

Diálogo intercultural e participação indígena no PPTAL

Ludmila Moreira Lima¹

Resumo

Esse artigo propõe reflexões sobre uma questão presente na formulação de programas de desenvolvimento direcionados às populações indígenas no Brasil: como possibilitar um diálogo intercultural que torne efetiva a participação indígena na elaboração e execução desses programas? Executado pela FUNAI, o Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL) teve o seu caráter inovador afirmado pela sua pretensão de regularizar as terras indígenas da Amazônia com a ativa participação indígena e com o suporte técnico e financeiro de diversos parceiros, ONG's e agências internacionais de cooperação. A inspiração para esse texto provém de minha tese de doutoramento, a qual procurou examinar as relações de poder estabelecidas entre os atores institucionais envolvidos na execução do PPTAL.

¹ Mestrado em Sociologia do Departamento de Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais/ IFCS, Universidade Federal do Rio de Janeiro, e doutorado em Antropologia Social do Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília. Prestou consultorias como antropóloga a *Projetos Governamentais*, envolvendo parcerias com ONG's e organismos de cooperação internacional e hoje é professora das disciplinas "Introdução à Sociologia"; "Antropologia Cultural" e "Cooperação Internacional" no Curso de Relações Internacionais da Universidade Euro-Americana/UNI-EURO. Coordena, também, nesta instituição, a linha de pesquisa: "Cooperação Internacional: discursos e representações".

Palavras-chave: participação, cooperação, conflito, dominação.

Abstract

This article proposes reflections about one of the problems faced by development programs turned to the indigenous populations in Brazil: how to promote intercultural dialogues enabling indigenous participation in elaborating and executing these programs? Carried out by FUNAI, the Integrated Project for Protection of Indigenous People and their Lands in the Amazon Region of Brazil (PPTAL) is conceived as a pilot project. Its innovating character is confirmed by the perspective of its aims and operational strategies, as it legalizes indigenous lands in Amazonia with the active participation of indigenous people and various partners, with financial and technical support from international organisms. This text was inspired on my doctoral thesis which analyzed the power relations established among the institutional actors involved in the development of PPTAL.

Key words: participation, cooperation, conflict, domination.

Introdução

A proposta da ‘participação’ de grupos sociais em projetos e programas que lhes reconhecem como público-alvo ou beneficiário de um conjunto estruturado de ações cujo objetivo é freqüentemente associado ao alcance de qualquer modalidade de desenvolvimento – sustentável, econômico, tecnológico, etc. – perpassa, hoje, os mais diversos discursos. Seja no campo acadêmico, ou entre os formuladores e executores de políticas públicas do setor governamental, seja no terceiro setor, ou nas agências de cooperação, seja no contexto dos diversos grupos sociais, ‘alvo’ dos programas de desenvolvimento, a preocupação com a partici-

pação está presente.

O envolvimento do público-alvo em projetos ou programas que lhes são dirigidos tornou-se um aspecto tão enfatizado que, como ressaltou Schröder (1999), nem sempre fica claro se a participação indígena é uma meta dos projetos ou um meio para que as metas sejam atingidas.

Este artigo tem por objetivo discutir a experiência da participação indígena no contexto do Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL). O PPTAL é parte integrante – ou o componente indígena – de um programa do Governo brasileiro denominado Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) ².

Em 1992, a convite da Comissão de Coordenação do Programa Piloto, a FUNAI elaborou a proposta de um componente indígena a ser integrado às ações do PPG7. Nesse momento, ficou acordado que os recursos seriam disponibilizados principalmente para a regularização fundiária, na medida em que se julgava ser esta providência essencial e primordial para a defesa do patrimônio natural das comunidades indígenas. Nascia, portanto, o desenho inicial do PPTAL após uma série de negociações que se estenderam até 1995, quando então foram assinados os contratos de contribuição financeira com os organismos dos países financiadores.

O PPTAL trouxe como elemento inovador a proposta de um alto grau de participação das populações indígenas e suas organizações –

² O PPG7 é um programa articulado de proteção às florestas da Amazônia e da Mata Atlântica, que começou a ser negociado entre o governo brasileiro e o grupo de países integrantes do G7 no ano de 1990, tornando-se efetivo em 1992. Conta com uma Comissão Interministerial de Coordenação formada por representantes dos ministérios do Meio Ambiente (que a preside), da Justiça, da Fazenda, das Relações Exteriores, do Orçamento e Gestão, da Ciência e Tecnologia, da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e ainda representantes de governos estaduais e organizações não-governamentais.

assim como de organizações não-governamentais que reunissem, em sua trajetória, parcerias e apoio prestados às comunidades indígenas – no processo de sua implementação. O envolvimento planejado destes atores no contexto do PPTAL, visto como elemento novo a ser interiorizado pela política indigenista brasileira, deveria acontecer sob várias formas: participação efetiva na fase de levantamento preliminar da situação sócio-cultural, econômica e ambiental das comunidades indígenas; participação nas etapas de identificação, delimitação e demarcação, e ainda, participação no desenvolvimento e implementação dos planos de vigilância das terras, após a finalização do processo demarcatório.

