

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS RURAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EXTENSÃO RURAL

Cleuza Noal Brutti

**A CHAMADA PÚBLICA DE ATER INDÍGENA E A PERSPECTIVA DE  
CONSTRUÇÃO DO “ETNODESENVOLVIMENTO”: ANÁLISE  
DE UMA EXPERIÊNCIA NO RIO GRANDE DO SUL**

Santa Maria, RS  
2019

**Cleuza Noal Brutti**

**A CHAMADA PÚBLICA DE ATER INDÍGENA E A PERSPECTIVA DE  
CONSTRUÇÃO DO “ETNODESENVOLVIMENTO”: ANÁLISE  
DE UMA EXPERIÊNCIA NO RIO GRANDE DO SUL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS) como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Extensão Rural**.

Orientador: Everton Lazzaretti Picolotto

Santa Maria, RS  
2019

Brutti, Cleuza Noal Brutti  
A CHAMADA PÚBLICA DE ATER INDÍGENA E A PERSPECTIVA DE  
CONSTRUÇÃO DO "ETNODESENVOLVIMENTO": ANÁLISE DE UMA  
EXPERIÊNCIA NO RIO GRANDE DO SUL / Cleuza Noal Brutti  
Brutti.- 2019.  
112 p.; 30 cm

Orientador: Everton Lazzaretti Picolotto Picolotto  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa  
Maria, Centro de Ciências Rurais, Programa de Pós  
Graduação em Extensão Rural, RS, 2019


1. Etnodesenvolvimento 2. ATER Indígena 3. PBSM 4.  
capital cultural 5. EMATER/RS-ASCAR I. Picolotto,  
Everton Lazzaretti Picolotto II. Título.


Cleuza Noal Brutti

**A CHAMADA PÚBLICA DE ATER INDÍGENA E A PERSPECTIVA  
DE CONSTRUÇÃO DO "ETNODESENVOLVIMENTO": ANÁLISE  
DE UMA EXPERIÊNCIA NO RIO GRANDE DO SUL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS) como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Extensão Rural**.

Aprovada em 29 de agosto de 2019:

  
\_\_\_\_\_  
**Everton Lazzaretti Picoletto, Dr. (UFSM)**  
(Presidente/Orientador)

  
\_\_\_\_\_  
**Alisson Vicente Zarnott, Dr. (UFSM)**

  
\_\_\_\_\_  
**Mariana de Andrade Soares, Dr. (UFRGS)**

Santa Maria, RS

2019

*À índia Luígia Noal,  
minha trisavó.*

## **AGRADECIMENTOS**

*À Unidade Indígena (UIN) da EMATER/RS-ASCAR.*

*Ao Neimar Peroni, Deise Froelich, Ângela Felippi e Geraldo Kasper.*

*Aos professores do PPGExR Everton Lazzaretti Picolotto e Marcos Piccin e secretárias, Vanessa Vidarte e Sônia Gehlen. Ao professor José Carlos Gomes dos Anjos.*

*Aos meus pais, Lourdes e Batista, e irmãos Neiva, Nei (in memoriam), Marlise e Maristela.*

*À minha filha, Manoela, e sua irmã, Carolina Rutili.*

*O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.*

*O homem nasce livre, e por toda a parte  
encontra-se a ferros. (...)  
Como adveio tal mudança?*

(ROUSSEAU, 1973)

## RESUMO

### **A CHAMADA PÚBLICA DE ATER INDÍGENA E A PERSPECTIVA DE CONSTRUÇÃO DO “ETNODESENVOLVIMENTO”: ANÁLISE DE UMA EXPERIÊNCIA NO RIO GRANDE DO SUL**

AUTORA: Cleuza Noal Brutti  
ORIENTADOR: Everton Lazzaretti Picolotto

O trabalho de pesquisa contextualiza a secular trajetória da assistência prestada pelo Estado nacional brasileiro aos povos indígenas. Por meio de entrevistas semiestruturadas, observação participante e pesquisa bibliográfica e documental busca-se analisar os significados da experiência de operacionalização de uma política pública. Enfatiza políticas públicas dos anos 2000, que se propuseram a romper com o assistencialismo e a exclusão social e produtiva. Chama a atenção para a pioneira Chamada Pública de ATER Indígena e para o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, do âmbito do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM). Descreve como essas políticas públicas foram implementadas na maior terra indígena em contingente populacional do Estado do Rio Grande do Sul, a Terra Indígena Guarita. Indica inovações, produzidas pelas políticas públicas, no decorrer de dois anos, período em que a EMATER/RS-ASCAR fez-se protagonista na prestação de assistência aos Kaingang e Guarani. Explora significados produzidos pela chamada pública e Fomento e, à luz das noções de participação, de Roberto Cardoso de Oliveira, e de capital cultural e capital escolar, de Pierre Bourdieu, discute e propõe justificações à impossibilidade de se efetivarem os fundamentos do etnodesenvolvimento, sistematizados por Rodolfo Stavenhagen.

**Palavras-chave:** ATER Indígena. Etnodesenvolvimento. EMATER/RS-ASCAR. Subcidadania. Capital Cultural.



## ABSTRACT

### THE PUBLIC CALL OF INDIGENOUS ATER AND THE PERSPECTIVE OF CONSTRUCTION OF “ETHNODEVELOPMENT”: ANALYZE OF AN EXPERIENCE IN RIO GRANDE DO SUL

AUTHOR: Cleuza Noal Brutti  
ADVISOR: Everton Lazzaretti Picoletto

The research work contextualizes the secular trajectory of the assistance provided by the Brazilian national state to indigenous peoples. Through semi-structured interviews, participant observation and bibliographic and documentary research it is sought to analyze the meanings of the experience of operationalizing a public policy. It emphasizes public policies of the 2000s, which propose a break with assistance and social and productive exclusion. It draws attention to the pioneering Public Call of Indigenous ATER and the Program to Promote Rural Productive Activities, under the Brazil Without Misery Plan (PBSM). It describes how these public policies were implemented in the largest indigenous land in the contingent of Rio Grande do Sul State, the Guarita Indigenous Land. It indicates Innovations, produced by public policy, with no two-year progress, during which time EMATER / RS-ASCAR played a leading role in providing assistance services to the Kaingang and Guarani. It explores meanings produced by the public call and Fomento and, in the light of Roberto Cardoso de Oliveira's notions of participation, and Pierre Bourdieu's cultural capital and school capital, discusses and proposes justifications for the impossibility of realizing the systematized foundations of ethnodevelopment, by Rodolfo Stavenhagen.

**Keywords:** ATER Indigenous. Ethnodevelopment. EMATER/RS-ASCAR. Sub-citizenship. Cultural Capital.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Mapa do Brasil, com destaque para a Terra Indígena Guarita, RS, Brasil .....	65
Figura 2 –	Chamada pública de ATER indígena lote 02/RS .....	72

## LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1 – Faixas de escolaridade do público beneficiário da Chamada Pública de ATER Indígena. Terra Indígena Guarita, RS, Brasil – 2013.....87
- Gráfico 2 – Distribuição das políticas públicas acessadas pelo público beneficiário da Chamada Pública de ATER Indígena. Terra Indígena Guarita, RS, Brasil – 2013.....89
- Gráfico 3 – Distribuição dos “sonhos” relatados pelo público beneficiário da Chamada Pública de ATER Indígena. Terra Indígena Guarita, RS, Brasil – 2013 .....90

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
<b>1</b>	<b>O PROCESSO HISTÓRICO DA RELAÇÃO ENTRE O ESTADO BRASILEIRO E “SEUS” INDÍGENAS – “TUPY OR NOT TUPY, THAT IS THE QUESTION”</b> .....	<b>17</b>
1.1	A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO INDIGENISMO, PORTA DE ENTRADA PARA O CAPITAL .....	23
1.2	AS FASES DO INDIGENISMO.....	26
<b>2</b>	<b>O LUGAR DO ÍNDIO NA CONSOLIDAÇÃO DO CAPITALISMO E DA MODERNIDADE</b> .....	<b>39</b>
2.1	O INDÍGENA E O SENSO DE DISTINÇÃO .....	42
2.2	O MOVIMENTO INDÍGENA NO BRASIL .....	47
2.3	O NÃO LUGAR DO INDÍGENA DENTRO DA CATEGORIA AGRICULTURA FAMILIAR .....	49
<b>3</b>	<b>A CHAMADA PÚBLICA DE ATER INDÍGENA E FOMENTO: NOVA FASE NA TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA PRESTADA AOS INDÍGENAS</b> .....	<b>53</b>
3.1	LOCALIZAÇÃO DA TERRA INDÍGENA GUARITA .....	65
3.2	IMPLEMENTAÇÃO DA CHAMADA DE ATER INDÍGENA E FOMENTO: UM “DOCE” EFÊMERO NA VIDA DO ÍNDIO .....	68
<b>4</b>	<b>SIGNIFICADOS DA EXPERIÊNCIA DA CHAMADA DE ATER INDÍGENA E FOMENTO NO GUARITA</b> .....	<b>84</b>
4.1	A MULHER NA CHAMADA PÚBLICA DE ATER INDÍGENA E NO PROGRAMA DE FOMENTO .....	86
4.2	ATER INDÍGENA E A PERSPECTIVA DO ETNODESENVOLVIMENTO .....	92
4.3	A CHAMADA PÚBLICA GANHA “VIDA” .....	98
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>102</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>106</b>
	<b>ANEXO A – ENTREVISTADOS</b> .....	<b>111</b>

## INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro tem tradição secular na formulação de políticas públicas para os povos indígenas, no entanto, ainda não logrou erradicar, das áreas indígenas, a extrema pobreza. Um século de intervenções governamentais mostrou-se insuficiente e as causas para esta negativa pedem respostas.

Conforme dados do Censo/2010, no Rio Grande do Sul, das 306,6 mil pessoas em situação de pobreza, 106,8 mil delas vivem em áreas rurais. A extrema pobreza (renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 89,00) afeta aproximadamente 80% das famílias Kaingang, Guarani e Charrua (FLECK et al., 2019).

Souza (2003) afirma que ao fazer a transição da ordem colonial para a competitiva, o Estado nacional não teria criado uma pré-socialização, necessária para que grupos marginalizados alcançassem os benefícios da modernidade. O autor chama de “ralé” o novo padrão de subcidadania que nasce na transição do estatuto colonial para o capitalismo, na primeira metade do século XX. O lado “sombrio” da modernidade (GIDDENS, 1991) tem restringido as oportunidades a uma elite, subtraindo de grupos marginalizados, a exemplo do grupo social indígena, direito a terra, identidade, cultura.

A partir dos anos de 2000, no entanto, destaca-se uma nova fase na trajetória da assistência prestada pelo Estado nacional ao indígena. A partir daquele período, criava-se uma “geração” de políticas públicas, com referencial focado em ações sociais e assistenciais, com atuação no combate à pobreza rural (GRISA; SCHNEIDER, 2015). O Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) potencializava essas ações, sinalizando a confiança do governo na estratégia de fazer a inclusão da população rural da extrema pobreza, por meio de atividades produtivas, acesso a serviços e da oferta de crédito de fomento a fundo perdido (R\$ 2.400,00/família). No âmbito do PBSM, a Sala de Situação, espaço em que atuavam representações das áreas técnicas e decisórias dos ministérios, funcionava como espaço de discussão e de circulação de informações técnicas, subsidiárias das tomadas de decisão do governo.

O contexto político do período esteve favorável ao acolhimento das demandas dos povos indígenas. Reivindicada por grupos de pressão, a ATER Indígena entrava para a agenda e animava o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) a lançar editais de chamadas públicas (PÖRSCH; GRISA; KUBO, 2018). Única concorrente

no Rio Grande do Sul, a EMATER/RS-ASCAR venceria o edital do MDA, passando a executar, com pioneirismo no Brasil, a Chamada Pública de ATER Indígena e, desde então, tem atuado com protagonismo na assistência técnica e social prestada aos indígenas do Rio Grande do Sul, função que, desde o começo do século XX, vinha sendo desempenhada pelo Serviço de Proteção aos Índios (SPI) e, a partir da década de 1960, pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

A Unidade Indígena (UIN) da EMATER/RS-ASCAR, inaugurada no começo da chamada pública, no município de Tenente Portela, na região Noroeste do Rio Grande do Sul, mantém-se em funcionamento, mesmo após o término do contrato com o MDA.

No período em que foram implementados, 2013 a 2015, a Chamada Pública de ATER Indígena e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, fomentaram inovações. Destaca-se a noção de *etnodesenvolvimento*, “uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista” (STAVENHAGEN, 1985). O etnodesenvolvimento, em ascensão na década de 1980, rejeitava a importação de modelos desenvolvimentistas dos países “desenvolvidos” (industrializados). Esta modalidade alternativa de desenvolvimento desafiava formas convencionais de tratar a questão indígena “de cima para baixo”, propondo a “participação” da comunidade na construção de seus projetos futuros. A participação, neste caso, está implicada às estratégias voltadas para as necessidades básicas e à incorporação da visão interna ou endógena, uso e aproveitamento das tradições culturais e respeito à sustentabilidade. Agências bilaterais e multinacionais de “cooperação”, a exemplo do Banco Mundial, sustentaram a perspectiva do etnodesenvolvimento, em sintonia com suas noções de desenvolvimento social, atrelada à participação no mercado (VERDUM, 2018). Na Chamada Pública de ATER Indígena, um dos requisitos para a execução dos serviços era o de que a metodologia da política pública promovesse a construção de processos de etnodesenvolvimento, com equidade que contemplassem critérios de gênero e geração. No âmbito da chamada pública, etnodesenvolvimento deveria ser entendido como “o processo que busca promover o que cada povo entende por qualidade de vida, considerando o diferencial sociocultural de cada povo, dialogando com suas formas de organização social da produção, seus conhecimentos e valores culturais” (EMATER/RS-ASCAR, 2013, p. 15).

Orientado por estas perspectivas, o objetivo desta dissertação é analisar a relação histórica do Estado nacional brasileiro com os povos indígenas, colocando em evidência variações ocorridas nesta relação, a partir dos anos 2000, quando foram implementadas a pioneira Chamada Pública de ATER Indígena e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, do âmbito do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) que se propuseram a romper com o assistencialismo e a exclusão social e produtiva.

De maneira específica, objetiva-se: (a) compreender o lugar do indígena na consolidação do capitalismo e da modernidade; (b) contextualizar o processo de implementação, no período de 2013 a 2015, da Chamada Pública de ATER Indígena e do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, na Terra Indígena Guarita; (c) explorar significados produzidos pela experiência da Chamada de ATER Indígena e Fomento, iluminando a perspectiva do etnodesenvolvimento.

O maior desafio desta pesquisa é propor uma avaliação ampliada e crítica dos modelos e estratégias de desenvolvimento, no mundo capitalista, pensados para grupos étnicos, colocando em perspectiva o papel do Estado nacional e da Extensão Rural no enfrentamento da extrema pobreza e da exclusão social. Utilizando-se de duas específicas políticas públicas, tenta-se avançar no entendimento do caráter efêmero e não dialógico das políticas públicas brasileiras. Discute-se o lugar do indígena no campo do desenvolvimento e cogita-se em que medida a perspectiva do etnodesenvolvimento seria a mais adequada para as políticas de enfrentamento da pobreza rural em áreas indígenas no Brasil. Busca-se iluminar, durante a reconstrução teórica que se faz da implementação das políticas públicas, narrativas de beneficiários e extensionistas rurais, de modo a também analisar percepções invisibilizadas, no debate crítico que tenta-se desenvolver em torno do tema.

Esta pesquisa combinou, de modo exploratório e explicativo, pesquisa documental e bibliográfica com entrevistas semiestruturadas. Fez uso da análise qualitativa de dados primários e secundários e da análise quantitativa de dados, obtidos em duas fontes documentais, o Cadastro de Diagnóstico do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) e o Formulário para Avaliação Individual, produzidos pela equipe da Unidade Indígena (UIN) da EMATER/RS-ASCAR. O acesso a esses dois documentos ocorreu em novembro de 2018, na sede da Unidade Indígena (UIN) da EMATER/RS-ASCAR, em Tenente Portela. A análise quantitativa destes dados coletados foi realizada no mês seguinte. Outros documentos, analisados a partir de

uma abordagem qualitativa, foram a Proposta Técnica Chamada Pública/ATER nº 00/2013 Lote 02 – RS da EMATER/RS-ASCAR; A Natureza Socioassistencial das Ações Desenvolvidas pela ASCAR-EMATER/RS no Meio Rural; relatórios internos da EMATER/RS-ASCAR; bem como o Relatório Figueiredo, produzido pela Comissão de Inquérito Administrativo, em 1967, a pedido do Ministério do Interior. Também foram realizadas consultas, através de canais informais de comunicação (e-mail), à Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI) e à Coordenação Regional da FUNAI de Passo Fundo. Os dados secundários sobre os povos indígenas e sobre as políticas públicas advêm de revisão bibliográfica, por meio de livros, artigos científicos, teses e dissertações e do Cadastro de Diagnósticos de Propriedade (CDP), desenvolvido pela EMATER/RS-ASCAR. Complementa, sete entrevistas semiestruturadas, realizadas no ano de 2015, com indígenas, extensionistas da EMATER/RS-ASCAR e representante do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)<sup>1</sup>. Outros registros foram apreendidos por meio da observação participante, ao acompanhar reuniões e encontros, na Terra Indígena Guarita, na condição de jornalista da EMATER/RS-ASCAR e pesquisadora.

Esta dissertação desenvolve-se em quatro capítulos, além desta Introdução e das Considerações Finais.

No capítulo 1, contextualiza-se o processo histórico da relação entre o Estado republicano e “seus” indígenas, com destaque para a institucionalização do indigenismo e suas fases. Um processo vinculado a outros contextos históricos, externos à realidade brasileira.

No capítulo 2, explora-se o lugar do índio na consolidação do capitalismo e da modernidade e a emergência do movimento indígena, fazendo aparecer a tensão existente na relação entre militares e bispos da Igreja Católica.

O capítulo 3 descreve como foi implementada a chamada pública e reflete sobre a nova fase que a ATER Indígena instituiu na trajetória da assistência prestada pelo Estado brasileiro aos povos indígenas do Rio Grande do Sul.

Por sua vez, o capítulo 4 analisa e discute significados produzidos pela pioneira Chamada Pública de ATER para Acompanhamento de Famílias Indígenas em Situação de Extrema Pobreza e pelo Programa de Fomento às Atividades

---

<sup>1</sup>A lista dos entrevistados encontra-se no ANEXO A. Os depoimentos serão identificados ao longo do texto por referência ao campo ao qual pertence o entrevistado, “Entrevistado Kaingang”, “Entrevistado Guarani”, “Entrevistado da EMATER/RS-ASCAR”, “Entrevistado do MDA”.



Produtivas Rurais, executados pela EMATER/RS-ASCAR, no período de 2013 a 2015. Após análise, evidencia-se que estas políticas públicas não alcançaram plenamente a expectativa de animar um processo de etnodesenvolvimento e trata-se de justificar essa negativa.

## 1 O PROCESSO HISTÓRICO DA RELAÇÃO ENTRE O ESTADO BRASILEIRO E “SEUS” INDÍGENAS – “TUPY OR NOT TUPY, THAT IS THE QUESTION”

Na América Latina da virada do século XIX para o XX, o pensamento voltava-se para a modernidade e para a busca de uma identidade nacional regional própria, “Tupy, or not tupy that is the question”<sup>2</sup>.

No Brasil, o problema fundamental, que desafiava intelectuais e políticos do período, responsáveis pela gestão da população mestiça brasileira, consistia em “como” incorporar os povos indígenas à economia, política e cultura da sociedade nacional. Esse problema teria sido resultado de três acontecimentos: abolição jurídica da escravidão negra (1888); implementação da República (1889); fim da união Igreja-Estado (LIMA, 2002, p. 160-161).

O Brasil adiantou-se na resposta ao criar, em 1910, o Serviço de Proteção aos Índios e Localização dos Trabalhadores Nacionais (SPIILTN), uma decisão motivada pela perspectiva positivista, que impregnava o pensamento republicano.

De acordo com o positivismo de Comte, havia três estágios a serem superados, teológico (fetichista, politeísta e monoteísta), metafísico e positivo (o estágio da ciência). Com a criação do SPIILTN, o país colocava-se, portanto, entre os primeiros da América Latina a criar, por meio do Decreto 8.072/1910, no âmbito do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio (MAIC), uma agência indigenista laica<sup>3</sup>. O contexto de gestação do SPIILTN é associado à Comissão Rondon, como ficou conhecida a Comissão Construtora de Linhas Telegráficas de Mato Grosso, instalada em 1900, sob o comando do positivista Cândido Mariano da Silva Rondon<sup>4</sup>. No período em que esteve à frente da Comissão Construtora de Linhas Telegráficas de Mato Grosso, Rondon teria se posicionado no debate público que envolvia positivistas ortodoxos no Rio de Janeiro e São Paulo, a respeito do lugar do índio na colonização do país. Naquele ambiente, ele teria sugerido a criação de uma agência indigenista. O pedido teria resultado na criação do SPIILTN, que esteve vinculado a uma rede social e política que aproximava o Ministério da Agricultura, Indústria e

---

<sup>2</sup>Verso extraído do poema O Manifesto Antropófago, do escritor Oswald de Andrade, 1976.

<sup>3</sup>No continente Americano, um marco na institucionalização do indigenismo, enquanto política de Estado, viria a ocorrer vinte e oito anos mais tarde, após a 8ª Conferência Pan-americana, realizada em 1938, em Lima/Peru, quando os Estados nacionais soberanos viriam a definir objetivos em comum para tratar da questão indígena, em nível continental.

<sup>4</sup>O trabalho das Comissões iniciou ainda no tempo do Império, em meio ao trauma causado pela Guerra do Paraguai (1865-1870), e prosseguiu nos primeiros anos da República.

Comércio (MAIC), Apostolado Positivista e Museu Nacional (OLIVEIRA; FREIRE, 2006). A agência indigenista tinha, basicamente, duas finalidades: prestar assistência aos índios do Brasil, que àquela altura dos acontecimentos já haviam deixado de serem oficialmente escravos há 153 anos; e estabelecer, em zonas férteis, centros agrícolas constituídos por “trabalhadores nacionais”, conforme Regulamento do SPILTN:

Art. 1º. O Serviço de Protecção aos Indios e Localização dos Trabalhadores Nacionaes, creado no Ministerio da Agricultura, Industria e Commercio, tem por fim:

- a) prestar assistencia aos indios do Brazil, quer vivam aldeiados, reunidos em tribus, em estado nomade ou promiscuamente com civilizados;
- b) estabelecer em zonas ferteis, dotadas de condições de saubridade, de mananciaes ou cursos de agua e meios faceis e regulares de communicação, centros agricolas, constituídos por trabalhadores nacionaes que satisfaçam as exigencias do presente regulamento (BRASIL, 1910).

Aos poucos, o Estado nacional reforçava sua visão evolucionista e positivista no ordenamento jurídico brasileiro. O regime de tutela do Estado republicano sobre o silvícola viria a ser formalizado pelo Código Civil, lei nº 3.071/16. O documento dava uma definição legal (jurídica) aos índios, “incapazes, relativamente a certos atos” ou à maneira de os exercer.

Em 1918, o SPILTN foi desmembrado no Serviço de Protecção aos Índios (SPI)<sup>5</sup>.

O projeto de nacionalização dos silvícolas, com o objetivo de sua assimilação à sociedade brasileira, ficaria explícito em abril de 1936, no novo Regulamento do Serviço de Protecção aos Índios (SPI), instituído por meio do decreto nº 738/36. Nos seus vinte primeiros anos, a agência indigenista brasileira foi dirigida por Rondon, um aliado do interesse econômico e governamental pelas imensas terras desconhecidas do Brasil. Rondon teria sido habilidoso no trato com os índios, evitando o confronto e a morte, durante o período em que chefiou as expedições da Comissão de Instalação de linhas telegráficas.

No topo da hierarquia do SPI estava o Diretor Geral, cargo ocupado por Rondon até 1930. A sede ficava no Rio de Janeiro, de onde partiam as ordens para

---

<sup>5</sup>Inicialmente, vinculado ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio (MAIC), o SPI passaria, ao longo dos anos, para o âmbito dos ministérios do Trabalho (1930-1934), da Guerra (1934-1939), voltando ao Ministério da Agricultura (1940) e, finalmente, passando a integrar o Ministério do Interior.

as Inspetorias Regionais instaladas em oito capitais. Por sua vez, as Inspetorias Regionais se reportavam aos chefes dos Postos Indígenas.

Para realizar os objetivos de integrar populações e territórios, o SPI adotou uma organização administrativa semelhante a outros aparelhos estatais: as unidades eram diferenciadas conforme a fase de intervenção (atração e pacificação, civilização, regularização da posse). Existiram diferentes tipos de postos indígenas (de atração, de criação, de nacionalização etc.), assim como povoações e centros agrícolas (...) (OLIVEIRA; FREIRE, 2006).

Oliveira e Freire (2006) resgatam a expressão “o paradoxo da tutela”, de Pacheco de Oliveira (1988) quando referem-se à contradição que marcou a existência do SPI: ao mesmo tempo em que se propunha a respeitar as terras indígenas, transferia índios e liberava seus territórios para a colonização dos europeus. “O tutor existe para proteger o indígena da sociedade envolvente ou para defender os interesses mais amplos da sociedade junto aos indígenas?” (OLIVEIRA; FREIRE, 2006, p. 115). A contradição seria o centro dinamizador do regime de tutela, é da sua natureza, portanto, a ambiguidade, razão pela qual, o indigenismo brasileiro somente poderá ser compreendido no “entrecruzamento” daquilo que motiva a tutela, causas humanitárias com instrumento de poder.

Em cinco décadas, o SPI produziu informações cartográficas e ambientais e minuciosos registros das expedições, que acabaram por contribuir com a formação da Antropologia no Brasil. Ao conjunto de propósitos do SPI, Lima (2002) chamou de “tradição sertanista”.

Rondon teria ajudado a dar vida à tradição sertanista, uma versão genuinamente brasileira do indigenismo, na qual o sertanista é o personagem chave, o especialista que domina as técnicas de atração e de pacificação dos indígenas arredios, que sabe como atraí-los, pacificá-los, induzi-los a caminhar no sentido da “civilização” e do interesse nacional. Rondon desenvolveu um *modus operandi*, um “grande cerco de paz”, para usar uma expressão de Lima (1995) com nove técnicas de atração e pacificação, baseadas em noções militares:

- a turma de atração deveria ser constituída por trabalhadores esclarecidos;
- o chefe da equipe deveria ser um indivíduo experimentado no trato com os índios;
- vários guias e intérpretes deveriam ser índios do mesmo tronco linguístico dos índios arredios;

- a equipe deveria instalar-se dentro do território indígena;
- entre as primeiras providências, seria construída uma casa protegida, além da plantação de um roçado;
- era importante explorar e conhecer as redondezas;
- diante do ataque de índios hostis, era necessário exibir as armas de fogo e, até mesmo, usá-las, dando tiros ao alto, mostrando o poder da equipe de atração, mas nunca usando-as contra os indígenas;
- armavam-se tapiris [palhoças] com presentes e expunham-se os intérpretes pelas matas; as trocas de presentes estabeleceriam a fase inicial da conquista, o “namoro”;
- a partir do contato inicial, a conquista poderia ser consolidada, havendo confraternização, ou se houvesse algum incidente grave, ocorreria o colapso da equipe de atração (ERTHAL, 1992; RIBEIRO, 1962 apud OLIVEIRA; FREIRE, 2006).

Entre os grandes projetos agrícolas do SPI – Programa Educacional, Programa Pecuário, Campanha de Reflorestamento e Campanha do Trigo –, desenvolvidos na década de 1940, vindo a declinar a partir da década de 1950, o grande destaque foi a Campanha do Trigo. Essa Campanha foi desenvolvida principalmente entre os Kaingang e, em menor escala, entre os Guarani, espalhados pelos Postos da 7ª Inspeção Regional – compreendia os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná (NÖTZOLD; BRINGMANN, 2013). Assim, por meio do trabalho vigiado, não pelo chicote, mas pelo revólver e espingarda de funcionários do SPI, os Kaingang da Terra Indígena Guarita também contribuíam com a grande mobilização nacional em torno do Serviço de Expansão do Trigo (Decreto-lei nº 6170 de 05/01/1944). O período, em que transcorreu a Campanha do Trigo, ainda está vivo na memória de um antigo morador do Setor Três Soitas, da Terra Indígena Guarita, um aposentado, entrevistado no ano de 2015:

Os brancos escravizavam nós. Naquela época, nós acampava, podia ter geadada, colhia o trigo pra depois dar lucro pro chefe. Trabalhei dois anos na boca da trilhadeira, colhendo para os brancos. Não guardava sábado e domingo, trabalhava direto.

Em que pesem as presenças no SPI de antropólogos como Darcy Ribeiro e Roberto Cardoso de Oliveira, a orientação modernizante e integracionista do SPI

prosseguiu nos anos da chamada República “populista” (1945-1964), adentrando no período do regime militar.

No período do regime militar, casos de tortura, assassinatos e corrupção envolvendo latifundiários e funcionários do SPI e do Exército foram expostos, por meio do Relatório Figueiredo<sup>6</sup>. O documento é resultado do trabalho empreendido entre os anos de 1967 e 1968, pela Comissão de Inquérito Administrativo, liderada pelo deputado federal Jader Figueiredo Correia a pedido do então ministro do Interior, general Afonso Augusto de Albuquerque Lima. Os Kaingang da Terra Indígena Guarita, como veremos mais adiante, também são citados no Relatório, como vítimas da violência e corrupção. Em função de tantos crimes, o Relatório Figueiredo definiu, à época, o SPI como “o maior escândalo administrativo do Brasil”.

É espantoso que existe, na estrutura administrativa do País repartição que haja descido a tão baixos padrões de decência. E que haja funcionários públicos, cuja bestialidade tenha atingido tais 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 (BRASIL, 1967).

