

DOCUMENTA

SOBRE *TUTELA E PARTICIPAÇÃO*: POVOS INDÍGENAS E FORMAS DE GOVERNO NO BRASIL, SÉCULOS XX/XXI

Antonio Carlos de Souza Lima

Apresentação

É com grande alegria que publicamos na sessão Documenta de Mana a conferência proferida pelo Prof. Antonio Carlos de Souza Lima durante seu concurso para Professor Titular do Departamento de Antropologia do Museu Nacional/UFRJ.

A conferência teve lugar no Museu Nacional, no dia 10 de abril de 2015, diante da banca examinadora formada pelos professores João Pacheco de Oliveira, Claudia Fonseca, Patricia Birman, Roberto Kant de Lima e Luís Roberto Cardoso de Oliveira e por uma audiência significativa de colegas, alunos, ex-orientandos e demais interessados.

Como em toda conferência para Professor Titular, esta nos abre uma possibilidade de perceber como o próprio pesquisador, autor e professor vê sua trajetória, assim como a de pesquisadores que de algum modo partiram de seus trabalhos para abrir outras searas de investigação e reflexão.

Ao longo da conferência o antropólogo discorreu sobre alguns dos temas que têm marcado sua trajetória como pesquisador, enfeixados sobretudo nas investigações sobre as relações entre povos indígenas e Estado no Brasil desde princípios do século XX. Retomando suas reflexões sobre o que designou de *poder tutelar*, "modalidade de exercício de poder de um Estado concebido como nacional", Souza Lima guia-nos por uma perspectiva analítica que privilegia simultaneamente a atenção às formas de ação e a dimensão sócio-histórica dos processos de formação de Estado. A configuração e a extensão da malha administrativa governamental sobre populações e territórios é compreendida aqui como parte fundamental de tais processos, articulando e centralizando redes de poderes, recursos e interesses.

No longo percurso temporal percorrido pelo autor em sua conferência, somos confrontados com dinâmicas complexas de continuidade e descontinuidade de práticas, atores e concepções que atravessam as relações entre povos indígenas e o Estado brasileiro. Tais dinâmicas nos são trazidas no texto especialmente ao redor da ideia de *participação*, tomada como ponto nodal da reconfiguração do cenário político desde a Constituição de 1988. Uma vez mais, porém, o que temos não é a produção de um sentido único, mas sim o desenho de um diagrama complexo e diverso, que não deixa de se alterar continuamente ao longo do tempo e das disputas políticas.

No momento atual, de clara ameaça aos direitos dos povos indígenas, a publicação desta conferência nos é especialmente alentadora, convidando-nos a uma reflexão aprofundada e comprometida sobre as relações entre Estado e povos indígenas.

Os Editores

Meu objetivo nesta apresentação é traçar um panorama sumário das relações entre povos indígenas e Estado no Brasil do início do século XX ao presente, com destaque para os padrões de governança e administração estabelecidos a partir de tradições de conhecimentos, normas e ações de Estado em face dos povos indígenas, tendo como pano de fundo o processo de colonização interna do território do país. Não pretendo compor uma história dessas relações, mas sim focar em dois pontos: a instituição da *tutela* sobre os indígenas pelo Estado brasileiro no início do século XX, e o estabelecimento da ideia de *participação* nos finais do século XX/inícios do século XXI.

A proteção fraternal rondoniana e a tutela do Estado em relação aos indígenas

O Brasil republicano (1899) emergiu de um recente passado colonial, trazendo consigo os legados institucionais e simbólicos da monarquia, da escravidão e da fusão entre a Igreja e o Estado. Em que pese o afã modernizador do Segundo Império brasileiro, as elites mestiças governantes da República tinham grandes desafios a enfrentar: um heteróclito e enorme território, mitificado desde a chegada dos colonizadores portugueses como a sede de inúmeros eldorados e quimeras, dotado de um vasto litoral; um contingente humano composto por populações múltiplas — imigrantes vindos da Europa do Norte, negros de origem africana, negros crioulos, as populações indígenas dessa porção das Américas e uma massa de mestiços que consistiria nos quadros da burocracia de um Estado nacional em expansão. Em suma, o mapa de um país, entidade jurídica, em que a palavra “desconhecido”, tarjada sobre grandes extensões, era dos mais frequentes termos.

Como, de tal caleidoscópio, forjar um *povo* que se sentisse pertencente a uma *pátria brasileira*? Como fazer este *povo brasileiro* ocupar e tornar-se guardião de tão vastos espaços mantendo o controle restritivo do acesso a terra, seguindo o dístico da bandeira republicana, *ordem e progresso*? Seria possível conceber que de tal emaranhado saísse uma *civilização*? Seria possível conservar íntegro um território apenas juridicamente brasileiro, mas em realidade incógnito, agora que o emblema imperial esvanecera-se enquanto signo de uma forma de totalização, evitando-se o fantasma da fragmentação das colônias espanholas na América, fantasma permanente dos militares brasileiros curiosamente ainda hoje? Como defender esta vastidão da entrada de estrangeiros? Que métodos utilizar para tanto? Como fixar as “fronteiras da nação”?

A virada do século XIX para o XX colocava para a classe dominante brasileira, de base eminentemente agrária e por tradição escravista, alguns desafios à manutenção de sua hegemonia sob um novo quadro histórico, caracterizado por mudanças importantes que se implantaram em ritmos e tempos distintos. Dentre estas mudanças, três das mais significativas foram: 1. o término jurídico da escravidão e a necessidade de instauração de uma ordem baseada na liberdade, ainda assim mantendo controle sobre o acesso a terra e sobre a força de trabalho de estratos sociais hierarquicamente inferiores da população, em especial os libertos e seus descendentes; 2. a necessidade de construção efetiva de um aparato administrativo de Estado, com o fim do Real Padroado, logo, do papel de "unidades administrativas mínimas", desempenhado por longo tempo pelas paróquias (com a paralela redefinição ou o surgimento de unidades administrativas propriamente eclesásticas sobre certos segmentos sociais); 3. a redefinição dos modos de se imaginar e de se pertencer a uma comunidade política nacional sob um regime republicano federativo.

Foi sob tal quadro de questões mais amplas que se constituiu o primeiro serviço de Estado no regime republicano voltado aos povos indígenas, o Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais, criado em 1910, e que passaria a apenas Serviço de Proteção aos Índios já em 1918.¹ O SPI surgiu como resposta aos inúmeros conflitos resultantes de mais uma vaga de ocupação e exploração territorial em diversos pontos do país, dentro dos quadros de um Estado em expansão e de atividades econômicas que penetravam em regiões ocupadas por povos indígenas em estado de guerra contra seus invasores. Na contramão do discurso fundador do SPI, busquei pensar as ações governamentais sobre os indígenas não apenas como demonstração de bondade e generosidade, forma abnegada de proteger aquele que é tomado como incapaz de participar plenamente numa comunidade política, como ato humanitário, mas também de inseri-las como parte dos processos de formação de Estado, de extensão de sua malha administrativa através da articulação de âmbitos domésticos e públicos, de uso do trabalho indígena e, mais importante, de liberar terras aos interesses econômicos de grupos privados.

É importante notar que as funções de ação sobre os indígenas e colonização induzida por "nacionais", se separadas em 1918, estiveram de algum modo sempre associadas e faziam parte de uma intenção de controle sobre o interior do país que continuou presente no que se pode chamar de pensamento social brasileiro. Assim, já sob o governo ditatorial de Vargas, nos anos 1937-1945, se atualizaram nos quadros da *Marcha para Oeste*, sendo a chamada Fundação Brasil Central pensada por alguns como a contraparte do

SPI (Menezes 2000; Souza Lima 1995). Poderíamos mesmo ver outros sinais dessa repartição de funções na importação da metodologia de discriminação de terras públicas e de quadros funcionais do Incra pela Funai, já nos anos 1970, sob outro quadro ditatorial. Com esta observação quero destacar a dimensão fundiária da intervenção do Estado sobre os povos indígenas, em continuidade com uma história colonial de longo prazo, presente de diferentes formas no Brasil contemporâneo.

O SPI resultou em larga medida do acúmulo simbólico e político estabelecido com a Comissão de Linhas Telegráficas Estratégicas do Mato Grosso ao Amazonas (1907-1915), comandada por Cândido Mariano da Silva Rondon, na época tenente-coronel, que se tornou o emblema das políticas de Estado pró-índio no Brasil. Saudada como iniciativa estatal que pela primeira vez penetrava as regiões desconhecidas do país ocupadas por povos indígenas sem o uso da violência aberta, era composta por engenheiros-militares inspirados pelos preceitos da *Religião da Humanidade* desenvolvida pelo filósofo francês Auguste Comte, e por praças muitas vezes enviados para os sertões à guisa de punição, a assim chamada Comissão Rondon foi a viabilizadora não apenas das linhas telegráficas mas também de inúmeras expedições de cientistas naturais.

As técnicas jesuíticas de penetrar os sertões distribuindo presentes (*brindes*), vestindo os indígenas, tocando música (na ação rondoniana era o Hino Nacional e não cânticos religiosos) são parte de um estoque de tecnologias de poder que se reportam às primeiras conquistas e que foram sendo reelaboradas e reeditadas ao longo dos séculos de colonização, à luz de outros vários conhecimentos para gestão de recursos materiais (a terra, inclusive) e humanos (escravos indígenas e africanos, dentre outros). Mas sob a ação dos governos republicanos não se esperava conquistar mais catecúmenos ou súditos através da conquista das "almas indígenas": queria se formar *cidadãos brasileiros*, com acesso limitado aos direitos civis, políticos e sociais, demandando até estarem prontos para serem emancipados, parte de um povo que se pudesse exibir ao mundo ocidental como *civilizado* e, sobretudo, que servissem como ocupantes da vastidão territorial encompassada pelo mapa brasileiro. A Comissão Rondon sempre seria, desde então, idealizada por ter sido uma espécie de "laboratório" de nossa política indigenista, na qual os "leigos" militares demonstrariam não apenas sua capacidade de suportar as agruras dos *sertões*, mas também a abnegação, a brandura e a bondade do *missionário*.

Pretendendo primar por métodos científicos e contribuir para a expansão de uma ciência nacional sobre o Brasil, a Comissão Rondon acabou por se constituir numa das principais fontes de peças etnográficas e espécimes natu-

rais para os museus brasileiros. Estava aí entrelaçada a nascente antropologia feita no Brasil. Muitos desses objetos serviriam às permutas com numerosas instituições congêneres pelo mundo, integrando um circuito de trocas singular: um dos modos privilegiados de fazer circular as imagens do exótico, do diferente e do inferior, tão caras à grande tradição filosófica ocidental.