Como forma de contribuir para o debate gerado em torno da questão da participação, proponho um breve balanço de algumas discussões levantadas em minha tese de doutoramento³, cujo objeto de estudo foi construído com base nas experiências reunidas a partir da consultoria que prestei ao PPTAL, no correr de aproximadamente dois anos.

Sobre a participação indígena no PPTAL

O PPTAL definiu como objetivo central concluir a regularização das terras indígenas da Amazônia Legal, conforme o estabelecido na Constituição Brasileira, tendo a regularização como o seu próprio alicerce, ou componente fundamental. Sua organização incluía, além do

³ A tese procurou examinar as relações de conflito e poder, bem como a resistência à mudança desencadeada no desenvolvimento do PPTAL. Conheci o PPTAL por motivos profissionais. Devido à minha formação em antropologia, fui convidada a integrar a equipe de técnicos e consultores contratados e lotados na gerência técnica do Projeto, sob um contrato de trabalho de vigência inicial de um ano, posteriormente renovado por mais seis meses.

componente ‘Regularização Fundiária’, os componentes ‘Vigilância e Fiscalização’, ‘Estudos e Capacitação’ e ‘Gerenciamento’.

No que se refere à participação indígena, é importante sinalizar que, inicialmente, a preocupação com a extensão do envolvimento das comunidades com o projeto foi expressa, sobretudo, em relação à regularização fundiária, ou quanto à participação dos índios no processo demarcatório.

Retomo aqui um dos trechos do *Relatório da Avaliação de Meio-Termo do PPTAL/nível temático*⁴, onde constam algumas análises sobre a extensão da participação indígena no processo de regularização das terras colocadas dentro da abrangência do projeto:

O PPTAL sinaliza nos seus objetivos gerais uma tomada de posição no rol de perspectivas existentes quanto à questão indígena: a regularização fundiária, mais que criar um território demarcado e registrado é visualizada como a constituição de um processo de controle territorial por parte das comunidades indígenas, no qual a regularização fundiária seria o seu aspecto material, legal e político inicial. Nesse sentido, a participação indígena seria fundamental. Mas que tipo de participação? E quais as condições que os procedimentos e normas estabelecem para que este objetivo se concretize? Medidas já foram discutidas e estão em fase de implementação [...] entre elas regras de participação definidas já nos contratos com empresas de demarcação. Mesmo assim [...] nas primeiras demarcações realizadas a participação era entendida apenas como mão de obra barata. Os índios eram convidados a participar só como picadeiros ou cozinheiros, recebendo menos do que os trabalhadores não índios [...] ou

⁴ Documento elaborado, em 1998, por consultor (antropólogo da UNICAMP) especialmente contratado para elaborar um *diagnóstico* sobre a situação do PPTAL, o qual daria suporte à “Avaliação de Meio-Termo do Projeto”, transcorrida em outubro do mesmo ano.

nada pelo trabalho, já que se presumia ser de seu interesse pessoal e de seu povo. De qualquer forma, o padrão era uma participação muito periférica e sem contribuir para a construção de um controle territorial mais autônomo por parte dos índios.

Essa avaliação revela certo descompasso existente entre uma proposta que buscava criar espaços e mecanismos de participação indígena no processo demarcatório e uma realidade já interiorizada por diversos atores nele envolvidos de que o foco do processo deveria ser a obra de engenharia que iria materializar a visualização dos limites da terra, assumindo os índios um papel de colaboradores e não de condutores do empreendimento. Essa orientação foi observada, sobretudo, no decorrer das demarcações realizadas pela via das licitações, o modelo tradicional adotado pela FUNAI.

Além desse modelo, o PPTAL procurou também investir nas chamadas ‘demarcações participativas’, as quais tinham como pressuposto a existência de uma mobilização indígena que garantisse um grau de participação satisfatório somado à possibilidade de contar com a atuação de uma ONG que assumisse o aspecto formal do processo. A primeira experiência do PPTAL dentro dessa nova modalidade de demarcação foi a que se realizou nas cinco terras que compõem a chamada ‘cabeça do cachorro’, no médio e alto Rio Negro (AM), através da parceria estabelecida entre a FUNAI, o PNUD, a cooperação alemã, o Instituto Socioambiental (ISA) e a FOIRN, a federação que congrega mais de duas dezenas de organizações indígenas do Rio Negro.