O SPI foi extinto e substituído, em 1967, pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI). A Lei 5.371/1967, que autorizou a criação da FUNAI, conferia à entidade competência para administrar o instituto Patrimônio Indígena. Por força dessa lei, o Patrimônio Indígena tem as prerrogativas da Fazenda Pública quanto à impenhorabilidade dos bens, rendas, serviços, prazos processuais, ações especiais e executivas, juros e custas. Seis anos mais tarde, o Estatuto do Índio (Lei 6.001/1973) listou os bens que compõem o Patrimônio Indígena: as terras pertencentes ao domínio dos grupos tribais ou comunidades indígenas; o usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades existentes nas terras ocupadas por grupos tribais ou comunidades indígenas e nas áreas a eles reservadas; e os bens móveis ou imóveis, adquiridos a qualquer título.

Os militares mantiveram a perspectiva integracionista no aparato político e institucional, porém com uma novidade, a Renda Anual do Patrimônio Indígena. Deste momento em diante, o ato de “pacificar” e “proteger” deveria ser parcialmente

---

<sup>6</sup>Divulgado no final da década de 1960, o Relatório Figueiredo permaneceu esquecido em Brasília, durante 40 anos. Em 2008, o documento foi enviado ao Museu do Índio, onde foi “redescoberto” pelo vice-presidente do grupo Tortura Nunca Mais de São Paulo, Marcelo Zelic.

custeado pela exploração e comercialização das terras e recursos naturais das terras indígenas.

Ao criarem a Renda Anual do Patrimônio Indígena e ao concederem incentivos fiscais às empresas, os militares facilitaram o ingresso da modernidade nas Terras Indígenas. No regime militar, criaram-se as condições para que a modernidade ampliasse seu escopo de mudança, penetrando nos lugares mais distantes do Brasil, nas Terras Indígenas, para impor seu caráter móvel e inquieto às sociedades pré-modernas. A burocracia que outrora regravava as atividades humanas nos Postos do SPI, no regime militar se amalgamou às novas tecnologias. As empresas levaram para as Terras Indígenas um contingente de milhares de trabalhadores e uma complexa divisão de trabalho. O ritmo energizante da modernidade fazia chegar à vida íntima dos indígenas a ideia de lucro. Minério de ferro, ouro, manganês, celulose, a natureza, enfim, sagrada para o índio, foi transformada em mercadoria, da qual o grande capital, nacional e estrangeiro, poderia dispor, com o aval do Estado brasileiro<sup>7</sup>.

A FUNAI seguiria hegemônica no atendimento da questão indígena até 1991<sup>8</sup>, quando viria a perder espaço político, ideológico e administrativo sobre a gestão oficial da população, do território e dos recursos naturais indígenas. No Rio Grande do Sul, a FUNAI viria a ter agravado o problema “crônico” da falta de funcionários nos anos 2000. Contemporaneamente, a EMATER/RS-ASCAR tem se sobressaído na prestação de assistência técnica e social aos três povos indígenas, Kaingang, Guarani e Charrua.

---

<sup>7</sup>Ilustram o período, a instalação da Aracruz Celulose, em 1972, no norte do Espírito Santo, beneficiada por incentivos fiscais e de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), esteve em litígio com os índios Tupiniquins e Guarani Mbyá (LOUREIRO, 2006); Projeto Grande Carajás, na década de 1970, da Companhia Vale do Rio Doce, impactou na vida de povos indígenas nos estados do Pará, Tocantins e Maranhão.

<sup>8</sup>A Lei da Política Agrícola, lei nº 8.171 de 1991, instituía que o serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) passaria a ser um direito para o conjunto da sociedade rural brasileira, implicando os povos indígenas, podendo ser descentralizado. A FUNAI, portanto, deixava de ter exclusividade no atendimento aos indígenas.

## 1.1 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO INDIGENISMO, PORTA DE ENTRADA PARA O CAPITAL

Na América Latina, a afirmação dos Estados nacionais ocorre em meio a um contexto de crise, em parte, ocasionada pela dificuldade de legitimar os modelos culturais racionalistas de origem europeia.

No caso brasileiro, o Estado moderno e reformador de Getúlio Vargas (1930-1945), frente ao desafio de reescrever um ideário de nação, viria a se apropriar das ideias do fundador da sociologia moderna no Brasil, Gilberto Freyre. Este Estado percebia a nação como superação dos conflitos de classe, para Freyre, o mestiço “is beautiful!” (SOUZA, 2009, p. 37). Com relação ao índio, Freyre (1978) parece ter dado contornos brandos ao conflito existente na relação de poder entre dominador e dominado.

A luxúria dos indivíduos, soltos sem família, no meio da indiada nua, vinha servir a poderosas razões de Estado no sentido de rápido povoamento mestiço da nova terra. E o certo é que sobre a mulher gentia fundou-se e desenvolveu-se através dos séculos XVI e XVII o grosso da sociedade colonial, num largo e profundo mestiçamento, que a interferência dos padres da Companhia salvou de resolver-se todo em libertinagem para em grande parte regularizar-se em casamento cristão (FREYRE, 1978, p. 93).

O “homem cordial”, de Sérgio Buarque, que se deixa levar pelo coração, também teria ajudado a criar a imagem que fazemos de nós mesmos até hoje.

Em países latino-americanos, cujo maior expoente é o México, o ambiente de crise em que se viam mergulhados os intelectuais responsáveis por dar forma aos Estados nacionais, teria gestado o indigenismo, uma “invenção cultural”, um “ambiente cultural forjado” por setores intelectualizados das elites regionais para fortalecer o conceito de Estado-nação.

O indigenismo tem sido considerado um dos principais e mais originais movimentos culturais surgidos nas primeiras décadas do século XX na América Latina, com impactos nos campos literário, artístico, filosófico e político que se estendem até nossos dias (VERDUM, 2006, p. 16).

Um marco no processo de institucionalização do indigenismo, enquanto política de Estado, em âmbito continental teria sido a 8ª Conferência Pan-americana, promovida em Lima (Peru), em dezembro de 1938, pela União Pan-Americana,



predecessora da atual Organização dos Estados Americanos (OEA), conforme descreve Verdum (2006, p. 35):

Foi nessa conferência que as representações dos “Estados nacionais soberanos” presentes tomaram a decisão de estabelecer, pela primeira vez, e de comum acordo, um processo articulado de intercâmbio de informações e experiência, visando definir objetivos, conceitos e estratégias comuns para tratar do “problema índio” em nível continental.

O Brasil da era Vargas estava distante das discussões latino-americanas e a “categoria” indigenismo, de origem mexicana, ainda não fazia sentido internamente. Ocorre que, na base do indigenismo brasileiro, como já mencionado, está a tradição sertanista. Essas duas vertentes viriam a se cruzar somente na década de 1950. Esse fato é importante porque teria sido a partir do encontro entre os etnólogos e sertanistas do Conselho Nacional de Política Indígena (CNPI) – criado em 1939 no âmbito do SPI-, com o indigenismo interamericano, dominado pelos mexicanos, por intermédio do Instituto Indigenista Interamericano, que a “categoria” indigenismo passaria a fazer sentido no Brasil (VERDUM, 2006).

O indigenismo teria funcionado como “porta de entrada” ao ingresso, nas terras indígenas, do sistema político e econômico moderno, que se apresentava por meio de ideias, práticas e recursos financeiros, advindos dos Estados nacionais e das agências internacionais de “cooperação”, a exemplo do Banco Mundial. A solução daquilo que se entendia ser o problema da “pobreza” e da “marginalização” indígena passava por um discurso oficial que defendia a incorporação do indígena no processo de desenvolvimento social. A estratégia de ajudar o indígena a sair da “pobreza”, no entanto, carecia de uma condição, a participação no mercado.

Um fato que exemplifica essa perspectiva, a de que o indigenismo abriu as portas ao sistema político e econômico modernos, em áreas indígenas, gravita em torno do Projeto Estrada de Ferro Grande Carajás. Conforme apurou Verdum (2006), o Banco Mundial estabeleceu, em 1982, sua primeira política especial para povos indígenas, por meio da Declaração de Manual Operacional 2:34 (DMO 2:34) sobre Povos Tribais em Projetos Financiados pelo Banco. Posteriormente, essa Declaração teria sido usada na Índia e Indonésia. Esse documento interno orientava os funcionários do Banco nas negociações em torno do projeto.

O receituário, meticulosamente elaborado por Rondon, no começo do século XX, dava lugar ao Manual Operacional redigido por uma instituição com sede em

Washington. Diferentemente do manual sertanista, que buscava levar o índio, a salvo, para aldeamentos, longe do colono imigrante, o Manual Operacional do Banco Mundial buscava levar o indígena ao alcance do mercado. O habilidoso mediador sertanista, um enviado do governo republicano a pretexto de defender o território e povoar o país, fora substituído, porém não superado, pelo negociador burocrata, à mando do capital.

O resultado não foi o esperado. Os projetos financiados pelo Banco Mundial causaram problemas sociais e ambientais. Conforme apurou Verdum (2006) de um total de 33 projetos, apenas 15 teriam respeitado a política do Banco, em sua totalidade.

No Rio Grande do Sul, um dos projetos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o RS Rural, foi executado (exceto na Terra Indígena Guarita) pelo Governo do Estado no período de 1999 a 2005. O objetivo do Programa era promover o “desenvolvimento” rural por meio de ações dirigidas às comunidades rurais mais “pobres”.

Naturalmente, na medida em que houve interação dos extensionistas com as comunidades indígenas, dificuldades foram surgindo para colocar em prática as ações previstas no Programa – em grande parte pela falta de experiência na prestação de serviços com as comunidades indígenas, diante da necessidade de construir outra lógica para a execução da ATER, bem como a inadequação dos critérios do Programa à realidade social indígena (EMATER/RS-ASCAR, 2013, p. 5-6).

Nas áreas indígenas e na América Latina, os projetos de “desenvolvimento” indígena eram negociados entre técnicos do Banco e do governo, com metas, objetivos, cronograma, orçamento, gestão, formas de participação indígena e os termos do empréstimo. Uma vez que tenha ingressado nas terras indígenas, a linguagem do projeto carregou consigo o “espírito” do capitalismo, descrito por Weber (2004), que faz com que o indivíduo tenha uma vida disciplinada, dedicada ao trabalho útil e produtivo. A linguagem do projeto estimula o indígena a prospectar o futuro e a trabalhar para ampliar sua renda e seu capital, por meio do acesso a mercados.

Essa visão convencional de desenvolvimento, que trata de “cima para baixo” a questão indígena, viria a ser confrontada, especialmente na década de 1990, por funcionários do próprio BIRD, a exemplo dos antropólogos Shelton Davis e William

Partridge. De acordo com a “nova” perspectiva, o desenvolvimento socioeconômico dos povos indígenas teria de começar “debaixo para cima”, com as organizações de base. O Banco deveria fomentar este desenvolvimento, a partir destas principais condições: a) território e recursos naturais devem estar sob o controle dos indígenas; b) participação autêntica da comunidade, incluindo mulheres e anciãos, o que implica, desde o início, que os indígenas estejam cientes do projeto, sejam consultados e participem do planejamento e implementação do desenvolvimento; c) a tecnologia deve ser apropriada; d) deve haver fomento à produção básica e à organização para comercialização de produtos; e) os indígenas devem ter acesso e controle sobre os recursos naturais básicos; f) a gestão dos recursos financeiros faz sentido quando intimamente ligada a processos que deixem mais forte a organização social (VERDUM, 2006).

A década de 1990, portanto, foi um período em que as agências de “cooperação” internacional teriam revisado suas estratégias de ajuda para o desenvolvimento. O discurso oficial do Banco Mundial, conforme relatado, foi decisivo para respaldar as críticas que se fazia à perspectiva “integracionista” do indigenismo e para apontar os rumos da nova fase, “etnodesenvolvimentista”, na qual se desejava ver o índio falando a linguagem do projeto, negociando na condição de protagonista do próprio desenvolvimento.

## 1.2 AS FASES DO INDIGENISMO

Díaz-Polanco (1991) destaca duas perspectivas no pensamento indigenista, “liquidacionista” e “integracionista”. Embora o México tenha sido o campo de referência, a tipologia do indigenismo do autor chega a conclusões gerais que podem ser adequadas ao contexto brasileiro. Uma terceira perspectiva, “etnodesenvolvimentista” ou “desenvolvimento com identidade cultural”, ganha destaque em Verdum (2006) e será ilustrada, neste trabalho, pela Chamada Pública de Assistência Técnica e Extensão Rural para Acompanhamento de Famílias Indígenas em Situação de Extrema Pobreza (ATER Indígena).

Indigenismo “liquidacionista” teria predominado entre as elites e governantes liberais do século XIX. Essa elite adota uma política “etnocida”, negando ou atacando com violência a cultura dos grupos étnicos. Orientada pela filosofia positivista de Comte tinha o objetivo de incorporar o índio à “civilização”, negando-

lhe o direito de expressar sua identidade de forma autônoma. Na fase “liquidacionista” do indigenismo não se admitia a existência de grupos diferenciados, apenas cidadãos deveriam povoar a sociedade civilizada. Estão presentes, nessa fase, as disposições econômicas do século XIX, avareza, espírito poupador, calculista e a tendência a racionalizar a vida cotidiana, próprias da concepção de ser humano que se tinha na época, homens da ciência e do saber racional.

No Brasil, as práticas “etnocidas” do período “liquidacionista” visavam à transformação do “selvagem” em eficiente trabalhador do Império. Discutia-se, no entanto, se os índios deveriam ser incorporados de forma pacífica ou violenta. Para alguns, a “bestialidade” dos índios deveria ser combatida com guerra e extermínio. Para outros, a integração deveria ser branda, com humanidade. Grosso modo, porém, políticos e intelectuais concordavam com a inferioridade dos índios. No discurso oficial prevalecia a recomendação para o uso de recursos “brandos” e “persuasivos”, resguardada a violência para aqueles que se recusassem a colaborar. Em resumo, a política indigenista do Império caracterizava o índio em “manso” e “bravo”, dando-lhe a possibilidade de “escolher” entre a “civilização” ou o extermínio.

Na América Latina, a transição formal do velho indigenismo “liquidacionista” para o indigenismo “integracionista” teria como marco histórico o 1º Congresso Indigenista Interamericano, que reuniu, em 1940, delegações de 18 países do continente, na cidade de Pátzcuaro, no México. Durante o Congresso em Pátzcuaro, evento no qual representantes indígenas não tiveram assento, índio era definido como um indivíduo social e economicamente “débil”, por isso, o “novo” olhar dos formuladores da política integracionista mexicana defendia a criação de políticas específicas, voltadas ao “desenvolvimento” indígena e a corrigir as ideias “etnocêntricas”, que considera a cultura de um grupo social mais importante do que a de outros. O Congresso repudiava a coerção e o positivismo social e propunha o consenso e o relativismo cultural como “novo” enfoque na tarefa de formar um Estado-nação (VERDUM, 2006).

“Em linha reta”, nos recorda Rouanet (1990, p. 123), o relativismo deriva do Historismo<sup>9</sup> alemão, inspirado em Herder. Diversos itens da “vulgata relativista”, como a defesa de que não há princípios éticos universais, que “o que é válido numa

---

<sup>9</sup>O pensamento historicista teria impregnado a escola alemã, para a qual somente contavam valores inseridos na família e na nação. Esse modo de pensar teria animado o esquema do nazismo, que

cultura não é válido em outras”, de que “não há padrões de medida que permitam a uma cultura julgar outra”, derivam do Historismo de Herder. Para o Historismo, toda moral tem suas raízes no *volksgeist* (espírito da nação) e, nesse esquema, somente existem homens particulares e não homens em geral, cada povo tem seus valores únicos e incomensuráveis, uma clara reação ideológica conservadora ao universalismo, à razão subversiva do Iluminismo. Contrário ao Historismo, o Iluminismo desejava levar a todos os homens a luz dos princípios universais da justiça. Universal não no sentido de que não existam discursos locais, mas no sentido kantiano da comunidade argumentativa aberta, em que os argumentos usados devem ser suscetíveis de convencer todos os seres racionais. O imperativo categórico, teorizado por Kant, supunha a existência de proposições aceitas como universais, adequadas à ação humana.

Rouanet (1990), entretanto, não nega a imensa contribuição dada pelo relativismo cultural, teoria que ajudou a desmoralizar a arrogância etnocêntrica dos países avançados em seus contatos com outras culturas, tendo contribuído para solapar uma das principais bases ideológicas do imperialismo. O auge do relativismo, por volta dos anos vinte, impôs aos países metropolitanos não serem imperialistas com “boa consciência”. Contrário ao colonialismo e à superioridade ocidental, o relativismo contribuiu para esvaziar o argumento da superioridade das culturas ocidentais. O colonialismo, nas palavras de Rouanet (1990), havia ficado nu. Contudo, o autor insiste no viés conservador do relativismo, porque, fundamentalmente, seu ponto de vista favorece, de modo geral, o *status quo* social nas culturas ocidentais, por razões, como já mencionamos, radicadas no solo historicista, de onde deriva o relativismo cultural.

Comte, que inspirou os valores republicanos brasileiros, considerava o ponto de vista universalista anárquico e destrutivo de toda a vida social e repudiava, portanto, os valores universais. Por sua vez, a Antropologia brasileira, de tradição positivista e relativista, recomenda que o investigador ponha entre parênteses os seus próprios pontos de vista enquanto realiza a pesquisa. Sugere que o investigador seja imparcial, que não deixe sua escala de valores afetar a abordagem imparcial do seu objeto. Uma variante dessa atitude, acrescenta Rouanet (1990), é o chamado relativismo metodológico, procedimento no qual o pesquisador age como

---

impunha a particularidade do sangue e do solo, contra o universalismo apátrida dos judeus cosmopolitas (ROUANET, 1990).

se todos os elementos da cultura fossem válidos. Pede-se ao observador relativista a exigência “delirante” de fazer uma “cisão” na sua personalidade: por um lado ele adere a valores universais, de outro, sente-se compelido, por seu credo relativista, a respeitar, abstendo-se de condenar, a validade cultural de práticas que possam violar esses mesmos direitos, como por exemplo, os campos de concentração nazistas, sob a alegação de que tais práticas fazem sentido em suas respectivas culturas, assim como a tolerância inter-racial faz sentido na nossa. Na prática, nenhum observador consegue, realmente, deixar de avaliar e, nessa avaliação, os preconceitos culturais desempenham papel decisivo. “O relativismo metodológico se baseia numa ficção” (ROUANET, 1990, p. 119).

A reação contra o relativismo cultural e uma guinada universalista viriam a ocorrer após a Segunda Guerra Mundial. Os crimes praticados pelo nazismo causaram indignação moral ao ponto de se fazer necessário condenar as atrocidades partindo de um padrão não relativo de julgamento. Na década de 1970, a crítica política atacaria o aspecto conservador do relativismo. O ataque colocava os relativistas na posição de românticos, que idealizavam os valores das culturas “não contaminadas” pela civilização Ocidental e que se opunham à mudança social a pretexto de preservar a pureza dessas culturas, mesmo quando essas civilizações desejavam a mudança e as inovações que os relativistas detestavam.

Em nome da tolerância, o relativista acaba propondo autoritariamente um modelo que não é desejado pelos próprios interessados e em nome do respeito à dignidade de todas as culturas, recomendam sua própria versão do apartheid: *ghetos* e reservas, longe da infecção civilizada (ROUANET, 1990, p. 130).

Rouanet (1990), entretanto, não nos deixa no vácuo. Quando analisa a problemática do relativismo na pesquisa antropológica, nos oferece um contraponto ao relativismo cultural. O autor reitera sua opção pela teoria da “ação comunicativa”, enfatizando que a ética “argumentativa” que sustenta essa teoria é uma ética universalista, que leva em conta dois princípios básicos: a liberdade e a igualdade para argumentar. Dito de outro modo, um enunciado necessita ser validado por meio de um discurso teórico, que tem na base uma argumentação de natureza ética, regida por normas e valores que privilegiam o entendimento mútuo e incluem valores como liberdade de todos os participantes e igualdade de tratamento no decurso do processo argumentativo. Apenas quando a relação comunicativa é entre pares ela

merece ser chamada de discurso, pois o discurso pressupõe simetria de estatuto entre todos os participantes. Quase-discurso é como Rouanet (1990) classifica aquelas formas de comunicação em que a simetria é apenas parcial.

Diante do relativismo, a ação comunicativa afirma duas coisas: a mudança é necessária no caso de grupos materialmente carentes ou regidos por normas e instituições de caráter repressivo; ela deve ser conduzida de modo a levar em conta a autonomia da população interessada.

(...) temos, isso sim, que tratar nossos interlocutores como seres racionais, capazes de argumentação, e a melhor maneira de prestar homenagem à dignidade humana desses seres racionais é incluí-los na esfera da argumentação, em vez de mantê-los num santuário extra-argumentativo, como os animais ameaçados de extinção (ROUANET, 1990, p. 121).

A fase áurea do indigenismo “integracionista” na América Latina teria sido as décadas de 1950-1970, tendo como marco internacional de referência a Convenção sobre as Populações Indígenas e Tribais, de 1957, também conhecida como Convenção 107, da Organização Internacional do Trabalho (OIT). De acordo com a Convenção, os governos deveriam desenvolver programas para proteger e integrar progressivamente as populações tribais ou semi-tribais, que se encontravam em estágio menos adiantado que o atingido pelos outros setores da vida nacional. Na doutrina apregoada pela OIT, a integração permitiria aos “povos desfavorecidos” o direito de se integrarem na vida nacional do país, ao mesmo tempo em que preservariam sua personalidade própria.

O indigenismo “integracionista” na América Latina chega à década de 1970 sendo alvo de críticas. Ele não teria conseguido superar a contradição interna que o acompanhou desde o seu nascimento. Ao mesmo tempo em que pregava o relativismo cultural perseguia o objetivo de incluir os indígenas na sociedade nacional abrangente.

No âmbito internacional, esteve em curso, a partir dos anos 1980, um processo de reconstrução do capitalismo mundial, em torno dos mercados financeiros (móveis) e dos movimentos de fusão-aquisição das multinacionais, em um contexto de políticas governamentais favoráveis em matéria fiscal, social e salarial.

O neoliberalismo, também chamado de “fundamentalismo de mercado”, carimbava suas diretrizes políticas no dinheiro que liberava à ajuda internacional.

Essas diretrizes, reunidas no Consenso de Washington, se cristalizaram no Departamento do Tesouro e da Reserva Federal dos EUA, no Fundo Monetário Internacional (FMI) e no Banco Mundial. Portanto, para consolidar e expandir o poder monetário em regiões pouco acessíveis, aquelas entidades faziam a defesa de políticas de liberalização dos mercados, baixa inflação, equilíbrio orçamentário, taxas de câmbio reduzidas, privatizações, desregulamentação e acirrada proteção a propriedade privada (VERDUM, 2006).

Os Estados nacionais não deveriam coordenar a economia, mas praticar um “enfoque amistoso com o mercado” (*market-friendly-approach*). A política “compreensiva” proposta pelo Banco Mundial abarcava a “participação” dos povos indígenas em planos, projetos e programas dos Estados membros. O Banco Mundial passava a ditar os parâmetros que definiam o que era a “linha de pobreza extrema”.

No final dos anos 1980, o Banco Mundial já havia incorporado em seu discurso a “sustentabilidade ambiental” como pré-requisito para ajuda financeira. Os povos indígenas passaram a ser vistos como “guardiões de ecossistemas” ameaçados.

A defasada Convenção 107 da OIT, seria ultrapassada, em 1989, pela Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais em Estados Independentes<sup>10</sup>. A nova Convenção enfatizava o direito de consulta e “participação” dos povos indígenas no uso, gestão e conservação de seus territórios. Também previa indenização por danos e proteção contra despejos e remoções de suas terras tradicionais. Em caso de exploração de recursos naturais, consta no artigo 15º:

(...) os governos estabelecerão ou manterão procedimentos pelos quais consultarão estes povos para determinar se seus interesses seriam prejudicados, e em que medida, antes de executar ou autorizar qualquer programa de exploração desses recursos existentes em suas terras (OIT, 2011, p. 24-25).

Foi nesse contexto desenvolvimentista que floresceu na América Latina ajuda financeira das agências de “cooperação” internacional aos povos indígenas, particularmente aos grupos situados “abaixo da linha da pobreza” ou que

---

<sup>10</sup>A Convenção 169, adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989, entrou em vigor internacional, em 5 de setembro de 1991. No Brasil, seria aprovada pelo Congresso Nacional em 20 de junho de 2002, entrando em vigor no país em 2003 e sendo promulgada pelo presidente Lula, no ano de 2004.



necessitavam de apoio para colocar em prática seu “modo próprio de desenvolvimento sustentável”, tendo em vista que se tratava de grupos sociais culturalmente diferenciados, “marginalizados pelas elites e pela sociedade não indígena”. As agências multilaterais e bilaterais estavam em cena mais do que nunca, facilitando a assistência técnica e financeira.

O diretor do Banco Mundial, Sri-ram Aiyer, segundo apontou Ricardo Verdum, fez uso do termo etnodesenvolvimento, durante encontro realizado em Washington, em 1993, que reuniu Banco Mundial, Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID), Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA), Fondo Indígena e OIT. Na perspectiva do Banco, disse Aiyer, dois aspectos mereciam atenção: regularização da posse da terra e manejo dos recursos naturais; e o etnodesenvolvimento, por meio do acesso à educação, capacitação e outros serviços.

O chamado etnodesenvolvimento é, nesse contexto, um sistema de significados criado com o objetivo de facilitar a inserção dos povos indígenas no marco das ideias, práticas e políticas desenvolvimentistas. Não é por acaso que Rodolfo Stavenhagen (1985) acaba por denominá-lo de “uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista” e que etnodesenvolvimento acaba sendo adotado enquanto ideia e como política por agências financeiras de “fomento ao desenvolvimento”, como o Banco Mundial (VERDUM, 2006, p. 118).

Rodolfo Stavenhagen e Guillermo Bonfil Batalla seriam as principais referências na América Latina sobre etnodesenvolvimento. Não se trata apenas de participar, no etnodesenvolvimento é o indígena quem deve tomar o controle do seu destino histórico. Esse debate, originalmente mexicano, foi introduzido no Brasil, a partir de 1981, por meio de sucessivas publicações, viabilizadas por Roberto Cardoso de Oliveira.

O chamado etnodesenvolvimento é, nesse contexto, um sistema de significados criado com o objetivo de facilitar a inserção dos povos indígenas no marco das ideias, práticas e políticas desenvolvimentistas. Não é por acaso que Rodolfo Stavenhagen (1985) acaba por denominá-lo de “uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista” e que etnodesenvolvimento acaba sendo adotado enquanto ideia e como política por agências financeiras de “fomento ao desenvolvimento”, como o Banco Mundial (VERDUM, 2006, p. 99).

Em torno do debate sobre a pobreza o novo discurso do indigenismo “etnodesenvolvimentista” se apropria de conceitos como “sustentável”, “participação”, “autogestão”, “empoderamento”, “capital social”, “relações de gênero”, “visão interna ou endógena”, “respeito à sustentabilidade”, entre outros. O “etnodesenvolvimento”, portanto, foi adotado, como sugere Verdum (2006), como ideia e política por agências financeiras de fomento e desenvolvimento.

No Brasil, a redemocratização colocava um fim aos vinte anos de ditadura militar e os movimentos e organizações sociais floresciam no país. O indígena inaugurava uma narrativa na primeira pessoa, articulada e crítica, audível na arena política nacional. As lideranças indígenas ocupavam espaços públicos de poder para requerer, sem intérpretes, seus direitos. Somavam-se ao movimento indígena, o movimento dos agricultores familiares, com destaque para a atuação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG); a criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) em 1983; a constituição do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) em 1984; a institucionalização do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) em 1991, os quais vinham atuando desde o final dos anos 1970; e a criação do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) (GRISA; SCHNEIDER, 2015).

A Constituição de 1988 iria reiterar o compromisso formal do Estado brasileiro com a identidade indígena. Além disso, a Constituição inova ao abandonar a perspectiva assimilacionista presente no Estatuto do Índio, que considerava o nativo uma categoria social fadada a desaparecer. Seria a primeira vez que o Estado nacional reconhecia aos índios o direito à diferença, ou seja, o direito de serem o que são e permanecerem como tal indefinidamente, sem serem assimilados pela sociedade nacional. É o que assegura o artigo 231 da Constituição:

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 (BRASIL, 1988).

No campo do desenvolvimento, os pensadores são desafiados a responder “como” integrar a esse campo este indígena, que adquiriu consciência política e está a reivindicar seus direitos a terra, identidade, cultura. A resposta é o etnodesenvolvimento ou “desenvolvimento com identidade”, adotada, sobremaneira,

enquanto ideia e como política por agências financiadoras de fomento ao desenvolvimento, dentre elas, o Banco Mundial, principal formulador e gestor do capitalismo transnacional.

No Brasil, a fase “etnodesenvolvimentista” do indigenismo se manifesta de modo mais evidente nos anos 2000, haja vista a baixa efetividade de direitos registrada nas décadas anteriores. Na fase “etnodesenvolvimentista” brasileira, iremos assistir a participação de representações de povos indígenas operando por dentro da burocracia estatal, na formulação de políticas públicas.

Grisa e Schneider (2015) apontam para a emergência de “gerações”<sup>11</sup> de políticas públicas dirigidas ao espaço rural brasileiro, a partir da promulgação da nova Constituição, em 1988. Neste contexto, a partir de 1997, teria sido criado um conjunto de políticas com referencial orientado para o social e socioassistencial, a exemplo do Programa Minha Casa Minha Vida, criado em 2009, e do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, incluído no Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) a partir de 2011. Por meio dessas “gerações de políticas públicas”, o Estado brasileiro estaria “olhando” com mais atenção para os grupos vulneráveis.

Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2009 (IBGE, 2010), apresentados por Mattei (2014), revelam que aproximadamente 54% da população rural total (30,7 milhões de pessoas) era enquadrada como pobre.

Estes indicadores levaram o governo atual a definir ações preferenciais para as áreas rurais no âmbito do Programa Brasil Sem Miséria, cujo foco está concentrado na erradicação da pobreza extrema em diversas regiões do país que apresentam elevados percentuais desses indicadores, e cujo epicentro dos mesmos ocorre em áreas rurais ocupadas e trabalhadas pelos agricultores familiares (MATTEI, 2014, p 86).

Nos anos 2000, o Estado nacional passaria a se relacionar de modo diferente com a população que vivia no espaço rural, especialmente os agricultores familiares e os indígenas. Essa nova ação governamental se orientava por novas regras, novos instrumentos de política pública e novos conceitos e princípios, dentre eles “autonomia” e “participação”.

---

<sup>11</sup>A primeira “geração” de políticas públicas para a agricultura familiar conformaria um referencial de política pública agrícola e agrário; a segunda “geração” seria pautada por um referencial social e assistencial; e a terceira, visaria a construção de novos mercados (GRISA;SCHNEIDER, 2015).

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio do Núcleo de Assistência Técnica e Extensão Rural Indigenista vinculado à Secretaria da Agricultura Familiar, financia projetos de ATER. Em 2003, por exemplo, foi celebrado o primeiro convênio entre MDA e EMATER/RS-ASCAR. Após consulta ao Conselho Estadual dos Povos Indígenas, a EMATER/RS-ASCAR decidiu levar a ATER aos Guarani do Rio Grande do Sul. A ação alcançou 24 áreas indígenas, localizadas em 19 municípios, beneficiando de forma direta 359 famílias e indiretamente, 1.847 pessoas (EMATER/RS-ASCAR, 2013).

O Cadastro Único (CadÚnico), criado em 2001, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, seria disciplinado (2007) e regulamentado (2008) pelo presidente Lula. Este instrumento de coleta de informações identificava no país as famílias de baixa renda e seria usado pelo Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), a partir de 2011.

Em 2006, o Estado nacional criou um canal específico de diálogo entre as instâncias do governo responsáveis pela política indigenista oficial e representantes indígenas de todo o país. Por meio do Decreto de 22 de Março de 2006, é instituída, no âmbito do Ministério da Justiça, a Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI)<sup>12</sup>. A CNPI reunia vinte representantes indígenas, dois representantes de organizações indigenistas não governamentais e treze membros de órgãos governamentais, além de convidados permanentes, dentre os quais o Ministério Público Federal. As suas deliberações também eram paritárias. A presidência da Comissão era exercida pela FUNAI. Na primeira reunião ordinária da CNPI, em junho de 2007, o Rio Grande do Sul enviou à Brasília três lideranças indígenas. De caráter transitório, uma das principais funções da CNPI era a criação do Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI). Instituído por meio do Decreto nº 8.593, de 17 de dezembro de 2015, assinado pela presidenta Dilma Rousseff, durante a 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista, que aconteceu de 14 a 17 de dezembro de 2015, o Conselho estava no âmbito do Ministério da Justiça e substituiu a Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), preservando a mesma sigla da antiga CNPI. O CNPI estava composto por quarenta e cinco membros, observando a paridade de voto entre o Poder Executivo federal e os

---

<sup>12</sup>Quatro anos antes da criação da CNPI, o governo do Rio Grande do Sul havia respaldado, por meio da Lei nº 12.004/11/2003, a atuação do Conselho Estadual dos Povos Indígenas (CEPI), vinculado à Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social.

povos e organizações indígenas e entidades indigenistas, sendo vinte e oito representantes dos povos e organizações indígenas; quinze representantes do Poder Executivo federal; treze com direito a voto; e dois representantes de entidades indigenistas sem fins lucrativos que atuem a mais de cinco anos na atenção e no apoio aos povos indígenas em nível nacional, com direito a voto (FUNAI, 2019).

O Plano Brasil Sem Miséria (2011) se utilizaria da “busca ativa” para chegar a lugares de difícil acesso e pessoas historicamente esquecidas pelo Estado brasileiro. O indígena, público da “extrema pobreza”, passava a ter prioridade no PBSM, que adotava o recorte de renda, na época, inferior a R\$ 70,00 *per capita* mensais.

A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER), Lei nº 12.188/2010, englobava, entre seus beneficiários, povos indígenas, assentados da reforma agrária, remanescentes de quilombos e demais povos e comunidades tradicionais. Para muitos, a política pública rompia com a forma unilateral da difusão do conhecimento, enfatizando o serviço de educação não formal, continuado, com foco no desenvolvimento rural “sustentável” e adoção de metodologias “participativas” (que viriam a orientar a Chamada Pública de ATER Indígena).

Em 2012, a Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas (PNGATI), decreto nº 7.747/2012, assinado pela presidenta Dilma Rousseff, deixava claro que a demanda do movimento indígena era por políticas mais consistentes do que aquelas que se limitavam a regularização fundiária. O processo de construção da PNGATI teve início em 2008, quando foram consultados aproximadamente 1.250 indígenas de 186 povos (BAVARESCO; MENEZES, 2014). Participaram, representantes da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira, Articulação dos Povos Indígenas da Região Sul, Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo, Articulação dos Povos Indígenas do Pantanal, Articulação do Mato Grosso e Articulação dos Povos Indígenas do Sudeste, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, Ministério do Meio Ambiente (MMA), FUNAI, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Serviço Florestal Brasileiro e Ministério da Defesa. O longo processo de consulta resultou em um documento contendo a proposta da Política,

aprovado pela Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI) e apresentado à presidenta da República que assinou o decreto de criação da PNGATI no dia 05 de junho de 2012. A PNGATI foi considerada, pelo movimento indígena, uma conquista porque acolheu a demanda dos povos indígenas por uma política pública do Estado brasileiro para a gestão ambiental e territorial das terras indígenas, resumida no artigo 1º do decreto:

[...] Garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras e territórios indígenas, assegurando a integridade do patrimônio indígena, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas, respeitando sua autonomia sociocultural, nos termos da legislação vigente (BAVARESCO; MENEZES, 2014, p. 21).

Também entrou na pauta da primeira PNGATI, um pedido de serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). Entre outras questões, surgiram: fomento voltado à aquisição de tratores, implementos agrícolas; investimentos para atendimento coletivo tradicional a exemplo de distribuição de sementes e ferramentas; programas específicos e contínuos para os povos indígenas no âmbito do Mapa e MDA; inclusão de uma linha diferenciada e simplificada de crédito no Pronaf para os povos indígenas, sem a necessidade de registro de terra, com recursos garantidos, contemplando mulheres e homens, respeitando as especificidades de cada povo, com assistência técnica apropriada e diferenciada para apoio às atividades e projetos; e ampliação de acesso a mercados para produtos indígenas. Diversas dessas propostas têm apoio em legislações já existentes, que asseguram o serviço de ATER enquanto direito dos povos indígenas.

A 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista, realizada de 14 a 17 de dezembro de 2015, colocou em pauta os serviços de ATER. Nesta conferência, pediu-se para que a União, em conjunto com Estados e Municípios, por meio do MDA e MDS, implementasse uma política de ATER e ATERS (Assistência Técnica e Extensão Rural e Social) específica, diferenciada, com qualidade e continuada para os povos indígenas, em todas as regiões. A política em questão deveria levar em consideração a participação das organizações de mulheres e jovens e o protagonismo dos técnicos e profissionais indígenas, em conformidade com a PNGATI e com a participação da FUNAI.

As demandas da mobilização indígena seriam levadas em consideração pelo governo. Na fase “etnodesenvolvimentista” do indigenismo, os serviços de ATER passariam a ser oferecidos aos indígenas da extrema pobreza por meio de editais de chamadas públicas, no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM).

## 2 O LUGAR DO ÍNDIO NA CONSOLIDAÇÃO DO CAPITALISMO E DA MODERNIDADE

Ao mesmo tempo em que oportuniza às pessoas desfrutarem da vida como em nenhuma época anterior, a modernidade revela seu lado “sombrio”. Se para Marx a modernidade consolidaria um sistema social mais humano e se para Durkheim o industrialismo traria mais harmonia à vida social, Weber, o mais pessimista dos três, afirmava que o progresso material era obtido às custas da burocracia que esmaga a criatividade e a autoestima (GIDDENS, 1991).

O lado “sombrio” da modernidade que se revela no Brasil, na transição do trabalho escravo para o trabalho assalariado, transformou em mercadoria barata o trabalho do negro, mulato e índio (inicialmente, trabalhador aldeado, nos postos do SPI). No momento em que o país fazia a transição do modo de vida escravocrata para o modo de vida moderno, as melhores oportunidades estavam reservadas aos brancos. Não raro, a oferta de emprego deixava explícita a necessidade de o candidato ser branco e imigrante, conforme apurou Jacino (2014), em sua tese de doutorado intitulada “*Transição e Exclusão: O negro no mercado de trabalho em São Paulo pós-abolição – 1912/1920*”.

Os benefícios da modernidade, portanto, estavam disponíveis, mas somente ao “homem de bem”, branco, cristão e pai de família. Assim, o Estado nacional conformava a divisão de grupos e a percepção de que uns eram superiores a outros, estigmatizados por atributos associados à exclusão social.

Dentro do modo de produção capitalista e do quadro institucional, cada um é livre para vender seu trabalho no mercado, porém uns eram obrigados, por força de lei, a se sujeitar a preços aviltantes.

Na transição da ordem social colonial para a competitiva, portanto, não apenas o negro que vinha saindo de um regime escravocrata, mas também o branco sem qualificação e o indígena, tutelado pelo Estado nacional, são desclassificados e descartados, jogados à própria sorte. Eles estavam muito longe das condições materiais e legais que os transformariam no indivíduo disciplinado, autocontrolado, orientado para o futuro e para o cálculo prospectivo.

O pior ponto de partida na transição da ordem escravocrata à competitiva coube aos negros, mulatos e indígenas. No caso dos indígenas, além de viverem sob o regime de tutela, tinham a desvantagem de lutar pela sobrevivência no campo



linguístico do não índio, um campo que não é o dele. O indígena da década de 1930 estava preso aos “grilhões” do regime de tutela e a um código linguístico de difícil compreensão. É certo que o imigrante europeu, àquela altura, também teve de se adaptar à Língua Portuguesa, mas para este, o “estabelecido”, que se percebia e era reconhecido como *establishment*, havia o convívio social em liberdade e as leis que lhe favoreciam a existência. Para o indígena, portanto, a modernidade que se instaurou no Brasil continuou tratando-o como um *outsider* na institucionalização dos privilégios, com a diferença de que essa institucionalização passava a ser materializada, com mais ênfase, não apenas pelo Estado nacional, mas também pelo mercado. Parece ter ocorrido o mesmo estranhamento verificado em 1500. Durante a invasão dos portugueses à “cultura ameríndia”. O indígena, nas palavras de Freyre (1978, p. 90), demonstrou “incapacidade de acomodar-se à nova técnica econômica e ao novo regime moral e social”.

Na transição, quem realmente pode desfrutar dos benefícios da modernidade foram os “setores insatisfeitos da grande burguesia”: “A Independência, rompendo o estatuto colonial, criou condições de expansão da ‘burguesia’ e, em particular, de valorização social crescente do ‘alto comércio’” (FERNANDES, 2006, p. 34).

A nova ordem social competitiva, com suas relações capitalistas, extinguiu a ordem social colonial e favoreceu a grande burguesia carregando consigo traços do passado, levando Florestan Fernandes a chama-la de “fragmentada”. Valores do passado, a exemplo do mandonismo, teriam sido preservados pela competição capitalista da burguesia brasileira. Logo, o capitalismo competitivo que se consolidou no Brasil estaria vinculado ao passado patrimonialista e autocrático, chegando ao ponto de o autor afirmar que a burguesia instaurou no país uma revolução dentro da ordem, o velho se fundiu com o novo. As condições de acumulação e dominação, herdadas da Colônia, se mantiveram dentro da nova ordem social, tendo prevalecido a lógica de dominação burguesa dos grupos oligárquicos dominantes. Pressões externas e internas teriam ajudado a consolidar no país, durante o Estado Novo da década de 1930, o capitalismo competitivo “fragmentado”, que viria a desenvolver a indústria nacional, próximo ao mercado externo.

Nesta transição, em que a burguesia foi a grande beneficiada, o Estado se transforma em instrumento exclusivo do poder burguês, tanto no plano econômico quanto nos planos social e político (FERNANDES, 2005).

Martins (1999, p. 30-31) apresenta ideias semelhantes:

A história da moderna burguesia brasileira é, desde o começo, uma história de transações com o Estado de troca de favores. O que talvez explique a apatia da burguesia brasileira, que nunca se pôs claramente o problema da sua responsabilidade política como classe dominante. Ela atua por delegação, por interpostas pessoas, através dos mecanismos do clientelismo político (...).

O autor reconstrói a história dos “mecanismos de poder” e da formação das instituições em que o público e o privado se confundem. Para entender o público e o privado é necessário compreendê-los como concepções submetidas ao arbítrio de quem personifica o público e o privado.

“Política do favor” seria a base e o fundamento do Estado brasileiro, que não distingue o público do privado. Desde a Proclamação da República, a dominação política patrimonial se reveste de moderno o que lhe dá fachada burocrático-racional-legal. As oligarquias políticas no Brasil colocaram a seu serviço as instituições da moderna dominação política submetendo todo o aparelho de Estado ao seu controle.

A consequência disso, aponta Martins (1999), é que nenhum partido político consegue governar o Brasil senão por meio de alianças com esses grupos tradicionais, sem amplas concessões ao clientelismo político. Nem mesmo os militares, secularmente envolvidos no antagonismo histórico com as tradições oligárquicas, teriam conseguido, em vinte anos de ditadura, destruir as bases de poder local das oligarquias. Tiveram de governar com elas e até ampliaram-lhe o poder. O Estado brasileiro teria, portanto, se constituído da contraditória combinação de interesses tradicionais e modernos.

O Brasil, analisado por Martins (1999), gestou uma forma atrasada de capital e capitalismo e uma forma atrasada de Estado, ideologicamente corporativo e economicamente modernizador, que gerencia os interesses desse capitalismo. Para extrair os tributos de que se alimenta, o capitalismo no Brasil é violento e perverso, sua ideologia é liberal e sua prática é repressiva.

Fernandes (2006) considera que a transformação estrutural da economia, política, sociedade e políticas fundamentais, que garantiu a implementação e consolidação do capitalismo no país, vai se dar a partir de um padrão de civilização dominante que é o do “mundo ocidental moderno”. Os benefícios oferecidos por este “novo padrão”, no entanto, estavam restritos a alguns grupos sociais.

Souza (2003) afirma que não houve uma preparação, uma “pré-socialização” para o ingresso na modernidade. E o que se viu foi que os grupos sociais, a exemplo dos negros, mulatos e, acrescenta-se, indígenas que tiveram dificuldade para se adaptarem a nova ordem competitiva, foram jogados à marginalidade. Faltavam-lhes, de acordo com a visão hegemônica, a “ânsia”, a “ganância” pela riqueza. Faltava-lhes “evoluir”. Em função disso, Jessé Souza enxergou, especialmente a partir da década de 1930, o nascimento de um novo padrão de cidadania e subcidadania, institucionalizado, agora, pelo Estado nacional e pelo mercado, sob a máscara da neutralidade e alimentado por falsas crenças e ideologias como a ideologia da meritocracia. Um padrão periférico, que ele chama de “ralé”, não para humilhar, mas para chamar a atenção. Uma dimensão violenta e camuflada.

Nenhum brasileiro europeizado de classe média confessaria, em sua consciência, que considera seus compatriotas das classes baixas não europeizadas “subgente”. Grande parte dessas pessoas votam em partidos de esquerda e participam de campanhas contra a fome e coisas do gênero. A dimensão aqui é objetiva, subliminar, implícita e intransparente (SOUZA, 2003, p. 175).

O Brasil não teria se livrado da noção de “ralé”, institucionalizada pelo novo padrão moderno e periférico de subcidadania, porque essa noção se alimenta ainda hoje de uma rede invisível de falsas crenças, repetidas à exaustão por meio de ideologias, a exemplo da ideologia da meritocracia, segundo a qual o sucesso profissional depende unicamente do esforço individual. Em 2017, 7,4% dos brasileiros estavam abaixo da linha de “extrema pobreza”, condenados à marginalidade existencial, econômica e política, e para os meritocráticos, o grande culpado é o “pobre” que não se esforça o suficiente para mudar essa situação.

## 2.1 O INDÍGENA E O SENSO DE DISTINÇÃO

Especialmente após a Segunda Guerra, o saber e o conhecimento passam a ter uma enorme importância, no âmbito do capitalismo avançado. Os indivíduos são medidos não apenas pelo capital econômico, mas pelo “capital cultural” que possuem. Ter enxergado isso, teria sido o grande mérito de Pierre Bourdieu, na opinião de Jessé Souza. Saber e conhecimento passariam a alimentar a ideologia da meritocracia, que legitimaria desigualdades, exatamente porque esconde as “pré-

condições” sociais e econômicas em que esse saber e esse conhecimento foram produzidos.

Com base em uma pesquisa que durou cinco anos, por meio da qual foram entrevistadas 1.217 pessoas, na França da década de 1960, Bourdieu (2007) identifica diferenças na forma de adquirir “bens culturais” (pintura, música, teatro, literatura, etc.) entre os grupos sociais separados no berço. Ao analisar como esses distintos grupos (operários, trabalhadores braçais, professores, industriais, engenheiros, etc.) consumiam bens culturais, Bourdieu revelou que esses bens culturais possuem uma “economia” e, ao explicar como essa economia funciona, o autor ressignificou o conceito de “capital”. Chamou a herança social, herdada da família, de “capital cultural” e o nível de instrução, adquirido na escola e validado pelo título, de “capital escolar”. Importante observar que a cultura repassada pela família terá um peso enorme na formação cumulativa do “capital escolar”. A imersão de uma criança em uma família que toca instrumento musical e escuta música, por exemplo, terá como efeito uma relação mais familiar com a música. Seria essa inserção precoce em um mundo de pessoas, práticas e objetos “cultos” o que garante o caráter “inimitável” da cultura burguesa, o que dá acesso às dinastias burguesas e serve de unidade de classe.

Ao impor valores, a escola também estará dando sua parcela de contribuição para que o aluno acesse a cultura legítima, validada pelo título, que poderá ser aplicada fora dos muros escolares, podendo ser muito rentável ao estudante. A cultura legítima, enfatiza Bourdieu, proporciona um lucro suplementar àqueles que a possuem como “segunda natureza”.

A cultura legítima, no entanto não é para todo mundo. A nova arte é impopular e antipopular. Ela serve para que os melhores se conheçam e se reconheçam em meio a plebe. A arte moderna não aprecia o que é humano, genérico, comum, experimentado pelo homem comum, nada do que possa se opor ao “distinto” e “distintivo”. Ela divide o público em duas castas antagônicas: aqueles que a compreendem e aqueles que a ignoram. A música instrumental, o jazz, a pintura, o cinema ou a ópera, por exemplo, teriam o poder sociológico de fazer o povo aperceber-se como “simples povo”, um mero ingrediente da “estrutura social”. As diferentes maneiras, econômicas e sociais, de adquirir a arte moderna, portanto, estariam perfeitamente inseridas nos sistemas de disposições (*habitus*) de cada classe social e denunciam se o indivíduo fez essa aquisição precocemente, na

família, ou mais tarde, na escola. Seria isso, inclusive, e não a renda, o que define a classe social desses indivíduos, um “cisma cultural” que vincula cada classe de obra de arte ao seu público específico.

Entre o público pesquisado por Bourdieu, os mais ricos em “capital escolar” demonstraram o gosto legítimo, ou seja, pelas obras legítimas, representada, na música, pelo Cravo bem temperado e a Arte da Fuga, de Bach, e Concerto para a Mão Esquerda, de Ravel; na pintura, pelas obras de Bruegel e Goya. Em oposição, o gosto médio, apreciado pela classe média, recaiu sobre as obras consideradas menores, *Rhapsody in Blue*, de Gershwin, e *Rapsódia Húngara*, de Liszt, além da pintura de Utrillo e até de Renoir. O gosto popular por obras como Danúbio Azul, de Strauss, e *La Traviata*, de Verdi, foi encontrado com mais frequência na classe popular.

O ponto a ser destacado na pesquisa realizada por Bourdieu é que a herança social confere poder a um grupo sobre o outro e perpetua a desigualdade social. “O espectador desprovido do código específico sente-se submerso, ‘afogado’, diante do que lhe parece ser um caos de sons e de ritmos, de cores e de linhas, sem tom nem som” (BOURDIEU, 2007, p. 10).

Assim como na França, entre os diferentes grupos sociais analisados por Bourdieu, o índio brasileiro, especialmente aquele que já ingressou no mercado de trabalho, bem como o negro e o branco, desprovidos do “capital cultural” e do “capital escolar”, legítimos, não participam da luta por distinção, um jogo social ilusório que somente existe porque os “estabelecidos” acreditam nele. Separados no berço, no entanto, eles têm a mesmo destino comum. Visto pelos olhos da classe dominante, a grande burguesia nacional, o índio é reduzido – como veremos a seguir –, à dimensão tratada como inferior, a dimensão do “corpo”, em oposição à dimensão da “mente”. Ele não tem nada de útil a oferecer senão sua força de trabalho, atividade muscular. No caso do índio, o corpo da mulher “gentia”, do qual se serviram os portugueses e ainda dele se servem os brasileiros; o braço do índio escravizado ou mal remunerado no Programa Pecuário e na Campanha do Trigo do SPI, nos projetos de produção de soja e da formação da Renda Anual do Patrimônio Indígena, durante o Regime Militar; na propriedade rural e industrial do colono descendente de europeu; no passado e presente do Brasil. Esse grupo social teria sido abandonado, não teve as “pré-condições” para se adaptar à disciplina produtiva do capitalismo.

Souza (2003) afirma que a marginalização atinge tanto negros quanto brancos e, acrescenta-se, indígenas, pois a “racionalidade ocidental” teria por base uma “hierarquia de valor”. Seria com base nesse sistema hierarquizado de valor que os sem qualificação são desclassificados e marginalizados. O que se entende por “certo” e “errado”, “melhor” ou “pior”, “superior” ou “inferior” estaria relacionado a parâmetros construídos independentemente da nossa vontade. A palavra índio, na hierarquia de valor do brasileiro é associada à ideia de inferioridade.

A “hierarquia de valor” que estaria na base da sociedade ocidental moderna e que foi exportada ao Brasil, teria sua origem ligada a duas figuras centrais, Platão e Santo Agostinho, conforme apurou Taylor (1994), quando analisou a “construção da identidade moderna”. Ainda na Antiguidade Clássica, Platão sistematizou a dicotomia entre o corpo e alma e inaugurou a dualidade da existência humana. Corpo é finito, corruptível, mas a alma, o conjunto de ideias, é imortal. A razão dá ao homem o autodomínio, torna-o “senhor de si mesmo” ou “mais forte que ele mesmo”. Deste modo, quando governado pela razão, torna-se bom e deixa de sê-lo quando governado pelo desejo. O reino do desejo seria o reino do caos e, ao contrário, as “almas boas” gostam de ordem, concórdia e harmonia.

Platão contribui para estabelecer a forma da família dominante de teorias morais de nossa civilização. Com o correr dos séculos, muitos começaram a julgar evidente por si mesmo que o pensamento/razão ordena nossa vida para o bem, ou ordenaria se a paixão não o impedisse. (...) A razão é, simultaneamente, a capacidade de ver as coisas corretamente e um autodomínio. Na verdade, ser racional é ser senhor de si mesmo (TAYLOR, 1994, p. 156-157).

A teologia cristã, embora tivesse dirigido muitas críticas à filosofia platônica, por considerar que a razão poderia ser “serva do diabo”, acabou por incorporar grande parte das ideias de Platão, conforme apurou Taylor (1994) na sua busca pela “topografia moral do Ocidente”. Santo Agostinho propôs compreender a oposição cristã entre espírito e carne com o auxílio da distinção feita por Platão entre o corporal e o não corporal. Ao mesmo tempo em que se apropria da tradição platônica, Agostinho traz uma novidade radical, a noção de interioridade para o ato reflexivo, o que torna irresistível a supremacia da primeira pessoa como ponto de partida para a definição do que é “a” verdade. Tylor (1994) afirma ter sido Agostinho o inventor do raciocínio que conhecemos como *cogito*, porque, antes de Descartes,

fora Agostinho o primeiro a tornar o ponto de vista da primeira pessoa fundamental para a busca da verdade.

Não é exagero dizer que foi Agostinho quem introduziu a interioridade da reflexão radical e levou-a à tradição ocidental do pensamento. Foi um passo decisivo, porque certamente fizemos muita coisa com o ponto de vista da primeira pessoa. A moderna tradição epistemológica desde Descartes e tudo o quanto se originou dela na cultura moderna tornou esse ponto de vista fundamental – a ponto de chegar a aberração, poderíamos pensar (TAYLOR, 1994, p. 175).

Ao dedicar-se ao ato da reflexão, o inferior se voltaria para o superior, a partir dessa ideia Santo Agostinho constrói uma “hierarquia valorativa” que vai separar, até os nossos dias, os seres capazes de raciocínio daqueles que carecem dessa faculdade. O vivente é superior ao mero existente e o ser inteligente é superior ao vivente. A razão, portanto, seria superior aos sentidos, já que é o superior que julga o inferior.

Algo que existe e vive é mais elevado que algo que apenas vive, e algo que também tem inteligência é mais elevado ainda. (...) Mais adiante, porém, entra uma outra base de superioridade, dessa vez permitindo-nos provar a superioridade da razão em relação aos sentidos: o mais elevado é juiz do menos elevado. (...) O que julga deve ser superior; portanto, a razão é soberana. Nada é superior à razão na natureza humana (TAYLOR, 1994, p. 176-177).

A Reforma Protestante do século XVI, a “parteira” da singularidade cultural e moral do Ocidente, levou para o cotidiano das pessoas a ideia de “hierarquia de valor”. Essa nova concepção de mundo, acrescida pela visão moderna de Descartes, para quem a soberania da razão deveria ser construída e não descoberta, seria disseminada, com sutileza, pela burguesia, nas ações mais triviais do cotidiano, na maneira de servir as refeições, no modo distintivo de manejar os talheres, ouvir música ou apreciar uma obra de arte.

A razão calculadora, o raciocínio controlado, a sacralização do trabalho útil e produtivo passam a ter predomínio dentro da nova hierarquia de valor, necessários à autoestima e ao reconhecimento social. Essas ideias seriam disseminadas, inicialmente, pela Inglaterra, Estados Unidos e França e, mais tarde, chegariam ao Brasil, trazidas pelo europeu que veio defrontar-se “com uma das populações mais rasteiras do continente”, para usar uma expressão de Freyre (1978, p. 89).

A “hierarquia de valor” do Ocidente, exportada para o Brasil, foi sendo institucionalizada, lenta e violentamente. Índio, na hierarquia de valor europeizada passava a ser o “incapaz”, aquele que vive sem fazer uso da razão.

Busca-se, portanto, com estes apontamentos, refletir sobre as causas do preconceito e da desigualdade social (que afeta índios e não índios) na relação que se estabeleceu entre o Estado moderno e o sistema econômico.

## 2.2 O MOVIMENTO INDÍGENA NO BRASIL

A Igreja Católica, que havia se distanciado do Estado brasileiro no começo do regime republicano, quando perdera o controle sobre os assuntos ligados ao índio, demorou até a Ditadura Militar para se reencontrar com a causa indígena. O genocídio de índios, que acompanhou a abertura da rodovia Transamazônica, e a grilagem de terras, facilitada pelos incentivos fiscais oferecidos pelo governo militar às grandes empresas do Sudeste para se instalarem na região amazônica, sensibilizaram uma fração de bispos.

Três meses após o golpe militar que setores da Igreja haviam apoiado, os bispos lançavam um documento fazendo críticas ao regime. A onda de repressão, no meio rural, atingiu não apenas líderes do Partido Comunista Brasileiro e militantes das Ligas Camponesas, mas também missionários católicos. Ainda assim, a Igreja conseguiu conviver com os militares até 1968, quando o confronto se tornaria radical, assim permanecendo até o final da ditadura militar, em 1984. “Ficava claro, pois, para os bispos, que o capitalismo não promovia a igualdade social e econômica, como também o Estado brasileiro não promovia a igualdade jurídica” (MARTINS, 1999, p. 143).

Os bispos do Nordeste criticavam a Igreja assistencialista, identificada com os dominadores. Os bispos do Centro-Oeste afirmavam: “(...) Queremos um mundo em que o dinheiro esteja a serviço dos homens e não os homens a serviço do dinheiro”. Os missionários que trabalhavam com indígenas diziam: “O objetivo do nosso trabalho não será ‘civilizar’ os índios” (MARTINS, 1999, p. 138).

O Conselho Indigenista Missionário (CIMI), inspirado pelos movimentos de renovação da Igreja, da Teologia da Libertação, tinha o objetivo de promover ampla reformulação na Pastoral Indigenista e mudar radicalmente o missionarismo de conversão. No mesmo ano, a Igreja Católica lança a proclamação *Y-juca-pirama* – o



índio: aquele que deve morrer<sup>13</sup>. O documento fazia severas críticas à violência praticada contra as tribos indígenas.

O CIMI imprimia um novo estilo de tratar a questão indígena, por meio das Assembleias Indígenas. Entre 1974 a 1980 teriam ocorrido pelo menos 15 assembleias no Brasil<sup>14</sup>. Bicalho (2010) explica que a Igreja iniciou na América Latina, a partir da década de 1960, um novo momento como defensora dos povos indígenas, motivada pelo Concílio Vaticano II (1962-1965), popularização da Teologia da Libertação e ações repressoras dos governos ditatoriais militares.