Simultaneamente também um dispositivo midiático, a Comissão Rondon deu ensejo à produção de abundante material fotográfico, posteriormente filmográfico, e a inúmeras conferências realizadas nas grandes cidades brasileiras. Desses registros assomavam as imagens do futuro da nação: do índio feroz, inimigo, canibal e assassino surgia o aliado, protótipo do brasileiro sertanejo, do mestiço caboclo. Também índice reportável a um estoque de representações de matiz colonial, imagem retomada pela literatura do Brasil da primeira metade do XIX pós-independência na figura do índio herói romântico, princípio nativista dessa nova pátria que se pretendia criar, a passagem do *hostil*, *arredio* e *errante*, *preguiçoso* e *inútil* para o *manso*, *agremiado* e *sedentarizado*, *trabalhador* e *guarda dos sertões* seria possível através dos métodos que esses missionários do Estado nacional puseram em ação. Era necessário *atrair* com presentes em abundância, gerando dívidas e uma suposta imagem de esplendor e riqueza; *pacificar*, demonstrando capacidade técnica de resistir aos embates guerreiros, mostrando-se tecnologicamente superior, dando tiros para o alto, como a dizer “mata-lo-emos se o quisermos, mas desejamo-los vivos, porque somos benévolos, porque nos propomos irmãos”. Desde os primeiros contatos, pois, lançavam-se as bases de uma dependência, clientelística e inferiorizante, dos povos indígenas para com os agentes do Estado.

Baseando-me em trabalhos de Max Weber (1983), de Michel Foucault (1983, 1997, 2004) e de outros autores, procurei elaborar a modalidade de exercício de poder de um Estado concebido como nacional que chamei de *poder tutelar*. Além da ação local junto a povos indígenas específicos configurando-se sob a forma de um regime de dominação juridicamente definido, penso que a tutela exercida na prática pelo SPI e, depois de sua extinção em 1967, pela Fundação Nacional do Índio, criada para sucedê-lo, e depois por outras agências, foi essencial nos processos de formação de Estado no Brasil, em que a produção política de uma fronteira em movimento (*moving frontier*) é uma marca determinante para se entender o desenvolvimentismo contemporâneo.²

Com a ideia de poder tutelar, busquei, portanto, descrever formas de ação que, se nem sempre estatais em sua origem histórica, num dado momento se concentraram sob o comando dos especialistas em imaginação de coletividades e de sua administração num centro social e geográfico de poder concebido como nacional. Tal exercício de poder estatizado sobre

as ações dos povos indígenas e sobre seus territórios, no plano histórico, origina-se, em primeira instância, e guarda continuidades implícitas com as conquistas portuguesas e sua administração por dispositivos que visavam assegurar a soberania do monarca lusitano sobre territórios dispostos em variados continentes com um equipamento material e recursos humanos bastante reduzidos. É a modalidade de poder de uma comunidade política centralizada sob o poderio de um Estado dotado de um Exército profissional, tíbio e insuficiente, entendido aqui, num certo plano, como resultante e vetor dependente da articulação de amplas redes sociais dispostas ao longo de territórios, que se vinculam e se fazem Estado por mecanismos e em tempos diferenciados. Nesse movimento de centralização, concentração de recursos e hierarquização, as elites que compõem os estratos dominantes e os quadros administrativos das colônias e dos Estados nacionais nascentes mantêm a pretensão de abarcar e submeter a multiplicidade de comunidades étnicas distintas, dispostas num espaço apropriado sob a forma de território, realidade cuja pré-definição diante de outras comunidades políticas igualmente heteróclitas (Estados nacionais) é relativa e instável.

Separando logicamente, para fins analíticos, o que é historicamente inseparável, pode-se dizer que o exercício de poder tutelar deve ser pensado como se integrasse tanto elementos das sociedades de soberania quanto das disciplinares, mas é antes de tudo um poder estatizado em agências que se propõem a ter abrangência *nacional*, isto é, estender-se enquanto malha administrativa por todo o mapa político do país. Sua função é ao mesmo tempo estratégica e tática. Nela, no caso brasileiro, a matriz militar da guerra de conquista está sempre presente no plano retórico. Mas se considerarmos o poder performativo das palavras, os modos de enunciação são também determinantes.

Dito de outro modo, tratava-se de *sedentarizar povos errantes*, vencendo-lhes — a partir de ações sobre suas ações e não unicamente do uso contínuo da violência física — a resistência em se fixarem em lugares definidos pela administração, ou capturar para uma malha de agências de governo outros povos com longo tempo de interação com o conquistador, operando para tanto com a ideia de um mapa nacional. Sobre este se dispunham as diversas unidades de ação da agência, cuja maior ou menor amplitude geográfica de gestão repercutiria na mesma proporção em peso funcional: à maior restrição de âmbito caberia um suposto menor poder de decisão definido por normas operacionais internas à agência. Como nas sociedades de soberania, tal forma de poder incide sobre espaços, estabelecendo-lhes limites muitas vezes com o emprego, fundamentalmente, de processos de exibição e de teatralização. Criam-se assim territórios para e pela função de administrá-los. Mas isto é

feito excluindo/incluindo coletividades na esfera de controle administrativo, às quais são atribuídas posições sociais específicas, isto é, *status* diferenciados. O exercício do poder tutelar implica, pois, obter o monopólio dos atos de definir e controlar o que são as coletividades sobre as quais incidirá.

Pode-se parafrasear Foucault quando compara os modelos de exclusão suscitados pela lepra e os esquemas disciplinares engendrados a partir da peste: o poder tutelar exclui ao criar *postos indígenas* aos quais os povos autóctones deveriam (re/a)correr e junto aos quais deveriam se segregar. Ao mesmo tempo, porém, inclui coletividades e terras numa rede nacional de vigilância e controle, tênue que seja, a partir de um centro de poder. Unidades de ação locais da agência de governo dos *índios*, o termo *posto* — léxico cujos variados significados evocam as ideias de sistema hierárquico e de ação militar — insinua um dispositivo de poder cuja ação deveria gerar, pelo tratamento supostamente segregado das populações às quais se destinava a atender, porções separadas do espaço interior estabelecido pelos limites internacionais do Estado nacional brasileiro.

O que aí está em jogo não é a capacidade de povos indígenas imporem e fazerem reconhecer um território próprio, articulado a uma identidade etnicamente distintiva e a tradições em permanente mudança em face da interação com outras populações e com os poderes de Estado (Barth 1984). Para este tipo de administração, o importante, repito, é rotular genericamente coletividades vinculando-as a espaços e práticas supostamente distintas, e inseri-las num sistema codificado e hierarquizado de atribuições positivas e negativas — um *status*, portanto — parte de um mecanismo imaginado como de governo no sentido de Michel Foucault (2004), operado em escala nacional. Com tal adscrição, define-se também um corpo de especialistas em tal tipo de coletividade.

O primeiro instrumento legal a regular tal função de identificação e hierarquização espacializada foi gerado ainda em 1910 e posto a tramitar em 1912 pelo conjunto de atores que implantou o SPI, e se transformou na Lei 5.484/1928 (Souza Lima 2009), que se pode considerar o primeiro estatuto civil do índio republicano e que teve como fim legitimar e universalizar a própria administração diante de outros segmentos sociais e não dos povos indígenas sobre os quais incide diretamente. Também por interferências dos quadros do SPI, os indígenas foram inseridos no primeiro Código Civil republicano (Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916, que entrou em vigor em 1917), no seu artigo nº 6, entre os "relativamente incapazes", junto a maiores de 16/menores de 21 anos, mulheres casadas e pródigos. Em seu parágrafo único, o artigo 6º estabelecia que os "silvícolas" deveriam estar submetidos ao "regime tutelar", que seria regulado em leis e normas específicas que

cessariam à medida de sua "adaptação à civilização".³ As bases normativas do regime tutelar reúnem elementos que já estavam disponíveis na cena política, ainda que dispostos de diferentes maneiras em distintos cenários. João Pacheco de Oliveira (1988:222-225), de cujo trabalho parti para minhas próprias formulações, chamou de "paradoxo ideológico da tutela", ou sua ambiguidade (Pacheco de Oliveira & Freire 2006:117), a combinação de dimensões protetivas e pedagógicas moralmente positivas e de seus aspectos repressores, que também permitem caracterizá-la como forma de dominação.

A Lei 5484/28 também não definia o que significava ser índio para fins do ordenamento jurídico brasileiro, mas, de caráter essencialmente prático, propunha, em seu artigo 1º, pôr fim à tutela orfanológica que colocava os índios à mercê dos juízes de órfãos e diretamente aos poderes locais sem qualquer mediação do centro de governo federal. Em seu capítulo 2º descrevia uma classificação relacional, com fortes bases no arquivo colonial de imagens dos povos indígenas que ainda necessita de análises e desconstrução mais incisivas, em que o implícito das relações de guerra aberta ou da paz se fazia presente nos princípios de distância social e forma de ocupação espacial com que eram classificados em relação ao colonizador e seu domínio espacial: eles poderiam ser "nômades", "arranchados ou aldeados", "pertencentes a povoações indígenas", "pertencentes a centros agrícolas ou que vivem promiscuamente com civilizados". Reeditava-se, assim, a distinção colonial entre índios bravios *versus* mansos, inimigos *versus* aliados.

Com base nesta classificação, a mesma lei definia o regime tutelar. Em seu artigo 5º estabelecia que a capacidade de fato dos indígenas estaria condicionada à sua incorporação "à sociedade civilizada". Em seu art. 6º prescrevia que os índios "não inteiramente adaptados ficam sob a tutela do Estado, que a exercerá segundo o grau de adaptação de cada um, por intermédio do Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais". Note-se que a esfera da *localização de trabalhadores* já saíra do SPI, traindo-se a origem da lei anterior a 1918, e com o descuido de se atribuir a um serviço de Estado uma função que ele não mais exercia há 10 anos. Ao contrário da tutela de órfãos, o *regime tutelar* então definido exercia-se sobre um *status* jurídico e era tarefa do Estado através do seu centro de poder, que constituía uma agência específica para isso, e somente esta poderia delegar suas funções a terceiros.

As consequências práticas disso foram logo evidentes: para os agentes do SPI era desnecessário, por exemplo, instalar-se no Nordeste do Brasil, já que nesta região, a primeira a ser colonizada, não existiam mais indígenas, mas apenas caboclos que em breve se tornariam trabalhadores nacionais. O exercício do poder tutelar sobre os povos indígenas atualizou ideias pre-

sentes em nosso arquivo colonial de representações e práticas, no qual os indígenas são tratados como categoria transitória, pois uma vez expostos à “civilização”, a ela adeririam pelo puro efeito mimético e pelas vantagens evidentes que havia em ser “civilizado”. No plano fundiário, a ideia era reconhecer-lhes pequenas faixas como reservas de terras — as áreas do Mato Grosso do Sul demarcadas pelo SPI são excelente exemplo disto — o básico para que se sustentassem, não de acordo com seus reais modos de vida, mas sim com aquilo que se pretendia que fossem no futuro — pequenos produtores rurais ocupando o território brasileiro, isto é, *trabalhadores nacionais*.