Essa experiência foi considerada satisfatória. Contudo, dada a impossibilidade de sua *replicação* em todas as terras postas na abrangência do projeto, embora não se tenha pretendido eliminá-la como possibilidade, a preocupação maior continuou sendo a ‘forma tradicional’ de demarcação que se viabilizava mediante contratação de empresa topográfica pela

FUNAI. Conforme assinalou o coordenador do projeto, Artur Nobre Mendes (1999:18):

Da inevitável comparação entre os dois métodos e da necessidade de ajustes observada em ambos os casos, extraíram-se algumas conclusões [...] Em primeiro lugar, é imprescindível abandonar a distinção entre demarcações participativas e não-participativas, já que algum nível de participação sempre deve ser contemplado, seja qual for o método empregado na demarcação.

Assim, a partir daí, começou a ser vislumbrada uma terceira modalidade de demarcação, na qual o PPTAL procuraria inserir a proposta da participação indígena dentro do modelo tradicional, sensibilizando os índios para que elaborassem ‘projetos de acompanhamento de demarcação’, na tentativa de mobilizá-los como responsáveis pelo processo. Para tanto, a comunidade deveria contar com o apoio de uma organização indígena local ou de uma ONG para o acompanhamento de todas as etapas e atividades planejadas. Nas situações mais adversas, isto é, quando não houvesse possibilidade de se estabelecerem parcerias, o PPTAL se proporia a inserir no edital de licitação algumas exigências que possibilitassem aos índios algum nível de controle sobre o trabalho a ser desenvolvido.

Em suma, ajustes e adaptações foram testados e praticados no sentido de gerar alternativas que transformassem o modelo tradicional e contribuíssem para a interiorização não só de uma nova metodologia, quanto de uma nova realidade: a que procura ver as populações indígenas por um prisma não paternalista e fora do ângulo tutelar. Ou seja, a que as constrói como parceiras e co-responsáveis pelo seu *etnodesenvolvimento* no âmbito de um programa voltado para a construção do desenvolvimento sustentável na Amazônia.

Contudo, em que pese a importância da mobilização induzida, por si só ela não garantiu uma mudança de posição dos agentes envolvidos, embora seja inegável que, se o eixo que a orienta seja a proposta de uma redefinição de responsabilidades para que a população beneficiária passe a ser executante efetiva, o saldo final, ainda imprevisível, talvez não expresse apenas um mero *experimentalismo*, mas uma conquista em termos de participação. Ainda assim, é bom lembrar que esta vai depender das condições objetivas encontradas de organização indígena, da existência e qualidade de apoio local, das parcerias e alianças anteriormente estabelecidas pelos índios e das próprias características das instituições nativas.

Não estou com isso sugerindo que as experiências provocadas pelo PPTAL, como uma força exterior atuando sobre os grupos beneficiários, tenham sido ilegítimas e que, por isso, os índios terminaram sucumbindo e perpetuando uma relação de sujeição absoluta ao modelo externo proposto. Como acentua Oliveira Filho (1988:265),

A situação de contato interétnico amplia o leque de escolhas, fazendo surgir contextos onde as referências tradicionais podem ser reajustadas e reinterpretadas, ou inversamente trocadas por outras. Contudo, quaisquer que sejam essas novas referências, elas procedem do nativo e continuarão a ser diferentes das definições dadas pelos brancos às situações de contato [...] O contato entre grupos étnicos com culturas distintas pode levar a complexificar os esquemas mentais e os padrões de ação de cada um, [...] criando modalidades de adaptação mútua, interdependência e dominação, sem no entanto suprimir as diferenças nos modos próprios de pensar, sentir e agir, tornadas agora mais sutis e mais difíceis de captar. [grifo no original]

Vale a pena explorar um pouco mais essa discussão, com base nas formulações de Schröder apresentadas num artigo em que o autor avalia

as bases sócio-culturais e políticas da participação de comunidades indígenas no PPTAL⁵. Em suas análises Schröder⁶ (1999:233-234) argumenta que, embora participação seja um dos conceitos-chave dos atuais discursos e políticas de desenvolvimento, no que se refere a projetos destinados às populações indígenas, atribui-se a ele uma atenção mais especial ainda:

