outros representantes de instituições governamentais e não-governamentais que atuam junto às comunidades Guarani, participava do evento. Segundo, os representantes Guarani presentes, o conselho dos caciques e o cacique-

¹⁷ A etnia Guarani é apontada, pelas instituições governamentais e não-governamentais, como a mais vulnerável socialmente no Rio Grande do Sul. Este quadro social é resultado, por um lado, porque durante décadas, os Mbyá Guarani mantiveram-se resistentes à ação indigenista e, por outro lado, eram tidos como difíceis de trabalhar, em consequência do seu hermetismo (lingüístico e cultural) e de seus deslocamentos (DARELLA, 2007). Outros fatores determinantes são a ausência de demarcação de terras adequadas para a sua reprodução física e cultural, e de políticas públicas efetivas para a melhoria das suas condições de vida (SOARES, 2007b).

¹⁸ Esta reunião estava inserida dentro do projeto sobre o uso abusivo de álcool e o alcoolismo, coordenado pela antropóloga Luciane Ouriques Ferreira, financiado com recursos do VIGI-SUS em parceria com a FUNASA.

geral são a forma tradicional de organização política dos Mbyá Guarani. A nomeação de José Cirilo lhe atribuía a responsabilidade, tanto em organizar internamente às comunidades Guarani no Estado, como articular e negociar com os não-índios a garantia de seus direitos. A fala do próprio cacique-geral foi marcada por uma reivindicação, para que toda e qualquer instituição que fosse ou quisesse trabalhar com os Guarani, deveria lhe reconhecer e, conseqüentemente, respeitar a sua forma de organização tradicional. Neste sentido, o cacique seria o interlocutor, o “mediador tradicional” entre os Guarani e os não-índios, na elaboração de projetos e políticas públicas diferenciadas¹⁹.

Esta nomeação, além de demarcar à fronteira étnica (BARTH, 1969), isto é, a diferença entre os Mbyá Guarani e os não-índios, revelou-se como uma estratégia²⁰, construída a partir do seu próprio sistema cultural (*Mbyá rekó*), para estabelecimento de suas relações interétnicas (OLIVEIRA, 1976), visando à garantia dos seus direitos. Cabe ressaltar que, os Mbyá Guarani sempre tiveram estratégias construídas na sua relação com o “outro”, ou seja, na fronteira, variando-as de acordo com as forças dispostas entre as partes envolvidas e o contexto histórico (GARLET, 1997; PIRES, 2007).

Se a participação dos Guarani no Conselho não dava respostas às suas reivindicações, devido a todos os limites apontados anteriormente, esse grupo de Mbyá Guarani, formado na ocasião por alguns caciques e *karaís*, buscaram como alternativa estabelecer através do cacique-geral, outras relações de aliança com os não-índios, tendo como pauta de reivindicação o fortalecimento de aspectos fundamentais da sua cultura como a *opÿ* (casa de rezas), a figura do *karaí* e as suas belas palavras (*ne’e porã*) (PIRES, 2007). Não se pode deixar de apontar, os avanços conquistados pelos Guarani, através da interlocução e do trabalho do cacique-geral junto à diversos segmentos, como o projeto do Alcoolismo (referido anteriormente) que garantiu o percurso do *Xondaro Marãgatu* (guardiões dos espíritos), levando às belas palavras dentro das comunidades no Estado²¹; o projeto de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) diferenciada,

¹⁹ Assim como diversas instituições, o CEPI também sempre procurou convidar e incluir o cacique-geral nas suas reuniões e na articulação com as instâncias governamentais. Cabe destacar que, o cacique-geral já havia exercido o papel de coordenador estadual Guarani no Conselho (1999-2001).

²⁰ Entende-se por estratégia, aquilo que “postula um lugar capaz de poder circunscrito como próprio e, portanto, capaz de servir de base a uma gestão de suas relações com a exterioridade distinta” (DE CERTAU, 1994).

²¹ Ver Ferreira, 2004.

desenvolvido pela EMATER/RS-ASCAR com recursos do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que viabilizou a construção das casas de rezas (*opÿ*)²²; e o esforço por parte de alguns profissionais da FUNASA de reconhecerem à figura do *Karaí* no processo terapêutico da doença, entre outros.

Entretanto, em nenhum momento, houve uma unanimidade entre os Guarani no Estado, em relação à nomeação do cacique-geral. Este contraponto ficou explícito, quando outro grupo de Mbyá Guarani formaram a Comissão de Terras, fortemente apoiada pelo Conselho Missionário Indigenista (CIMI)²³, vinculado à Igreja Católica e à luta pela demarcação das terras dentro dos parâmetros estabelecidos pela Constituição Federal de 1988.