O melhor produto da dinâmica tutelar foi, talvez, a figura administrativa das *reservas indígenas*, ou seja, pequenas porções de terra reconhecidas pela administração pública através de suas diversas agências como de posse de *índios* e atribuídas, por meios jurídicos, ao estabelecimento e à manutenção de povos indígenas específicos. Sob a gestão do SPI, e até tempos muito recentes também sob a da Funai, as *reservas* (depois *terras*) *indígenas* foram definidas à custa de processos de alienação de dinâmicas internas às coletividades indígenas, e passaram a compor parte de um sistema progressivamente estatizado de controle e apropriação fundiária que se procurou construir como de abrangência nacional. Sua finalidade era disciplinar o acesso às terras tidas como “livres”, e sua utilização, essencialmente pela tentativa de suprimir a errância, ou seja, a circulação dos povos pelos seus territórios tradicionais segundo suas formas de adaptação ecológicas, ao mesmo tempo mediando sua mercantilização, aplicando-lhes sistemas de registro e cadastramento idealmente centralizados (procedimento que não se impôs sem conflitos entre as inúmeras agências de governo e que até hoje é insuficiente).

As *reservas* foram também modos de concentrar e estatizar riquezas (terras para agricultura, pecuária e extração de minerais, florestas para extração de madeiras, borracha, castanha etc.) que a administração tutelar manteve para exploração direta ou indireta (por exemplo, pelo arrendamento) sempre em suposto benefício dos indígenas e utilizando seu trabalho. Sua existência permitiu também a reprodução social dos indígenas, com isso assegurando a empreendimentos variados mão de obra barata.

O exercício do poder tutelar implicou também um trabalho de semiotização, mas de diferente ordem daquele atualizado nas guerras de conquista. Até os finais do século XIX se falava em *civilizar os índios* e não se tinha dúvidas sobre quem seria matéria desse trabalho. Se era fácil reconhecer a diferença entre *índios* e não *índios*, não era porque os povos indígenas não fossem matéria de produção etnográfica ou legal e de opiniões contraditórias, mas sim porque o estabelecimento da propriedade privada pela Lei de Terras de 1850 ainda não colocara a importância de se negar a existência

de coletividades, apagando-as literalmente dos mapas. A partir dela, em quase todo o Nordeste indígena, diversos povos foram apagados do mapa. Com a criação de uma agência de governo voltada especificamente para o exercício tutelar, estabeleceram-se as bases para atribuir o *status* jurídico de *índio* a certas coletividades e não a outras.

Os "especialistas da significação" da "era das nações" (*antropólogos, sertanistas, indigenistas, missionários* notadamente, mas — por que não? — hoje também os profissionais da saúde *diferenciada*, da educação *diferenciada*, do desenvolvimento *diferenciado*...) não são apenas aqueles que em processos de *pacificação* refazem, de forma não violenta, o percurso dos conquistadores, enquadrando-se na categoria dos que fazem do "entendimento" e da "tradução" da alteridade sociocultural a matéria ou a ferramenta de seu trabalho. *Entender o outro* seria também apresentá-lo e relacioná-lo à comunidade nacional, inseri-lo, pois, na esfera da memória, se resolveria de certo modo neste plano, e ainda que apenas nele, o problema dos limites e da forma de seu pertencimento à nação. A posição institucional desses especialistas pode variar, mas é impossível desconhecer que mantêm com a agência de poder tutelar relações complexas, quer dela participando, quer a ela se aliando ou se opondo.

Em *Um Grande Cerco de Paz: poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil* (Souza Lima 1995) tomei enquanto via de acesso para a tarefa interpretativa o plano organizacional e os modos de operação do SPI no exercício do poder tutelar para, dos documentos por eles gerados e também de minha própria participação no campo do indigenismo, extrair reflexões sobre sua prática. Optei por tal ponto de partida por considerá-lo como a dimensão necessária, pouco tratada na qualidade de um local onde se formula um "pensamento de Estado" quer em estado prático, incorporado em posturas, repertórios de ações, estoques de conhecimentos perceptíveis em performances e em pequenos ritos da vida cotidiana, quer codificados em normas para operação dessas agências. A ideia de poder tutelar foi ainda bastante expandida em usos feitos por pesquisadores como Jair de Souza Ramos (2006) para a análise do Serviço do Povoamento do Solo Nacional; Adriana Vianna (1999, 2002, 2003) e Maria Gabriela Lugones (2012) no trato da gestão da menoridade; José Gabriel Silveira Corrêa (2000, 2003, 2008) no tocante às práticas repressivas e produtivistas de SPI e Funai; ou ainda por Marcia Chuva (2009, 2014) com a análise do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional; e de Gustavo Villela Lima da Costa (2008, 2014), no que tange ao exercício da tutela sobre o meio ambiente pelo Ibama.

Na análise das políticas indigenistas tenho partido da premissa de que não há um descompasso radical entre formas de agir e esquemas de

pensamento, e que para se descrever a prática de agências de governo é também necessário se descreverem ideias, pois, ao fim e ao cabo, como diz Geertz, política é ação simbólica (Geertz 1991:169-170). Assim, a aparente dicotomia contida na proposição de Philipp Abrams (1988), entre Estado como ideia e Estado como sistema, vê-se superada na prática mesma da pesquisa empírica. Tratei de assumir que as formas simbólicas, como veiculadas em planos, instruções e regras, têm força própria, enquanto pretendentes à universalidade e à racionalização, para além do fato de terem sido ou não, e do modo como foram implementadas.

Em minhas pesquisas não pretendi avaliar ou mensurar uma suposta eficácia do SPI e das políticas de governo que ele representou ao longo de sua existência, ou mais amplamente das práticas tutelares, seus méritos, ou qualquer outra demanda moralizante e valorativa, o que implicaria indagar quais os parâmetros utilizados para estabelecer a medida. No entanto, o que chamo de agência de poder tutelar existe há um século, com as descontinuidades que qualquer análise sobre a Funai poderá pôr em confronto em face das do SPI. Se olhado do ponto de vista de efetivas ações para os indígenas, um século é tempo considerável para que algo *ineficaz* — como a Funai foi chamada muitas vezes — permaneça. Dada como quase “morta” em tempos recentes, a Funai “renasceu” sob os governos Lula e, apesar da Constituição Cidadã, voltou ainda a tutelar em suas práticas!⁴

O exercício infantilizante e cerceador da tutela ao destituir os indígenas, no plano da lei, e muitas vezes da prática, de uma cidadania plena, pensando-os como um coletivo transitório (os *índios*, e não os *Xavante*, os *Ticuna* etc.), ignorante dos modos de vida do Brasil, monopolizando as relações entre povos indígenas e quaisquer outros setores dos poderes públicos e da sociedade, impôs aos seus executores, todavia, o conhecimento da diversidade de situações históricas vividas pelos indígenas no país, reconhecendo-as como parte de um mosaico social que não caminha inexoravelmente para a assimilação plena na sociedade brasileira. Ainda que deixem de ser os indígenas do nosso arquivo colonial, continuam a sê-lo de outros modos: os seus próprios. Este foi o ponto de partida para uma visão nova, mais generosa e menos colonialista da questão indígena no Brasil.

Da tutela de Estado à sua superação nos textos legais

Ao longo dos anos 1950, a experiência pretérita da ação indigenista do SPI rondoniano somou-se à visão de jovens profissionais envolvidos com as questões de sua disciplina, a antropologia social e cultural, e o mundo do

pós-guerra, com a consciência das doutrinas racialistas sob a forma do holocausto, a crítica dos nacionalismos e dos colonialismos que, transpassados do século XIX, marcaram o século XX, revelando-se nas descolonizações, nas ex-capitais de impérios que se tornariam, pouco a pouco, grandes cidades multiculturais. Em outro trabalho (Souza Lima 2002) procurei abordar esses anos extremamente específicos em que a presença de antropólogos no SPI trouxe novos aportes, conectados ao momento sócio-histórico.

Sob o influxo do surgimento da *Declaração Universal de Direitos do Homem*, de 10/12/1948, da crítica ao racismo colonialista, nos anos 1950 se produziria a Convenção nº 107, de 26 de junho de 1957, da Organização Internacional para o Trabalho (OIT), sobre a "Proteção de Populações Indígenas e Tribais".⁵ Aos poucos, e coexistindo com o assimilacionismo tutelar, surgiu uma nova visão, uma utopia, em que os povos indígenas poderiam ser o signo de sua própria diferença, num país que historicamente primou por construir sua imagem de unidade homogênea.⁶

Naquele momento nasceu a ideia de que as terras ocupadas pelos indígenas deveriam ser extensas o suficiente para lhes assegurar uma transformação social autogerida e paulatina, em harmonia com o seu modo de relacionamento com a natureza e na direção que julgassem oportuna. Disso decorreu a proposição e a posterior criação de três *parques indígenas*, dos quais o mais conhecido nacional e internacionalmente é o do Xingu (hoje chamado Terra Indígena), criado administrativamente em 1961.⁷ Por um lado, com a criação do Parque do Xingu montava-se o que durante muito tempo foi conhecido como a "vitrine" do indigenismo brasileiro, esse "mundo prístino" e "intocado pelo branco", como foi sempre apresentado, onde os índios poderiam existir segundo um modo de vida que já não lhes era mais possível nas regiões de colonização mais antiga, correspondendo à imagem do *índio primitivo*, o verdadeiro índio, calcada na imaginação romântica e em si uma forma de reeditar muito dos preconceitos: os verdadeiros índios seriam os que se aproximassem dessa vitrine humana de *índios do descobrimento*.

Por outro lado, nas mesmas décadas de 1950/1960, os povos indígenas do Nordeste lutavam arduamente para se verem reconhecidos enquanto indígenas, já que, no pêndulo das imagens dominantes no Brasil e no exterior do que sejam as populações indígenas das chamadas "Lowlands South America", eles só poderiam ser os *remanescentes* dos verdadeiros índios. Em sua maioria sem domínio de suas línguas e falando português, acantonados em porções reduzidas de terras, em geral em regiões de antigos aldeamentos missionários no Brasil colonial que ao longo dos séculos nunca deixaram de ocupar, os povos indígenas do Nordeste têm buscado reconstruir sua cultura material, seus rituais, defrontando-se com o duplo

preconceito da discriminação por serem indígenas e por serem considerados indígenas inautênticos. Suas lideranças reivindicaram ao longo de todo o século XX, em especial desde os anos 1920 quando a administração tutelar se estabeleceu no Nordeste, o reconhecimento de sua condição de indígenas e de seu direito às suas terras, em movimento próprio e independente do Estado ou de qualquer mediador não indígena.⁸

As ideias que embasaram a demarcação xiguana, assim, não organizaram o conjunto da prática administrativa indigenista nos anos 1950/1960. No âmbito do Conselho Nacional de Proteção aos Índios (que fora criado em 1939 na leva dos conselhos instituídos pela ditadura varguista) discutiam-se amplas reconfigurações da prática indigenista, ainda que em nenhuma delas se propusesse o fim da tutela. O SPI, até então uma agência de interesse menor e pouco prestígio relativo, controlada pelo grupo de associados a Cândido Rondon ou seguidores de ideais de base protecionista, passou a ser parte das barganhas políticas nas quais os cargos públicos são moeda de troca no jogo político partidário da federação. De meados da década de 1950 até sua extinção, a análise da documentação interna mostra uma tendência à crescente reposição de quadros que se fixavam e "privatizavam" regiões e relações com indígenas, utilizando-os em formas de trabalho servil, arrendando suas terras. É fácil ver, por exemplo, a continuidade de pessoas das mesmas famílias na administração de certas regiões, atravessando longos períodos de tempo.