Não só nas diretrizes de instituições e órgãos de desenvolvimento, mas também nos textos programáticos de muitas ONG's, essa importância é realçada de forma muito genérica, nem sempre deixando claro se a participação é uma meta dos projetos ou meio para alcançar as metas. A participação indígena deve ser realizada em todas as fases dos projetos e ter sua base no acesso livre a todas as informações que dizem respeito aos projetos (o Banco Mundial fala de uma "participação informada"). Os planos de desenvolvimento para as comunidades indígenas devem ser culturalmente adaptados, sendo consideradas especialmente as organizações políticas, sejam elas tradicionais ou modernas. No entanto, não se conhece nenhum método global que garanta a participação total no nível das comunidades [...] Raras vezes sabe-se o que os próprios indígenas entendem por "participação" [...] Experiências antropológicas mostraram que é difícil integrar métodos participativos em sociedades que não têm tradição nenhuma de participação no sentido ocidental e que desenvolveram atitudes

⁵ [Comentário Peter Schröder: diferente do que afirma a autora, o objetivo do estudo não foi avaliar as bases sócio-culturais e políticas da participação de comunidades indígenas do projeto PPTAL especificamente, mas de projetos e programas em geral, como estudo preparatório ao PDPI; veja o artigo de Wentzel neste número]

⁶ Este artigo faz parte do livro *Demarcando Terras Indígenas: experiências e desafios de um projeto de parceria*, organizado por Carola Kasburg & Márcia Gramkow em 1999, com a finalidade de reunir um conjunto de reflexões geradas a partir das experiências do PPTAL. Os autores que contribuíram com seus artigos e relatos tiveram participação direta ou indireta no Projeto.

diferentes daquelas desenvolvidas pelas sociedades ocidentais, com relação à individualidade e à solidariedade.

Às formulações de Schröder acrescento que a proposta da participação indígena nos coloca diante do impasse gerado pela confrontação da diferença no nível da representação e da ação. São diversas as concepções elaboradas sobre a questão indígena, assim como sobre o significado de território e as possibilidades e alternativas reais de protegê-lo (tanto para os índios, quanto para a FUNAI e demais atores envolvidos no processo demarcatório e no contexto mais amplo do Projeto). Entramos assim num campo indefinido de visões e pragmáticas nem sempre convergentes que cria uma encruzilhada de soluções para a inserção dos povos indígenas na sociedade nacional e também internacional. Cabe indagar se, nas condições de interlocução existentes, índios e brancos vão conseguir atuar como se fizessem parte de uma *comunidade de comunicação e de argumentação*, onde os agentes dialogam pela mediação de um acordo intersubjetivo em torno de regras explícitas ou tacitamente admitidas (Cardoso de Oliveira 1998:191) ⁷.

Por exemplo, na relação da CTPPTAL/GTZ/Banco Mundial com a FUNAI, já havia o pressuposto de que uma das partes – os que representavam o Projeto – queria impor sua maneira de conduzir as coisas como legítima, amparada na desqualificação do modo de atuar da outra

⁷ No artigo “O diálogo intolerante”, Cardoso de Oliveira (1998:191) analisa as dificuldades de construção de uma *ética planetária*, a partir dos conceitos de *comunidade de comunicação e de comunidade de argumentação*. O primeiro estaria referido a uma “instância constitutiva do conhecimento presente em qualquer discurso voltado para alcançar consenso, tenha ele caráter científico ou simplesmente produza discursos tangidos pelo senso comum. É, portanto, uma instância marcada pela intersubjetividade, inerente por sua vez, a toda *comunidade de argumentação*. Significa que tais comunidades estão constituídas por indivíduos de um grupo cultural qualquer, desde que estejam inseridos em um mesmo jogo de linguagem.”

parte, a FUNAI. Esta última, sustentando-se no ‘capital acumulado da experiência’ – bem como na legitimidade de seu papel de representante do Estado – reatualizava seu descrédito em relação ao *outro* – representantes da Cooperação Internacional – e suas novas proposições.

De um lado – Cooperação – era como se houvesse a crença de que o fato de se estar munido com certo tipo de saber e de capital econômico – com o reforço de uma retórica de fundo ético bastante afinada com ‘as mais modernas formulações levadas a cabo sobre o desenvolvimento sustentável’ – fosse suficiente para gerar, nos parceiros, um acolhimento automático do que estava sendo proposto. Ademais, se o funcionamento do *outro* era construído como *desordem*, a partir de evidências empíricas e de avaliações consideradas legítimas, nada mais natural que uma intervenção eficaz e eficiente.

Do outro lado – FUNAI – era como se certo ‘direito de propriedade sobre a questão indígena’ justificasse que o empreendimento se limitasse ao repasse de recursos financeiros. Intervenções e imposições de condições para que as ações do projeto fossem realizadas, nem pensar! Pelo confronto dessas distintas expectativas e haja vista a dificuldade de se compor e gerar alinhamentos improvisavam-se consensos provisórios e bloqueavam-se outros. Tudo alimentado pela interiorização de princípios hierárquicos intrínsecos às relações estabelecidas no binômio *doadores e receptores*.