Desta maneira, constata-se a existência de duas formas estratégicas distintas dos Mbyá Guarani no estado do Rio Grande do Sul, para lutar pelo reconhecimento e a efetiva garantia de seus direitos: de um lado, grupos que defendem a manutenção do *Mbyá rekó*, através da figura do cacique-geral; de outro lado, grupos que se organizam para a reivindicação junto aos órgãos governamentais, como a FUNAI, tendo a terra como pauta principal, identificados na figura da Comissão de Terras. Apesar destas formas de organização sócio-política, em alguns casos, os mesmos representantes Guarani que adotam uma ou outra estratégia, também continuam a ocupar seu espaço como conselheiros no CEPI.

Políticas Públicas Diferenciadas: o caso do Programa Fome Zero -avanços e limites

O estado do Rio Grande do Sul teve dois projetos governamentais²⁴ que, tiveram a coordenação da Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social através do CEPI, na qual, para fins deste artigo, se pretende apontar, de forma preliminar, alguns avanços e limites, que servem de subsídios para o processo de construção de políticas públicas, partindo do exemplo do Programa Fome Zero.

As discussões para elaboração do projeto foram coordenadas pelo Ministério Público Federal (MPF) que, desde o primeiro momento, em março de 2003, reuniu as

²² Ver Soares, 2007a.

²³ O estudo das relações entre o cacique-geral e a Comissão de Terras necessita de um aprofundamento da pesquisa etnográfica, podendo ser assunto de um próximo artigo. Ver Pires, 2007.

²⁴ Além do Programa Fome Zero, o CEPI coordenou o Programa de Inclusão Indígena, lançado no dia 19 de abril de 2004, que teve como objetivo zerar o déficit habitacional das comunidades indígenas do Estado, desenvolvido em parceria com a Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE), Secretaria Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEDHU), Secretaria de Coordenação e Planejamento, Secretaria Estadual de Abastecimento e Agricultura, através do Programa RS Rural, executado pela EMATER/RS-ASCAR e UNIJUÍ, e Prefeituras Municipais.

diversas instituições que atuam junto às comunidades indígenas no Estado, formando um comitê gestor²⁵ do Programa Fome Zero – Fase Emergencial- para Populações Indígenas no Rio Grande do Sul²⁶.

O objetivo do programa foi fornecer mensalmente, em caráter emergencial, 50% das necessidades básicas de nutrição das comunidades indígenas Guarani e Kaingang do Rio Grande do Sul. Para tanto, coube ao comitê gestor à superação de dois grandes desafios: primeiro, estabelecer critérios de enquadramento dos beneficiários e, segundo, a elaboração de uma cesta básica, de acordo, com os hábitos alimentares das etnias indígenas. O CEPI, como coordenador do Programa, fez uma forte discussão com os conselheiros indígenas, visando vencer os desafios apresentados.

Especificamente, no caso dos Guarani ficou firmado que todas as famílias receberiam o auxílio, dada a situação das suas famílias (referida anteriormente)²⁷. Além disso, para a composição da cesta básica foram levantados todos os alimentos tradicionalmente consumidos e/ou considerados importantes para as famílias indígenas. A cesta foi composta para suprir às necessidades básicas de uma família composta por 5 membros (2 adultos e 3 crianças), incluindo alimentos perecíveis e não-perecíveis²⁸, sendo um avanço em relação à doações feitas historicamente por outras instituições.

As idéias iniciais do comitê gestor eram de que a escolha dos alimentos fosse feita localmente na própria comunidade e sua aquisição fosse feita regionalmente, incentivando à compra de produtos dos agricultores familiares e dos próprios indígenas, uma vez que algumas comunidades Kaingang dispõem de uma produção excedente. Para colocá-las em prática, o MPF fez reuniões com representantes da Contadoria e

²⁵ O comitê gestor era um órgão interinstitucional, integrado pelas seguintes instituições: FUNAI, FUNASA, EMATER/RS-ASCAR, Secretarias Estaduais da Agricultura e Abastecimento, Saúde, Educação, Cultura, Conselho de Missão entre Índios (COMIN) e Fórum Estadual de Segurança Alimentar Nutricional Sustentável (FESANS), conselheiros estadual Kaingang e Guarani.

²⁶ Este Programa foi resultado de uma parceria entre o governo federal, através do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), atualmente, Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e o governo do Estado, através da STCAS. O valor total do Programa foi de R\$ 2.012.952,00, sendo R\$ 1.829.952,00 (MESA) e a contrapartida de R\$ 183.000,00 (STCAS).