O SPI foi extinto em 1967, após os trabalhos de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, sendo sucedido pela Fundação Nacional do Índio (Funai). Um trecho das palavras iniciais do *Relatório Figueiredo*, resultado de outra comissão instituída pelo ministro do Interior general Afonso Augusto de Albuquerque Lima, presidida pelo procurador Jader de Figueiredo Correia nos anos de 1967 e 1968, material "desaparecido" desde então e só "recontrado" nos quadros da Comissão Nacional da Verdade, pode ser útil para que tenhamos um vislumbre do pior da mediação tutelar, ainda sob o SPI:

Pelo exame do material infere-se que o Serviço de Proteção aos Índios foi antro de corrupção inominável durante muitos anos.

O índio, razão de ser do SPI, tornou-se vítima de verdadeiros celerados, que lhes impuseram um regime de escravidão e lhes negaram um mínimo de condições de vida compatível com a dignidade humana.

É espantoso que exista na estrutura administrativa do País repartição que haja descido a tão baixos padrões de decência. E que haja funcionários públicos cuja bestialidade tenha atingido requintes de perversidade. Venderam-se crianças indefesas para servir aos instintos de indivíduos desumanos. Torturas contra crianças e adultos, em monstruosos e lentos suplícios, a título de ministrar justiça.⁹

Segundo o artigo 1º. da Lei nº. 5.371, de 5 de dezembro de 1967, a Funai foi instituída com o objetivo de exercer o monopólio tutelar, provendo os indígenas de todas as ações de Estado necessárias, consoante as ideias de *proteção tutelar* às comunidades indígenas, inclusive às suas terras e aos seus ritmos culturais específicos, representando-as juridicamente. Sob a ditadura militar instalada com o golpe de Estado militar de 1964, e particularmente com as medidas severas de cerceamento e destituição dos direitos civis e políticos após o chamado Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, a Funai viu-se engajada na expansão sobre a Amazônia, sob o signo da construção de rodovias, dentre elas a chamada Transamazônica.¹⁰ Como na ditadura varguista, com sua retórica de expansão da fronteira sobre o Centro-Oeste, o regime ditatorial militar inaugurou uma cruenta expansão sobre a Amazônia e planos desenvolvimentistas de integração nacional, cujos impactos sobre os povos indígenas foram internacionalmente denunciados ao longo dos anos 1970 e 1980, somando-se a tantas outras iniquidades perpetradas em nome do futuro do Brasil.¹¹

Todavia, no meio dessa conjuntura altamente adversa, um pouco para dar satisfação aos credores internacionais do "milagre brasileiro", dentre eles o Banco Mundial, constrangidos pelas organizações que lutavam por direitos humanos e pelos direitos indígenas, o regime militar brasileiro aprovou o *Estatuto do Índio*, Lei 6001/1973, de teor assimilacionista e tutelar, mas que ainda assim lançou as bases que permitiram a luta pelo direito às terras que ocupavam os povos indígenas, em meio à desenfreada corrida às terras amazônicas.¹² Note-se, mais uma vez, o foco exacerbado nos povos vivendo na Amazônia, e o crescente abandono de povos indígenas habitantes de outras regiões do país.

Em outros trabalhos procurei esboçar o cenário histórico em que, em meio à ditadura militar, se produziu uma rede de articulações entre antropólogos, missionários e indígenas, que viria a confluir na demanda conjunta de diversos movimentos sociais e partidos emergentes na luta pela redemocratização do país, por um processo constituinte e, dentro deste, na defesa pelos direitos indígenas.¹³ Vertentes históricas específicas articuladas inclusive em escala transnacional. Há muito a ser pesquisado e, sobretudo, a ser sintetizado.

Mas é importante marcar o ano de 1977 e a proposta de decreto do então ministro do Interior Maurício Rangel Reis de emancipação dos índios, ou seja, ao abolir a tutela de um só golpe, o ministro lançava ao mercado de terras as extensas terras ainda existentes sobre o controle de indígenas na região Amazônica. "Pela Demarcação das Terras Indígenas" foi um lema fundamental para essas lutas por anos, e ação do Conselho Indigenista Missionário na formação de um momento dos movimentos indígenas.

A Constituição de 1988, as políticas diferenciadas e a perspectiva da *participação* indígena

O fato é que, sem dúvida, a Constituição de 1988, dita *Carta Cidadã*, conservadora que foi no plano do resguardo do direito de propriedade privada individual, passou a figurar como um verdadeiro projeto de futuro, de refundação da vida democrática no Brasil, prescrevendo inúmeras medidas que implicam um singular (e por vezes confuso) cruzamento entre instituições características de regimes democráticos representativos e da democracia participativa, estabelecendo inúmeros dispositivos (alguns ainda sendo regulados infraconstitucionalmente) de controle da chamada "sociedade civil organizada" sobre o Estado. A Constituição Brasileira de 1988, em seu Capítulo VIII, intitulado "Dos Índios", estabelece que:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

(...)

Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.¹⁴

Pôs-se assim um fim "jurídico" ao regime tutelar, o que não significa que tenhamos um outro Estatuto do Índio aprovado, nem que todos os juízes do Brasil saibam que a lei 6001/1973 colide com o prescrito constitucionalmente. Com o estabelecimento do Ministério Público Federal como instância de assistência aos povos indígenas em sua capacidade civil, inclusive contra o Estado Nacional brasileiro, e a atribuição de capacidade processual civil aos índios, suas comunidades e suas "organizações", juridicamente a Constituição pôs fim ao regime tutelar e abriu caminho para a importância do que se tem chamado de "movimento indígena organizado". Na prática, imediatamente após a Constituição, houve uma intensa proliferação de organizações indígenas, em especial na Amazônia, sejam as de caráter local — associações, federações etc. — sejam as supralocais, congregando um povo indígena específico, ou articulando diversos povos de uma mesma região etc., com funções de participação política e representação jurídica. Muitas dessas associações têm hoje vínculos e projeção internacionais, integrando um panorama heterogêneo e malconhecido, e por vezes muito idealizado. Nas décadas de 1990 e no início dos anos 2000, elas tiveram uma

importância fundamental na luta pelo reconhecimento do *status* jurídico de povos indígenas e pelo acesso a direitos, em especial o reconhecimento de seus direitos territoriais.

As organizações indígenas têm funções e formas de ação muito diferentes dos modelos verticalizados e “sindicalistas” de associativismo que o senso comum tem em mente, e têm percorrido um árduo caminho em busca de construir novas possibilidades de interlocução. A elas junta-se a presença de indígenas nas Câmaras municipais ao longo do país. Na agenda das discussões indígenas está sempre colocada a possibilidade de candidaturas indígenas para os Legislativos estaduais e federal, neste último tendo tido somente Mário Juruna, eleito pelo Rio de Janeiro para a legislatura de 1983-1987. Não é meu interesse aqui detalhar a formação do(s) movimento(s) indígena(s). Autores como Maria Helena Ortolan Matos (1986, 2006), João Pacheco de Oliveira (2001, 2002, 2008), Jean-Philippe Belleau (2014) e Bruno Pacheco de Oliveira (2015), dentre outros, o fizeram, com ênfases que se somam. E há muito por ser feito, em especial pelos pesquisadores indígenas.

Se é fato que a quebra do monopólio da ação tutelar do Estado sobre os povos indígenas exercido pela Funai até o início dos anos 1990 se deu em grande medida pela organização dos povos indígenas, houve também um conjunto de alterações de outra ordem, inclusive na administração pública brasileira, que devem ser consideradas.

Desde o texto constitucional o princípio da *participação* social tornou-se, por diversos canais, um elemento-chave na cena política, expressão sem dúvida dos movimentos sociais atuantes nos quadros do processo constituinte. Experiências como as do orçamento participativo em Porto Alegre, implementado pela primeira vez em 1989, impulsionaram a utilização de outros dispositivos (Damo 2006), como referendos, plebiscitos, conferências nacionais de políticas públicas, bem como a redefinição de conselhos gestores de variado escopo e audiências públicas, em especial a partir dos governos Lula. No plano legal, o novo Código Civil brasileiro (Lei 10.406, de 2001, sancionada em 10/01/2002 e em vigor desde 2003) extirpou de vez a questão da capacidade civil relativa e, após anos de tramitação, o Congresso Nacional brasileiro ratificou, pelo Decreto Legislativo nº 143, de 20/06/2002 (promulgada e posta em vigor pelo Decreto 5.051 de 19 de abril de 2004), a “Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes”, também chamada Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, em vigor no plano jurídico internacional desde 1991.¹⁵ Apesar das inúmeras críticas sofridas em diversas instâncias, a Convenção 169 aportou vários instrumentos para o avanço das lutas indígenas no caso brasileiro, sobretudo o direito das coletividades indígenas à autodefinição.

No plano da administração pública, o governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), sobre o qual muito poderia ser dito para melhor se entender o cenário das políticas indigenistas, deu ensejo ao estabelecimento de uma extensa pauta ambiental, em consonância com a globalização das questões ambientais e a nova utopia do desenvolvimento, agora vestido de sustentabilidade. O primeiro sinal dado aos atores globais (*global players*) foi a demarcação da extensa terra dos índios Yanomami, na fronteira do Brasil com a Venezuela, em posição geopolítica e extensão impensáveis para o regime militar. Preparava-se o cenário da "Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento" (CNUMAD) — a ECO 92 — realizada no Rio de Janeiro, de 3 a 14 de junho de 1992, poucos meses antes do *impeachment* de Collor de Mello.

Sob a conjuntura de preparação e realização da ECO 92, sedimentaram-se acordos que se desdobraram por toda a década de 1990 e início dos anos 2000. Estes últimos, voltados para a proteção das florestas equatoriais do Brasil, trouxeram amplos recursos internacionais (especialmente alemães) e o verdadeiro exercício pastoral da cooperação técnica internacional para o desenvolvimento (também aqui com especial destaque para a presença alemã) sobre as agências da administração pública, tornando possível a reorganização da área ambiental do Estado brasileiro, possibilitando-lhe novos contornos e novas práticas e dando lugar, em especial após 1994, a uma área "socioambiental", em estreita articulação com redes de ONGs.

Ainda sob a presidência de Fernando Collor de Mello, os decretos presidenciais de n^{os} 23, 24, 25 e 26, de 4/02/91, transferiram as tarefas relativas à saúde, à educação, ao desenvolvimento rural e ao meio ambiente, exercidas pela Funai com enorme precariedade — salvo exceções pontuais — aos Ministérios da Saúde (MS), da Educação (MEC), do Desenvolvimento Agrário (MDA), do Meio Ambiente (MMA), respectivamente.