Nesse contexto, a Igreja revestiu-se de práticas políticas sociais cuja finalidade maior era devolver aos indígenas a condição de “sujeitos de sua própria história. Sujeito, autor e destinatário de sua própria história. Essa foi a grande mudança” [D. TOMÁS BALDUÍNO, 2010]. O CIMI passou a exercer papel decisivo na luta pelos direitos dos povos indígenas (BICALHO, 2010, p. 152).

Esses eventos foram interpretados como evidências do descompasso na interpretação da FUNAI a respeito das aspirações indígenas. As reuniões e congressos dos índios multiplicavam-se. Surgem os primeiros líderes com reconhecimento internacional (BITTENCOURT, 2000). A nova situação requeria lideranças que tivessem contato com a sociedade nacional, domínio da língua e da escrita, educação formal, “capital escolar”, para usar o conceito de Bourdieu (2007).

O movimento indígena teria se fortalecido na década de 1970, graças aos vários encontros promovidos por entidades de apoio e culminaram no 1º Encontro Nacional dos Povos Indígenas no Brasil, realizado de 7 a 9 de junho de 1982.

O resultado prático da ação missionária da Igreja foi a organização e o movimento indígena, que encontrou respaldo na sociedade branca em favor dos índios e de seus direitos. As assembleias entre os chefes indígenas de diferentes povos para debater seus problemas e as alianças tribais teriam nascido dessa experiência, de acordo com Martins (1999, p. 140): “O melhor sinal do alcance deste trabalho da Igreja teria sido o despertar de uma consciência crítica nos povos indígenas e a construção de uma identidade, que inclui a crítica à própria atividade missionária”.

---

<sup>13</sup>No poema I-Juca-Pirama, de Gonçalves Dias, publicado em 1851. *i-îuká-Pyr-ama* é traduzido como “O que será morto”.

<sup>14</sup>Bicalho (2010) aponta a dificuldade para confirmar o número exato de assembleias e menciona o trabalho de autores que registraram 57 eventos dessa natureza.

O nascimento do movimento indígena, na década de 1970, estimulado pelas assembleias promovidas pelo Conselho Indigenista Missionário (CIMI), da Igreja Católica, repercutiria no plano político. Um sinal dessa nova fase, que busca integrar o índio à sociedade nacional, preservando sua cultura, pode ser traduzido no artigo 1º do Estatuto do Índio: “Esta Lei regula a situação jurídica dos índios ou silvícolas e das comunidades indígenas, com o propósito de preservar a sua cultura e integrá-los, progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional” (BRASIL, 1973, p. 1).

O CIMI, desde seus primeiros anos, passou a ser vítima de violência por se posicionar como uma força em favor dos indígenas, que pedem a demarcação de suas terras. Em 1987, ganhou repercussão o assassinato de um dos fundadores do CIMI, o jesuíta espanhol Vicente Canãs. Torturado e morto em abril de 1987, na localidade de Juína, no Mato Grosso, Frei Canãs vivia em meio ao conflito fundiário e cobrava a demarcação das terras dos Enawenê Nawê, objeto do interesse de fazendeiros e madeireiros do Mato Grosso.

No esforço empregado para sistematizar os fatores que estão na base do surgimento e desenvolvimento dos movimentos etnopolíticos, Gnerre e Battasso (1986 apud VERDUM, 2006), chegam aos seguintes resultados: pressão crescente sobre as terras tradicionalmente ocupadas; acesso à informação, especialmente através do rádio e de abertura de estradas, ampliando-se o contato com a sociedade nacional; presença de voluntários, especialmente dos EUA e Europa, a partir dos anos 1960, por intermédio da Igreja Católica; grupos urbanos de apoio à causa indígena; circulação de ideias relacionadas aos movimentos de descolonização.

Bicalho (2010), por sua vez, indica cinco acontecimentos fundadores do movimento indígena brasileiro: assembleias indígenas; Decreto de Emancipação de 1978 (por meio do qual o governo tentava forçar a emancipação dos indígenas); Constituinte de 1987/Constituição 1988; comemorações dos 500 anos do descobrimento; e Acampamentos Terra Livre/Abril Indígena.

### 2.3 O NÃO LUGAR DO INDÍGENA DENTRO DA CATEGORIA AGRICULTURA FAMILIAR

Picolotto (2014) argumenta que existiram três conjuntos de atores que promoveram a recente construção da categoria “agricultura familiar” no Brasil: 1) trabalhos acadêmicos que deram base para repensar o lugar teórico desta

agricultura na história e no desenvolvimento do país; 2) as políticas do Estado e as normativas legais que deram visibilidade e definiram operacionalmente como se compreende esta categoria; 3) e as organizações de agricultores familiares que têm identificado nesta categoria o seu projeto de agricultura e a utilizam como identidade política.

A partir do final da década de 1980 e, principalmente, durante a de 1990, prossegue Picolotto, passou a predominar a noção de “agricultura familiar”. No interior do modelo familiar ainda foi feita uma classificação em três tipos de unidades familiares de produção, a saber: familiar consolidada (com área de terra média de 50 ha); em transição (com área média de 8 ha); e periférica (com área média de 2 ha).

Contudo, o reconhecimento da categoria agricultura familiar trouxe contradições. Antigos grupos aliados dos agricultores pela luta contra latifundiários ou agentes do agronegócio não aderem ao modelo de agricultura familiar colona, centrado na propriedade familiar na produção para mercados. Grupos tratados como subalternos do campo, indígenas, quilombolas, extrativistas e ribeirinhos, teriam ficado à margem dos projetos e da agenda dos agricultores familiares. Esses grupos, aponta Picolotto, têm formado atores políticos próprios e ensaiado rupturas com o sindicalismo e com o modelo da agricultura familiar.

A Lei da Agricultura Familiar (2006) que reconhece formalmente a categoria agricultura familiar não mostrou-se capaz de abarcar anseios de outros grupos tratados como subalternos, a exemplo dos indígenas, que historicamente também estão ligados à luta pela sobrevivência na terra<sup>15</sup>. Uma ação que pode exemplificar esta dificuldade para satisfazer a agenda dos grupos indígenas é a Chamada Pública de ATER Leite. Contratada, em 2011, pelo MDA e executada, no Rio Grande do Sul, pela EMATER/RS-ASCAR, esta política pública atendeu quatro mil famílias da agricultura familiar que viviam no Território da Cidadania Noroeste Colonial, tendo excluído do processo as famílias indígenas e gerando frustração entre as lideranças da Terra Indígena Guarita. Outro exemplo, a primeira etapa do Acordo de Cooperação Técnica entre MDA/MDS/SDR e EMATER/RS-ASCAR, no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), publicado no Diário da União, em 26 de julho de

---

<sup>15</sup>O reconhecimento formal da “agricultura familiar” ocorreu no final do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), quando foi criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para tratar das questões relacionadas à “agricultura familiar” e à reforma agrária. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) ficou responsável pelas atividades agropecuárias empresariais (do chamado “agronegócio”).

2012, também não acolhia os anseios das famílias indígenas. O acordo se propunha a fazer a inclusão social e produtiva de seis mil famílias da agricultura familiar e quilombolas, nos 69 municípios com a maior concentração de pobreza rural. Somente na segunda etapa do acordo, viabilizada por meio de um termo aditivo, foram incluídos 1.500 indígenas, além de 4.014 agricultores familiares, quilombolas e pescadores artesanais, totalizando 5.604 famílias, que viviam em 216 municípios do Rio Grande do Sul (EMATER/RS-ASCAR, 2015).

Atualmente, o Estado brasileiro adota critérios específicos para definir o indígena. Os critérios adotados pela FUNAI se baseiam em duas fontes: na Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais e no Estatuto do Índio (Lei 6.001/73).

Em seu artigo 1º, a Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, promulgada integralmente no Brasil pelo Decreto nº 5.051/2004, afirma que:

1. A presente Convenção aplica-se a; a) povos tribais em países independentes cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros segmentos da comunidade nacional e cuja situação seja regida, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por uma legislação ou regulações especiais; b) povos em países independentes considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que viviam no país ou região geográfica na qual o país estava inserido no momento da sua conquista ou colonização ou do estabelecimento de suas fronteiras atuais e que, independente de sua condição jurídica, mantêm algumas de suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas ou todas elas.
2. A autoidentificação como indígena ou tribal deverá ser considerada um critério fundamental para a definição dos grupos aos quais se aplicam as disposições da presente Convenção (OIT, 2011, p. 15).

Por sua vez, o Estatuto do Índio define, em seu artigo 3º, “índio” ou “silvícola”:  
“É todo indivíduo de origem e ascendência pré-colombiana que se identifica e é identificado como pertencente a um grupo étnico cujas características culturais o distinguem da sociedade nacional” (BRASIL, 1973).

Portanto, os critérios utilizados consistem:

- a) na autodeclaração e consciência de sua identidade indígena;
- b) no reconhecimento dessa identidade por parte do grupo de origem.

Fica claro que não cabe ao Estado reconhecer quem é ou não indígena, tendo em vista que identidade e pertencimento étnico são conceitos que dependem da aceitação individual e social. Cabe, todavia, ao Estado garantir que sejam

respeitados os processos individuais e sociais em que essa identidade étnica irá se formar.

O Censo Demográfico 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revelou um país com expressiva diversidade indígena. A complexa categoria índio abarcava 817.963 pessoas, 305 etnias, falantes de 274 diferentes línguas. Desse total, 502.783 indígenas viviam no meio rural e 315.180, no meio urbano (IBGE, 1991/2010).

No Rio Grande do Sul existem três etnias indígenas: Kaingang, Guarani e Charrua, com sistemas culturais e processos históricos distintos. A etnia Kaingang pertence ao tronco linguístico Macro-Jê, família Jê, está concentrada na região Norte do Estado e tem população aproximada de 20 mil pessoas. A etnia Guarani, concentrada na região litorânea (Sul e Norte) e espalhada por diversos municípios do Estado, tem aproximadamente duas mil pessoas. Por sua vez, a etnia Charrua, de recente reconhecimento, reúne aproximadamente 50 pessoas, residentes no município de Porto Alegre (EMATER/RS-ASCAR, 2016).

### 3 A CHAMADA PÚBLICA DE ATER INDÍGENA E FOMENTO: NOVA FASE NA TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA PRESTADA AOS INDÍGENAS

A primeira Chamada Pública de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para povos indígenas no Brasil, associada ao Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), afirma ter inaugurado uma nova fase na relação entre o Estado brasileiro e o indígena do Rio Grande do Sul. Em 2013, a EMATER/RS-ASCAR, uma associação civil de direito privado, sem fins lucrativos, prestadora de ATER, embalada no berço do difusionismo<sup>16</sup>, passava a assumir, no Rio Grande do Sul, o protagonismo que, há praticamente um século havia sido desempenhado pela agência indigenista SPI e, posteriormente, a partir da década de 1960, pela FUNAI. Mais do que nunca, seria a EMATER/RS-ASCAR quem deveria dar sentido à assistência ao índio e a projetos que faziam alusão ao etnodesenvolvimento. A Instituição assumia o papel de principal mediadora do diálogo, que produz efeito legal, entre índios e não índios, interpretando o discurso e as aspirações dos povos Kaingang e Guarani, com o objetivo de torná-lo audível e inteligível ao Estado nacional.

A nova fase na trajetória da assistência prestada ao indígena no Rio Grande Sul está associada a quatro episódios precisos que favoreceram a transição do que era tradicional, isto é, o protagonismo sendo desempenhado por um órgão indigenista, para uma nova fase, em que o protagonismo passou para o âmbito de uma empresa prestadora de ATER:

#### **a) FUNAI enfraquece**

No período em que foi executada a Chamada Pública de ATER Indígena e o Programa de Fomento, a FUNAI se fazia representar por seis funcionários na Terra Indígena do Guarita<sup>17</sup>, segundo a Coordenação Regional da FUNAI de Passo Fundo. Em contrapartida, a EMATER/RS-ASCAR mantinha atuando no local, uma Unidade Indígena (UIN) que chegou a ser composta por 15 extensionistas. No ano de 2016, a instituição informava, por meio do documento *A Natureza Socioassistencial das Ações Desenvolvidas pela ASCAR-EMATER/RS no Meio*

---

<sup>16</sup>No contexto da modernização da agricultura, baseada no tripé pesquisa, extensão rural e crédito, buscava-se difundir, o padrão norte-americano de agricultura, mecanizado e dependente de sementes e insumos industriais (CASTRO, 1984).

<sup>17</sup>Em 2019, a FUNAI se faz presente na Terra Indígena do Guarita com apenas um funcionário.

*Rural*, que seus serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural Social (ATERS) chegavam a 4.100 famílias (aproximadamente 22 mil indígenas) das etnias Kaingang, Guarani e Charrua, em 126 aldeias, distribuídas em 56 municípios.

No sentido contrário à expansão da presença da EMATER/RS-ASCAR em áreas indígenas (terras indígenas homologadas, acampamentos e/ou cedidas por terceiros), a partir dos anos 2000, a atuação da FUNAI encolhia. A baixa frequência de concurso público, em um período de 30 anos, especialmente entre 1990 e 2004, envelheceu o quadro de servidores, impactando na capacidade operacional e enfraquecendo institucionalmente a FUNAI.

Em 2015, uma auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), divulgada no Acórdão 2.626/2015 apontava o “enfraquecimento crônico” da força de trabalho da FUNAI, considerado um dos piores problemas enfrentados pela entidade. O diagnóstico do TCU demonstrava que 1.465 (64%) do total de servidores da FUNAI encontravam-se com idade superior a cinquenta anos e 473 (20,66%) estavam recebendo o abono de permanência, ou seja, era um grupo que deveria se aposentar em breve. Apenas 8,3% dos servidores possuíam idade igual ou inferior a trinta anos.

O diagnóstico sistêmico do TCU sobre a organização e o funcionamento da FUNAI listou nove áreas e eventos que lhe apresentavam riscos mais sensíveis, com potencial para comprometer o trabalho do órgão indigenista:

**Risco 1. Deficiência na comunicação institucional:** as unidades descentralizadas, espalhadas por todo o território nacional, não se comunicavam acertivamente com a sede da FUNAI, devido, entre outros motivos apurados, à rede de internet sem cobertura e insuficiente articulação política e administrativa entre sede e regionais.

**Risco 2. Dificuldade de planejamento e controle de resultados das ações da política indigenista:** falta de metas regionalizadas, Coordenações Regionais não participavam das discussões sobre planejamento, ausência de indicadores de gestão, falta de acompanhamento dos resultados das ações.

**Risco 3. Dificuldade de uso ágil, efetivo e legítimo dos recursos oriundos da Renda do Patrimônio Indígena:** dificuldade para controlar bens provenientes da Renda Indígena.

**Risco 4. Enfraquecimento crônico da força de trabalho:** baixos salários; três concursos públicos realizados nos últimos 30 anos para repor o quadro de

servidores; dificuldade de fixar funcionários em lugares remotos; falta de preparo da nova força de trabalho para lidar com a questão indígena; aposentadorias sem existência de concursos regulares; alta evasão dos funcionários.

**Risco 5. Gestão inadequada dos projetos de etnodesenvolvimento:** atuação assistencialista, voltada para atendimentos de emergências em detrimento de ações de fomento a atividades produtivas, a exemplo de pagamento aos indígenas de passagens e diárias, transporte, fretes, manutenção e veículos, combustível de automóveis; aprovação de projetos de etnodesenvolvimento de forma parcial, sem considerar sua viabilidade e a unidade demandante; algumas Coordenações Regionais não demonstravam capacidade técnica para elaborar projetos de etnodesenvolvimento; faltavam indicadores de desempenho para monitorar o sucesso dos projetos já executados.

**Risco 6. Fragilidade na estrutura dos controles patrimoniais:** frágil estrutura de controle patrimonial levou o governo a implantar, em 2008, o Sistema Integrado de Administração de Serviços (Siads).

**Risco 7. Fragilidade na estrutura dos controles administrativos:** inexistiam normativos que disciplinassem procedimentos internos, indicando que a cultura de controle é pouco difundida na instituição.

**Risco 8. Incapacidade de evitar ou minimizar os impactos que os empreendimentos causam aos povos indígenas:** a FUNAI sofria pressão política externa para flexibilizar análises que envolviam licenciamento ambiental, em favor de empreendimentos que envolviam interesses econômicos; a FUNAI sequer era ouvida na fase de planejamento de grandes obras executadas pelo governo federal; órgãos licenciadores, especialmente estaduais, demonstravam dificuldade em entender que o parecer da FUNAI estava vinculado ao mérito dos processos de licenciamento.

**Risco 9. Invasão, dano ambiental e exploração irregular das riquezas naturais e patrimônio genético das terras indígenas:** a não regulamentação do exercício do poder de polícia, conferido pela Lei 5.371/1967, seria o maior desafio para a plena implementação das ações de proteção, contra o arrendamento de terras indígenas, desmatamento e invasões.

Dentre todos os riscos, reiterava o Acórdão 2626/2015 do TCU, merecia menção, por sua relevância interna, o enfraquecimento contínuo da força de trabalho da instituição, que vinha sendo observado de longa data. A respeito desse ponto, o



TCU chamava a atenção para o fato de que a FUNAI sequer dispunha de um dimensionamento quantitativo e qualitativo que fosse capaz de indicar a sua real necessidade de pessoal.

A análise do TCU, entretanto, também mencionava avanços na estrutura e funcionamento da FUNAI. O relatório destacava o Decreto 7.056/2009, a partir do qual entrou em vigor o novo estatuto da fundação, que buscava romper em definitivo com a atuação assistencialista na política indigenista. O novo estatuto também teria promovido uma reestruturação institucional significativa, criando na sede diversas coordenações e extinguindo antigos departamentos. Em 2012, um novo decreto, 7.778/2012, fez alterações pontuais no estatuto da FUNAI, porém manteve, basicamente, a mesma estrutura estabelecida no estatuto anterior.

#### **b) EMATER/RS-ASCAR não ameaça o *status quo***

A natureza da ASCAR, concebida em 1955, e da EMATER/RS, instituída em 1977, durante o regime militar, não ameaça o *status quo*<sup>18</sup>. Diferentemente da FUNAI, a EMATER/RS-ASCAR, coloca-se aparte do conflito fundiário, o que não significa dizer que não possa haver tencionamento na relação entre o extensionista e a comunidade não índia, todavia a instituição atua como a empresa oficial de ATER, responsável pela execução de projetos e programas das três esferas do governo, União, Estado e municípios. Os Escritórios Municipais da EMATER/RS-ASCAR se mantêm por meio de convênios com as prefeituras.

Embora a EMATER/RS-ASCAR já desenvolvesse ações pontuais em comunidades indígenas da etnia Kaingang, na região Norte do Rio Grande do Sul, no final da década de 1990, um novo campo de atuação com os povos indígenas abriu-se à instituição a partir do Programa RS Rural, primeiramente denominado de Pró-Rural 2000. O RS Rural foi o primeiro programa a disponibilizar recursos aos povos indígenas e é considerado um marco na relação da EMATER/RS-ASCAR com os povos indígenas.

Os recursos do Programa eram provenientes do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) com uma contrapartida do Tesouro do

---

<sup>18</sup>Historicamente, recupera Oliveira (1999), a Extensão Rural é fruto do liberalismo, portanto a “lógica do capital” exigiu da Extensão Rural que se comportasse como um instrumento da reprodução capitalista. Por outro lado, o autor destaca que “projetos alternativos”, contrários ou divergentes ao capital, podem gerar resultados contrários à motivação ideológica inicial.

Estado<sup>19</sup>. O acordo ocorreu em um contexto de globalização das economias norte-americana e europeia e em sintonia com o “novo” discurso, em voga no final da década de 1980, elaborado pelas agências de “cooperação” bilaterais e multinacionais, que tinham na linha de frente o Banco Mundial. Sob a influência do Banco Mundial, o Programa RS Rural também passava a atacar a pobreza do meio rural, uma condição que se lastimava e que seria suprimida com o ingresso das comunidades rurais ao mercado. O contexto também era de reformulação do discurso indigenista na América Latina, com a modernização de conceitos e o repúdio ao indigenismo “integracionista”. É neste cenário que os indígenas, “os mais pobres entre os pobres”, passaram a ser vistos como público-alvo do Programa RS Rural, pelo governo do Estado do Rio Grande do Sul e pela EMATER/RS-ASCAR. Entre 1997 e 2004, o RS Rural foi executado em 465 municípios, totalizando 3.414 projetos, abrangendo 131.785 famílias, com um investimento total de R\$ 256.199.131,06.

O Programa RS Rural foi desenvolvido pelo Governo do Rio Grande do Sul, por meio da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPPA –, com objetivo de promover o desenvolvimento rural através de ações direcionadas às comunidades rurais mais pobres. O Programa teve início em 1997, decorrente de acordo de empréstimo com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e se encerrou em 2006 (EMATER/RS-ASCAR, 2013).

O RS Rural, portanto, abriu caminho ao ingresso da EMATER/RS-ASCAR em áreas indígenas e, na esteira, ingressaram também a linguagem do “projeto” e a noção de “pobreza”, tal como haviam pensado alguns dos formuladores da teoria do “desenvolvimento” da época, muitos deles, empregados do BIRD e de outras agências financiadoras de projetos para povos indígenas da América Latina. Contudo, a falta de experiência dos extensionistas em lidar com os povos indígenas, a inadequação dos critérios do RS Rural à realidade indígena, voltados à questão produtivista, pesaram negativamente na avaliação que a EMATER/RS-ASCAR fez da própria atuação. A partir de então, a empresa investiu em capacitação e contratou profissionais da área da Antropologia Social.

---

<sup>19</sup>US\$ 100 milhões do Banco Mundial e US\$ 108 milhões do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. O contrato foi assinado em junho de 1997, tendo sido reformulado em 1999, para incluir famílias indígenas.

A partir de 1999, no governo de Olívio Dutra, a questão indígena ganhava novo *status* na agenda institucional da entidade. Naquele ano, a EMATER/RS-ASCAR tornava oficial a decisão da diretoria da época: prestar serviços de ATER a um “público especial”, indígenas, remanescentes de quilombos, assentados da reforma agrária, pescadores artesanais e pecuaristas familiares. A instituição, que há quatro décadas atuava com foco no agricultor familiar dava um novo significado à ATER, que passava a ser tratada como um serviço estratégico no fortalecimento das famílias de agricultores e dos públicos excluídos, que também viviam no espaço rural.

A partir dos anos 2000 houve um processo de capacitação massiva denominado Desenvolvimento Rural Sustentável e Planejamento Municipal – Enfoque Agroecológico, que utilizou com ênfase os princípios e técnicas do Diagnóstico Rural Participativo (DRP), visando capacitar os agentes extensionistas a desempenharem um papel educativo, atuando como animadores e facilitadores do “desenvolvimento rural sustentável” (EMATER, 2016). Havia a expectativa de que as metodologias “participativas” pudessem ser adequadas ao tipo de relação que a instituição idealizava estabelecer com seu público, em que os indivíduos seriam vistos como sujeitos da sua história e donos de um saber resultante de um processo de aprendizado, repassado por gerações.

Importante contextualizar, em linhas gerais, a emergência do método participativo (que virá a influenciar a Chamada Pública de ATER Indígena), em uma época em que predominava o método difusionista, no ambiente global e, sobretudo, dentro da EMATER/RS-ASCAR.

Após dez anos de fracasso, a Inglaterra se propôs a analisar, na década de 1980, por que não deram certo seus projetos de “desenvolvimento” levados às suas colônias no continente Africano. Teóricos respeitados como Chambers e Long não apenas apontaram o que deu errado, mas propuseram um novo paradigma, diferente do paradigma da “modernização da agricultura” e seu método difusionista. Incomodados com a lógica linear, estruturalista, cartesiana e centrada no comportamento modelar e na ideia de desenvolvimento exógeno do difusionismo, muito bem sustentada por grandes teóricos como Rostow, Shultz, Hayami e Ruttan, Rogers, Watson e Skynner, aqueles autores e outros, como Giddens, Ploeg, Geilfus e Verdejo formulam um conjunto de teorias e ferramentas que defendem a capacidade de “agência” dos atores sociais (COTRIM, 2015).

O primeiro marco teórico foi o Diagnóstico Rural Rápido (DRR), pensado pelos pesquisadores da Universidade de Brighton, no Reino Unido, oferecia uma alternativa aos clássicos instrumentos, a exemplo dos questionários formais. A partir de então, no levantamento participativo de dados, o foco passava a ser as opiniões do grupo-meta. O Diagnóstico Rural Participativo (DRP) (utilizado na execução da Chamada Pública de ATER Indígena) foi concebido nos anos 1990, tornando-se, não raro, sinônimo de participação. A participação comunitária dependia da organização da comunidade, da flexibilidade das instituições e dos atores. No centro do DRP estavam a “autorreflexão” e a “construção coletiva”. Seu objetivo é a busca da “autodeterminação” por meio da “participação”, que levam ao “desenvolvimento”.

Ao apresentar macro diferenças entre os métodos difusionista e participativo, Cotrim (2015) alerta para o fato de que essa dicotomia fica mais confortável no campo analítico do que no empírico, onde essas duas posições podem ser identificadas. O autor destaca eventuais distorções, que podem ser inerentes à perspectiva participacionista, entre elas, a ausência de reflexão sobre relações de poder entre os atores; uso de técnicas e ferramentas participativas ancoradas no método difusionista; visão voluntarista e até certo ponto ingênua dos processos participacionistas; visão equivocada de que haveria uniformidade na defesa de um único projeto dentro da arena social; enviesamento da participação, provocada pelo poder do articulador em pré-selecionar, por meio de convite, os atores que irão participar dos processos; o tempo cronológico dos programas governamentais e as rápidas reuniões formais não respeitariam as diferenças entre os grupos sociais e o tempo de tomada de decisão dos agricultores.

### **c) Estado fomenta instituições públicas e privadas de ATER**

Neumann, Dalbianco e Zarnott (2018) assinalam dois momentos distintos no Brasil, pós Consenso de Washington. Um primeiro momento, caracterizado pelo Estado que se retrai e se desobriga do compromisso de oferecer serviços de ATER e um momento seguinte, em que o Estado se comporta como ator importante no desenvolvimento rural. A transição de um contexto para o outro teria sido impulsionada pela Política Nacional de Extensão Rural (PNATER), criada em 2003, quando houve mudança de governo. Ao adotar as recomendações neoliberais elaboradas pelo Consenso de Washington – redução da máquina estatal por meio de privatizações de empresas públicas, fomento ao setor privado, liberalização internacional dos mercados –, o governo brasileiro fez cortes nos serviços de

extensão rural. O impacto dessa escolha pode ser visto na extinção, em 1990, da Empresa Brasileira de Extensão Rural (Embrater)<sup>20</sup>. Esta perspectiva, a do Estado Mínimo, no entanto, perderia força com a mudança de governo, no ano de 2003, quando foi criado um conjunto de políticas públicas dirigidas, especialmente, a uma população rural historicamente marginalizada. Neste cenário, a Política Nacional de Extensão Rural (PNATER) é apontada, por aqueles autores, como uma espécie de “divisor de águas”, pois teria sinalizado a transição de um Estado que outrora executava e privatizava serviços públicos para um Estado fomentador de instituições públicas e privadas. A PNATER carrega consigo, portanto, elementos constitutivos de um “ambiente pluralista” na extensão rural, que consolidava a prática de contratação de diversas organizações prestadoras de serviços de extensão rural (a exemplo da EMATER/RS-ASCAR, que viria a ser contratada para executar a Chamada Pública de ATER Indígena). No sistema “pluralista institucional”, entretanto, mesmo que se firmem parcerias privadas com o objetivo de fornecer serviços de extensão rural, a participação do Estado estaria assegurada, na condição de “agente subsidiário, coordenador ou regulador de serviço” (NEUMANN; DALBIANCO; ZARNOTT, 2018, p. 22).

#### **d) Contexto político favorável à ATER**

No começo da década de 2000, a ATER indígena passava a ser um tema discutido em âmbito nacional. Fruto desse debate nasceu a necessidade de uma ATER diferenciada para os indígenas.

Pörsch, Grisa e Kubo (2018) destacam três “condicionantes” que ajudaram a criar uma atmosfera política favorável à ATER: governo Dilma Rousseff (2011-2014) e o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM); Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas (PNGATI); e governo de Tarso Genro (2011-2014), no Rio Grande do Sul.

A partir do *slogan* País Rico é um País sem Pobreza, do Governo Dilma, o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) inaugura um novo patamar institucional na condução de políticas públicas, com foco no enfrentamento da pobreza. Sob a coordenação do MDS, o PBSM reunia vinte e dois ministérios em torno de mais de

---

<sup>20</sup>A Embrater foi criada no ano de 1975 para auxiliar na difusão do pacote tecnológico, no contexto da modernização da agricultura. A entidade repassava as orientações técnicas para as Emater dos diferentes Estados e, estas, às equipes técnicas regionais e municipais (NEUMANN; DALBIANCO; ZARNOTT, 2018).

cem ações, visando três eixos: renda, acesso a serviços e inclusão produtiva, com destaque ao papel da ATER.

A PNGATI (2012) é uma política indigenista que enfatizava as relações interétnicas e relações simétricas, na perspectiva de Roberto Cardoso de Oliveira. Esta política pública teve seus precedentes vinculados ao aprendizado acumulado no desenvolvimento do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), proposto pelo grupo dos sete países mais ricos do mundo (G7), em 1991, e ao Projeto Gestão Ambiental e Territorial Indígena, fruto da ação conjunta entre o movimento indígena brasileiro, FUNAI, Ministério do Meio Ambiente (MMA), The Nature Conservancy (TNC), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF-Global Environment Facility). Também contribuiu neste processo o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), em 2008, do qual faziam parte técnicos do Ministério da Justiça e do Ministério do Meio Ambiente, representantes dos povos indígenas de todas as regiões do Brasil e representantes de organizações da sociedade civil, com a finalidade de elaborar uma proposta de Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (OLIVEIRA, 2000; PRINTES et al., 2012 apud PÖRSCH; GRISA; KUBO, 2018).