Transcrevo um trecho do depoimento de um técnico da FUNAI, ligado à DAF (Diretoria de Assuntos Fundiários):

[...] Diálogo com o PPTAL? ah, faz favor né, esse diálogo não existe! Cada um ocupa seu espaço e o diálogo se reduz ao estritamente necessário para que ambos desempenhem o seu papel, mas não no sentido de haver um planejamento conjunto, ajuda e confiança mútuas e o exemplo efetivo de um processo participativo. A colaboração vem na forma de um suporte mate-

rial. O PPTAL é isso prá nós: suporte material para que terras indígenas sejam demarcadas. E eu reconheço que são raras as ações na Amazônia que a DAF desenvolve hoje, quanto à regularização, que não passem pelo suporte do PPTAL. Só isso já diz a dimensão do projeto dentro do órgão. Só que tem uma coisa, o campo indigenista tem alto valor simbólico e as pessoas disputam prá ter a hegemonia desse campo. Disputa-se o que deve ser feito e sobre como e quem deve fazer e também quem tem o poder de julgar o que está sendo feito. Por exemplo, um exemplo simples até existe o maior conflito sobre a prerrogativa de quem vai indicar os nomes do GT de identificação ao Presidente da FUNAI. Isso é uma atribuição da DAF, mas as pessoas de lá (do PPTAL) não querem respeitar isso de jeito nenhum. Querem ter uma autonomia que não está prevista e nem deve, ora essa. Tem limite prá tudo, inclusive para as trocas! E digo mais, os objetivos do projeto, o que está sendo feito em regularização está sendo alcançado quase que à revelia do PPTAL. Não existe da parte da CTPPTAL e da GTZ controle sobre a prática efetiva da regularização. Querem ajudar, que ajudem, mas sem essa de querer tomar à frente do processo... Eu entendo que também queiram estabelecer uma interlocução direta com as populações indígenas, tirar a FUNAI de cena, mas esses canais criados funcionam só na aparência. Onde ficaram os índios na hora de desenhar o projeto, de opinar na tal lista de prioridades? Aliás, que exigência maluca foi essa dessa lista? Em cima de que parâmetros foram elaborados, ou melhor que critérios foram definidos para afirmar que uma terra tem prioridade e é mais vulnerável que outra? Não dá, né! A coisa não funciona desse jeito. Todas as terras são vulneráveis prá mim e não vai ser uma racionalidade necessária ao funcionamento de um projeto que vai me obrigar a categorizar e a classificar as situações dos índios desse jeito..”

Em suma, a falta de canais de interlocução e de articulação entre os diversos parceiros do PPTAL vinha agravar o fato da inexistência de um

diálogo mais consistente entre eles. As dificuldades transitavam pelos bastidores e os conflitos não eram abordados na transparência. Como chegar a acordos e construir parcerias e interlocuções diretas – incluindo a participação e o diálogo com a diversidade dos grupos indígenas – na ausência da própria incapacidade ou inabilidade dos agentes envolvidos de levarem às últimas conseqüências as propostas inovadoras do projeto?

Em suas análises sobre o funcionamento dos campos sociais, Bourdieu (1998) afirma que os agentes compartilham dos princípios que estruturam o campo em que se encontram, sem contestá-los. A contestação é puramente simbólica, não chegando a romper o ciclo de poder que no campo se instala: “Dominantes e dominados são necessariamente cúmplices que, através do antagonismo, delimitam o campo legítimo de discussão” (Bourdieu *apud* Ortiz 1983:23). No máximo, constroem uma espécie de ‘consenso operacional’, como sugere Goffman (1989:18), ou uma concordância superficial onde certas questões são temporariamente acatadas, havendo um acordo real quanto à conveniência de se evitar um conflito aberto de definições da situação.

Voltando à participação indígena, propor que ela seja *realizada em todas as fases do projeto* (grifo meu), conforme a proposta de Schröder, implica dizer que ela não deveria estar limitada apenas ao processo da regularização fundiária, mas se estender também à gestão do PPTAL. Nesse sentido, é bom que se diga que nele não se incluíam mecanismos capazes de mobilizar os índios – nas distintas situações em que se encontravam – e viabilizar sua atuação como *sujeito* de um processo que requirava planejamentos, decisões e atividades de diversas naturezas, envolvendo sistemáticas complexas e nada flexíveis de funcionamento.