As repercussões dessas medidas, com o surgimento de políticas públicas diferenciadas para povos indígenas, assim como a efetiva entrada de recursos financeiros e da cooperação técnica internacional para o desenvolvimento na área socioambiental, em estrita associação com redes de ONGs ambientalistas, se deram efetivamente nos governos de Fernando Henrique Cardoso. Sob o ideário neoliberal da redução do sistema de Estado, previa-se ampla transferência à sociedade civil de responsabilidades de governo, de ampla *participação* dos segmentos sociais na determinação de diagnósticos, no estabelecimento de agendas, no planejamento e na implementação de propostas, na gestão de empreendimentos e, sobretudo, no controle social de todo esse processo. No caso das políticas indigenistas, a intervenção pedagógico-civilizatória da cooperação técnica internacional para o de-

envolvimento sobre indígenas e agentes governamentais, estabelecendo a necessidade de “capacitar” todos para que aprendessem a “participar” democraticamente em variados fóruns, juntou-se a outras perspectivas e a outros sentidos dados à ideia de *participação*.

No plano mais amplo da administração pública, a experiência de outras políticas governamentais foi fundamental para a disseminação entre os movimentos sociais (índigena, inclusive) das práticas e das tecnologias participativas. Criado pelo artigo 196 da Constituição de 1988, o estabelecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), talvez um dos maiores sistemas de saúde pública do mundo, pela Lei nº 8080, de 19/09/1990, previa a participação social pelo exercício do controle social sobre gestão pública. Antes mesmo do SUS, a área de saúde procedeu à realização de conferências nacionais, que se tornaram instrumentos da participação social e formas de construção de políticas públicas. Foi também na área sanitária, anterior à Constituição, que se realizou a 1ª Conferência Nacional de Saúde dos Povos Indígenas, em 1986.

Os governos Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) deram mostras de procurar seguir as coordenadas constitucionais, e de um ensaio de reconhecimento dos direitos culturais coletivos dos povos indígenas quanto a diferentes aspectos de sua vida social, bem como de sua capacidade civil plena. No plano das políticas governamentais, deu-se início ao chamado “Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil” — Grupo dos 7 — no mundo das siglas, o PPG7 — no qual se regularizou, com recursos essencialmente internacionais, um grande número de reservas naturais, assim como, por meio de seu subcomponente para as terras indígenas “Projeto Integrado de Proteção às Populações e às Terras Indígenas da Amazônia Legal” — PPTAL, foram regularizadas muitas terras indígenas na Amazônia. Nesse processo, as organizações indígenas da Amazônia tiveram singular importância. E no seu contexto, também surgiram as chamadas *demarcações participativas*, em que supostamente a presença indígena seria menos figurativa (Pacheco de Oliveira & Piedrafita Iglesias 2002).

Esse também foi um período de intensa mobilização por direitos territoriais na região Nordeste. Processos de etnogênese conduziram ao reconhecimento da existência de diversos povos indígenas, sem que, todavia, suas demandas territoriais fossem contempladas.¹⁶

Nesse cenário foi especialmente importante o estabelecimento definitivo da competência do Ministério da Saúde quanto a ações para a saúde dos índios, a partir de da Lei 9649 de 1998 (Seção II, Art. 14, XVIII, c). Ainda em 1998, a partir da Fundação Nacional de Saúde, foram realizados 15 encontros regionais no país para discutir com indígenas e apoiadores a implantação de um subsistema de saúde indígena, que viria a ser essencial para a organiza-

ção da atenção à saúde indígena, fundamentada na invenção de uma nova circunscrição administrativa — os distritos sanitários indígenas, concebidos como de base étnica. A Lei nº 9836/1999, chamada de Lei Arouca, configurou o subsistema, surgido desse amplo processo de articulação, que operou sem dúvida a partir da já longa história de mobilização de indígenas.¹⁷

Assim, a criação de políticas diferenciadas após décadas de tutela exercida monopolisticamente por apenas uma agência governamental apresentou-se no cotidiano da vida indígena como uma extrema necessidade de compreensão do que apareceu como cenários, redes administrativas, padrões de ação fragmentários e diferenciados. Já em 1998 muitos indígenas reclamavam que conheciam pouco ou nada do funcionamento da máquina da administração pública, e que as “capacitações” que os financiadores e os “parceiros” internacionais lhes ofereciam eram voltadas para atividades gerenciais e não para entender o funcionamento da vida política de modo a que conseguissem efetivamente se posicionar. *Lideranças e organizações indígenas* viram-se progressivamente dependentes agora de práticas tutelares de uma cadeia de mediadores governamentais e não governamentais.

Desta forma, o fato altamente positivo que algumas organizações indígenas e as muitas ONGs de mediadores indigenistas adquiriram progressivamente maior presença nas ações de implementação de políticas, ao longo do período FHC, demonstrou ser também negativo: a partir de um certo momento seriam bem mais executoras de políticas de governo do que exerceriam o papel político de controle social, de crítica e proposição e de correções ao seu exercício. As organizações indígenas e seus integrantes tampouco estavam preparados para desempenhar as funções executivas das ações de governo, quanto mais diante da complicada e restritiva legislação fiscal brasileira, assim como da crescente judicialização de dimensões da vida civil. Algumas acumulam, ainda hoje, dívidas gigantescas e acham-se totalmente fragilizadas.¹⁸

Assim, o sentido da *participação* foi aos poucos se alterando. De um cunho eminentemente político e marcado pela busca de autonomia no diálogo com as agências de governo, a *participação indígena* foi se convertendo numa presença de caráter mais técnico, burocrático e por vezes figurativo, uma peça a mais na encenação da vida democrática, num país cuja história é marcada pelas formas autoritárias de exercício do poder de Estado, pela permanente produção da desigualdade social e pelo caráter violento e colonial de suas elites políticas. Essa progressiva mudança vem sendo perpassada por numerosos momentos de tensão e conflito.

Na quase década de governos FHC o mundo do indigenismo viu-se, pois, em aparência e momentaneamente, modificado. Novos atores, novas

linhas de força, outras configurações de poder e “novos cenários” regionais foram reforçados (sobretudo os amazônicos) ou enfatizados. As antigas redes de poder emanadas da Funai foram confrontadas com as dificuldades de reprodução colocadas pela parcial reforma da administração pública (ou do “Estado”, como foi chamada inadequadamente), que impediu concursos, propôs distintas morfologias organizacionais, fez entrar em cena outras redes regionais e internacionais. Com as novas políticas e a aposentadoria de muitos de seus quadros, passou-se a falar em “sucateamento” da Funai.

A inovação mostrou-se relativa. Viu-se confrontada com a ignorância mais geral por parte dos tomadores de decisão acerca da situação indígena no país, arraigada pela sistemática ausência dos índios desde nossos livros escolares até mesmo dos cursos de graduação em História e Ciências Sociais, e pela inexistência de processos de formação de gestores capacitados a conhecê-los e com eles interagir. Por outro lado, esbarrou no limitado conhecimento dos indígenas sobre os processos sociais em curso. As práticas tutelares ganharam amplo campo de permanência, no estabelecimento de redes de dependência entre mediadores cada vez mais especializados em áreas específicas, e indígenas que igualmente se especializaram.

A entrada dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006; depois 2006-2010) trouxe inúmeras expectativas, expressas na maciça adesão eleitoral dos indígenas ao Partido dos Trabalhadores. Mas já no primeiro ano do governo as frustrações foram grandes. O primeiro mandado de Lula estabeleceu pouca ou nenhuma interlocução efetiva com os povos indígenas e suas organizações, com as suas demandas, expectativas e proposições no tocante a temas como terra, saúde e educação. Um dos principais temas da pauta do movimento indígena foi longamente evitado: a criação de um conselho propositor e deliberativo para as políticas indigenistas, paritário entre Estado e organizações indígenas, com participação da sociedade civil organizada e do Ministério Público Federal. Tal conselho foi concebido e pactuado a partir do seminário Bases para uma Nova Política Indigenista II, ocorrido em dezembro de 2002, nas dependências do Museu Nacional, com a presença de representantes indígenas de todo o país, realizado pela Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira — Coiab e a Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo — Apoinme.

A ideia de um conselho dessa natureza, sedimentada durante a reunião do Fórum Social Mundial de 2003, foi apresentada aos diversos setores de governo (à própria Fundação Nacional do Índio, ao Ministério da Justiça, à Casa Civil etc.) e insistentemente exposta por uma ampla articulação de atores indígenas e pró-indígenas, sendo barrada por setores específicos em momentos de tramitação bastante avançada.

Diante da total falta de diálogo com o governo, o movimento indígena organizado iniciou em 2003, na capital federal, uma forma de mobilização nacional com o chamado Acampamento Terra Livre, que passou a ser realizado anualmente durante o mês de abril — o Abril Indígena, em função da data cívica do Dia do Índio, em 19 de abril — que além da reivindicação e direitos territoriais, pautou a criação do Conselho como item principal de mobilização, na perspectiva de retomar a dimensão política da *participação* e de contrarrestar a dispersão das políticas indigenistas que, positiva pela quebra do monopólio tutelar exercido pela Funai, acabou por gerar cenários locais de ações governamentais contraditórias por total falta de coordenação, quando não por concorrência entre elas. O Abril Indígena desse ano afigura-se como especialmente intenso.

Quanto ao Conselho, só em 2006, já no bojo da campanha para sua reeleição, Lula assinou a criação de uma comissão consultiva, a Comissão Nacional de Política Indigenista, coordenada pela Funai. Em 2008, o decreto para a criação do Conselho pretendido foi enviado ao Legislativo, tramitando até o momento sem horizonte para aprovação. Para entender adequadamente esse período é importante considerar ainda a retomada do crescimento econômico em bases desenvolvimentistas de cunho universalista, pautadas em velhos modelos, como grandes obras de infraestrutura (de necessidade muito questionável em diversos casos), com grande ênfase em políticas redistributivas em detrimento das políticas antidiscriminatórias pela via do reconhecimento de direitos diferenciados, notadamente a terra.

É importante ter em mente que a ideia de desenvolvimento em jogo e as alianças com o agronegócio e interesses em recursos naturais com forte impacto territorial colidem não apenas com o reconhecimento de direitos territoriais, mas também com toda a legislação ambiental e as políticas governamentais para as chamadas populações tradicionais. No plano da *participação*, houve desde o início do primeiro governo Lula uma crescente presença de representantes indígenas (e de todos os movimentos sociais) em diversas instâncias (comissões e conselhos setoriais) da administração pública. Muitos desses representantes especializaram-se numa política específica, seja porque são professores ou agentes de saúde, seja porque teceram redes nas áreas em que acabam sistematicamente por atuar. Para esses “representantes indígenas na participação”, pode ser quase impossível dar conta das múltiplas demandas por reuniões, encontros e outras atividades que acabam por se superpor ou justapor, impedindo, na prática, a troca de ideias com as coletividades e as organizações que representam.