No Rio Grande do Sul, em sintonia com o PBSM, o governo Tarso Genro criava o RS Mais Igual, transferindo renda complementar às ações do Plano. Além disso, ampliava os recursos à Extensão Rural potencializando ATER aos públicos vulnerabilizados.

Ao clima político favorável à ATER, na esfera nacional e estadual, somam-se dois “desdobramentos” na esfera política que também teriam favorecido o ingresso da ATER na agenda: eventos internos ao governo, caracterizado pela movimentação de pessoas, gaúchos em particular, ocupando cargos estratégicos no MDA; e grupos de pressão (PÖRSCH; GRISA; KUBO, 2018). Basicamente, três grupos de pressão teriam desempenhado papel decisivo: Território da Cidadania Noroeste Colonial (2007-2009); comunidade indígena; e a EMATER/RS-ASCAR. O Território da Cidadania Noroeste Colonial, criado em 2007 pelo MDA<sup>21</sup>, teria sido um dos

---

<sup>21</sup>No âmbito do Programa Territórios da Cidadania (PTC), lançado em 2008, o Território da Cidadania Noroeste Colonial (TC-Norc) – que abarcava a Terra Indígena do Guarita – estava dividido em cinco setoriais: indígenas, assentados da reforma agrária, agricultores familiares, saúde e assistência social (DECKERT; ALLEBRANDT; SAUSEN, 2012).

principais grupos de pressão, na medida em que se constituiu em espaço de discussão, no qual as lideranças indígenas podiam apresentar suas demandas. Este Território estabeleceu a Setorial Indígena e o Plano de Desenvolvimento Territorial Indígena (2010). Nesse Plano, foram definidas atividades e áreas prioritárias como: água para todos (área da Saúde) e ATER para todos (área da Agricultura). Lideranças indígenas cobravam uma ATER direcionada aos interesses da comunidade e essa demanda foi encaminhada, por dentro do Território da Cidadania Noroeste Colonial, à Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário/RS e, desta, ao Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER/MDA) e à Coordenadoria Geral de Povos e Comunidades Tradicionais (CGPCT/MDA). Outro grupo de pressão que teria tido influência no processo de construção da ATER Indígena seria a comunidade indígena. Dialogando diretamente, por meio de “mecanismos de diálogo” – Colegiado do Território da Cidadania e Processo de Participação Popular (PPC) –, a comunidade indígena cobrava diretamente dos entes federativos a inclusão em políticas específicas. A EMATER/RS-ASCAR também é apontada como formadora de pressão na definição da agenda social. A entidade era cobrada por lideranças indígenas e pelos técnicos por ser a gestora dos recursos do governo do Estado e por ter Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS). Soma-se a isso o fato de a EMATER/RS-ASCAR ter tido relação próxima com o MDA, tendo, inclusive, alguns de seus empregados cedidos ao ministério.

Para completar, Pörsch, Grisa e Kubo (2018) acrescentam três “eventos específicos” que teriam contribuído, decisivamente, para colocar a questão indígena na pauta: Sala de Situação do PBSM; Informações Técnicas (IF) da FUNAI; e Acordo de Cooperação Técnica MDA, MDS, SDR e EMATER/RS/ASCAR (2012).

A Sala de Situação do PBSM discutia as ações em três instâncias decisórias e gerenciais: Comitê Gestor, onde atuavam ministros do MDS, Fazenda, Planejamento e Casa Civil; Grupo Interministerial de Acompanhamento (GIA), com ação de representantes de todos os ministérios envolvidos com o PBSM; e as Salas de Situação, dentre elas, a Sala de Situação dos Povos e Comunidades Tradicionais, onde atuavam representações das áreas técnicas e decisórias dos ministérios, responsáveis por gerir e dar um tratamento às informações que iriam subsidiar as decisões tomadas no âmbito do GIA e do Comitê Gestor.

A Informação Técnica (IT) Nº 094/CGETNO/2012, emitida em 17 de julho de 2012 pela Coordenação Geral de Promoção ao Etnodesenvolvimento (CGETNO) da FUNAI, a pedido da Sala de Situação do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais do MDS, teria subsidiado a decisão dos representantes do MDS, MDA e FUNAI a respeito das áreas e do número de famílias a serem atendidas pelo Programa. Inicialmente, as três instituições chegaram ao consenso de que as áreas deveriam estar inseridas nos 41 municípios com maior número absoluto de indígenas extremamente pobres no meio rural, levando-se em consideração também a facilidade de logística para a implementação do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. Posteriormente, as instituições também definiram que as 12 mil famílias a serem atendidas<sup>22</sup>, nos 41 municípios, deveriam estar nas áreas dos 16 Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI's), definidos como prioritários no Plano Emergencial de Saúde e SAN Indígenas, haja visto que eles continham o maior número absoluto de mortalidade infantil evitável em 2011. No Rio Grande do Sul, a Coordenação Regional da FUNAI de Passo Fundo e o Distrito Sanitário Especial Indígena (DSEI/SESAI) Interior Sul indicaram os municípios de Cacique Doble, Charrua, Redentora, Tenente Portela e Erval Seco para serem incluídos na Chamada Pública, contemplando quatro Terras Indígenas: Cacique Doble, Ligeiro, Guarita e acampamento Passo Grande do Rio Forquilha. No mesmo ano, a Informação Técnica Nº 131/CGETNO/2012, elaborada pela FUNAI a pedido da SESAN/MDS, reafirmava a decisão quanto ao número de famílias a serem incluídas e fazia menção às orientações da Comissão Nacional de Políticas Indigenista, I Conferência Nacional de ATER (2012) e à PNGATI. Indo mais além, a IT da FUNAI informava que, em todos os Estados incluídos na chamada, haviam entidades de ATER com experiência de trabalho junto aos povos indígenas, na temática do “desenvolvimento” rural sustentável. Sobre o Estado do Rio Grande do Sul, a IT informava:

A EMATER tem experiência e tradição de apoio aos povos indígenas, tendo desenvolvido políticas específicas de desenvolvimento rural sustentável, a exemplo do “Rio Grande do Sul Rural – RS Rural” (entre 1999-2002, durante o Governo de Olívio Dutra). Atualmente, o estado está bastante engajado no combate à extrema pobreza, tendo criado o “RS mais Igual”, que dialoga diretamente com o PBSM. (...). Além disso, o estado possui um

---

<sup>22</sup>A Informação Técnica Nº094/CGETNO/2012 apontava 65.275 indígenas em situação de extrema pobreza, no espaço rural brasileiro. A proposição inicial da FUNAI, consensuada com MDA, foi atender, por meio de editais de chamadas públicas, 12 mil famílias do total.



Conselho Estadual dos Povos Indígenas (FUNAI, 2012b, p. 7 apud PÖRSCH; GRISA; KUBO, 2018, p. 17).

As duas IT da FUNAI, portanto, teriam sido fundamentais para convencer o grupo da Sala de Situação do PBSM sobre a necessidade de uma chamada pública. Nesses dois documentos, a FUNAI informava sobre a população, perfil produtivo, desafios, estratégias, potencialidades e dinâmicas dos povos e Terras Indígenas, do âmbito das 12 mil famílias.

O Acordo de Cooperação MDA/MDS/SDR/EMATER/RS-ASCAR, de 12 de julho de 2012, publicado no Diário Oficial da União em 26 de julho de 2012, disponibilizava a seis mil famílias de agricultores familiares, por meio do Programa de Fomento, R\$ 2.400,00 para ações de inclusão produtiva rural do âmbito do PBSM, no prazo de dois anos. Um Termo Aditivo ao Acordo foi assinado em 18 de julho de 2013, aumentando o prazo para mais dois anos e o número total de famílias, onze mil. Somente nesta segunda etapa do acordo, conforme mencionado anteriormente, foram incluídas 1.500 famílias indígenas. Ao estrear no Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), por meio do Acordo de Cooperação, a EMATER/RS-ASCAR teria alcançado avaliação positiva e respaldado suas ações de ATER junto ao público da “extrema pobreza”. O desempenho, conforme sugerem Pörsch, Grisa e Kubo (2018), teria deixado o MDA confiante de que a EMATER/RS-ASCAR fosse capaz de atender os requisitos de uma Chamada de ATER Indígena e isso teria motivado o ministério a publicar o edital. Em parte, a EMATER/RS-ASCAR dissipava a preocupação do MDA que, internamente, torcia para que desse certo a “chamada pública”, recente instrumento jurídico implantado em 2010, por meio da Lei de ATER (Lei nº 12.188 de 11 de janeiro de 2010). O receio do MDA se justificava pelo baixo sucesso das contratações no país.

Decorrente deste processo, em que se sobressaíram, nos anos 2000, a atuação dos grupos de pressão e a atmosfera política favorável à inclusão da ATER na agenda, o MDA lançaria o Edital nº 001/2013, composto de dois lotes: lote 01 para o atendimento a 1.500 famílias indígenas, no Mato Grosso, e lote nº 02, voltado ao atendimento de 1.500 famílias indígenas no Rio Grande do Sul. A EMATER/RS-ASCAR foi a única concorrente para o lote nº 02, tendo sido aprovada.

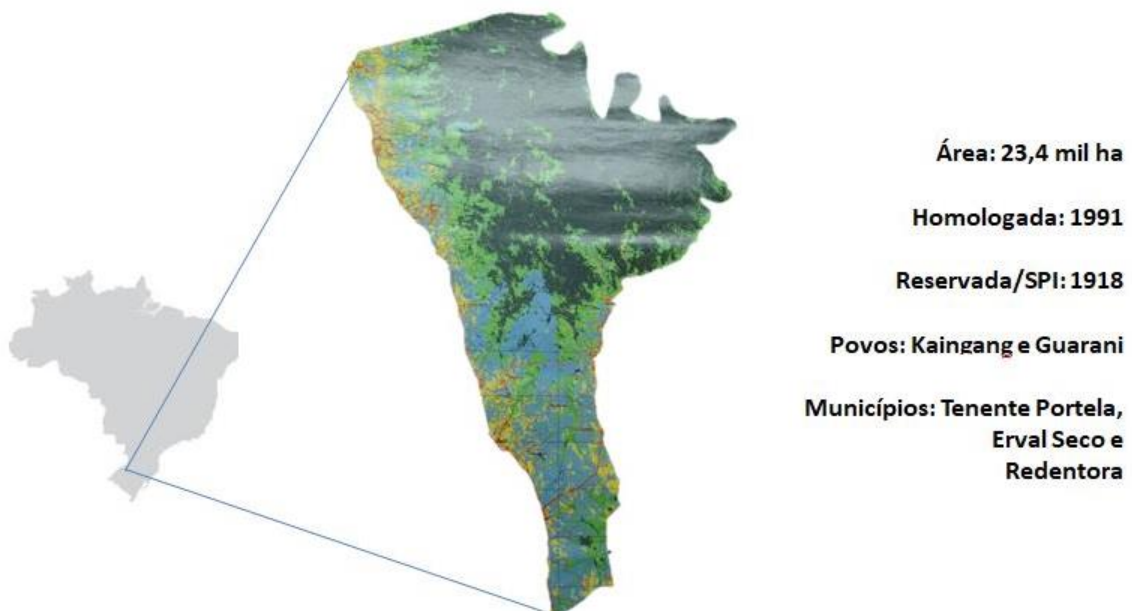
A primeira Chamada Pública de ATER para povos indígenas no Brasil, incluía, portanto, conforme haviam sugerido a Coordenação Regional da FUNAI de Passo

Fundo e o Distrito Sanitário Especial Indígena (DSEI/SESAI) Interior Sul, as Terras Indígenas Cacique Doble, Ligeiro, acampamento Passo Grande do Rio Forquilha e, objeto deste estudo, Guarita.

### 3.1 LOCALIZAÇÃO DA TERRA INDÍGENA GUARITA

A Terra Indígena Guarita está localizada em faixa de fronteira, entre o Rio Grande do Sul e a Argentina. A área foi oficializada pela Diretoria de Terras e Colonização, em 1917, vindo a aparecer nos relatórios oficiais a partir de 1918 (WISNIEWSKI, 2011). Atualmente, encontra-se homologada (REG CRI e SPU por Decreto s/n – 05/04/1991) e abrange 23,4 mil hectares, do Bioma Mata Atlântica, onde vivem dois povos indígenas, Kaingang e Guarani. Esta terra indígena abarca áreas de três municípios, Erval Seco, Redentora e Tenente Portela, conforme indicado na Figura 1.

Figura 1 – Mapa do Brasil, com destaque para a Terra Indígena Guarita, RS, Brasil



Fonte: Elaborado pela autora a partir do mapa da Terra Indígena Guarita, produzido pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí).

A formação da Terra Indígena Guarita estaria vinculada ao contexto da política de imigração. No Estado do Rio Grande do Sul, a política de imigração do

século XIX ocorreu em dois momentos: 1824, quando chegam os primeiros alemães à colônia de São Leopoldo, e a partir de 1860, quando imigrantes europeus se dispersam por todo o território rio-grandense. As terras que os governantes tinham em mente para ampliar a área de colonização e “desenvolver” a Província estavam ocupadas pelos povos indígenas. Em meio à violência dos conflitos entre índios e colonos, o aldeamento pareceu ser a melhor alternativa para o governo (WISNIEWSKI, 2011). A versão brasileira de *apartheid* foi confinando a liberdade das famílias indígenas em aldeamentos. “A estratégia era reunir o número máximo de indígenas num único território e catequizá-los” (EMATER/RS-ASCAR, 2013, p. 8).

O SPI orientou no processo de aldeamento, vindo a instalar um de seus postos oficiais no local, no ano de 1941. De acordo com a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), conduzida pelo deputado Jader de Figueiredo, da década de 1960, a presença do SPI na Terra Indígena Guarita, vinculada à 7ª Inspetoria (IR-7-RGS), foi desastrosa.

O “tronco” era, todavia, o mais encontrado de todos os castigos, imperando na 7ª Inspetoria. Consistia na trituração do tornozelo da vítima, colocado entre duas estacas enterradas juntas em ângulo agudo. As extremidades, ligadas por roldanas, eram aproximadas lenta e continuamente. (...) Isso porque, de maneira geral, não se respeitava o indígena como pessoa humana, servindo homens e mulheres, como animais de carga, cujo trabalho deve reverter ao funcionário (BRASIL, 1967).

Em outro trecho do documento, o deputado Figueiredo descreve o que viu na Terra Indígena Guarita:

Em Guarita (IR-7-RGS), por exemplo, seguimos uma família que se escondia, fomos encontrar duas criancinhas sob uma moita tendo as cebecinhas quasi completamente apodrecidas de horrosos tumores provocados pelo berne, parasita bovino. Enquanto nos adentrávamos na mata, o capitão indígena, em todos os Postos, um laçao a serviço do Chefe, ao que sabemos, procurava nos demover dizendo-nos não haver ninguém (BRASIL, 1967).

O indígena, que seria a razão de ser do SPI, tornou-se “vítima de verdadeiros celerados” que lhe negaram um mínimo de condições de vida “compatível com a dignidade da pessoa humana”. Chefes e funcionários do SPI, prossegue o Relatório Figueiredo, teriam praticado “orgia administrativa”, dilapidado o patrimônio indígena

para venda de gado e madeira, arrancado dinheiro da Renda Anual do Patrimônio Indígena, praticando tortura, cárcere privado e trabalho escravo.

Atualmente, no campo político da majoritária etnia Kaingang, a Terra Indígena Guarita é dividida em Setores: ABC, Bananeiras, Capoeira dos Amaros, Capinzal, Estiva, Esperança, São João do Irapuá, Katiu Gria, Km 10, Laranjeiras, Linha Claudino, Linha São Paulo, Linha Mó, Mato Queimado, Missão, Pau Escrito, Pedra Lisa e Três Soitas. A etnia Guarani, em menor número, está concentrada no Setor Gengibre.

O sistema de produção praticado pela maioria dos Kaingang assemelha-se, de acordo com diagnóstico da EMATER/RS-ASCAR, ao dos agricultores familiares que vivem no entorno da Terra Indígena Guarita: monocultura extensiva (soja, milho, feijão); uso de insumos industriais; mecanização; e cultivo realizado em parceria com agricultores da região. A concessão de uso de uma determinada área é definida por critérios internos. As famílias enquadradas na condição de “extrema pobreza” possuem área limitada, entre 0,01 a cinco hectares, onde se encontram horta/roça e pequenos animais.

A mobilidade espacial, muitas vezes, ocorre em função dos serviços oferecidos, a exemplo do Programa Minha Casa Minha Vida e do Programa Luz Para Todos, este inaugurado na Terra Indígena Guarita, no dia 19 de Abril de 2006, com a presença do presidente Luiz Inácio Lula da Silva:

[...] Comemoramos, sobretudo, o fato de que no Brasil de hoje, um país que efetivamente está se transformando num país de todos os brasileiros e brasileiras, o índio não é mais lembrado apenas no dia 19 de abril: 365 dias por ano, nesses últimos três anos, o índio tem sido lembrado como cidadão brasileiro, um cidadão com direito à terra, educação, saúde, luz, energia e muita dignidade. Apenas nessa terra indígena do Guarita, sete mil brasileiros das etnias Kaingang e Guarani contam agora com o milagre da luz elétrica. Ao todo, 25 mil índios já foram beneficiados no programa Luz para Todos, que já tirou da escuridão 2 milhões e 800 mil brasileiros. O nosso compromisso é terminar com a escuridão para 12 milhões de brasileiros até 2008 (AGÊNCIA BRASIL, 2006).

De acordo com a Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), vinculada ao Ministério da Saúde, haviam 6.400 habitantes vivendo na Terra Indígena do Guarita no ano de 2018.

### 3.2 IMPLEMENTAÇÃO DA CHAMADA DE ATER INDÍGENA E FOMENTO: UM “DOCE” EFÊMERO NA VIDA DO ÍNDIO

A EMATER/RS-ASCAR teve aprovada pelo MDA, por meio de chamada pública, sua *Proposta Técnica: Chamada Pública para Seleção de Entidades Executoras de Assistência Técnica e Extensão Rural para Acompanhamento de Famílias Indígenas em Situação de Extrema Pobreza*, tendo sido selecionada para executar, no período de 2013 a 2015, a primeira Chamada Pública de ATER Indígena no Brasil, associada ao Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, do âmbito do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM).

O primeiro desafio que se colocava à EMATER/RS-ASCAR dizia respeito à formação da equipe indígena. A antropóloga da instituição e coordenadora estadual da chamada pública, Mariana de Andrade Soares relata, em Fleck et al. (2019) que, inicialmente, a diretoria da instituição reuniu-se com os extensionistas rurais que já trabalhavam com indígenas. Nesse encontro, foram enfatizadas duas questões: a necessidade de se formar uma equipe específica para executar a chamada pública, bem como a importância do aporte financeiro do Fomento, a fundo perdido. Posteriormente, a diretoria da EMATER/RS-ASCAR teria aberto oportunidade de transferência interna às equipes indígenas e, por fim, contratou novos profissionais, provenientes das áreas agrária e social.

Evidentemente que, pra contratação desses técnicos, todos eles fizeram processo seletivo, pra atuar na Emater, mas nenhum deles tinha consciência de que iriam ser desafiados a trabalhar com o público específico que são os povos indígenas. Então, contratamos esta diversidade de técnicos, engenheiro agrônomo, técnico agrícola, que já é quadro mais característico da Emater. Procuramos ter biólogos, pedagogos, sociólogo, nutricionistas. E a partir disso, nós começamos a fazer a capacitação desses técnicos. Num primeiro momento, o próprio Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Ministério de Desenvolvimento Social fizeram uma capacitação de 40 horas. Essa capacitação era mais para informar e nivelar informações sobre as políticas públicas (Entrevistada da EMATER/RS-ASCAR, 2015).

Uma questão significativa, que também está relacionada à formação da equipe de ATER, diz respeito à indicação, feita pelo MDA, no contrato. O ministério sugeria a participação, preferencial, em cada equipe, de, no mínimo, um(a) técnico(a) indígena de nível médio, proveniente das etnias beneficiárias, ou de, no mínimo, um(a) indígena dessas etnias, com ou sem escolaridade formal. A

EMATER/RS-ASCAR considerou importante a distinção feita pelo MDA e, embora não tenha sido obrigada a fazê-lo, consultou as lideranças indígenas, em busca de técnicos que pudessem compor a equipe, uma vez que a instituição não dispunha, em seu quadro funcional, de pessoas autodeclaradas indígenas. Resultante desse processo, três indígenas passaram a compor a equipe, vinculada à Terra Indígena Guarita<sup>23</sup>. Esse grupo inaugurou o escritório, localizado no centro do município de Tenente Portela, onde passou a funcionar a sede da primeira e exclusiva Unidade Indígena (UIN) da EMATER/RS-ASCAR<sup>24</sup>.

Dessa equipe, pouco mais da metade dos profissionais, sendo três deles indígenas, foram vinculados à Terra Indígena Guarita. Extensionistas indígenas e não indígenas executavam exatamente as mesmas atividades dentro da UIN. A diferença entre eles, que agilizou, em grande medida, o deslocamento da equipe pelo interior da terra indígena e o desenvolvimento das atividades individuais e coletivas, devia-se ao fato de que os técnicos indígenas, eles próprios nascidos e criados na Terra Indígena Guarita, conheciam, em profundidade, o local e seus moradores.

“Queremos ter mais índio dentro do projeto, porque nós também temos índio estudando”, reivindicava, em 2015, uma liderança Kaingang. Na época, um representante do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em visita à Terra Indígena Guarita, disse que aquela demanda já estava na pauta das discussões que ocorriam em Brasília, no âmbito da Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI). A expectativa do MDA, para as próximas chamadas públicas, era aumentar o percentual de 30% para a representação indígena, sem esquecer da representação de mulheres e jovens.

O que ocorre que é que todas as decisões sobre as políticas públicas, que serão disponibilizadas para os povos indígenas em nível nacional, ela é discutida em alguns comitês. Um dos mais importantes é a CNPI [Comissão Nacional de Política Indigenista], que delibera junto com uma bancada indígena, de representação nacional, quais são as prioridades quanto à participação destes indígenas. Na execução, nós colocamos nesta primeira chamada pública, e diga-se de passagem o Rio Grande do Sul foi o primeiro

---

<sup>23</sup>O número total de técnicos, nas quatro Terras Indígenas, chegou a 20, dos quais seis eram indígenas - cinco Kaingang e um Guarani (FLECK et al., 2019).

<sup>24</sup>A partir de 2015, com a ascensão de José Ivo Sartori ao governo do Estado do Rio Grande do Sul e, a partir de 2016, com o vice-presidente Michel Temer tendo assumido a presidência República, após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, a Unidade Indígena (UIN) da Emater/RS-Ascar teve a maior parte de seus extensionistas remanejados para escritórios municipais. Permaneceram, na UIN, quatro extensionistas.

Estado a ser beneficiado com esta política pública que é extremamente inovadora, nós exigimos que 30% dos técnicos a serem contratados pela Emater fossem indígenas da comunidade beneficiária. Foi um êxito. Então, nossa intenção é ampliar a participação indígena, já que muito desta representação têm se qualificado em universidade, se formado em engenheiros, biólogos, e muitas várias cadeiras. Então, nós esperamos, sim, nas próximas chamadas, estarmos ampliando prum percentual maior que 30% e, também, com participação de mulheres e jovens (Entrevistado do MDA, 2015).

A primeira capacitação, dirigida à equipe de extensionistas da Emater/RS-Ascar, ocorreu entre os dias 02 a 06 de setembro de 2013, em Passo Fundo. A equipe participou do *Curso de Orientação dos Agentes de ATER para Atuação no Plano Brasil Sem Miséria (PBSM)/ ATER Indígena*, com carga horária de 40 horas. O curso foi promovido pela Secretaria da Agricultura Familiar do MDA, por meio do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER/SAF). O conteúdo programático foi dividido em nove módulos: a) reflexão sobre a extrema pobreza e as raízes históricas da desigualdade; b) estratégias do Governo Federal para superação da extrema pobreza no rural; c) instrumentos de execução das políticas; d) políticas públicas para o PBSM: políticas de inclusão social e políticas de inclusão produtiva; e) histórico da ATER – uma reflexão; f) passo a passo na abordagem – concepções pedagógicas; g) introdução ao Sistema Siga Livre; h) planejamento e orientação; i) processo de avaliação.

Em Tenente Portela, a equipe da Unidade Indígena (UIN) iniciou o trabalho fazendo, no período de 16 a 27 de setembro, a “leitura da paisagem” e a elaboração de mapas, referentes aos Setores da Terra Indígena Guarita. A atividade visava reconhecer o território. A equipe de extensionistas também foi ao encontro da secretaria municipal de Assistência Social de Tenente Portela, Redentora e Erval Seco, a fim de solicitar a lista dos beneficiários do Programa Bolsa Família, inscritos no CadÚnico.

No mês seguinte, no dia 08 de outubro, a UIN participou da segunda capacitação. A atividade *Trilha dos Sentidos* foi acompanhada pela equipe de comunicação da EMATER/RS-ASCAR, um cinegrafista e a jornalista e também autora deste trabalho de pesquisa. Todos dirigiram-se a uma área de mata nativa, dentro da terra indígena. Posicionados em círculos, cada um deles retirava seu sapato do pé direito. Em seguida, o colega posicionado do lado esquerdo, tentava calçar o sapato deixado pelo parceiro. A numeração do próprio sapato dificilmente

era compatível com a numeração do sapato alheio, revelando o quanto era difícil, por vezes, desconfortável, “calçar o sapato do outro”, figura de linguagem frequente entre os extensionistas quando desejam falar sobre alteridade. Em outra dinâmica, em que se desejava falar sobre confiança, o grupo foi dividido em duplas. De olhos vendados, um integrante da dupla se aventurava pela mata, explorando, com o tato, a textura das folhas, dos galhos, das pedras. Às cegas, a travessia pelo terreno desconhecido pode ser desenvolvida em segurança, graças ao parceiro que estava de olhos bem abertos e guiava o outro, que não enxergava coisa alguma. O preconceito foi outro tema abordado durante aquele dia de capacitação. Individualmente, os extensionistas eram convidados a escrever no papel um de seus preconceitos e, em seguida, dirigiam-se até o centro do círculo, jogando o papel em uma pequena fogueira. Simbolicamente, o extensionista expressava sua motivação, que era a de assumir uma postura crítica em relação aos preconceitos que carregava consigo e, na medida do possível, poderia desfazer-se deles.

No dia seguinte, 09 de outubro, a antropóloga da EMATER/RS-ASCAR e coordenadora estadual da chamada pública, Mariana de Andrade Soares, esteve à frente da capacitação sobre *Retrospectiva Histórica dos Povos e Cultura Indígena*.

A primeira reunião visando apresentar a chamada pública às lideranças indígenas ocorreu no dia 10 de outubro de 2013, pela manhã no Setor Km 10 e, à tarde, no Setor Gengibre. No âmbito dos comitês locais, os primeiros encontros ocorreram no dia 04 de novembro e visavam à seleção de famílias, incluindo aquelas que não constavam na lista das secretarias municipais de Assistência Social. A definição das famílias, no entanto, obteve validação no dia 25 de abril de 2014, durante reunião entre extensionistas da UIN e lideranças da Terra Indígena Guarita.

De acordo com a divisão administrativa da EMATER/RS-ASCAR, cada uma das quatro Terras Indígenas esteve vinculada, no âmbito da administração regional, a um respectivo Escritório Regional (ESREG), com sede em Erechim, Frederico Westphalen, Ijuí e Passo Fundo. Desse modo, a equipe de extensionistas que atendeu a Terra Indígena Guarita recebeu, no âmbito regional, apoio técnico dos ESREGs localizados nas cidades de Ijuí e Frederico Westphalen. Todos os ESREGs, no entanto, estão subordinados à administração Central da EMATER/RS-ASCAR, com sede na capital, Porto Alegre, de onde partiu a coordenação da Chamada de ATER Indígena, encomendada pelo MDA para ser executada nas quatro Terras Indígenas.



Figura 2 – Chamada pública de ATER indígena lote 02/RS

LOTE 2- RIO GRANDE DO SUL				
ESREG	MUNICÍPIOS	TERRA INDÍGENA	Nº DE FAMÍLIAS	BENEFICIÁRIOS
Erechim	Charrua	Ligeiro	403	1.500
Frederico Westphalen	Erval Seco	Guarita	41	
Ijuí	Redentora		825	
	Tenente Portela		481	
Passo Fundo	Cacique Doble	Cacique Doble	183	
		Passo Grande	21	
			1.954	

Fonte: EMATER/RS-ASCAR.

A “maior dificuldade” na relação das equipes indígenas de ATER com as lideranças políticas indígenas teria sido causada em função dos critérios de seleção das famílias. Em certa medida, a política pública retirava do cacique o poder de gerenciar o recurso, fazendo emergir um clima de tensão.

(...) todas as lideranças Kaingang reivindicaram o seu direito de escolha das famílias e da definição quanto ao destino do recurso do Fomento. Por outro lado, famílias que não foram selecionadas, por não possuírem os critérios de enquadramento, também questionaram se as lideranças políticas não foram responsáveis pela definição dos beneficiários (FLECK et al., 2019, p. 228).

Para ser enquadrado na chamada pública, o beneficiário deveria estar inscrito no Cadastro Único (CadÚnico) da Assistência Social e ter renda *per capita* até R\$ 70,00<sup>25</sup>, condição de quem é “extremamente pobre”. O beneficiário também necessitava ter em mãos a Declaração de Aptidão (DAP) ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Esses critérios colocaram a EMATER/RS-ASCAR diante de um problema que não havia sido previsto no contrato, ou seja, várias famílias não dispunham dos documentos exigidos pelo MDA. O problema foi solucionado por meio de Mutirões de Documentação da Trabalhadora Rural, organizado pela Delegacia Federal do MDA no Rio Grande do Sul, nas áreas indígenas.

<sup>25</sup>Atualmente esse valor é R\$ 89,00.