²⁷ No caso dos Kaingang foram estabelecidos critérios de enquadramento, pois como afirmaram alguns caciques e conselheiros, “às vezes a cesta básica vem para atrapalhar”. Os beneficiários foram: crianças de 6 meses a 7 anos com desnutrição e/ou em risco nutricional (o índice de mortalidade infantil é bastante alto entre os Kaingang), gestantes, nutrízes, idosos, pessoas portadoras de deficiência, mulheres separadas e/ou viúvas, atingindo 55% das famílias Kaingang no Estado.

²⁸ A cesta básica era composta dos seguintes alimentos com seus respectivos substitutivos: 2kg de açúcar (mascavo ou melado), 5kg de arroz (tipo 2, integral, massa, pão), 7kg de batata (inglesa, doce, mandioca, cará, inhame), 4kg de canjica (canjiquica), 5kg de farinha de milho (farinha de mandioca), 5kg de feijão (lentilha, ervilha seca), 12kg de frango (carne de porco, carne de gado, peixe, charque, sardinha), 30l de leite (integral, tipo C, longa vida), 9kg de banana (abacate, caqui, goiaba), 8kg de abóbora (mogango, cabotiá, cenoura, chuchu, berinjela, beterraba, abobrinha) e 6 dúzias de ovos.

Auditoria Geral do Estado (CAGE), entretanto, devido à legislação em vigor²⁹, este processo não foi viabilizado, cujas compras acabaram sendo centralizadas em Porto Alegre, e a cesta foi padronizada³⁰, sem a possibilidade dos alimentos serem escolhidos pelas comunidades.

Para o acompanhamento da distribuição dos alimentos nas comunidades foram formados comitês locais, compostos por representantes de diversos órgãos municipais, juntamente com entidades parceiras. O Programa teve a duração de janeiro a julho de 2004, prorrogado por mais dois meses com recursos próprios do Estado, tendo em vista, o período de inverno e a entressafra nas comunidades.

Desde o início da elaboração do projeto, foi levantada pelo comitê gestor a preocupação em construir uma proposta para a implementação de ações estruturantes nas comunidades indígenas, avançando à questão do ponto de vista emergencial. Estas ações, no primeiro momento, também foram colocadas pelo MPF, mas com as mudanças ocorridas durante a gestão do governo federal (2003-2006), elas não foram viabilizadas.

Com o fim do Programa (fase emergencial), no ano de 2004, foram novamente realizadas algumas reuniões no MPF, com a participação do comitê gestor e de algumas lideranças indígenas, principalmente representantes das comunidades da região metropolitana, para construir de forma coletiva alternativas de continuidade e/ou projetos para ações estruturantes. Como o governo federal havia lançado o Programa Carteira Indígena, participaram de uma reunião os representantes do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e do Meio Ambiente (MMA), para apresentá-lo como as ações estruturantes do Programa Fome Zero. Os objetivos do Programa era executar projetos estruturantes voltados à segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento sustentável de comunidades indígenas, respeitando a autonomia das comunidades e suas identidades culturais. De acordo com as normas, os projetos poderiam ser elaborados, prioritariamente, pelas próprias associações indígenas, mas também por organizações não-governamentais e Universidades, mediante a autorização da comunidade beneficiária.

²⁹ Lei N° 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

³⁰ Alimentos perecíveis: 2kg de açúcar refinado, 5kg de arroz branco tipo 1, 1 lata de óleo de soja, 4kg de milho para canjica, 5kg de farinha de milho, 5kg de farinha de trigo, 5kg de feijão preto, 1kg de sal iodado e 30 litros de leite; e alimentos não-perecíveis: 7kg de batata inglesa, 9kg de banana prata, 8kg de abóbora ou moranga, 6 dúzias de ovos de galinha e 4 frangos vivos.

Durante a realização da 1ª Oficina Nacional de Trabalho do Carteira Indígena, em junho de 2004, em Brasília, foram escolhidas as comunidades Guarani prioritárias do Programa no Estado: a Reserva Indígena Tekoá Porã, município de Barra do Ribeiro e Terra Indígena Jataity, município de Viamão. Cabe destacar, que nenhum representante Guarani no Estado esteve presente no evento³¹.