A única instância criada para “apoiar a CTPPTAL e *garantir uma maior participação dos índios e da sociedade civil na coordenação do PPTAL* foi a *Comissão Paritária Consultiva*”, a qual, como o próprio nome sugere, *tinha um caráter meramente consultivo e não deliberativo* (grifo meu): “Cabe a esta

Comissão analisar e emitir parecer sobre os Planos Operativos Anuais, bem como sobre o desempenho da execução dos diversos componentes e sub-componentes do PPTAL.” Além disso, com base na evolução das ações realizadas em campo e na avaliação das atividades em curso, poderá igualmente “sugerir alterações de diretrizes na execução e na escala de prioridades definida no PPTAL para os trabalhos de identificação e demarcação.”

Segundo Regimento Interno aprovado em agosto de 1996, esta Comissão, criada através da Portaria n.º 928, de 23 de agosto de 1995, deveria ser constituída por oito membros, sendo: “um representante do Ministério da Justiça; um representante do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal; um representante da Diretoria de Assuntos Fundiários da FUNAI; um representante do Departamento de Patrimônio Indígena da FUNAI e quatro representantes das populações indígenas indicados pela Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira – COIAB, após consulta a todas as organizações indígenas com atuação na Amazônia Legal.”⁸

A iniciativa de constituir uma comissão com essas características, no meu entender, refletia mais um compromisso do PPTAL – e dos sub-programas e projetos do PPG7 – de demonstrar um possível caminho de se conectarem setores do governo e representantes da população beneficiária que a tentativa de gerar uma experiência verdadeiramente participativa. A Comissão talvez viabilizasse *trocias de informação entre certos agentes* (grifo meu) ligados a determinados níveis decisórios, mas não assegurava, dentro de seu formato e proposta de funcionamento, uma participação efetiva das populações-alvo no PPTAL.

A começar pelo fato da impossibilidade de se traduzir o processo ou de torná-lo ‘transparente’ – em todas as suas etapas, incluindo as decisó-

⁸ Trechos extraídos do documento original do PPTAL/ junho de 1992.

rias – no contexto de reuniões ‘consultivas’, periodicamente realizadas. Até 1998, por exemplo, o PPTAL promoveu sete reuniões da CPC em regiões diferentes, de modo a permitir que índios de diferentes localidades conhecessem o PPTAL. As atas dos encontros realizados de alguma forma retratam sua importância. Todavia, haja vista a multiplicidade e as especificidades das situações em que se encontram as sociedades indígenas e a dificuldade de tratá-las, é difícil acreditar que, por intermédio da CPC, essa complexidade tenha sido adequadamente abordada.

Tais considerações, contudo, não têm por objetivo construir um descrédito em relação aos méritos desse espaço de interlocução criado entre certos representantes indígenas e alguns agentes do PPTAL, apenas apontar os seus limites. A própria perspectiva de uma inserção e atuação participativas – que retirem os índios de uma posição passiva e os coloquem numa posição ativa no projeto – é uma construção elaborada dentro de um campo que a imaginou de uma determinada forma, gerou sobre ela um repertório discursivo, criou para ela um sujeito e, finalmente, as possibilidades práticas e operacionais de concretizá-la. Por outro lado, no contexto do PPTAL, não existia um consenso, entre os participantes – ‘índios e não-índios’ – sobre o que significava a participação e sobre as formas de efetivá-la. Como mencionou uma técnica da FUNAI:

“... ninguém conseguiu se entender ainda sobre essa história da participação indígena. Quanto mais sobre a melhor forma de ensinar pros índios como é que devem participar, se colocar como sujeito, enfim todas essas coisas que a gente idealiza prá eles, que quer que eles assimilem de todo jeito e que não deixam de demonstrar que o branco é que ainda é o sujeito da história.”

Como pensar então na possibilidade desse processo participativo se

efetivar por meio de uma Comissão de caráter consultivo e onde a representatividade indígena se restringia às indicações feitas pela COIAB, ainda que baseada em consultas anteriores às demais organizações indígenas com atuação na Amazônia Legal?

Se retornarmos à reflexão proposta por Cardoso de Oliveira (1998) sobre a possibilidade de se constituir uma ‘comunidade de comunicação e de argumentação’, no contexto do projeto, ao menos no que diz respeito aos processos decisórios de planejamento, execução e avaliação, considero que os espaços criados (CPC, *workshops*, missões e seminários de avaliação) não engendraram redefinições de papéis e de hierarquias. É certo que esses espaços geraram momentos extraordinários de críticas e de questionamentos. Contudo, como rituais, eles também funcionaram como momentos em que crenças, posições e relações já existentes foram enfatizadas e reatualizadas.