A gente precisava desta documentação pra poder tocar este projeto. Então, como a maioria não tinha, foi feito tanto a DAP como documentos pessoais, né, CPF, carteira de identidade, carteira de trabalho (...) a gente procurou fazer tudo o que podia (...) e ainda tem muita gente que ainda não tem documento (Entrevistada da EMATER/RS-ASCAR, 2015).

O problema gerado pela falta de documentos também aparece no relato de outro extensionista:

(...) inclusive, muitos deles não tinham nem Bolsa Família, nem tinham cadastro (...) a maioria não tinha DAP. A gente teve que pegar o computador e ir pra dentro da reserva fazer DAP (Entrevistado da EMATER/RS-ASCAR, 2015).

Na Terra Indígena Guarita, nem todas as famílias puderam acessar a chamada pública. A política pública estava destinada a um grupo de 885 beneficiários. Recaiu sobre os extensionistas da Unidade Indígena (UIN) o ônus de informar – e frustrar – aquela comunidade que muitas famílias seriam excluídas do processo. Contudo, desde o primeiro contato, em 2013, os extensionistas deixaram claro quem eles eram, a serviço de quem estavam atuando e o que teriam a oferecer em nome do governo.

Eles mostraram na parede tudo o que iam fazer. O nome dos projetos, das coisa que podia comprar. Uns fizeram até padaria. Eles explicava bem (...) fizeram quatro reunião e a visita na casa da família, quantas vez! Eles vinham bastante ver como estava as galinhas, perguntavam como tava o projeto (Entrevistada Kaingang, 2015).

A prestação de serviços de ATER deveria contemplar as seguintes atividades individuais: mobilização e seleção das famílias; diagnóstico da Unidade de Produção Familiar; elaboração do Projeto de Estruturação Produtiva familiar; acompanhamento e orientação técnica e atualização do diagnóstico. Por sua vez, as atividades coletivas contratadas foram as seguintes: oficina para diagnóstico da situação em que se encontravam as comunidades indígenas; orientação para qualificação da produção e acesso às políticas públicas; avaliação intermediária, no fim do primeiro ano de execução da chamada pública; avaliação final das atividades, na perspectiva dos beneficiários.

No cronograma desenvolvido pela UIN, constam as atividades individuais e coletivas deveriam ter no horizonte os aspectos descritos abaixo:

- a) identificar os atores envolvidos, refletindo e agindo sobre suas relações na comunidade indígena, no sentido de potencializar seu modo de vida em acordo com seus hábitos e costumes;
- b) ATER dialógica, o diálogo construtivo, deveria ser a premissa básica a ser adotada pelo extensionista, tanto na relação com o público indígena quanto na relação com entidades parceiras; o extensionista deveria esforçar-se para alcançar o diálogo intercultural, em que prevalecesse uma relação simétrica entre a sua cultura e a cultura do indígena, de modo que ambos pudessem exercer o ato de falta e de escuta;
- c) metodologias participativas, com ênfase nos princípios e técnicas do Diagnóstico Rural Participativo (DRP) seriam priorizadas;
- d) relativizar a lógica temporal do relógio do extensionista, a fim de respeitar o tempo e o ritmo dos indígenas, ouvir e aprender com eles;
- e) conhecer e respeitar a organização social e política, contudo, evitar restringir o diálogo apenas com as lideranças indígenas, buscando, ao contrário, interagir com toda a comunidade indígena;
- f) Guarani e Kaingang são povos diferentes, que se organizam social e politicamente de modos distintos e essa diferença deveria ser levada em consideração pelos extensionistas, devendo se adaptarem à dinâmica social e política de cada povo;
- g) a inclusão de jovens seria um desafio mais facilmente de ser alcançado se ganhasse o reforço das escolas, onde atuam professores indígenas e não indígenas, por sua vez, o desafio de incluir as mulheres indígenas implicaria na garantia da sua participação, protagonismo e apoio à auto-organização;
- h) os técnicos indígenas, integrantes da equipe de extensionistas, deveriam contribuir para a mediação cultural na relação com as famílias indígenas, orientando e zelando pelo diálogo intercultural, todavia, seria importante manter em mente que ocorreriam frustrações, na medida em que muitas demandas e expectativas vindas à tona em função do diálogo, extrapolariam os limites da ação que estava em curso e, portanto, não poderiam ser respondidas pelos extensionistas;
- i) o desafio de prestar serviços de ATER e de fomento para famílias indígenas em situação de extrema pobreza iria muito mais além da

superação de preconceitos e da relativização do conceito de pobreza, dependeria da capacidade de os extensionistas da EMATER/RS-ASCAR assessorar a garantia do protagonismo indígena, fortalecendo suas redes sociais de intercâmbio entre comunidades indígenas, resgate de fazeres e saberes tradicionais e a apropriação de tecnologias inovadoras e sustentáveis (EMATER/RS-ASCAR, 2013).

A carga horária (8h ou 16h) para execução das atividades coletivas, bem como o número mínimo e máximo de participantes e a meta a ser alcançada, levando-se em conta o número de beneficiários envolvidos, planejados com o MDA, não dialogava com a forma de organização coletiva da comunidade indígena. Na Terra Indígena Guarita, as lideranças exigiram a realização de uma atividade coletiva em cada um dos 17 Setores (aldeias), independentemente do número de beneficiários (FLECK et al., 2019). Ao atender a solicitação das lideranças indígenas, a equipe da UIN acumulou uma sobrecarga de trabalho, na medida em que realizou mais atividades coletivas do que o número contratado pelo MDA.

No cronograma definido pelo MDA, o tempo previsto para que os indígenas definissem seus projetos foi insuficiente. Este descompasso, entre o ritmo planejado pelos teóricos de Brasília e o ritmo da tomada de decisão pelos indígenas, também resultou em trabalho extra para a Unidade Indígena (UIN).

Você tinha até o dia tal para fazer o projeto, entendeu? E, às vezes, tu tinha quase 100 famílias pra atender. Às vezes, tu passava na casa, ia na outra, na outra, na outra... na outra e aí tu acabava, tu tinha que fazer o projeto naquele dia (...) muitos deles, que tiveram tempo de pensar depois, mudaram o projeto (...), às vezes, a gente acabava se estressando com isso, porque tu tem que trabalhar dobrado. O ruim não é fazer, o ruim é tu desfazer (...) É o nosso trabalho, como é que tu vai dizer que não? São coisas relevantes, mas que não aparecem, são os detalhes que mudam o andar da carroagem (Entrevistado da EMATER/RS-ASCAR, 2015).

Por meio do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, o governo federal almejava satisfazer dois principais objetivos, estimular a geração de trabalho e renda com sustentabilidade; e promover a segurança alimentar e nutricional dos beneficiários.

Para tornar-se um beneficiário do Fomento, o indígena manifestava livremente sua adesão ao programa e declarava que a família estava inscrita no CadÚnico para Programas Sociais do Governo Federal e encontrava-se em situação

de extrema pobreza. A família que aderiu ao Programa se comprometia a realizar, com a orientação do técnico da assistência técnica e extensão rural, as etapas que compõem o Projeto de Estruturação Produtiva, elaborado em comum acordo entre a família e o técnico.

A transferência dos recursos financeiros dependeria, então, da assinatura de um Termo de Adesão, referente à elaboração do projeto e da execução, de forma satisfatória por essa família, das etapas previstas no projeto. A elaboração do projeto seria, portanto, etapa obrigatória para o recebimento dos recursos.

O recurso financeiro chegava em duas etapas. A primeira parcela no valor de R\$ 1.400,00 era liberada após o técnico de extensão rural incluir, no sistema eletrônico do MDA, o Termo de Adesão assinado e apresentar o Projeto de Estruturação Produtiva da unidade produtiva familiar. A liberação da parcela seguinte, R\$ 1.000,00, dependeria dos laudos de acompanhamento feitos pelo técnico, com base nas visitas de acompanhamento e orientação técnica à família beneficiária, atestando que as etapas do Projeto de Estruturação Produtiva estavam sendo cumpridas de forma satisfatória. O poder de habilitar ou não o pagamento da segunda parcela era, portanto, exercido pelo extensionista rural, o “juiz”, na analogia utilizada para esclarecer as regras do MDS: cartão verde, apto; cartão amarelo, não apto; cartão vermelho, excluído (FLECK et al., 2019, p. 239). As regras foram bem incorporadas, conforme expressa a entrevistada Kaingang:

Eles disseram que se aplicassem bem o dinheiro nas coisas nós ia fica o ano que vem. E vieram ver, apresentem as notas pra eles. (...) E foi bom pra mim, porque me ajudou bastante (Entrevistada Kaingang, 2015).

Na Terra Indígena do Guarita, as cinco áreas que mais demandaram fomento, a pedido dos indígenas, foram categorizadas pela Unidade Indígena (UIN) da seguinte maneira: pequenas construções (80%)<sup>26</sup>; aves (70%); suínos (58%); bois de serviço/novilhas (54%); horta doméstica (40%) e equipamentos (40%).

A antropóloga da EMATER/RS-ASCAR, e coordenadora da chamada pública, Mariana de Andrade Soares, em sua avaliação desta experiência, reforça a “liberdade de escolha”, oportunizada pelo Programa de Fomento:

---

<sup>26</sup>Destaca-se o “galichique”, pequena construção de madeira dividida em duas partes para abrigar aves, em um lado, e suínos, no outro.

Neste sentido, entendemos que o Programa de Fomento agregou uma questão também pedagógica, a partir da qual cada família indígena pode experimentar a liberdade de escolha e implementação do seu projeto, ou seja, a garantia da sua participação e do seu controle social (FLECK et al., 2019, p. 241).

Para elaborar o projeto, o técnico ouvia as “aspirações” do seu assistido, alertando-o, no entanto, que era possível “sonhar”, mas o sonho deveria ser contido dentro do limite de R\$ 2.400,00. No começo, havia desconfiança de ambas as partes.

Eu, particularmente, no começo, tinha medo que não ia ser muito bem investido (...) que ia ter uma percentagem menor de investimento (Entrevistado da EMATER/RS-ASCAR, 2015).

Eu tinha dúvida, um pouco, né? Será que vai dar certo ou será que... tão mentindo, o governo tá mentindo? (Entrevistado Guarani, 2015).

O recurso do Programa de Fomento representou uma experiência inédita para os beneficiários. O dinheiro, operado por meio do Cartão Bolsa Família, era depositado diretamente na conta do beneficiário. O governo federal, portanto, se utilizava da mesma estrutura de pagamento do Programa Bolsa Família. Os recursos financeiros eram transferidos sem a exigência do seu reembolso. A Caixa Econômica Federal era o agente operador do Programa e/ou agência lotérica previamente informada à família pelo agente de ATER. Todavia, o benefício do Fomento pode ser acessado uma única vez, tendo em vista que o seu recorte de renda é a extrema pobreza e não “apenas” a pobreza. Essa condição inviabilizou a formulação de aporte financeiro a novos projetos, deixando sem perspectivas os beneficiários.

O transitório, o curto prazo, o projeto “piloto”, a ausência de uma política pública perene, operada por uma burocracia estatal que funcionasse por dentro da comunidade, incomodavam pessoas da comunidade indígena, ao ponto de uma liderança política da época comparar, durante entrevista, a política pública a um doce que o governo coloca na boca do índio para, depois, tomá-lo de volta.

Eu acho... eu acho que... o projeto não poderia ser piloto, né? Parece que o governo só experimenta e dá o pirulito e tira dos outros (Entrevistado Kaingang, 2015).

Ao constatar a apreensão da comunidade indígena, frente à incerteza na oferta de ATER e de fomento, um representante do MDA disse às lideranças e comunidade Kaingang, durante encontro realizado no dia 07 de maio de 2015, no Setor Km 10, da Terra Indígena Guarita, quais eram os planos da parte do MDA.

Sim, houve uma angústia muito grande por parte das lideranças, temendo que o projeto, em 31 de dezembro, finalizasse e que nós não déssemos continuidade. Essa continuidade vai ocorrer, a assistência técnica, ela é continuada, sendo que, dentro do bojo da chamada pública, nós trouxemos alguns programas, dentre eles, o Fomento. As famílias que receberam o Fomento da primeira vez, ainda não há uma garantia de que vai haver uma continuidade de Fomento, isso tá sendo discutido dentro da Sala de Situação. Mas, com certeza, o programa de assistência técnica e extensão rural vai continuar e, caso não seja casada com o Fomento, nós vamos estudar quais políticas públicas disponíveis para este público que possam, não substituir, mas dar continuidade a esse projeto que se finda, agora, em dezembro, com o Fomento (Entrevistado do MDA, 2015).

Também participaram do encontro, no Setor Km 10, integrantes da cúpula nacional da FUNAI e da equipe de projetos indígenas da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo (SDR). Durante sua fala, um dos representantes da SDR, cobrou do governo federal políticas estruturantes, de longo prazo, capazes de dissipar incertezas geradas pelas chamadas públicas:

O Estado é de todos. O Estado não é de quem está na administração de plantão. O Estado é da sociedade. Por isso é o momento de darmos um grande salto e criarmos uma lei de política nacional de atendimento aos indígenas e não por chamada pública. Precisamos de uma ação de longo prazo, precisamos de garantias, precisamos que a Emater perenize esta ação (Gestor Público da SDR, 2015).

A Chamada Pública de ATER Indígena fazia menção à nove requisitos para execução dos serviços, com destaque para o etnodesenvolvimento:

- a) a metodologia para a ação de ATER pública em áreas indígenas deveria ter um caráter educativo, com ênfase na pedagogia da prática, de modo a promover a geração, a revitalização, a circulação e a apropriação coletiva de conhecimentos; esta deveria atender às especificidades étnicas, linguísticas, culturais e, principalmente, dialogar com a forma segundo a qual cada grupo indígena concebe seus sistemas produtivos e a noção de sustentabilidade;

- b) requeria-se da equipe técnica da EMATER/RS-ASCAR que relativizasse os parâmetros e conceitos pré-estabelecidos e oriundos da sociedade não indígena, como referencial de atuação, evitando estabelecer relações com bases etnocêntricas;
- c) necessário internalizar princípios como “autodeterminação” (artigo 4º inciso III da Constituição Federal de 1988, artigo 1º da Convenção 169 da OIT, ratificada pelo decreto 143/2003 e artigo 3º da Declaração das Nações Indígenas sobre os Direitos Indígenas), “autonomia indígena” (artigo 4º da Declaração das Nações Indígenas sobre os Direitos Indígenas) e etnodesenvolvimento; com essas noções, a equipe técnica executaria os serviços contratados na perspectiva de colaboradora das propostas locais, desenvolvendo junto às comunidades uma metodologia de trabalho que contemplasse o diálogo intercultural e intersocietário;
- d) a noção de “etnodesenvolvimento” deveria ser entendida, no âmbito da chamada, como o processo que busca promover o que cada povo entende por qualidade de vida, considerando o diferencial sociocultural de cada povo, dialogando com suas formas de organização social da produção, seus conhecimentos e valores culturais. São diferenciais do etnodesenvolvimento: ter como referência a satisfação das necessidades básicas do maior número de pessoas; valorizar o protagonismo indígena; valorizar os conhecimentos e tradições locais na busca de alternativas e soluções para a melhoria dos processos produtivos e da qualidade de vida; evitar ao máximo criar ou aprofundar a dependência tecnológica e de insumos externos; promover a sustentabilidade econômica, social e ambiental;
- e) a rotina da prestação de serviços da EMATER/RS em terras indígenas deveria ser dimensionada segundo as especificidades de cada grupo étnico (Guarani ou Kaingang), levando em consideração, além do acesso a estas áreas, a organização social do grupo indígena em questão, incluindo aspectos políticos, linguísticos, diálogo permanente com os diferentes estratos da comunidade, vivência das práticas culturais, entre outras questões; para tanto, era desejável organizar os serviços de modo que as equipes permanecessem mais tempo nas áreas;



- f) a produção deveria atender, prioritariamente, as necessidades básicas não se fixando no quanto ou no valor;
- g) a metodologia para a ação da EMATER/RS em terras indígenas teria uma perspectiva holística, sendo a produção agrícola apenas um dos muitos aspectos a serem trabalhados; dependendo de cada realidade local, seus potenciais e vulnerabilidades, esperava-se que o assessoramento trabalhasse aspectos do fortalecimento institucional das organizações indígenas, do acesso às políticas públicas, do apoio à gestão ambiental e territorial das terras indígenas e do fortalecimento cultural; esperava-se também que fosse possível trabalhar aspectos do diálogo em torno das tecnologias apropriadas e ambientalmente sustentáveis, por meio da disponibilização de novas técnicas, pela valorização do conhecimento e técnicas tradicionais ou desenvolvimento de tecnologias apropriadas;
- h) para promover a equidade de gênero e geração, a metodologia deveria reconhecer e favorecer o protagonismo das mulheres e jovens, respeitadas as especificidades dos grupos indígenas, na produção, gestão, comercialização e acesso às políticas públicas, estimulando e apoiando processos de auto-organização desses segmentos, valorizando conhecimentos existentes, com foco na sua autonomia econômica;
- i) a metodologia deveria seguir os princípios, objetivos e diretrizes da Política Nacional de ATER (PNATER); o documento Fundamentos teóricos, orientações e procedimentos metodológicos para construção de uma pedagogia de ATER, com especial atenção para princípios e diretrizes relacionados aos povos indígenas; deveria promover a construção de processos de etnodesenvolvimento, com equidade de gênero e geração; a adaptação e adoção de tecnologias voltadas para a construção de agriculturas sustentáveis; a conservação e uso sustentável dos recursos naturais; a comercialização e o acesso aos mercados institucionais e privados, quando for o caso (EMATER/RS-ASCAR, 2013).

A EMATER/RS-ASCAR empregou esforços para sensibilizar a equipe dos jovens profissionais sobre a importância da alteridade, como condicionante elementar na relação que eles iriam estabelecer com os indígenas. O extensionista teria de “desconstruir” o imaginário de preconceitos que a sociedade brasileira cria

em relação aos indígenas, “se despir” desse imaginário e estar disposto a se relacionar.

Esse técnico teria que ter, primeiro, desconstruir todo imaginário que a nossa sociedade, que a sociedade brasileira cria em relação aos indígenas, se despir desses preconceitos e se dispor a se relacionar com este outro, com esta alteridade, que é diferente e que não pode ser uma atuação como se desenvolve com os outros agricultores. Então, a primeira coisa é ele se despir disso e buscar essa relação de diálogo com este outro e este projeto veio nesse sentido, porque a gente teve a capacidade de fazer a escuta deste outro e ele pode colocar qual sua demanda, qual o seu sonho pra construir o seu projeto e, realmente, o que ele entende que é o desenvolvimento (Entrevistada da EMATER/RS-ASCAR, 2015).

Seria necessário escutar o outro, suas demandas, seus sonhos, para então, construir o Projeto de Estruturação Produtiva, a partir do que o indígena entendia como desenvolvimento.

Eu vim de família que tem as coisas. A faculdade de agronomia te ensina ... financeiramente, a tu evoluir (...) e, às vezes, aquela coisa de “subsistência” acabava me incomodando, mas hoje não me incomoda mais, entende? (...) hoje eu dou mais valor pras pequenas coisas... e não gosto quando...quando... falam mal dos índios sem conhecê-los (Entrevistado da EMATER/RS-ASCAR, 2015).

As contradições experimentadas pelos extensionistas da UIN se parecem com aquelas analisadas por Medeiros e Marques (2012):

(...) os agentes de desenvolvimento têm de assumir uma tripla função permeada de contradições e de ambiguidades, quais sejam: a defesa dos seus próprios interesses pessoais; a defesa dos interesses de sua instituição; e a mediação entre os diversos interesses dos outros atores e das facções locais. Através desta “missão impossível”, o agente de desenvolvimento aparece como um ator bastante específico da arena local (MEDEIROS; MARQUES, 2012).

Ao ingressarem na Terra Indígena Guarita, os extensionistas da EMATER/RS-ASCAR conheceram a fome.

Teve um dia em que... a gente foi levar o pessoal do MDA lá na casa de uma assistida minha e... nós encontramos ela no asfalto, indo no mercado e a gente perguntou se ela queria carona. Ela disse: primeiro eu tenho que ir ao mercado, porque eu não tenho nada pra comer em casa e estou levando cinco reais pra comprar retalho [osso, resto de carne] e ela tem vários filhos [pausa], com cinco reais ia fazer almoço (...) e aí a gente pegou o pessoal do MDA, levou na casa dela e lá... eu meio que... dei de “advogado do diabo” e fiz o pessoal comprar. Mostrei artesanato e o pessoal comprou e

gastou uns cento e poucos reais com ela. Aquilo me chocou bastante, foi bem difícil, sabe? (Entrevistado da EMATER/RS-ASCAR, 2015).

O dever de cumprir as metas, acordadas com o governo federal, apresenta porosidades por onde se infiltram as contradições.

Eles querem bem nós. Esses dias, trouxeram gente lá de Brasília, depois, compraram bastante (Entrevistada Kaingang, 2015).

A respeito das metodologias utilizadas durante as atividades coletivas, dentre elas Diagnóstico Rápido Participativo (DRP), reuniões, oficinas, excursões para intercâmbio, a coordenadora estadual da chamada pública considera que esta foi uma questão limitante e analisa criticamente o tema:

No que se refere à Ater para Povos Indígenas, ainda permanece o desafio de a extensão rural buscar qualificar seus instrumentos e metodologias de trabalho, a fim de garantir na prática o estabelecimento de um diálogo intercultural e de respeito às suas especificidades étnicas-culturais (FLECK et al., 2019, p. 249).

Outra questão analisada pela antropóloga da EMATER/RS-ASCAR refere-se à noção de etnodesenvolvimento, apresentada como um dos princípios da Chamada Pública de ATER Indígena. Mariana de Andrade Soares considera esta chamada pública uma “política social seletiva”, dirigida às famílias que vivem em maior situação de vulnerabilidade e risco social, portanto, não se trataria de uma política de etnodesenvolvimento.

Por mais que sejam reconhecidos os aportes e os resultados da experiência do contrato de Ater e do Programa de Fomento, ambas as políticas públicas foram pontuais e não têm como objetivo contribuir para a construção de um projeto de etnodesenvolvimento para os povos indígenas. Os recursos do Programa de Fomento foram destinados para a implementação de um projeto de estruturação produtiva, construído a partir da realidade de algumas unidades de produção familiar. Além disso, o próprio acesso às políticas foi definido por critérios de seleção, portanto, garantindo a participação e a visão restringida às famílias envolvidas (FLECK et al., 2019, p. 244).

A antropóloga avalia que ambas as políticas públicas fizeram o enfrentamento à pobreza extrema e conseguiram alcançar as famílias indígenas que estavam marginalizadas dentro da Terra Indígena Guarita, por si só, contribuíram para

minimizar a desigualdade social. As famílias passaram a produzir alimentos, tornando-se menos dependentes do mercado externo e, muitas delas, investiram em atividades não agrícolas de geração de renda, a exemplo de corte e costura, lavanderia e panificação. A ação torna-se ainda mais relevante, de acordo com a antropóloga, quando se considera que no Rio Grande do Sul quase 80% das famílias Kaingang, Guarani e Charrua vivem em situação de extrema pobreza.

Em apenas dois anos, os extensionistas da EMATER/RS-ASCAR construíram uma rede social, no âmbito regional e nacional, que conectou indígenas, pequenos comerciantes, agências bancárias, prefeituras de Tenente Portela e Redentora, governo estadual, EMBRAPA, FUNAI, Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), Conselho de Missão entre Povos Indígenas (COMIN), Igrejas, dois ministérios (MDS e MDA), escolas da rede pública de ensino, Cooperativa Agropecuária dos Agricultores Familiares de Tenente Portela (COOPERFAMILIAR), Cooperativa de Habitação Indígena da Região Sul (COOPHIRS) e Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Tenente Portela (SINTRAF).

Animada pelas noções de “etnodesenvolvimento”, “autonomia”, “autodeterminação” e o “relativismo cultural” de modo a evitar “relações etnocêntricas”, uma pequena fração de extensionistas da EMATER/RS-ASCAR executou, sob muitos olhares, a primeira Chamada Pública de ATER Indígena. Ao final de dois anos, a equipe da Unidade Indígena (UIN) da EMATER/RS-ASCAR provaria ao governo, à comunidade indígena, aos céticos e a si mesma sua eficácia na efetivação de dois principais objetivos: contribuir para a segurança alimentar e nutricional das famílias indígenas e incrementar a renda<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup>No Formulário para Avaliação Individual, aplicado pelos extensionistas, nas quatro Terras Indígenas (Cacique Doble, Guarita, Ligeiro e Passo Grande), 96% dos beneficiários se disseram satisfeitos e muito satisfeitos com as políticas públicas e 4% deles, pouco satisfeitos. A melhora teria ocorrido na alimentação (42%); renda (23%); relacionamento com outras pessoas (18%); saúde (13%); relacionamento com a família (3%); e educação (1%) (CDP apud FLECK et al., 2019).

#### **4 SIGNIFICADOS DA EXPERIÊNCIA DA CHAMADA DE ATER INDÍGENA E FOMENTO NO GUARITA**

A Chamada Pública de ATER Indígena, enquanto fenômeno social, torna-se significativa quando vista através de teorias, paradigmas e até dos valores de quem vivenciou este processo. Vista desta maneira, é possível verificar, ao término de dois anos, alguns impactos, sendo o mais visível deles, a melhora na alimentação das famílias indígenas. Na avaliação dos beneficiários, a mudança pode ser vista e sentida na mesa, com o aumento de comida no prato, bem como, na renda, na saúde, na cidadania e na educação.

Aliada ao Programa de Fomento, a política pública também significou um acréscimo de estima para a EMATER/RS-ASCAR. A porta da casa das famílias indígenas, que inicialmente se manteve fechada ao ingresso dos estrangeiros extensionistas rurais, abriu-se. Atualmente, eles se reconhecem pelo nome.

(...) a gente chegava, eles fechavam a porta e recebiam a gente lá fora, não convidavam pra entrar, nem nada. E hoje é bem diferente. Eles chamam pra entrar dentro de casa. Hoje, eles enxergam o carro da EMATER, eles chamam, eles conversam. Antes, eles eram fechados (...) mas, hoje, eles já conhecem a gente (Entrevistada da EMATER/RS-ASCAR, 2015).

As políticas públicas produziram uma coalizão de atores públicos e privados no enfrentamento da extrema pobreza. Em dois anos, a rede mediada pelos extensionistas da EMATER/RS-ASCAR conectou indígenas, comerciantes, sistema financeiro, prefeituras, ministérios, EMBRAPA, FUNAI, COMIN, igrejas, escolas, COOPERFAMILIAR, COOPHIRS e Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Tenente Portela.

Verificou-se, no processo de implementação, o esforço para preservar o diálogo, o protagonismo dos Kaingang e Guarani e para combater o racismo e o preconceito contra os povos indígenas.

O conjunto de inovações sugere ainda, que a chamada pública também significou uma nova fase na trajetória da assistência prestada pelo Estado ao indígena do Rio Grande do Sul, tendo redefinido a posição da FUNAI e da EMATER/RS-ASCAR no campo desta assistência.

No plano discursivo, o Estado se apropriou das noções de etnodesenvolvimento, presentes no edital da chamada pública, para determinar às

empresas prestadoras de serviços de extensão rural a adoção de metodologias fomentadoras do modelo “alternativo” de desenvolvimento. Esta visão alternativa indicava que, durante a implementação da chamada pública, a atenção deveria estar voltada à satisfação das “necessidades básicas”, definidas a partir de uma “visão interna e endógena”, utilizando-se, para isso, recursos locais de modo a evitar a dependência por tecnologias e insumos externos, sem perder de vista a preocupação com a sustentabilidade ambiental. A sociedade e a cultura indígenas não deveriam ser um obstáculo, ao contrário, deveriam ser respeitadas e valorizadas. A chamada pública significou, portanto, a disposição do Estado em reconhecer e se relacionar com dois grupos étnicos, incorporando algumas das especificidades dos Kaingang e Guarani em suas teorias de desenvolvimento.

Na busca de mais significações e aproximação com os beneficiários, os dados revelaram que a face da chamada pública é feminina. No cadastro de beneficiários, efetivado pela equipe da Unidade Indígena (UIN) constavam 828 (96,84 %) mulheres e 27 (3,15%) homens. Os R\$ 2 milhões que os Projetos de Estruturação Produtiva injetaram na economia local, portanto, tiveram à frente a mulher Kaingang, participando das reuniões, definindo onde e como o recurso seria aplicado, pesquisando preço de insumo e material de construção no comércio local, poupando o recurso escasso com mão de obra familiar e, muitas vezes, direcionando o benefício em mais de uma finalidade. Não raro, via-se uma beneficiária aplicar o dinheiro em artesanato, horta, galinheiro e chiqueiro.

Ganhamos quirera pras galinha, bebedouro. Eu gostei desse projeto da EMATER, bah! (...) compremo as galinha, a tela pra fazer a horta, a mesa [para artesanato], veio batata-doce, já prantada ali na horta (Entrevistada Kaingang, 2015).

Além de ter dado ênfase à unidade familiar de produção de alimentos, as políticas públicas reavaliaram o papel da mulher na dinâmica econômica. Criar filhos, prover educação, segurança, enfim, a função social da economia doméstica, se sobressaiu.

#### 4.1 A MULHER NA CHAMADA PÚBLICA DE ATER INDÍGENA E NO PROGRAMA DE FOMENTO

A partir do acesso a registros da EMATER/RS-ASCAR foi possível traçar o perfil dos beneficiários da Chamada Pública de ATER Indígena, bem como caracterizar aspectos produtivos, vinculados à realidade deste público. A análise dos documentos, realizada entre os meses de novembro e dezembro de 2018, também tornou possível revelar os “sonhos” daqueles indivíduos, relatados no primeiro contato com os extensionistas, no ano de 2013. Indo mais ao fundo, o estudo revelou o protagonismo feminino na escolha e na implementação dos Projetos de Estruturação Produtiva, financiados pelo Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.