A maior dificuldade encontrada pelos Guarani foi que, a maioria das suas comunidades, não possuíam uma associação indígena ou outra forma de organização institucionalizada, tanto por estratégia, como por falta de domínio dos códigos da sociedade capitalista/ocidental. Neste sentido, mais uma vez se explicitou as duas formas de organização sócio-política dos Mbyá Guarani, ou seja, o grupo que compunha a Comissão de Terras e residem na Terra Indígena Jataity criou uma associação indígena para captação de recursos do Programa, e dois outros grupos ligados ao cacique-geral que residem na Reserva Indígena Tekoá Anhetenguá, em Porto Alegre e a Reserva Indígena Tekoá Porã, optaram pela mediação de instituições não-governamentais (Instituto de Estudos Culturais e Ambientais- IECAM e Comissão de Missão entre Índios- COMIN, respectivamente)³².

A partir deste estudo de caso, se pode apontar dois problemas fundamentais encontrados durante o processo de construção de políticas públicas: primeiro, o próprio retrato da política indigenista atual, ou seja, que de um extremo ao outro, ocorre uma passagem do modelo tutelar de gestão para um modelo que prega a participação, a autonomia (LIMA & BARROSO-HOFFMANN, 2002c), mas que atribui a responsabilidade aos próprios indígenas na superação dos seus problemas, através de suas organizações. Ou seja, se há vinte anos, os indígenas eram considerados incapazes de assumirem um projeto de vida, conforme sua especificidade cultural, hoje, ao contrário, o Estado lhe atribui responsabilidades, muitas vezes, ferindo também outro preceito constitucional do direito indígena à sua própria forma de organização cultural. Um segundo problema, são as discontinuidades do próprio processo, isto é, projetos com prazo de duração, atrelados a decisões e vontades políticas. Esta situação ficou ainda mais evidente, no caso aqui apresentado, em que havia diferenças política-partidárias entre o governo federal e estadual, cujo diálogo teve que ser constantemente intermediado pelo Ministério Público Federal, órgão com responsabilidade em intervir

³¹ Em 2005, todas as comunidades Guarani no Estado foram priorizadas no Programa, entretanto, somente três projetos foram, até hoje, executados.

³² Para fins deste artigo, não se pretende de forma alguma avaliar a execução destes projetos em cada uma dessas comunidades.

na defesa dos direitos e interesses dos indígenas (artigo 232 da Constituição Federal de 1988).

Considerações Finais

A presente reflexão antropológica sobre o processo de construção de políticas públicas diferenciadas, a partir do caso dos Guarani no Rio Grande do Sul, buscou contribuir nos debates contemporâneos sobre a atual política indigenista brasileira.

O caso do Rio Grande do Sul revelou os limites da forma de organização não-indígena em conselho, como um *espaço de negociação intercultural*, capaz de construir políticas públicas e garantir os direitos constitucionalmente assegurados às comunidades indígenas. Apesar do avanço do CEPI, no sentido da inclusão dos indígenas neste processo, anteriormente formado somente por não-índios, essa reflexão antropológica permitiu apreender os choques (inter)culturais de entendimento sobre este espaço de mediação interétnico. Por um lado, do ponto de vista dos órgãos governamentais, o CEPI é entendido como um espaço legítimo de construção de políticas públicas diferenciadas, já que as comunidades indígenas estão ali representadas; por outro lado, do ponto de vista dos conselheiros Guarani, é entendido como capaz de atender suas demandas e necessidades, primeiramente, através de um “conselho” ou uma “bela palavra”, ou como sendo o próprio Governo. Além disso, o estudo de caso do Programa Fome Zero desenvolvido no Rio Grande do Sul, fase emergencial e estruturante (Programa Carteira Indígena), também apresentou os impasses gerados concretamente no processo de elaboração e execução de uma política pública.

A partir deste contexto estadual e do exemplo dos Guarani, pode-se apontar alguns desafios ainda colocados para a construção de uma nova política indigenista brasileira: a formulação de políticas públicas permanentes, não projetos e programas suscetíveis à mudanças de gestões administrativas e política-partidárias, com recursos orçamentários, nas esferas de governo federal, estadual e municipal; construção de políticas públicas interinstitucionais e em parceria com as comunidades indígenas e/ou suas próprias formas de organização, cujos projetos devem ser elaborados *in locus*, de acordo com as especificidades e particularidades de cada etnia que, em alguns casos como o dos Guarani, ultrapassam a questão do coletivo (entre comunidades) e atinge o nível das suas relações sociais (organização em grupos de parentela); e, por fim, a capacitação permanente e continuada dos gestores e executores públicos que atuam, direta e indiretamente, junto às comunidades indígenas. Sem dúvida, existem ainda

muitos outros, para a garantia do direito de fato à autodeterminação dos povos indígenas.