O fato é que muitas das práticas participativas e por vezes as de democracia direta estão imbricadas à escolha de representantes com funções de

mediação entre distintos formatos e escalas de organização ou coletividades. Isto tem induzido à criação de organizações indígenas muitas vezes específicas ou de subdivisões (departamentos, em certos casos) nas organizações indígenas de maior porte, o que contribui ainda mais para a fragmentação do debate político indígena.

Ademais, *participar* envolve ter adquirido certos recursos e conhecimentos que podem igualmente variar: tomando como dado certa competência (no sentido linguístico do termo) no uso da língua portuguesa, é necessário ter o acesso e saber usar os computadores, pois, afinal, quase tudo é comunicado por e-mails, a começar pelas passagens aéreas que o "representante" de uma organização provida de recursos mínimos precisa aprender a receber e a utilizar. É também necessário saber como devolver os e-tickets, sob pena de ficar com o "nome preso" no "sistema de governo eletrônico", essa entidade apresentada como não humana, mas que por vezes não passa de um único funcionário atarefado, ou confuso, ou descuidado, ou tudo isso ao mesmo tempo. Funcionário que repassa solicitações a agências de viagem que inexplicavelmente "produzem" a necessidade de comprar quer passagens de custo altíssimo quando teriam tempo para reduzir custos, quer passagens com trechos aéreos absurdos de todo incompatíveis com horários de ônibus e barcos por vezes imprescindíveis aos deslocamentos. É preciso ainda se habituar a aeroportos e a aviões, a trafegar por cidades desconhecidas, a hospedar-se em hotéis.

Em seguida, o representante de uma organização deverá apresentar-se e conseguir localizar-se espacialmente em agências de governo para chegar onde ele participará representando uma organização ou coletividade. Ainda que os representantes escolhidos com frequência dominem esses conhecimentos, na prática é comum que seja difícil comparecer e, com isso, que haja uma alta rotatividade de indígenas participantes, que ONGs especializadas em certos temas dominem o debate, quando este acontece, e que atuem como "tradutores" e indutores das posições formadas. A depender da área e do enredamento de representantes indígenas com os setores do Estado aos quais as políticas estão ligadas, eles podem acabar na singular posição de porta-vozes das políticas sobre as quais deveriam exercer controle social.

O próximo passo para *participar* implica adquirir certa etiqueta adequada aos foros participativos. Se ela pode ser aproximada de formas de comportamento e registro verbal mais gerais, típicos de quem está no *movimento* na *política*, pode também, no entanto, envolver acertos e correções a depender do espaço em que a participação se dê. É frequente que certos discursos pareçam destoar totalmente das pautas propostas, havendo posicionamentos e apresentações de "casos" com demandas claramente assis-

tencialistas a modo das que em teoria foram providas pela agência tutelar. O próprio tempo de fala muitas vezes vira um objeto de disputa, seja porque ele é limitado quando os que falam têm estilos retóricos que demandam maiores períodos de intervenção, seja porque ele é cortado para o suposto "bem" do processo participativo. Queixas quanto ao pouco tempo destinado para respostas a consultas, posicionamentos e formas de organização são igualmente muito frequentes.

Com as observações anteriores não pretendo aqui levantar elementos para um debate mais amplo, o que somente *Etnografias da participação*, para parafrasear o título do livro organizado por Claudia Fonseca e Jurema Brites (2006), pode melhor aportar. A discussão sobre práticas de democracia participativa gerou de fato uma copiosa literatura em Ciência Política e Sociologia, e seus efeitos têm sido avaliados em pesquisas de numerosas instituições. Em antropologia, além da coletânea mencionada, autores como Carla Costa Teixeira (Teixeira 2008; Teixeira e Aguilar 2013), Roberto Salviani (2012), abordando diferentes práticas participativas, e pesquisadores como Deborah Bronz (2015), Renata Curcio Valente (2010), João Paulo Macedo e Castro (2009), Caio Gonçalves Dias (2014), Laura Navallo Coimbra (2014), Pedro Gondim Davis (2013), Martinho Silva (2011, 2014), Paula Mendes Lacerda (2015), Leticia Ferreira (2010, 2015), Angela Facundo Navia (2014), Laura Lowenkron (2015) e outros têm abordado, dentre muitas distintas questões, as relações complexas entre movimentos sociais, produção de categorias sociais específicas, como sujeitos de direitos diferenciados, mediadores (dentre eles intelectuais e mesmo antropólogos), métodos participativos e a elaboração de políticas públicas. Afinal, *conferências* para a preparação de *planos setoriais, conselhos nacionais, planos setoriais e fundos específicos* nos distintos níveis da federação parecem ser objetos de demandas sociais de todos os lados, tanto quanto definição de territórios específicos para gestão, morfologias como comitês gestores e editais para implantação de ações de governo.

Minha intenção, porém, é outra. Ao indicar alguns dos problemas concretos e bastante comezinhos que surgem ao se viabilizar a participação de indígenas em espaços de distintas naturezas, quero mostrar pontos que precisam ser adequadamente investigados para que melhor se compreenda o que acaba ocorrendo nas práticas participativas, sobretudo porque as situações de participação multiplicaram-se exponencialmente. Mesmo na área das políticas indigenistas, em que pese seu abandono relativo a um precário fortalecimento da Funai, realizaram-se uma Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena (a primeira do gênero, em 2009) e duas de Saúde Indígena (a 4ª em 2006 e a 5ª em 2013), e programa-se para 2015,

finalmente, uma Conferência Nacional de Política Indigenista. Por sua vez, a Comissão Nacional de Política Indigenista, apesar de momentos de forte atrelamento à presidência da Funai, e outros de grandes enfrentamentos com o governo, realizou durante os anos de 2008 e 2009 um amplo processo consultivo, com significativas reuniões regionais e seminários nacionais, com vistas a atualizar o projeto de lei do Estatuto dos Povos Indígenas, também parado no Legislativo.

Por fim, é fundamental mencionar que mais de uma década de demandas indígenas resultou em outro amplo processo consultivo e espaço de articulação que desembocou na elaboração da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas — PNGATI (Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012). Como Ivan Gomes Doro Filho (2015) bem mostrou em sua dissertação de mestrado, se a PNGATI construiu-se muito mais generosa e abrangente que seu resultado final, fruto do enquadramento normativo promovido pelas fórmulas jurídicas compatíveis com as tecnologias de planejamento, sua elaboração gerou um movimento que não vem sendo esquecido nas seguidas e contínuas ações de capacitação que vêm precedendo sua implementação mais ampla.

Considerando o prazo de um século e uma década e meia, por mais que o momento seja complexo e de aparente retrocesso, me parece haver expressivas mudanças no plano das articulações políticas entre os indígenas. Em termos logísticos, a articulação dos povos indígenas pode ser mais difícil hoje, porque pouco regada com as polpudas verbas da cooperação internacional despendidas durante o período das grandes demarcações na Amazônia também pelo relativo refluxo da filantropia internacional em função das convulsões da economia global. Mas talvez as articulações de hoje sejam capazes de maior autonomia (uma hipótese possível), mais generalizadas e tendam a uma maior permanência. Bruno Pacheco de Oliveira (2015) destaca as formas de enredamento e o uso das mídias como elementos essenciais para se entender o presente de uma parte substancial da vida dos povos indígenas no Brasil contemporâneo, no que diz respeito às alternativas e às escolhas dos jovens.

Outro aspecto que merece ser observado é o da progressiva quebra do papel dos mediadores não indígenas, ainda que em muitos momentos o fato de comportar-se como tutelado possa ser estratégico: assim, adquirir conhecimentos tem sido outra forma intensamente perseguida de superação da tutela e de construção de um forte orgulho étnico. Desta maneira, desde a socialização entre as famílias extensas de suas coletividades para assumir funções de mediação entre aldeia e cenários urbanos e governamentais, as gerações mais jovens têm sido depositárias de grandes esperanças. São

frequentes os relatos vindos de pontos diferentes dos Brasis Indígenas de que famílias — em especial aquelas com acúmulo de certo prestígio político e recursos — insistem em mandar seus filhos à escola, em função da luta para a entrada no ensino universitário graduado e pós-graduado, em larga medida facultado pelas ações afirmativas e muitas mais. Mariana Paladino (2006) já havia mostrado como os Ticuna armavam amplas redes para cursar o ensino médio fora das aldeias, com vistas a adquirir conhecimentos, em que pesem o preconceito e a má qualidade da educação. Gersem Luciano dos Santos Baniwa, no livro baseado em sua tese de doutorado, enfatiza sem valorar essa via da educação como um valor entre os povos do Alto Rio Negro.

Os trabalhos por mim realizados têm se pautado na perspectiva de que analisar e descrever o fenômeno estatal é também (re)construí-lo enquanto realidade, o que no meu pequeno âmbito de intervenção tenho proposto fazer também no plano da ação. De modo consistente com essa percepção teórica e com certos princípios éticos e ideológicos, tenho buscado produzir conhecimento no bojo de intervenções focadas — nos últimos 11 anos — em ações de suporte e indução qualificada à formação universitária de *estudantes* indígenas enquanto quadros partícipes de formas variadas de articulação política de seus povos, e agentes em processos associativos de várias naturezas. Trata-se aqui mais especificamente de acompanhar — nos muitos sentidos do termo — a formação de uma intelectualidade indígena forjada não apenas em aldeias, escolas, ou universidades, mas também no bojo da luta política, na interlocução via redes sociais Brasil afora, em encontros variados, inclusive aqueles para a “juventude indígena”, e também na pesquisa e no diálogo com seus povos e autoridades, uma geração que vem produzindo sínteses e interpretações e buscando espelhar as orientações que partem de suas coletividades de origem.

Minha hipótese principal, para reflexão e intervenção, tem sido a de que a formação e o fortalecimento dessa jovem intelectualidade é condição essencial para processos de redefinição das relações entre povos indígenas e Estado, tomado tanto como ideia quanto como rede de agências e agentes. Reconhecer sua existência e extensão parece-me a melhor forma de se “descentrar” a crença fetichista na existência do Estado como centro exemplar, como um ente personificado e unificado, pondo em questão o suposto poder de realização que essa crença permite. Negar a presença da quimera estatal às portas das aldeias e estabelecer linhas de cisão bastante questionáveis entre “índios estatizados” e “índios antiestatistas”, denegando a necessidade de se conhecer para enfrentar tanto as imagens totalizantes quanto as próprias ações da maquinaria pública do Estado nacional, vem sendo uma das formas mais comuns de dividir os indígenas, ou reificar divisões fundadas em princípios,

seja no parentesco, seja no faccionalismo, ou na adesão religiosa. Isto acaba por conduzir ao desconhecimento pela busca mais geral por autonomia, e o quanto a diversidade de modos de vida intra e interpovos (e terras indígenas, aldeias etc.) é intensa e não superável, no plano sociológico, por grandes sínteses. Reinstalam-se os intérpretes dos modos de vida indígena, antropólogos, indigenistas e afins, e o fim almejado de uma vida social autônoma passa a estar condicionado às práticas tutelares das redes de mediadores. Afinal, o romantismo das grandes cidades tem pouca ou nenhuma repercussão na violenta realidade cotidiana de muitas regiões brasileiras.