Os dados quantitativos analisados tiveram por base duas fontes, o Cadastro de Diagnóstico do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) e o Formulário para Avaliação Individual, nos quais, os extensionistas da EMATER/RS-ASCAR registraram informações, buscando compreender o comportamento e as demandas dos beneficiários.

Do total de 855 registros, equivalentes ao número de beneficiários atendidos pela Unidade Indígena (UIN), na Terra Indígena do Guarita, tomou-se, aleatoriamente, uma amostra de 101 indivíduos.

No perfil traçado, 98 beneficiários (97,02%) são mulheres e três (2,97%) são homens. A mulher indígena, beneficiária da Chamada de ATER, e atendida pela UIN, na Terra Indígena do Guarita, é majoritariamente da etnia Kaingang. A maioria (76,53%) é casada e mãe (95,91%) e, em média, tem 29 anos<sup>28</sup>. Na faixa que vai de 01 a 11 pessoas por estabelecimento, a média é 04 pessoas por família.

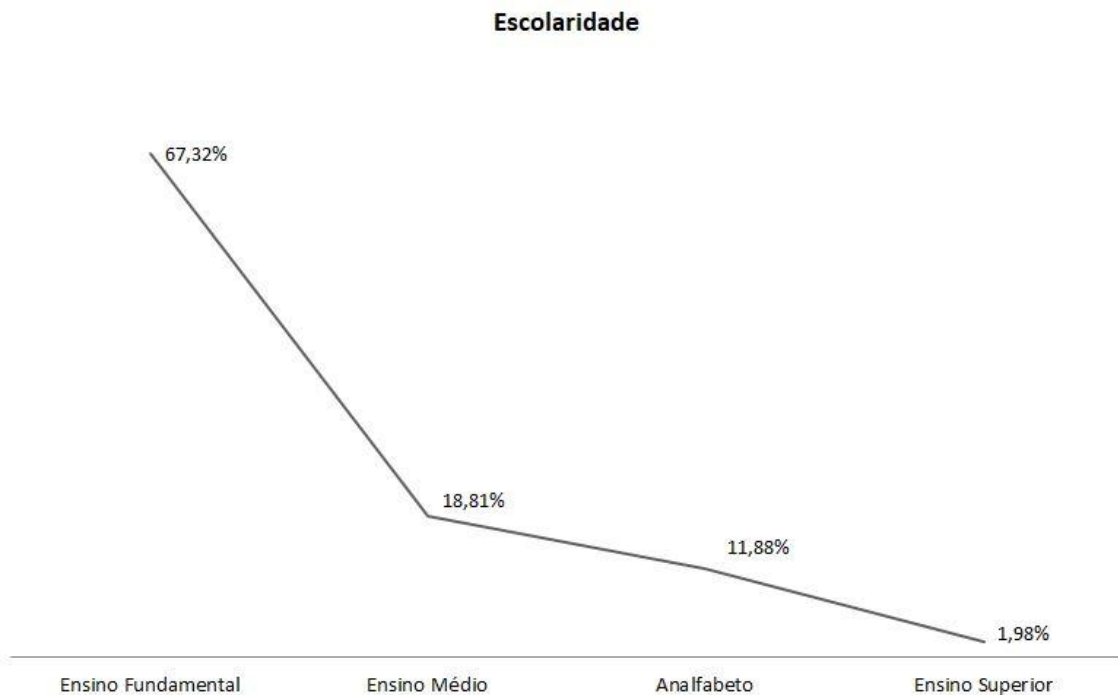
São grandes os desafios que elas enfrentam nas áreas da moradia, educação, produção de alimentos, inserção na economia regional.

A maioria dos beneficiários tem baixa escolaridade, 67,32% não concluíram o ensino fundamental, 18,81% interromperam o ensino médio, 11,88% são analfabetos e apenas 1,98% ingressaram no ensino superior. Apenas 5,94% prosseguem estudando, os demais, 94,05%, não frequentam mais a escola.

---

<sup>28</sup>Nas quatro Terras Indígenas (Cacique Doble, Guarita, Ligeiro e Passo Grande), o número de mulheres correspondia a 96%, com ou sem cônjuge, e 80% delas tinha filhos (FLECK et al., 2019).

Gráfico 1 – Faixas de escolaridade do público beneficiário da Chamada Pública de ATER Indígena. Terra Indígena Guarita, RS, Brasil – 2013



Fonte: Elaborado pela autora.

Quanto aos vínculos comunitários, 19 pessoas disseram não fazer parte de espaços sociais. Dentre as 82 pessoas que disseram participar, os espaços de sociabilização mais frequentados são a comunidade (71,95%), a Igreja (58,53%), a associação (7,31%) e a escola (4,87%). Em cem por cento dos casos analisados, os indígenas responderam que a EMATER/RS-ASCAR era a única instituição a oferecer assistência.

No aspecto produtivo, 69,30% dos beneficiários não tinham horta doméstica no primeiro contato com os extensionistas, em 2013, e 52,47% deles não tinham pomar. Essa condição levou a EMATER/RS-ASCAR a adotar a classificação “alta”, “média” e “baixa”, para descrever o grau de dependência de aquisição externa de alimento para consumo familiar. Para chegar a esses resultados, o extensionista calculava quantos reais a família gastava mensalmente na compra de alimentos e multiplicava esse valor pelos 12 meses do ano. Se o resultado estivesse na faixa de 70% a 100% de dependência, significava que a família adquiria esse percentual de alimentos no comércio. Na faixa de 40% a 70%, a dependência de alimentos externos era “média”. Mas, se o grau de dependência fosse “baixo” (40% ou inferior



a isso), significava que a família produzia 60% ou mais que isso dos alimentos para a sua subsistência.

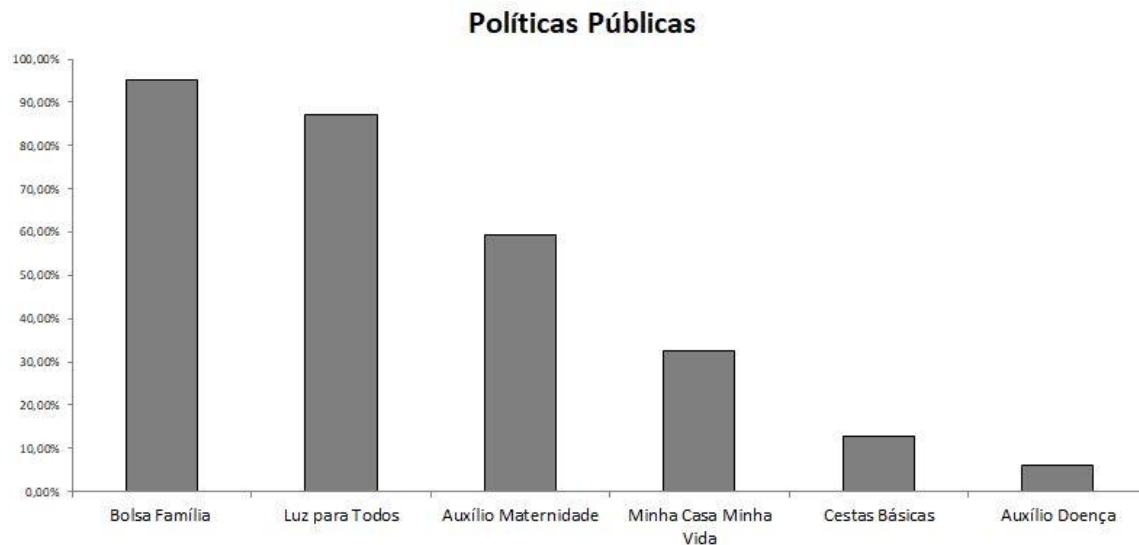
Quanto à produção de animais para a subsistência, os registros realizados, em 2013, indicavam nas residências a presença de 2.028 aves (galinhas, frangos, galos), 100 suínos (porcas, leitões, cachorros), 54 bovinos (vacas, novilhas, touros), aproximadamente 100 peixes em um açude e uma caixa com abelha nativa sem ferrão.

Com relação à produção vegetal, a mandioca era cultivada por 57,42% das famílias, o milho por 47,52%, o feijão foi encontrado em 47,52% dos estabelecimentos, assim como a batata-doce era cultivada por 36,63% das famílias e a cana de açúcar, por 7,92%. Em relação à totalidade da área, o milho ocupava 61,65 ha, o feijão 23,39 ha, a mandioca 15,77 ha, a batata-doce 4,86 ha e a cana de açúcar 0,73 ha.

Mais da metade, 53 pessoas (52,47%), informou ter algum tipo de “produto processado”. Desse total, 49 indígenas (92,45%) produzem peças de artesanato. A escala individual de produção de artesanato vai de 15 até 800 unidades produzidas ao ano, totalizando, aproximadamente, 8.125 unidades. Outros produtos processados, mencionados por três diferentes indivíduos, foram melado (50 kg/ano), cachaça (480 litros/ano) e embutido (20 unidades/ano). Dentre os entraves à comercialização dos produtos processados, a falta de estrutura para transportar a produção foi um problema apontado por 66,03% dos entrevistados. Concomitantemente, também houve queixa em relação ao baixo preço pago pelo produto (24,52%); ao fato de os indígenas não saberem para quem vender (16,98%); à falta de comprador (5,66%); à escala insuficiente (3,77%); e à distância (1,88%) a ser percorrida entre a Terra Indígena Guarita e os centros compradores.

As políticas públicas mostraram-se estratégicas na manutenção das famílias indígenas. Em 2013, quando os extensionistas aplicaram o primeiro formulário, com múltiplas respostas, evidenciou-se que elas acessavam o Programa Bolsa Família, Luz para Todos, Auxílio Maternidade, Programa Minha Casa Minha Vida, cestas básicas e Auxílio Doença.

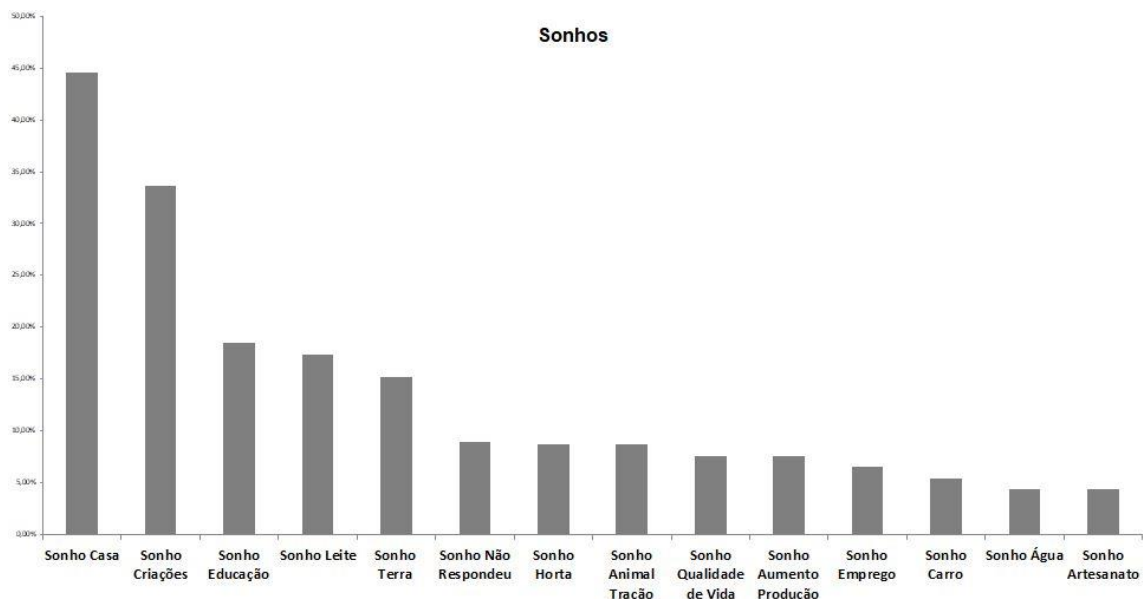
Gráfico 2 – Distribuição das políticas públicas acessadas pelo público beneficiário da Chamada Pública de ATER Indígena. Terra Indígena Guarita, RS, Brasil – 2013



Fonte: Elaborado pela autora.

As “aspirações dos membros da família” – pergunta contida no Cadastro de Diagnóstico do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) –, foi transformada, neste estudo, na variável “sonho”. Nove pessoas (8,9%) não apresentaram “sonhos”. Dentre as 92 pessoas que responderam, casa nova ou reformada é o “sonho” de 44,56% das famílias indígenas. Investimento em criações (aves, suínos, bovinos) é um “sonho” mencionado em 33,69% das respostas. Educação para si e para os filhos é um “sonho” repetido por 18,47% dos entrevistados. Produção de leite para alimentar os filhos apareceu em 17,39% das respostas. Permanecer na terra indígena é um “sonho” revelado em 15,21% dos casos. Também foram citados os “sonhos”: “ter junta de bois” (animal de tração) 8,69%; horta 8,69%; aumento da produção de alimentos 7,60%; “vida menos sofrida” (qualidade de vida) 7,60%; emprego 6,52%; carro 5,43%; água 4,34%; e artesanato 4,34%.

Gráfico 3 – Distribuição dos “sonhos” relatados pelo público beneficiário da Chamada Pública de ATER Indígena. Terra Indígena Guarita, RS, Brasil – 2013



Fonte: Elaborado pela autora.

Stavenhagen (1985, p. 18) quando busca qualificar o conceito de “necessidades básicas”, questiona “como e por quem serão definidas as necessidades básicas?” Quando o formulário do governo pergunta “Aspirações dos membros da família”, está criando um espaço dialógico, no qual é o indígena (mesmo que seja uma fração criteriosamente selecionada de indígenas), quem define quais são suas necessidades básicas. Portanto, as mulheres Kaingang da Terra Indígena Guarita estão a dizer que necessitam, basicamente, de moradia, alimentação e educação, para si e para seus filhos. São informações que não poderiam ser ignoradas pelos formuladores de um modelo alternativo de “desenvolvimento”.

Na resposta de múltipla escolha dos beneficiários, a Chamada Pública de ATER Indígena mudou significativamente a alimentação (94,05%); renda (38,61%); saúde (35,64%); relacionamento com outras pessoas (22,77%); relacionamento da família (8,91%); e educação (2,97%).

Ao avaliar o próprio grau de satisfação na participação da Chamada Pública de ATER Indígena, quase cem por cento da amostra responderam que estavam “muito satisfeitos” (53,46%) e “satisfeitos” (45,54%). Apenas um beneficiário (0,99%) disse estar “pouco satisfeito”.

Acho que foi o pessoal que cuidou melhor de nós foi este da EMATER. O pessoal da EMATER cuida de nós. Quando eles pegam o pessoal, eles cuidam (Entrevistada Kaingang, 2015).

Demorou, mas a relação entre extensionistas e indígenas se modificou.

As primeiras reuniões eram muito difíceis (...) mas aos poucos, isso foi mudando, hoje em dia, os meus assistidos, eu chamo todos pelo nome, eles me chamam pelo nome, inclusive, há uma intimidade maior, então, mudou completamente, tanto é que, se não continuar, eu vou sentir muita falta do que eu faço aqui e eles vão sentir muita falta da EMATER, com certeza (Entrevistado da EMATER/RS-ASCAR, 2015).

Em linhas gerais, estes registros ajudam a explicar como foi implementada a Chamada Pública de ATER e o Programa de Fomento, na Terra Indígena Guarita, no Noroeste do Rio Grande do Sul. Sob o manto da Constituição Federal, Convenção 169 da OIT, PNATER e do Banco Mundial, com a sua concepção de extrema pobreza. Mas não apenas para os Kaingang e Guarani do Rio Grande do Sul. Também para os Tremembé, Xocó, Tapinawá, Tuxá Kambiwá, Xucuru, Sateré-Mawé, Apuriná, espalhados pelo Brasil, o MDA ditava o mesmo molde de ATER para famílias indígenas da extrema pobreza: mesmos objetivos, cronogramas de atividades individuais e coletivas e a mesma noção de “desenvolvimento alternativo”, apresentada por Stavenhagen (1985). Esta noção considera os seguintes elementos como suporte a um processo de desenvolvimento duradouro: a) satisfação das necessidades básicas de um grande número de pessoas, mais do que o crescimento econômico por si mesmo; b) visão interna, ou endógena, e não uma visão externa e orientada para as exportações e importações; c) uso e aproveitamento das tradições culturais existentes<sup>29</sup>, sem rejeitá-las *a priori* como obstáculos ao desenvolvimento; d) uso de recursos locais, quer sejam naturais, técnicos e/ou humanos; e) respeito, e não destruição, do meio ambiente, orientando-se para a autossustentação nos níveis local, nacional e regional; f) abordagem mais participante do que tecnocrática, aspecto melhor definido nas palavras de Stavenhagen (1985, p. 19):

---

<sup>29</sup>Rouanet (1990) rejeita a indicação para o aproveitamento das “tradições culturais existentes”, pois elas podem conter momentos repressivos, entretanto, compreende a posição de Stavenhagen, segundo ele, um hispano-americano, angustiado com a descaracterização da cultura pré-colombiana. “O homem não pode viver fora da cultura, mas ela não é o seu destino, e sim um meio para sua liberdade. Levar a sério a cultura não significa sacralizá-la ...” (ROUANET, 1990, p. 133).

Orienta-se para o povo. Este, quer seja de camponeses ou operários, aldeões ou favelados, deve participar em todos os níveis do processo de desenvolvimento: da formulação de necessidades às etapas de planejamento, execução e avaliação. O desenvolvimento deve ser deslocado dos escritórios dos burocratas para o seu verdadeiro lugar: as bases. Isto coloca, naturalmente, o problema do poder político, que é, talvez, a questão fundamental do desenvolvimento hoje.

Este trabalho de pesquisa não se propõe a analisar as possibilidades e limitações da abordagem do “desenvolvimento alternativo” ou etnodesenvolvimento, apresentada por Rodolfo Stavenhagen. Objetiva, no entanto, analisar se, e em que medida, os elementos do etnodesenvolvimento se manifestaram na implementação da Chamada Pública de ATER Indígena.

#### 4.2 ATER INDÍGENA E A PERSPECTIVA DO ETNODESENVOLVIMENTO

A Chamada Pública de ATER Indígena sintetiza um conjunto de inovações que motivaram uma nova fase na trajetória da assistência prestada pelo Estado nacional aos povos indígenas do Rio Grande do Sul. Associada ao Programa de Fomento, esta política pública trouxe avanços em diversas dimensões.

A pergunta que se faz aqui – embora nada seja simples –, é se a Chamada Pública de ATER Indígena carregou consigo, em alguma medida, elementos do etnodesenvolvimento.

Ao inserir, no edital da chamada pública, a perspectiva do etnodesenvolvimento, o Estado sinaliza no discurso sua disposição para se relacionar com os grupos étnicos sobre nova matriz valorativa, em que predomina o reconhecimento da etnicidade, e a partir de um modelo alternativo de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, *determina* às empresas prestadoras de ATER que elaborem suas metodologias tendo em vista o etnodesenvolvimento. Teoricamente, há que se considerar que o etnodesenvolvimento esteve presente na Chamada Pública de ATER Indígena.

Ao propor a uma fração de indígenas da extrema pobreza o exercício de pensar com a própria cabeça, a partir de uma visão interna e endógena, sobre as suas necessidades básicas, transferindo essas necessidades para o Projeto de Estruturação Produtiva, com orientação técnica e fomento, o Estado fez perder sentido a perspectiva positivista, segundo a qual o indígena é “incapaz” de exercer

certos atos, devendo, em função disso, ser tutelado. A visão interna ou endógena se materializou na escolha dos Projetos de Estruturação Produtiva, a maioria deles, voltada à produção de alimentos (hortas, pomares, criação de pequenos animais), mas também à atividades não agrícolas (artesanato, corte e costura e panificação, por exemplo). Fleck et al. (2019, p. 237) consideram uma das maiores virtudes do Programa de Fomento a “autonomia de cada família beneficiária em definir o seu próprio projeto”, a partir do diálogo com o extensionista rural. As estratégias adotadas pela EMATER/RS-ASCAR visavam à satisfação das necessidades básicas, anterior a qualquer perspectiva de crescimento econômico. Cria-se um ambiente de liberdade, no qual o indígena projetava o futuro, muito embora essa projeção devesse ser contida pelo teto estipulado pelo fomento.

A normatividade da chamada pública, aparentemente inquestionável, rendeu-se, em certos momentos, à pressão das lideranças Kaingang da Terra Indígena Guarita. Apesar de a comunidade ter sido excluída do processo de formulação da política pública, as lideranças indígenas souberam elaborar argumentos eficazes, com poder suficiente para fazer surgirem brechas na normatividade, por onde se infiltraram algumas das suas exigências. Se a negociação, necessária ao consenso, esteve ausente durante a etapa de planejamento da chamada pública, o mesmo não se pode afirmar que tenha ocorrido durante a etapa de execução da política pública. Neste particular, o desenvolvimento pensado pelos burocratas deslocou-se, como requer o etnodesenvolvimento, para o seu verdadeiro lugar, as bases. Por sua vez, a equipe da Unidade Indígena (UIN) marcou presença dentro da Terra Indígena Guarita, em constante diálogo com a comunidade, buscando construir uma relação menos tecnocrática.

O conteúdo técnico utilizado pela ATER levou em consideração as especificidades da cultura Kaingang e Guarani e evitou ao máximo criar dependência desses povos por insumos e tecnologias externas e insustentáveis ao contexto de vida desses povos. Um exemplo disso são as taquaras, encontradas em abundância no local, utilizadas para cercar as hortas domésticas, em substituição das telas de arame. Também esteve presente a preocupação com a sustentabilidade ambiental.

Muitos aspectos da cultura indígena, especialmente os que dizem respeito a hábitos alimentares e a manifestações artísticas, não foram tratados como um

obstáculo, antes pelo contrário, foram enaltecidos durante muitas das atividades coletivas.

A grande dificuldade para se efetivar plenamente um processo de etnodesenvolvimento, no entanto, reside em não ser possível verificar todos estes fatores dando suporte a um processo de desenvolvimento duradouro. A Chamada Pública de ATER Indígena foi pontual, teve dia e hora para terminar, um aspecto já mencionado por Fleck et al. (2019) e tantas vezes maldito pelas lideranças indígenas. Dificuldade ainda maior é ver satisfeito o requisito da “participação”, nas etapas de definição das necessidades básicas, planejamento, execução e avaliação da política pública.

Ao refletir sobre a questão indigenista, relacionando ética com política pública, Roberto Cardoso de Oliveira faz emergir a dimensão da “visão interna” e do caráter “participativo” do conceito de etnodesenvolvimento de Stavenhagen. Na perspectiva proposta por este autor, analisa Oliveira, a participação dos indígenas submetidos a um processo de mudança social é condição para que se efetive o modelo de etnodesenvolvimento. Isso implica em afirmar que, para o novo conceito de desenvolvimento proposto por Stavenhagen, a participação dos indígenas deveria estar manifesta nas etapas de planejamento, execução e avaliação dos programas de etnodesenvolvimento, atendendo o imperativo da “visão interna” ou “endógena” do grupo alvo. Oliveira (2000) associa etnodesenvolvimento a uma ética e é isso o que estaria a diferenciar esse modelo de outros processos desenvolvimentistas. Stavenhagen não enfrentou a questão da ética, mas fez alusão ao tema quando mencionou a “visão interna” ou “endógena” e quando falou sobre a participação das comunidades indígenas em todas as etapas dos programas que lhes são dirigidos (OLIVERIA, 2000). O caráter participativo, portanto, seria pré-requisito à implementação de projetos de etnodesenvolvimento, o que significa dizer, pelo caminho da negociação. Seria desejável, portanto que os responsáveis pela ação indigenista estivessem imbuídos dos princípios do etnodesenvolvimento, buscando dialogar com lideranças locais, de modo que a direção da mudança seja motivada por uma interlocução, no interior da comunidade, na qual ambas as partes possam trocar argumentos entre si, visando chegar a um estágio de “fusão de horizontes”.

Tendo sido selecionada por meio de edital do MDA para ser a mediadora e a tradutora do discurso do indígena, a EMATER/RS-ASCAR passou a representar o polo dominante politicamente na relação entre índio e não índio e a colher o ônus

dessa função. O problema ético dessa relação surgiu quando alguns indígenas, selecionados e recusados pela normatividade da Chamada Pública de ATER Indígena, começaram a interpelar a mediadora do Estado nacional, no caso, a EMATER/RS-ASCAR, sobre o alcance das mudanças previstas e sobre os critérios definidos, *a priori*, pelo governo: “Por que muitas famílias ficaram de fora do projeto?”; “Por que o valor do fomento é R\$ 2.400,00?”; “Por que índio precisa de DAP”? “Por que o projeto vai durar só dois anos?”.

A impossibilidade de estes indígenas terem feito essas interpelações durante o processo de formulação das normas ocasionou uma comunicação distorcida, entre eles e os não índios, comprometedora da liberdade e da igualdade, portanto, comprometedora da dimensão ética do discurso argumentativo. Kaingang e Guarani da Terra Indígena Guarita e, de certo modo, também a EMATER/RS-ASCAR ficaram à margem do processo de participação nas etapas de planejamento, execução e avaliação. As regras que nortearam a Chamada Pública de ATER Indígena não foram instituídas por consenso, fruto de um processo de negociação, portanto, o diálogo entre os dois polos, Estado nacional e indígenas, não ocorreu em um plano simétrico, mas em um espaço não dialógico.

Em uma condição de “tipo ideal”, índios e não índios deveriam ter trocado entre si argumentos com a finalidade de chegarem a um consenso sobre obedecer as normas. No entanto, o sistema normativo institucionalizado – que acabou prevalecendo – da cultura hegemônica inviabilizou a existência de uma ética dialógica. Logo, as normas que regiram a Chamada Pública de ATER Indígena não foram estipuladas por consenso. Por não ter sido possível essa interpelação em todas as etapas da Chamada Pública de ATER Indígena, torna-se difícil efetivar, plenamente, um processo de etnodesenvolvimento, por duas razões aludidas por Stavenhagem, e analisadas por Oliveira (2000): 1) necessidade de uma visão interna ou endógena da parte dos responsáveis pelos programas de mudança social induzida, levando em conta o discurso nativo; 2) participação dos povos nas etapas de planejamento, execução e avaliação dos programas de etnodesenvolvimento.

O caráter dialógico dessa relação, o espaço de discussão voltada ao consenso, com argumentos de ambas as culturas, que poderia ter sido capaz de atenuar essa assimetria de poder, entre duas culturas que se confrontam e que não são iguais em poder, não se efetivou plenamente na execução das políticas públicas na Terra Indígena Guarita. O quase-discurso, porque realizado entre indivíduos de



estatutos diferentes, foi superficial. Nas palavras agrestes de Rouanet (1990, p. 138): “Os ‘nativos’ são elogiados – sua cultura é válida *a priori* – e em seguida convidados a brincar em sua reserva ecológica”.

Calgaro Neto (2015, p. 72) considera que o fenômeno da participação, no caso do etnodesenvolvimento, contém características semelhantes àquelas que constituem a versão hegemônica de desenvolvimento, ou seja, em ambos os casos, a participação apresenta-se como “elemento de atração e direcionamento das pessoas para que ocupem-se nos modos de ser disponibilizados pelas organizações socioinstitucionais do desenvolvimento”.

A crítica que se faz aqui vai no sentido de refletir sobre o caráter não dialógico da construção da chamada pública. Contudo, seria um tanto ingênuo supor que apenas uma política, a Chamada Pública de ATER Indígena, pudesse ter sido suficiente para efetivar o etnodesenvolvimento.

Tendo presente o alerta feito por Elias (2000), o de que o pesquisador frequentemente é induzido a formular e responder a questões insignificantes, deixando sem resposta outras, talvez de maior significação, formula-se outra questão: por que se verifica a dificuldade em efetivar a participação dos indígenas?

A questão será analisada à luz de noções oferecidas pelos sociólogos Pierre Bourdieu e Jessé Souza.

Em uma sociedade que privilegia o saber e o conhecimento, o modo tardio (escolar) e fragmentado de o indivíduo da Terra Indígena Guarita adquirir a cultura legítima o coloca em uma posição de inferioridade na hierarquia de valores naturalizada pela sociedade nacional.

Conforme apresentado anteriormente, o perfil dos beneficiários da Terra Indígena Guarita (considerando a amostra de 101 indivíduos) indicou que menos de dois por cento deles havia ingressado no ensino superior e quase oitenta por cento não haviam concluído o ensino fundamental ou não sabiam ler, nem escrever. Sem “capital escolar”, o indígena é desfavorecido em termos de acesso a políticas públicas, porque, dentre outras coisas, ele tem dificuldade para se adaptar à ordem competitiva. Seria essencialmente esta descapitalização, esta ausência de uma moeda invisível, o que coloca o indígena em posição de desvantagem no campo político e não outra coisa, relacionada à etnia. Quando aponta-se para a etnia ou a cultura do índio como entraves ao desenvolvimento admite-se que esses são, de fato, os verdadeiros problemas e que a culpa é dele próprio. Encobre-se as causas

da desigualdade (a injustiça econômica)<sup>30</sup> e reforça-se a violência simbólica, que se manifesta silenciosamente. Troca-se a luta pela igualdade jurídica e econômica pela luta por respeito à diferença.

No sentido contrário, propõe-se analisar a questão tomando as noções de “capital”, oferecidas por Bourdieu (2007). Essas noções ajudam a compreender por que um grupo social adquire poder em relação a qualquer outro, para perpetuar a desigualdade social. Antes de ser um preconceito étnico, o preconceito refere-se a um tipo de personalidade julgada como improdutiva dentro do capitalismo, semelhante ao que ocorre com trabalhadores braçais brancos, também descapitalizados. Na definição moderna, o índio seria imprestável para qualquer atividade, por isso ele é jogado à marginalidade.