Em suma, cenários, linguagens e metodologias (ZOPP, *matrizes lógicas*, etc.) foram acionados para a produção de algo novo. Todavia, tal como numa encenação teatral, havia ali também manipulação de impressões e a vã tentativa de se ocultarem resíduos e ruídos hierárquicos. Por outro lado, é bom lembrar que os maiores interessados – ou os representantes dos mesmos – efetivamente não estavam presentes nos momentos em que o projeto começou a ser pensado e planejado em todo o seu alcance. Nesse sentido, se o sucesso do empreendimento – tornar os índios participativos – implica a consolidação de um diálogo que envolva relações dialógicas simétricas, onde os maiores interessados atuem, interfiram e se coloquem como sujeitos propositivos num processo que afeta os rumos de suas vidas, deve-se investigar melhor o alcance das experiências praticadas pelo Projeto. Uma das técnicas da FUNAI, ao avaliar a participação indígena no projeto, afirmou:

“Menina, não adianta a prática e os especialistas dizerem que a

participação começa bem no início do processo e junto às bases. Índio, negro, castanheiro, ribeirinho, tudo isso é minoria que é só detalhe na hora que se planejam as coisas. Veja só, quando tu chamas o grupo de beneficiários, tu já isola, separa e posiciona os caras como objeto de alguma coisa que vai ser feita prá eles e não com eles. Aí tu petrificas uma relação paternalista onde o outro fica como um eterno passivo, a esperar que venham soluções de fora pro problema dele. É como nós, né? De alguma forma a gente se posiciona que nem o nativo, sempre a esperar milagres que venham de fora. É engraçado que o PPTAL diz que pretende inverter essa história. Eu estou aqui esperando a fórmula que vai ser usada. Prá mim, parece mais uma nova forma de tutela, uma tutela maquiada, mais sofisticada do que aquela que o Estado pratica. Ou melhor, estão distribuindo a coisa, descentralizando a tutela, né? Sim porque agora é um monte de gente, de ONG, de projeto e organismos internacionais agindo sobre o terreno. Se isso é melhor, ainda não sei, vamos ver no que dá...”

Apesar do tom aguerrido do pronunciamento, ele soa como uma advertência para que não deixemos de examinar o que percebemos e construímos – em prática e discurso – como avanços e recuos, mudanças e continuidades, bem como o que surge diante de nós e do ‘outro’ como divisor de águas. Assim, ainda que a perspectiva do PPTAL tivesse como suporte uma intencionalidade política favorável aos índios por parte dos proponentes do projeto, bem como a prática da cooperação e da parceria como meios irrepreensíveis de se atenuarem efeitos implícitos de poderes centralizadores – e de mobilizarem os índios para torná-los participativos – inúmeras foram as dificuldades de percurso. Estávamos sim diante de um aparato discursivo que, por mais que refletisse mudanças ou intenções de mudar, ainda encontrava-se em descompasso com uma realidade onde os agentes cooperam e competem, trocam e disputam, produzindo soluções que nem sempre se encaixam dentro do padrão

idealizado e procurado.

Sobre *mudar e permanecer*

Este artigo procurou analisar em que medida certas experiências constituídas no PPTAL como forma de viabilizar a participação indígena no projeto se traduziram como exemplos de práticas e atuações verdadeiramente participativas. Com base na relação estabelecida entre o plano retórico-discursivo e o prático-operacional – procurei examinar até que ponto o projeto se constituiu como uma experiência demonstrativa de uma nova realidade – a atuação participativa dos índios – interiorizada pelos agentes envolvidos. Além desse aspecto, procurei investigar se, nessa busca de implementar mudanças e de operar uma de transição de um modelo para outro, não se produziram ambigüidades e manipulações entre o que se representava como novo e como ultrapassado, tornando assim a mudança, um projeto permeado por conflitos e disputas resolvidas por meio de adaptações e consensos freqüentemente distantes do padrão idealizado.

Em relação aos povos indígenas, é indiscutível a visibilidade de novos rumos de encaminhamento de seus problemas nessa última década. Ressaltam-se a ampliação do reconhecimento de seus direitos; o aumento de sua capacidade de organização e de criação de instâncias de representação política para atuar em diversos níveis, isto é, o fortalecimento de sua reorganização social e política; o estabelecimento de novos canais de interlocução com os mais diversos agentes e atores; a multiplicação das parcerias em nível nacional e internacional. Todavia, estamos diante de um processo que, embora aponte para mudanças, ainda apresenta fragilidades e problemas de rumos ainda imprevisíveis.