Referências Bibliográficas:

- ARAÚJO, Ana Valéria & LEITÃO, Sergio. Direitos indígenas: avanços e impasses pós-1988. IN: LIMA, Antonio Carlos de Souza & BARROSO-HOFFMANN, Maria (orgs). **Além da Tutela: bases para uma nova política indigenista III**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/LACED, 2002c, pp. 23-33.
- BARTH, Fredrick. Grupos étnicos e suas fronteiras. IN: POUTIGNAT, Philippe; STREIFF-FENART, Jocelyne (orgs). **Teorias da etnicidade**. São Paulo, Editora UNESP, 1988, pp.185-250.
- **CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**. Porto Alegre: Assembléia Legislativa, 1989.
- **CONSTITUIÇÃO: REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**. Porto Alegre: Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Rio Grande do Sul, 1988.
- CLASTRES, Hélène. **Terra sem Mal: o profetismo Tupi-Guarani**. São Paulo: Brasiliense, 1978.
- DARELLA, Maria Dorothea Post. Articulação política dos índios Guarani e projetos de desenvolvimento no litoral de Santa Catarina. IN: **VII RAM**, UFRGS, Porto Alegre, 2007.
- DE CERTAU, Michel. **A invenção do cotidiano: artes de fazer**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1994.
- **DECRETO Nº 35.007, DE 09 DE DEZEMBRO DE 1993**: Cria o Conselho Estadual do Índio – CEI- e dá outras providências.
- **DECRETO Nº 39.660, DE 11 DE AGOSTO DE 1999**: Dá nova redação ao Decreto nº 35.007, de 09 de dezembro de 1993, que criou o Conselho Estadual do Índio.
- **DECRETO Nº 43.018 DE 19 DE ABRIL DE 2004**: Institui o Programa de Inclusão Indígena nas Políticas Públicas, e dá outras providências.
- FERREIRA, Luciane Ouriques. **Mba'e Achy: a concepção cosmológica da doença entre os Mbyá-Guarani num contexto de relações interétnicas-RS**. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social), PPGAS, UFRGS, Porto Alegre, 2001.
- _____. As “boas palavras” dos Xondaro Marãgatu como alternativa para redução do consumo de bebidas alcoólica entre os Mbyá- Guarani-RS. IN: **Tellus**, ano 4, n.7, Campo Grande-MS, 2004, pp. 121-135.

- GARLET, Ivori José. **Mobilidade Mbyá: história e significação**. Dissertação (Mestrado em História Ibero-Americana), Programa de Pós-Graduação em História Ibero-Americana, PUC-RS, Porto Alegre, 1997.
- **LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993**: Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
- **LEI Nº 12.004, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2003**: Dispõe sobre a criação do Conselho Estadual dos Povos Indígenas- CEPI- e dá outras providências.
- LIMA, Antonio Carlos de Souza. **Um grande cerco de Paz: poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1995.
- LIMA, Antonio Carlos de Souza & BARROSO-HOFFMANN, Maria (orgs). **Além da Tutela: bases para uma nova política indigenista III**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/LACED, 2002c.
- OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. **Identidade étnica, etnia e estrutura social**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1976.
- OLIVEIRA, João Pacheco (org). **Indigenismo e territorialização: poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1998.
- OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. Ação Indigenista, eticidade e o diálogo interétnico. IN: **Estudos Avançados** 14 (40), 2000, pp. 213-230.
- PIRES, Daniele de Menezes. **Alegorias etnográficas do Mbyá-rekó em cenários interétnicos no Rio Grande do Sul (2003-2007): discurso, prática e holismo Mbyá frente às políticas públicas diferenciadas**. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social), PPGAS, UFRGS, Porto Alegre, 2007.
- SCHADEN, Egon. **Aspectos fundamentais da cultura Guarani**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1962.
- SOARES, Mariana de Andrade. Um novo olhar sobre Ater Indígena no Rio Grande do Sul. IN: **Série Realidade Rural**, n.50, Porto Alegre: EMATER/RS-ASCAR, 2007a.
- _____. O fortalecimento do sistema cultural Guarani como estratégia de atuação do poder público. IN: **VII RAM**, UFRGS, Porto Alegre, 2007b.
- SOUZA, José Otávio Catafesto de. Mobilização indígena, direitos originários e cidadania tutelada no sul do Brasil depois de 1988. IN: FONSECA, Claudia, Jr, Veriano Terto e ALVES, Caleb Farias (Org). **Antropologia, Diversidade e Direitos Humanos: diálogos interdisciplinares**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004, pp. 185-197.