Assim, é entendendo as realidades em que se veem entremeados que os integrantes dessa geração de indígenas têm buscado superar a necessidade de mediadores, colocar-se como formuladores de utopias para além daquelas determinadas para e pela suas tradições específicas, e selecionar as alianças que lhes parecerem oportunas. A procura por qualificação, que é apresentada como parte do interesse pela formação no ensino superior, é também uma tentativa de entender e dominar a avassaladora entrada das *políticas públicas* nas aldeias indígenas, até mesmo em aspectos os mais recônditos, como o do parentesco e o das relações intergeracionais. O novo regime de poder em que a *participação* é um imperativo coloca desafios variados, tem limitações, se entretetece com as formas tutelares e coloca a necessidade de se conhecerem, de ângulos variados, as ações governamentais incidentes sobre os povos indígenas, contando ou não com sua presença efetiva nas etapas de formulação e implementação. Mas, por outro lado, tal regime oferece oportunidades que no século precedente não estavam disponíveis, e uma crescente autonomia ao menos em relação aos poderes locais, ainda que à custa de muitas mudanças.

Suponho ainda que para lidar com as ficções e as realidades estatais, e alterá-las, ou delas se afastar (descolonizá-las, para usar o termo que vem se generalizando) é necessário em alguma medida apreendê-las no plano do reconhecimento de sua existência, abstrações e crenças que são, para além de experiências afetivo-cognitivas, específicas e diretas. Mas se tal é o ponto de partida e ainda que fortemente preocupados em alterar os rumos de suas realidades imediatas, parece-me que estes intelectuais indígenas vêm buscando adquirir a capacidade de extrapolar seus povos e regiões de origem e formular interpretações em diálogo com outros contextos locais e regionais sobre as relações entre coletivos indígenas e Estado, entre povos indígenas de distintos países no cenário global, e sobre a relação entre Estados nacionais e suas populações autóctones. Acham-se, pois, em jogo modos indígenas de entender e conceber as formas e os processos estatais que precisam ser conhecidos e reconhecidos. Penso que hoje mais que

nunca, sem dispensar o trabalho etnográfico metuculoso, mas a partir dele, é preciso ultrapassar o atomismo e o casuismo etnológico que generaliza a partir da experiência de observação restrita entre poucas redes de famílias, ou entre um único povo, a partir de poucas aldeias, e manter uma perspectiva crítica, de produção de dados e síntese mais abrangentes. Em suma, nada mais importante e revelador na conjuntura atual que produzir sociologias dos Brasis indígenas.¹⁹

Notas

¹ A tarefa de colonização dirigida com base em trabalhadores nacionais foi deslocada para o chamado Serviço de Povoamento do Solo no ano de 1918 (ver Ramos [2006] para esse Serviço). A categoria *trabalhadores nacionais* referia-se primordialmente aos libertos da escravidão habitando em meio rural e que, segundo essa mesma visão, precisavam ser ensinados a trabalhar em novas bases para o progresso da agricultura e do Brasil. Para uma visão do Serviço de Proteção aos Índios e do que chamei de poder tutelar, ver Souza Lima (1995).

² Para a noção de fronteira em movimento, ver Velho (1976) e Pacheco de Oliveira (1979).

³ Ver em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm. Acesso em 08/04/2015.

⁴ Para a designação da Funai como morta-viva (termos de Marcio Santilli em entrevista), ver Ricardo (1996); para a recente reestruturação e fortalecimento da Funai, ver Souza Lima (2011).

⁵ Ver Rodriguez-Piñero (2005) sobre a elaboração da Convenção 107.

⁶ Sobre os quadros mais amplos em que se elaborou a Convenção 169 da OIT, ver Rodríguez-Piñero (2005).

⁷ Para a constituição do Parque Indígena do Xingu, ver Menezes (2000).

⁸ Ver Pacheco de Oliveira (2004).

⁹ "Relatório da Comissão de Inquérito instituída pela Portaria nº 239/67, do Senhor Ministro do Interior – para apurar irregularidades no SPI" – Relatório Figueiredo, v. 1, p. 2. Disponível em: http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/institucional/grupos-de-trabalho/gt_crimes_ditadura/relatorio-figueiredo. Acesso em 08/04/2015.

¹⁰ Ver a Lei 5371/67 em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5371.htm. Acesso em 08/04/2015.

¹¹ A respeito dos impactos sobre a Amazônia e os povos indígenas, ver Davis (1978).

¹² Para o Estatuto do Índio, ver http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6001.htm. Acesso em 08/04/2015. Sobre a conjuntura e as razões da instituição do Estatuto do Índio pela ditadura militar, ver Pacheco de Oliveira (1985).

¹³ Ver Souza Lima (2010).

¹⁴ Para a Constituição de 1988, consultar http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 08/04/2015.

¹⁵ Para o texto do Código Civil vigente e suas alterações, ver http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm da "Convenção Sobre os Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes", nº 169/1989, da Organização Internacional do Trabalho, ver <http://www.oit.org.br/node/513>. Para o texto do Decreto Legislativo nº 143, de 20/06/2002, do Congresso Nacional, que aprova no Brasil, ver <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2002/decretolegislativo-143-20-junho-2002-458771-exposica-odemotivos-143060-pl.html>. Para o Decreto nº 5.051, de 19/04/2004, ver <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/decreto5051.pdf>. Acessos em 08/04/2015.

¹⁶ Ver, dentre outros, Pacheco de Oliveira (1999).

¹⁷ Para a Lei nº 9836, de 23 de setembro de 1999, ver http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9836.htm. Acesso em 08/05/2015.

¹⁸ Para uma análise das diversas políticas indigenistas sob os governos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso, ver Souza Lima; Barroso-Hoffmann; Piedrafita-Iglesias; Garnelo e Pacheco de Oliveira (2004).

¹⁹ Para a ideia de sociologia do Brasil indígena, ver Cardoso de Oliveira (1978).

Referências bibliográficas

- ABRAMS, Philip. 1988. "Notes on the difficulty of studying the state". *Journal of Historical Sociology*, 1(1):58-89.
- BARROSO HOFFMANN, Maria. 2009. *Fronteiras étnicas, fronteiras de Estado e imaginação da nação. Um estudo sobre a cooperação internacional norueguesa junto aos povos indígenas*. Rio de Janeiro: E-papers.
- BARTH, Fredrik. 1984 [1982]. "Problems in conceptualizing cultural pluralism, with illustrations from Sohar, Oman". In: D. Maybury-Lewis & S. Plattner (eds.), *Prospects for plural societies*. Washington, D.C.: American Ethnological Society. pp.77-87.
- BELLEAU, Jean-Philippe. 2014. *Le mouvement indien au Brésil. Du village aux organizations*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- BRONZ, Deborah. 2009. *Pescadores do petróleo. Políticas ambientais e conflitos territoriais na Bacia de Campos, RJ*. Rio de Janeiro: E-papers.
- _____. 2015. *Nos bastidores do licenciamento ambiental. Uma etnografia das práticas empresariais em grandes empreendimentos no Brasil*. Rio de Janeiro: Contra Capa.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. 1978. *A sociologia do Brasil indígena*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- CASTRO, João Paulo Macedo e. 2009. *A invenção da juventude violenta. Análise da elaboração de uma política pública*. Rio de Janeiro: E-papers.
- CHUVA, Marcia Regina Romeiro. 2009. *Os arquitetos da memória. Sociogênese das práticas de preservação do patrimônio cultural no Brasil (anos 1930-1940)*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ.
- _____. 2014. "Patrimônio cultural no Brasil: proteção, salvaguarda e tutela". In: Antonio Carlos de Souza Lima (org.), *Tutela: formação de Estado e tradições de gestão no Brasil*. Rio de Janeiro: E-papers. pp. 201-218.
- COIMBRA, Laura Belén Navallo. 2014. *Estar na dança contemporânea: fazer festivais, bailarinos e públicos, Brasil, século XXI*. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro, PPGAS/Museu Nacional-UFRJ.
- CORRÊA, José Gabriel Silveira. 2000. *A ordem a se preservar: a gestão dos índios no Reformatório Agrícola Indígena Krenak*. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro, PPGAS/Museu Nacional-UFRJ.
- _____. 2003. "A administração dos índios: as diretrizes para funcionamento dos povos indígenas". In: A. C. de Souza Lima (org.), *Gestar e gerir: estudos para uma antropologia da administração pública*. Rio de Janeiro: Nuap/Relume-Dumará. pp. 125-146.
- _____. 2008. *Tutela & desenvolvimento/tutelando o desenvolvimento: questões quanto à administração do trabalho indígena pela Fundação Nacional do Índio*. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro, PPGAS/Museu Nacional-UFRJ.
- COSTA, Gustavo Villela Lima da. 2008. *O Aventureiro, Ilha Grande-RJ: uma análise de mudança social*. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro, PPGAS/Museu Nacional-UFRJ.
- _____. 2014. "Efeitos sociais da tutela ambiental: o caso da praia do Aventureiro da Ilha Grande-RJ". In: A. C. de Souza Lima (org.), *Tutela: formação de Estado e tradições de gestão no Brasil*. Rio de Janeiro: E-papers. pp. 219-246.
- DAMO, Arlei Sander. 2006. "A peça orçamentária. Os sentidos da participação na política a partir do OP porto-alegrense". In: Claudia Fonseca & Jurema Brites (orgs.), *Etnografias da participação*. Santa Cruz do Sul: Edunisc. pp. 136-183.