Quando um grupo social passa a receber de instituições, que não têm nada de neutralidade, todos os benefícios e privilégios e outro grupo, não, assistimos a construção de um novo padrão de cidadania e subcidadania. O subcidadão, também chamado por Souza (2003) de “ralé”, portanto, é uma construção social, alimentada por meio de ideologias, a exemplo da ideologia da meritocracia. A tríade da meritocracia – qualificação que condiciona o salário e a posição-, torna o indivíduo completo e explica porque apenas por meio do trabalho é possível assegurar identidade, autoestima e reconhecimento social. Esta ideia, a de que um indivíduo pobre tem menos valor devido as suas escolhas mal feitas, é uma ideia que tem força porque está ancorada institucionalmente e, devido a esse ancoramento, se impõe objetivamente no dia a dia das pessoas, como um princípio geral, atingindo suas vítimas com o autodesprezo.

“Ser gente” significa adaptar-se à ordem capitalista, algo que os indígenas da extrema pobreza têm dificuldade em incorporar, não porque não sejam capazes, mas porque a nova ordem moderna os descartou e, na periferia, permaneceram historicamente abandonados pelo Estado nacional. Não seria, portanto, um problema étnico, mas uma questão de abandono.

Se parece óbvio concluir que não foi desta vez que o Brasil inaugurou *plenamente* um processo de etnodesenvolvimento na Terra Indígena Guarita, talvez

---

<sup>30</sup>Stavenhagen (1984) considera que as reivindicações étnicas têm raiz na injustiça econômica, por isso sugere que elas se expressem em termos de classe. Tanto quanto seria errôneo ignorar a identidade étnica seria errôneo ignorar a posição dos indígenas na estrutura de classes. “A etnicidade, a classe, a política e o estado-nação estão inextricavelmente ligados”, justifica Stavenhagen (1984, p. 40).

não seja tão evidente explicar o porquê. O indígena da extrema pobreza não participa da elaboração de políticas públicas a ele dirigidas, porque não detém “capital social”, nem “capital escolar”, queridos pelas sociedades modernas. Em que pesem todos os esforços empregados, na época, pelo governo e pelos responsáveis pela execução da Chamada Pública de ATER Indígena, no Brasil, índio é tratado como “ralé”.

#### 4.3 A CHAMADA PÚBLICA GANHA “VIDA”

Em uma tentativa de apreender a Chamada Pública de ATER Indígena a partir da lente dos Kaingang, Guarani e extensionistas da Unidade Indígena (UIN) da EMATER/RS-ASCAR propôs-se a alguns deles o exercício de imaginarem que a política pública tivesse “vida”. Que forma teria?

Eu acho que é um... tipo... um... milho, né?! Tem as épocas certa, se plantar numa época que não é certa, ela pode... não dá o milho, o fruto, o milho. E, como é um projeto piloto, cada ano ele termina, né? Se nós não guardar, não... não fica (Entrevistado Kaingang, 2015).

O Kaingang está ciente da brevidade que acompanha o ciclo das políticas públicas e de que o fim da experiência é iminente, todavia, uma maneira de subverter a “morte” da política pública, causada pelo término do contrato com o Governo Federal, seria cuidar dos seus “frutos”, daquilo que ficou na comunidade, tanto do ponto de vista material, como imaterial. O aprendizado, por exemplo, que se supõe terem adquirido os indígenas, com a experiência, se não for “guardado” (incorporado) irá se esvaír e não terá vigor suficiente para fazer germinar novas ideias e mudanças na terra indígena, tal como ocorre a um grão de milho, cujo potencial foi jogado fora pela mão inábil do semeador.

Eu daria a árvore, porque a árvore, se dá fruta, nunca acaba. Aquela árvore que dá a fruta, a fruta, se é pra comê, a gente come, aproveita, aproveita, até que a árvore morre (Entrevistada Guarani, 2015).

Na perspectiva da Guarani, as políticas públicas se assemelham a uma árvore que dá frutos para alimentar a comunidade. Enquanto durou a “árvore” da chamada pública, os indígenas aproveitaram seus “frutos”, as oportunidades que

geraram, todavia, os Guarani sabem que a “árvore” plantada pelo Governo Federal na aldeia e seus “frutos” (benefícios) não são eternos. Apesar disso, a Guarani demonstra estar preparada para enfrentar, com serenidade, os futuros tempos de escassez, que ela demonstra saber que sucedem um ciclo de bonança. Supõe-se, à primeira vista, uma visão paternalista de Estado, provedor de recursos. A ausência de revolta ou queixa na fala da indígena, no entanto, faz sobressair a resiliência de um povo, habituado a sobreviver com os próprios recursos, sem nutrir grandes expectativas em relação aos não índios, a quem os Guarani denominam, não sem motivos, “jurua”, expressão que significa “palavra ao vento”.

Para os extensionistas da EMATER/RS-ASCAR, a forma “viva” da política pública não seria a de um vegetal.

Um pássaro, né?! Ele vai nascer pequeno, vai devagar até ele conseguir aprender a voar sozinho (...) claro que a gente vai estar ainda um bom tempo com eles, vai estar tentando qualificar este trabalho deles, estes produtos deles, mas que, depois, eles consigam seguir sozinhos, voar bem longe (Entrevistada da EMATER/RS-ASCAR, 2015).

Ao comparar a política pública a um pássaro, que acabou de nascer, a extensionista da EMATER/RS-ASCAR sugere que o trabalho está apenas no começo e que há, ainda, muitas demandas a serem atendidas na Terra Indígena Guarita. A expectativa da extensionista é que os indígenas alcancem um estágio evoluído de autonomia, para que possam ser capazes de conquistar grandes êxitos, por si mesmos, podendo, inclusive, prescindirem da EMATER/RS-ASCAR.

(pausa) Eu acho que... uma criança que começou a andar agora (Entrevistado da EMATER/RS-ASCAR, 2015).

Se a “criança” vai crescer? O mesmo extensionista responde:

Não sei (pausa). Não sei se vai crescer. Meu medo é que não cresça<sup>31</sup>.

A finitude da Chamada Pública de ATER Indígena, bem como do Programa de Fomento, ameaça à manutenção da Unidade Indígena (UIN), cujo ato de criação,

---

<sup>31</sup>O receio do extensionista se justificaria, em 2016, com a mudança de governo, MDA e MDS foram extintos e a equipe original da Unidade Indígena (UIN) se desfez, restando quatro extensionistas.

em 2013, esteve atrelado à execução das políticas públicas. O extensionista da EMATER/RS-ASCAR sabe que a manutenção do trabalho depende de decisões políticas, do âmbito governamental e da EMATER/RS-ASCAR. O campo político instável, dentro e fora da empresa, leva o extensionista a vislumbrar um cenário pessimista, temendo pelo não crescimento da “criança”, ou seja, pela interrupção da oferta de políticas públicas, inclusive de ATER, aos povos indígenas.

Ainda no campo da imaginação, propõe-se a uma Guarani o exercício de enxergar, na pessoa da acadêmica que lhe entrevistava, a figura do governo, para quem ela pudesse dizer todas as coisas que nunca tivera a oportunidade de expressar. A proposta desperta risos na entrevistada, mas ela não recua diante da possibilidade de falar com o “governo”. A mulher Guarani, assim como Stavenhagem (1985), condiciona a eficácia das políticas públicas ao fortalecimento de uma “visão interna, ou endógena”.

Eu diria assim pro governo: fazê mais projeto e oia mais na comunidade, oia dentro da comunidade o que que a comunidade precisa, principal indígena, porque de lá, o governo oiando, não faz nada mesmo, não enxerga o que que tá dentro. Eu ia dizê assim pro governo, se fosse falar pra ele, né?! (Entrevistada Guarani, 2015).

O pedido da Guarani, para que o governo passasse a “olhar dentro da comunidade”, impõe, inicialmente, ao Estado nacional, que rompa com a distância física e se faça presente no local de difícil acesso. Nesta direção, ao colocar na terra indígena extensionistas da EMATER/RS-ASCAR para “olhar dentro da comunidade”, a Chamada Pública de ATER Indígena e o Fomento mostraram-se eficazes no enfrentamento da barreira imposta pela logística, diminuindo a distância física que separa o Estado brasileiro dos Guarani ne Kaingang da Terra Indígena Guarita. Periodicamente, enquanto duraram as políticas públicas, extensionistas rurais faziam, no local, visitas de acompanhamento e orientação técnica. Além disso, jovens Kaingang e Guarani foram contratados para compor a Unidade Indígena (UIN) da EMATER/RS-ASCAR. Sobretudo, a Chamada Pública de ATER Indígena e Fomento também reduziram a distância secular que separava os povos indígenas de seus direitos constitucionais.

Ao término de dois anos, os investimentos cessaram e a “árvore” política pública se extinguiu. Os resultados, seus “frutos” mais imediatos, aplacaram por algum tempo as demandas, todavia, teriam deixado aos indígenas “sementes” com

vigor suficiente para exigir do Estado futuras intervenções? É certo que, em relação ao milho, alimento sagrado para os Guarani, todos eles conhecem o poder guardado na pequena semente, para germinar no futuro.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A emergência de políticas públicas para indígenas tem longa tradição no Brasil republicano. Todavia, a partir dos anos 2000 nota-se uma nova fase no processo que vinha se apresentando como tradicional. O olhar assistencialista e tutelar, historicamente dirigido à periferia – lugar ocupado pelo indígena, na modernidade –, cedeu lugar, provisoriamente, a uma atenção voltada à conquista de direitos e à inclusão social e produtiva. O Estado nacional deixava de atuar como Estado Mínimo, apresentando-se como ator importante no desenvolvimento rural, fomentador de empresas públicas e privadas, prestadoras de serviços de ATER. A pioneira Chamada Pública de ATER para Acompanhamento de Famílias Indígenas em Situação de Extrema Pobreza (ATER Indígena) e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, do âmbito do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) executados nos anos de 2013-2015, fomentaram esta nova fase, em que se evidencia o protagonismo da EMATER/RS-ASCAR, na execução das políticas públicas, na Terra Indígena Guarita, a maior terra indígena em contingente populacional do Rio Grande do Sul, localizada na região Noroeste.

Neste trabalho de pesquisa, a respeito da histórica relação do Estado nacional com os povos indígenas, é dada ênfase a estas duas políticas públicas. Os estudos apontam para um conjunto de avanços e inovações: a) protagonismo da EMATER/RS-ASCAR na prestação de ATER aos povos indígenas, no Rio Grande do Sul; b) projeção da mulher indígena na gestão do recurso de fomento (R\$ 2.400,00/família) e da concepção e execução dos Projetos de Estruturação Produtiva; c) implementação da primeira e exclusiva Unidade Indígena (UIN) da EMATER/RS-ASCAR, com inclusão de técnicos indígenas; d) redução da insegurança alimentar e nutricional; e) coalisão de atores públicos e privados no enfrentamento da extrema pobreza; f) esforço para romper com a lógica tutelar, assistencialista e paternalista; g) etnodesenvolvimento servindo de fonte, na qual os formuladores da chamada pública encontraram noções, necessárias à construção de seus modelos de inclusão social e produtiva, ao mesmo tempo em que indicava às empresas prestadoras de ATER o modo como o Estado desejava ver tratados seus indígenas, fazendo crer que reconhecia e respeitava as especificidades étnicas e desejava a reprodução social dos povos indígenas, ao evitar a morte de fome de suas crianças.

Os estudos também indicam, no entanto, que a efêmera chamada pública não alcançou plenamente a expectativa de que a sua metodologia fosse capaz de promover a construção de um processo duradouro de etnodesenvolvimento. Justifica-se esta negativa a partir da perspectiva teórica de Oliveira (2000) e Stavenhagen (1985). Os autores destacam que a participação dos indígenas, submetidos ao processo de etnodesenvolvimento, deve ser colocada como requisito nas etapas de planejamento, execução e avaliação da política pública, condição não satisfeita na implementação da chamada pública, na Terra Indígena Guarita. Kaingang e Guarani tiveram negada a possibilidade de interpelar sobre a normatividade da política pública.

A dificuldade para se efetivar a participação dos povos indígenas estaria vinculada à noção de índio, naturalizada, ao longo dos séculos, pelo Estado brasileiro, depositário de uma racionalidade produzida na Europa, em condições de modernidade. A partir de uma “hierarquia de valor”, fortalecida no Velho Continente, dentro da ordem capitalista, as sociedades primitivas deveriam evoluir. Esta hierarquia valorativa ainda está presente e tem guiado a noção que se faz do indígena no Brasil, um indivíduo tratado como inferior e incapaz.

Os povos indígenas, nesta perspectiva, não têm alcançado os benefícios da modernidade, cujo acesso está disponível apenas a uma elite que se adaptou à ordem competitiva e que detém uma moeda invisível, definida por Pierre Bourdieu de “capital cultural” e “capital escolar”. Esta dificuldade de adaptação não seria causada pela etnia ou pela cultura, mas pelo abandono ao qual o indígena tem sido submetido pelo Estado nacional, um Estado que institucionalizou a desigualdade social, no momento em que permitiu ser instrumentalizado pelo poder do capital, fomentando, desde então, um padrão periférico de cidadania, chamado por Jessé Souza de subcidadania.

Para além da questão metodológica, considerada um dos grandes limitantes na relação com os povos indígenas, admite-se que a precarização da existência de índios, e também de não índios, seja um problema estrutural. Nesta perspectiva, as metodologias participativas serão sempre insuficientes, para não dizer ineficazes, na resolução de um problema que nasceu e se alimenta da institucionalização da desigualdade social. Um problema que demonstrou ser melhor enfrentado quando o Estado desempenhou o papel de fomentador de programas e políticas públicas inclusivas, a exemplo do Plano Brasil Sem Miséria, ATER Indígena e Fomento.



Na clara tentativa de enfrentar o problema da “extrema pobreza”, a Chamada Pública de ATER Indígena e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais tiveram o mérito de colocar a questão indígena na centralidade das ações do Plano Brasil Sem Miséria e do planejamento técnico-institucional da EMATER/RS-ASCAR. Quando miraram na fome, as políticas públicas acertaram em um alvo maior, atacaram o grave problema que é a quase inexistência do Estado brasileiro nas Terras Indígenas. Ao assumir as feições do extensionista da EMATER/RS-ASCAR, o Estado brasileiro esteve, concretamente, nos lugares menos habitados das aldeias, com o objetivo de escutar o que a família indígena tinha a dizer sobre as “Aspirações dos membros da família”.

Projeta-se, para reflexões futuras, se o instrumento jurídico chamada pública é o mais adequado aos processos de implementação de políticas públicas para povos indígenas. E, ainda, se o etnodesenvolvimento é o tipo ideal, quando se deseja definir o lugar do indígena no campo do desenvolvimento.

A lacuna deixada pela interrupção da oferta de fomento aos primeiros beneficiários, além dos critérios adotados pela chamada pública, embasados na renda, bem como a extinção, em 2016, do MDA e do MDS, somados à atual retração dos recursos para ATER fazem recair as expectativas de dias melhores sobre a capacidade argumentativa e de mobilização dos povos indígenas. Constata-se que há porosidades na burocracia estatal, por onde os grupos indígenas de pressão têm alcançado êxitos na esfera da argumentação, satisfazendo parte de suas demandas, a exemplo da própria chamada de ATER Indígena. Por sua vez, a manutenção da Unidade Indígena (UIN), após o término da chamada pública, sinaliza a capacidade de agência de grupos da EMATER/RS-ASCAR, que têm articulado discursos em defesa da agenda indígena, nos espaços internos, por vezes agrestes, da empresa. Se essa compreensão faltar ao país é mister que não se ausente da EMATER/RS-ASCAR, uma instituição reconhecida pela sociedade brasileira como socioassistencial, detentora do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS).

Medem-se avanços e limitações e constata-se que há coerência na análise, pessimista, feita por uma liderança indígena, a respeito da Chamada Pública de ATER Indígena: “o governo só experimenta e dá o pirulito e tira dos outros”. Se esta específica experiência de ATER e Fomento, que enfatiza o acesso a direitos, poderá

servir de alerta sobre a existência de outros “doces” e sobre os meios para alcançá-los é uma dimensão que este estudo não alcança.

É certo, no entanto, que a Chamada Pública de ATER Indígena e o Programa de Fomento têm servido para analisar questões atuais: eficácia de modelos e estratégias de desenvolvimento, o lugar dos grupos étnicos no interior de sociedades mais amplas, violência, racismo, exclusão social, gênero e as transformações que podem ocorrer na vida de grupos marginalizados, quando o Estado opta em atuar como promotor de políticas públicas, recusando-se a assumir o papel de Estado Mínimo.

A motivação expressa na fala do cacique da Terra Indígena Guarita, Valdonês Joaquim, no período em que as políticas públicas foram executadas, é a resiliência: “Tudo passa, os governos passam, os projetos passam, mas nós, índios, permanecemos”.

É tarde. Passaram-se mais de quinhentos anos e o Brasil ainda não se deu a escutar “seus” indígenas. *“Tupy or [not] tupy”. When?*

## REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA BRASIL. **Lula faz balanço de ações do governo na área indígena.** 2006. Disponível em: <<http://www.vermelho.org.br/noticia/1250-1>>. Acesso em: 30/07/2019.
- ALMEIDA, M. R. C. Os índios na história do Brasil no século XIX: da invisibilidade ao protagonismo. **Revista História Hoje**, v. 1, n. 2, p. 21-39, 2012.
- ANDRADE, O. O manifesto antropófago. In: TELES, G. M. **Vanguarda europeia e modernismo brasileiro**: apresentação e crítica dos principais manifestos vanguardistas. 3. ed. Rio de Janeiro: Vozes; Brasília: INL, 1976.
- BAVARESCO, A.; MENEZES, M. **Entendendo a PNGATI**: Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas. Brasília: GIZ/Projeto GATI/Funai, 2014.
- BICALHO, P. S. S. **Protagonismo indígena no Brasil**: movimento, cidadania e direitos (1970-2009). 2010. 464p. Tese (Doutorado em História), Universidade de Brasília, Brasília, 2010.
- BITTENCOURT, L. B. **Estudos Ibero-Americanos**, v. XXVI, n. 1, p. 67-92, jul. 2000.
- BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, E. **O novo espírito do capitalismo**. Trad. Ivone C. Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- BOURDIEU, P. **A distinção**: crítica social do julgamento. Trad. Daniela Kern e Guilherme J. F. Teixeira. São Paulo: EDUSP; Porto Alegre: Zonuk, 2007.
- BRASIL. **Chamada pública para seleção de entidades executoras de assistência técnica e extensão rural para promoção da agricultura familiar sustentável**: chamada pública SAF/ATER nº 10/2012. Brasília, 2012.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988.
- BRASIL. **Decreto lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre o estatuto do índio. Brasília, 1973.
- BRASIL. **Decreto nº 10.652, de 16 de outubro de 1942**. Brasília, 1942. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-10652-16-outubro-1942-464627-publicacaooriginal-1-pe.html>>.
- BRASIL. **Decreto nº 8.072, de 20 de junho de 1910**. Crêa o serviço de proteção aos índios e localização de trabalhadores nacionais e aprova o respectivo regulamento. Rio de Janeiro, 1910.
- BRASIL. **Lei nº 5.106, de 02 de setembro de 1966**. Dispõe sobre os incentivos fiscais concedidos a empreendimentos florestais. Brasília, 1966. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5106-2-setembro-1966-368482-publicacaooriginal-1-pl.html>>.

BRASIL. **Parecer da Comissão de Inquérito Administrativo constituída pela Portaria 239/67 para apurar irregularidades no serviço de proteção aos índios.** Brasília, 1967. Disponível em: <[http://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=MI\\_Arquivistico&pesq=relatorio%20figueiredo](http://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=MI_Arquivistico&pesq=relatorio%20figueiredo)>. Acesso em: 19/07/2019.

CALGARO NETO, S. **A participação para o desenvolvimento:** um estudo sobre a construção de significados a partir de seu fenômeno temporal. Tese (Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural), Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2015.

CASTRO, A. C. Ciência e tecnologia para a agricultura: uma análise dos planos de desenvolvimento. **Cad. Dif. Tecnol.**, n. 1, v. 3, p. 309-344, set./dez. 1984.

COTRIM, D. S. O método participativo: emergência, limites e análises. In: 53º CONGRESSO DA SOBER, 2015, João Pessoa – PB. **Anais.** João Pessoa, 2015.

DECKERT, C. T.; ALLEBRANDT, S. L.; SAUSEN, J. O. A gestão social no território da cidadania noroeste colonial do Rio Grande do Sul. **Desenvolvimento em Questão**, ano 10, n. 21, set./dez. 2012.

DÍAZ-POLANCO, H. **Autonomia regional:** la autodeterminacion de los pueblos indios. México: Siglo Veintiuno Editores, 1991.

DOMINGUES, C. M. A comissão de linhas telegráficas do Mato Grosso ao Amazonas e a integração do Noroeste. In: XIV ENCONTRO REGIONAL DA ANPUH-RIO: MEMÓRIA E PATRIMÔNIO, 2010, Rio de Janeiro. **Anais.** Rio de Janeiro, 2010.

ELIAS, N. **Envolvimento e alienação.** Trad. Alvaro de Sá. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

ELIAS, N. **Os estabelecidos e os outsiders:** sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.

EMATER/RS-ASCAR. **A natureza socioassistencial das ações desenvolvidas pela EMATER/RS-ASCAR no meio rural.** Porto Alegre: EMATER/RS-ASCAR, 2016.

EMATER/RS-ASCAR. **Plano anual de trabalho da EMATER/RS-ASCAR:** 2014. Porto Alegre: EMATER/RS-ASCAR, 2013. (Série Relatórios).

EMATER/RS-ASCAR. **Proposta técnica:** chamada pública para seleção de entidades executoras de assistência técnica e extensão rural para acompanhamento de famílias indígenas em situação de extrema pobreza. Porto Alegre: EMATER/RS-ASCAR, 2013.

EMATER/RS-ASCAR. **Relatório de atividades 2013.** Porto Alegre: EMATER/RS-ASCAR, 2014. (Série Relatórios).

EMATER/RS-ASCAR. **Relatório de atividades 2014.** Porto Alegre: EMATER/RS-ASCAR, 2015. (Série Relatórios).

EMATER/RS-ASCAR. **Relatório de atividades 2015**. Porto Alegre: EMATER/RS-ASCAR, 2016. (Série Relatórios).

EMATER/RS-ASCAR. **Relatório de execução do Programa de Inclusão Social e Produtiva no Meio Rural/Fomento à Inclusão Social e Produtiva/PBSM**. Porto Alegre: EMATER/RS-ASCAR, 2015.

EMATER/RS-ASCAR. **Sistema de planejamento de dados (Sisplan)**.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 5. ed. São Paulo: Globo, 2005.

FLECK, L. F. et al. **Programa de fomento às atividades produtivas rurais e o combate à pobreza rural no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2019.

FREYRE, G. **Casa-grande & senzala**: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 19. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1978.

FUNAI – FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. **Histórico**: Comissão Nacional de Política Indigenista. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/cnp/i1/informativo>>. Acesso em: 31/05/2019.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. Trad. Raul Fiker. São Paulo: Ed. UNESP, 1991.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2015.

JACINO, R. **Transição e exclusão**: o negro no mercado de trabalho em São Paulo pós-abolição – 1912/1920. São Paulo: Nefertiti, 2014.

LIMA, A. C. S. O indigenismo no Brasil: migração e reapropriações de um saber administrativo. In: L'ESTOILE, B. et al. (org.). **Antropologia, Impérios e Estados Nacionais**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

LIMA, A. C. S. **Um grande cerco de paz**: poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil. Rio de Janeiro: Vozes, 1995.

LITTLE, P. E. Etnodesenvolvimento local: autonomia cultural na era do neoliberalismo global. **Telles**, v. 2, n. 3, p. 33-52, 2002.

LOUREIRO, K. A instalação da empresa Aracruz Celulose S/A e a “moderna” ocupação das terras indígenas Tupiniquim e Guarani Mbya. **Revista Ágora**, n. 3, p. 1-32, 2006.

MARTINS, J. S. **O poder do atraso**: ensaios de sociologia da história lenta. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

MATTEI, L. O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 45, n. 2, 2014.

MEDEIROS, M.; MARQUES, F. C. Dois mundos, duas linguagens: os processos de mediação social e a diversidade de conhecimentos na construção de projetos para o desenvolvimento rural. **Interthesis**, v. 9, n. 1, jan./jun. 2012.

MELLO, R. R. P. B. O apostolado positivista e a primeira constituição da república no Brasil. In: XXVI SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – ANPUH, 2011, São Paulo. **Anais**. São Paulo, 2011.

NEUMANN, P. S.; DALBIANCO, V. P.; ZARNOTT, A. V. A política pública de extensão rural em assentamentos da reforma agrária. DALBIANCO, V. P. et al. **Uma nova extensão rural pública**: a experiência pluralista e descentralizada da Assessoria Técnica, Social e Ambiental (Ates) no Estado do Rio Grande do Sul. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2018.

NÖTZOLD, A. L. V.; BRINGMANN, S. F. O serviço de proteção aos índios e os projetos de desenvolvimento dos postos indígenas: o programa pecuário e a campanha do trigo entre os Kaingang da IR7. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 5, n. 10, dez. 2013.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais e resolução referente à ação da OIT / Organização Internacional do Trabalho**. Brasília: OIT, 2011.

OLIVEIRA, J. P.; FREIRE, C. A. R. **A presença indígena na formação do Brasil**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; LACED/Museu Nacional, 2006.

OLIVEIRA, M. M. As circunstâncias de criação da extensão rural no Brasil. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v. 16, n. 2, p. 97-134, maio/ago. 1999.

OLIVEIRA, R. C. Ação indigenista, eticidade e o diálogo interétnico. **Estudos Avançados**, v. 14, n. 40, set./dez. 2000.

PAUGAM, S. (coord.). **A pesquisa sociológica**. Trad. Francisco Marás. Rio de Janeiro: Vozes, 2015. (Coleção Sociologia).

PAUGAM, S. (coord.). **A pesquisa sociológica**. Trad. Francisco Morás. Rio de Janeiro: Vozes, 2015. (Coleção Sociologia).

PICOLOTTO, E. L. Os atores da construção da categoria agricultura familiar no Brasil. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, v. 52, supl. 1, 2014.

PÖRSCH, J.; GRISA, C.; KUBO, R. R. Trajetória de construção da chamada pública de assistência técnica e extensão rural indígena. **Extensão Rural**, v. 25, n. 3, jul./set. 2018.

RODRIGUES, C. R. Os nativos e a questão de terras na República Velha Sul-Riograndense. In: XXVIII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA: LUGARES DOS HISTORIADORES: VELHOS E NOVOS DESAFIOS, 2015, Florianópolis. **Anais**. Florianópolis, 2015.

ROUANET, S. P. Ética e antropologia. **Estudos Avançados**, v. 4, n. 10, set./dez. 1990.

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social. Ensaio sobre a origem das línguas. Discurso sobre as ciências e as artes. Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Trad. Lourdes Santos Machado. 1. ed. São Paulo: Abril Cultural (Os Pensadores), 1973.

SOUZA, J. **A construção social da subcidadania**: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003. (Coleção Origem).

SOUZA, J. **Ralé brasileira**: quem é e como vive. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009.

STAVENHAGEN, R. **Etnodesenvolvimento**: uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1985.

TAYLOR, C. **As fontes do self**: a construção da identidade moderna. Porto Alegre: Loyola, 1994.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Número do Acórdão: Acórdão 2626/2015 – Plenário. Relator: José Mucio Monteiro. Processo: 008.223/2015-7. Tipo de Processo: Relatório de Levantamento (RL). Data da Sessão: 21/10/2015. Número da Ata: 42/2015 – Plenário. Interessado/Responsável/Recorrente: Tribunal de Contas da União. Entidade: Fundação Nacional do Índio (FUNAI). Representante do Ministério Público: Não Atuou.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA. **Manual de dissertações e teses da UFSM**: estrutura e apresentação. Santa Maria: Ed. UFSM, 2015.

VERDUM, R. **Desenvolvimento, utopias e indigenismo latino-americano**: um estudo sobre indigenismo e cooperação. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Antropologia, 2018.

VERDUM, R. **Etnodesenvolvimento**: nova/velha utopia do indigenismo. Brasília, 2006.

WEBER, M. **A ética protestante e o “espírito” do capitalismo**. Trad. José Marcos Mariani de Macedo. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

WISNIEWSKI, F. A terra indígena do Guarita – RS e o seu processo de formação. In: XXVI SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – ANPUH, 2011, São Paulo. **Anais**. São Paulo, 2011.

## **ANEXO A – ENTREVISTADOS**

Diego Lucas Rebelatto: engenheiro agrônomo da Unidade Indígena (UIN) da EMATER/RS-ASCAR. Entrevista realizada presencialmente na sede da UIN, Tenente Portela, em outubro de 2015.

Karen Kelli Crespan: bióloga da Unidade Indígena (UIN) da EMATER/RS-ASCAR. Entrevista realizada presencialmente na sede da UIN, Tenente Portela, em outubro de 2015.

Luiz Fernando Machado de Souza: coordenador de Política para Povos Indígenas do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Entrevista realizada presencialmente na Terra Indígena Guarita, em Tenente Portela/RS, em 07/05/2015.

Mariana de Andrade Soares: antropóloga da EMATER/RS-ASCAR e coordenadora estadual da Chamada de ATER Indígena. Entrevista realizada presencialmente na Terra Indígena Guarita, Tenente Portela/RS, em 07/05/2015.

Sônia Sales: artesã Kaingang da Terra Indígena do Guarita. Entrevista realizada presencialmente, na Terra Indígena Guarita, Tenente Portela, em outubro de 2015.

Tereza Fernandes: cacica Guarani. Entrevista realizada presencialmente, no Setor Gengibre da Terra Indígena Guarita, Tenente Portela, em outubro de 2015.

Valdonês Joaquim: cacique Kaingang. Entrevista realizada presencialmente no Setor Km 10 da Terra Indígena Guarita, Tenente Portela/RS, em outubro de 2015.