Creio que novas investigações ou abordagens possam sugerir outros caminhos interpretativos para os problemas analisados. Contudo, não encontrei modo melhor de pensar as relações constituídas através do PPTAL sem referi-las a um campo de lutas estabelecido entre diversos parceiros que, servindo-me das palavras de Souza Lima (1987), “se definem pela pretensão de arbitrar sobre os destinos dos povos indígenas no Brasil”. No caso do PPTAL, é bom que se lembre que esse arbítrio não recaiu somente sobre os índios, mas sobre a gestão de seus territórios, no sentido de que, no contexto do projeto, estes foram vinculados à noção de espaço ambiental a ser protegido e encampado no projeto de construção do desenvolvimento sustentável da Amazônia. Assim, sua atuação participativa no projeto – por intermédio principalmente de suas “ONGs nativas” – foi limitada pelo próprio desafio representado pela necessidade do diálogo com os “parceiros de luta” e com a rede de atores criada para a implementação do PPTAL.

Em que pesem os vínculos de compromisso e de solidariedade ali estabelecidos, concorrências e disputas em torno do que cada um considerava ser o melhor para cada comunidade terminaram gerando atalhos e distorções, na difícil caminhada orientada pela ambição de transformar populações locais em ‘sujeitos de seus projetos e destino’. Em relação a esse campo de solidariedades e de diálogos cujas implicações práticas são a busca da cooperação, da participação e da complementaridade na ação coletiva, Scherer-Warren (1996) comenta que, em se tratando de um ideário, de uma utopia de construção de uma sociedade mais democrática, as práticas efetivas não se apresentam isentas de tensões e de conflitos ideológicos que dificultam a inovação.

Fica, portanto, claro que a participação indígena em um processo dessa natureza não se consolidará apenas a partir das boas intenções daqueles que a defendem e tentam criar mecanismos e normas no sentido de engendrará-la a qualquer custo, pois, conforme argumenta Cardoso

de Oliveira (1998:180):

[...] na relação entre índios e brancos, mediada ou não pelo Estado – leia-se FUNAI – mesmo se formada uma comunidade interétnica de comunicação e de argumentação, e que pressuponha relações dialógicas democráticas – pelo menos na intenção do pólo dominante - mesmo assim o diálogo estará comprometido pelas regras do discurso hegemônico. Essa situação estaria somente superada quando o índio interpelante pudesse por meio do diálogo contribuir efetivamente para a institucionalização de uma normatividade nova, fruto da interação dada no interior da comunidade intercultural.

Bibliografia

- BARROS, Flávia Lessa. 1996. "Ambientalismo, globalização e novos atores sociais." *Globalização e Fragmentação/Revista Sociedade e Estado*, 11(1).
- BOURDIEU, Pierre. 1998. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. 1998. *O trabalho do antropólogo*. São Paulo: Unesp.
- DOUGLAS, Mary. 1998. *Como as instituições pensam*. São Paulo: Edusp.
- GOFFMAN, Irving. 1989. *A representação do eu na vida cotidiana*. Petrópolis: Vozes.
- MENDES, Artur Nobre. 1999. "A demarcação das Terras Indígenas no âmbito do PPTAL." In KASBURG, Carola & GRAMKOW, Márcia Maria (org.): *Demarcando Terras Indígenas: experiências e desafios de um projeto de parceria*, pp. 15-20. Brasília: FUNAI/GTZ/PPTAL.
- OLIVEIRA FILHO, João Pacheco de. 1988. *"O nosso governo": os Ticuna e o regime tutelar*. São Paulo: Marco Zero; Brasília: MCT/CNPq.

- ORTIZ, Renato (org.). 1983. *Pierre Bourdieu: Sociologia*. (Grandes Cientistas Sociais, 39) São Paulo: Ática.
- SCHERER-WARREN, Ilse S. 1996. "Novos atores e práticas políticas ambientalistas na era da globalização." *Globalização e Fragmentação/Revista Sociedade e Estado*, 9(1).
- SCHRÖDER, Peter. 1999. "Os índios são 'participativos'? As bases sócio-culturais e políticas da participação de comunidades indígenas em projetos e programas." In KASBURG, Carola & GRAMKOW, Márcia Maria (org.): *Demarcando Terras Indígenas: experiências e desafios de um projeto de parceria*, pp. 233-264. Brasília: FUNAI/GTZ/PPTAL.
- SOUZA LIMA, Antônio Carlos de. 1987. "Sobre indigenismo, autoritarismo e nacionalidade: considerações sobre a constituição do discurso e da prática da *Proteção Fraternal* no Brasil." In OLIVEIRA FILHO, João Pacheco de (org.): *Sociedades indígenas e indigenismo no Brasil*, pp. 149-204. Rio de Janeiro: UFRJ/ Marco Zero.