- DAVIS, Pedro Gondim. 2013. O CPF da cultura – conselho, plano e fundo como instrumentos de governo no processo de institucionalização da cultura. Reflexões a partir do caso de Belo Horizonte. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro, PPGAS/Museu Nacional-UFRJ.
- DAVIS, Shelton H. 1978. *Vítimas do milagre*. Rio de Janeiro: Zahar.
- DORO FILHO, Ivan Gomes. 2015. Os limites da participação: uma leitura da política nacional de gestão territorial indígena (PNGATI). Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro, PPGAS/Museu Nacional-UFRJ.
- FACUNDO-NAVIA, Angela Mercedes. 2014. Êxodos e refúgios: colombianos refugiados no sul e sudeste do Brasil. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro, PPGAS/Museu Nacional-UFRJ.
- FERREIRA, Leticia Carvalho de Mesquita. 2009. *Dos autos da cova rasa. A identificação de corpos não identificados no Instituto Médico-Legal do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: E-papers.
- . 2015. *Uma etnografia para muitas ausências*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ.
- FONSECA, Claudia & BRITES, Jurema (orgs.). 2006. *Etnografias da participação*. Santa Cruz do Sul: Edunisc.
- FOUCAULT, Michel. 1983. "The subject and power". In: P. Rabinow & H. Dreyfuss (eds.), *Michel Foucault. Beyond structuralism and hermeneutics*. Chicago: The University of Chicago Press. pp. 208-226.
- . 1997. *Il faut défendre la société. Cours au Collège de France*. Paris: Seuil/Gallimard.
- . 2004. *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France 1977-1978*. Paris: Seuil/Gallimard.
- FREIRE, Carlos Augusto da Rocha. 2005. Sagas sertanistas: práticas e representações do campo indígena no século XX. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro, PPGAS/Museu Nacional-UFRJ.
- GEERTZ, Clifford. 1991. *Negara. O Estado teatro no século XIX*. Lisboa e Rio de Janeiro: Difel/Bertrand.
- GONÇALVES DIAS, Caio. 2014. Da "antropologia filosófica" ao "do-in antropológico": um estudo crítico da produção da ideia de políticas culturais no Brasil (1985-2013). Tese de Doutorado, Rio de Janeiro, PPGAS/Museu Nacional-UFRJ.
- LACERDA, Paula Mendes. 2015. *Meninos de Altamira. Violência, "luta" política e administração pública*. Rio de Janeiro: Garamond.
- LOWENKRON, Laura. 2015. *O monstro contemporâneo: a construção social da pedofilia em múltiplos planos*. Rio de Janeiro: EdUERJ.
- LUCIANO (BANIWA), Gersem José dos Santos. 2006. *O índio brasileiro: o que você precisa saber sobre o índio brasileiro de hoje*. Rio de Janeiro e Brasília: Trilhas de Conhecimentos/Laced/MEC/Secad/Unesco.
- . 2014. *Educação para manejo do mundo. Entre a escola ideal e a escola real no Alto Rio Negro*. Rio de Janeiro: Contra Capa.
- LUGONES, Maria Gabriela. 2012. *Obrando en autos, obrando en vidas. Formas y fórmulas de protección judicial en los Tribunales Preventivos de Menores de Córdoba, Argentina, a comienzos del siglo XXI*. Rio de Janeiro: E-papers.
- MATOS, Maria Helena Ortolan. 1986. O processo de criação e consolidação do movimento pan-indígena no Brasil (1970-1980). Dissertação de Mestrado, Brasília, PPGAS/DAN-UnB.
- . 2006. Rumos do movimento indígena no Brasil contemporâneo: experiências exemplares no Vale do Javari. Tese de Doutorado, Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- MENEZES, Maria Lucia Pires. 2000. *Parque Indígena do Xingu: a construção de um território estatal*. Campinas, São Paulo: Ed. Unicamp/Imprensa Oficial.
- PACHECO DE OLIVEIRA, Bruno. 2015. *Quebra a cabaça e espalha a semente: desafios para um protagonismo indígena*. Rio de Janeiro: E-Papers.

- PACHECO DE OLIVEIRA, João. 1979. "O 'caboclo' e o 'brabo': notas sobre duas modalidades de incorporação da força de trabalho na expansão da borracha no vale amazônico no século XIX". *Encontros com a Civilização Brasileira*, 11:101-140.
- _____. 1985. "Contexto e horizonte ideológico: reflexões sobre o Estatuto do Índio". In: Silvio Coelho Santos (org.), *Sociedades indígenas e o direito; uma questão de direitos humanos*. Florianópolis: Ed. da UFSC. pp. 17-30.
- _____. 1988. "O nosso governo": os Ticuna e o regime tutelar. São Paulo, Brasília: Marco Zero/ CNPq.
- _____. 1999. *A viagem da volta: etnicidade, política e reelaboração cultural no Nordeste indígena*. Rio de Janeiro: Contra Capa/Laced.
- _____. 2001. "Políticas indígenas contemporâneas na Amazônia brasileira: territórios, modos de dominação e iniciativas indígenas". In: Maria Ângela D'Incao (org.), *O Brasil não é mais aquele. Mudanças sociais após a redemocratização*. São Paulo: Ed. Cortez. pp. 217-235.
- _____. 2002 "Cidadania e globalização: povos indígenas e agências multilaterais". In: A. C. de Souza Lima & Maria Barroso-Hoffmann (orgs.), *Além da tutela. Bases para uma nova política indigenista III*. Rio de Janeiro: Contra Capa/Laced/Museu Nacional. pp. 105-119.
- _____. 2008. "Sem a tutela, uma nova moldura para a nação". In: Ruben George Oliven; Marcelo Ridenti & Gildo Marçal Brandão (orgs.), *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Hucitec/ Anpocs. pp. 251-275.
- _____. & Piedrafita-Iglesias, Marcelo. 2002. "As demarcações participativas e o fortalecimento das organizações indígenas" In: A. C. de Souza Lima & Maria Barroso-Hoffmann (orgs.), *Estado e povos indígenas no Brasil. Bases para uma nova política indigenista II*. Rio de Janeiro: Contra Capa/Laced/Museu Nacional, pp.41-68.
- _____. & FREIRE, Carlos Augusto da Rocha. 2006. *A presença indígena na formação do Brasil*. Brasília, Rio de Janeiro: MEC/Secad/Laced/Museu Nacional (Disponível em: <http://www.trilhasdeconhecimentos.etc.br/livros/arquivos/ColET13Vias02WEB.pdf>).
- PALADINO, Mariana. 2006. *Estudar e experimentar na cidade: trajetórias sociais, escolarização e experiência urbana entre "jovens" indígenas Ticuna, Amazonas*. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro, PPGAS/Museu Nacional-UFRJ.
- RAMOS, Jair de Souza. 2006. *O poder de domar do fraco: formação de autoridade e poder tutelar na política de povoamento do solo nacional*. Niterói: EdUFF.
- _____. 2014. "As muitas faces da tutela: imigrantes subsidiados e mecanismos de condução de populações". In: A. C. de Souza Lima (org.), *Tutela: formação de Estado e tradições de gestão no Brasil*. Rio de Janeiro: E-papers. pp. 274-296.
- RICARDO, Carlos Alberto (ed.). 1996. "A Funai é uma morta-viva que continuará pairando sobre a política indigenista até que existam alternativas consistentes". Entrevista a Marcio Santilli. In: *Povos indígenas no Brasil, 1991-1995*. São Paulo: Instituto Socioambiental. pp. 40-48.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO, Luis. 2005. *Indigenous peoples, postcolonialism, and international law: the ILO regime (1919-1989)*. Oxford: Oxford University Press.
- SALVIANI, Roberto. 2012. "Participação e desenvolvimento sustentável" no Brasil. *A experiência da Itaipu Binacional*. Rio de Janeiro: E-papers.
- SILVA, Martinho Braga Batista da. 2011. Entre o "desmame" e os "galinha d'água": a vida fora dos hospícios no contexto da primeira condenação do Brasil por violação de direitos humanos. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro, PPGAS/Museu Nacional-UFRJ.

- _____. 2014. "Reforma psiquiátrica e redes de suporte social: construindo tecnologias 'psicossociais'". In: A. C. de Souza Lima (org.), *Tutela: formação de Estado e tradições de gestão no Brasil*. Rio de Janeiro: E-papers. pp. 315-343.
- SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. 2011. "A participação indígena no contexto dos governos Lula". In: B. Ricardo & F. Ricardo (orgs.), *Povos indígenas no Brasil: 2006-2010*. São Paulo: Instituto Socioambiental. pp. 91-95.
- _____. 1995. *Um grande cerco de paz: poder tutelar, indianidade e formação de Estado no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- _____. 2002. "Indigenismo no Brasil: migração e reapropriações de um saber administrativo". In: B. de L'Estoile; F. Neiburg & L. Sigaud (orgs.), *Antropologia, Impérios e Estados Nacionais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ Faperj. pp. 159-186.
- _____. 2009. *As órbitas do sítio: subsídios para o estudo da política indigenista no Brasil, 1910-1967*. Rio de Janeiro: Contra Capa/Laced-MN-UFRJ.
- _____. 2010. "Povos indígenas no Brasil contemporâneo: de tutelados a organizados?". In: C. N. I. de Sousa A. C. de Souza Lima; F. V.R. de Almeida & M. H. O. Matos (orgs.), *Povos indígenas: projetos e desenvolvimento, II*. Brasília e Rio de Janeiro: Paralelo 15/ GTZ/ Laced-MN-UFRJ. pp. 60-80.
- _____. & BARROSO-HOFFMANN, Maria (orgs.), 2002. *Além da tutela: bases para uma nova política indigenista III*. Rio de Janeiro: Contra Capa.
- _____.; BARROSO-HOFFMANN, Maria; IGLESIAS, Marcelo Manuel Piedrafita; GARNELO, Luiza & PACHECO DE OLIVEIRA, João. 2004. "A administração pública e os povos indígenas". In: INESC (org.), *A era FHC e o Governo Lula: transição?* Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos. pp. 293-326.
- TEIXEIRA, Carla Costa. 2008. "Relaciones de parcerias, políticas públicas y la cuestión de la 'pobreza' en Brasil". In: Pilar Sanchiz Ochoa & Pilar Gil Tébar (orgs.), *Marginación y pobreza en América Latina. Estrategias de supervivencia, políticas gubernamentales y acción social*. Andalucía: Signatura Demos. pp. 341-355.
- _____. & AGUILAR, N. 2013. "Controle social na saúde indígena: limites e possibilidades da democracia direta". *Tempus: Actas de Saúde Coletiva*, 7:97-115.
- VALENTE, Renata Curcio. 2010. *A GTZ no Brasil. Uma etnografia da cooperação alemã para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Laced/ E-papers.
- VELHO, Otávio Guilherme. 1976. *Capitalismo autoritário e campesinato*. São Paulo/ Rio de Janeiro: Difel.
- VIANNA, Adriana de Resende Barreto. 1999. *O mal que se adivinha. Polícia e minoridade no Rio de Janeiro, 1910-1920*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional.
- _____. 2002. Limites da minoridade: tutela, família e autoridade em julgamento. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro, PPGAS/Museu Nacional-UFRJ.
- _____. 2003. "Quem deve guardar as crianças? Dimensões tutelares da gestão contemporânea da infância". In: A. C. de Souza Lima (org.), *Gestar e gerir: estudos para uma antropologia da administração pública*. Rio de Janeiro: Nuap/ Relume-Dumará. pp. 271-310.
- _____. (org.) 2014a. *O fazer e o desfazer dos "direitos". Experiências etnográficas sobre política, administração e moralidades*. Rio de Janeiro: E-papers.
- _____. 2014b. "A produção de destinos: ação tutelar, escolhas e viabilidades na gestão da infância". In: A. C. de Souza Lima (org.), *Tutela: formação de Estado e tradições de gestão no Brasil*. Rio de Janeiro: E-papers. pp. 367-397.
- WEBER, Max. 1983. *Economía y sociedad*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.