

3. Estruturas sociais e identidades indígenas

“Tupi, or not tupi that is the question.”
Oswald de Andrade

Como observamos na introdução deste trabalho, a crise da modernidade como descrita por diversos autores, pode ser vista como consequência da separação radical entre sociedade e atores (Bauman, 1999; Hall, 2003; Fontaine, 2007). O re-surgimento, re-emergência ou retorno de movimentos de protesto organizados em torno de questões de identidade e cultura (Lapid, 1997) é, portanto, expressão dessa crise e resposta a ela. Estas observações se coadunam com a análise luhmanniana sobre a especialização funcional da sociedade moderna (Luhmann, 2007) e sobre como o recurso à identidade pode servir como uma “cola”, um amálgama, capaz de dar sentido à participação social fragmentada em diversos sistemas.

É neste cenário em que surgem os novos movimentos sociais, ou movimentos de protesto, que buscam chamar a atenção da sociedade para as suas próprias falhas. Contudo, Luhmann ressalva que esta “crise” é característica inerente ao sistema social moderno, ou especializado funcionalmente. Dessa maneira, o autor incorpora em sua teoria não apenas a descrição de mecanismos associados à manutenção da ordem, mas o reconhecimento do caráter contingencial das estruturas sociais (Domingues, 2003); elemento que, segundo a crítica pós-moderna à Teoria das Relações Internacionais, é frequentemente legado à esfera internacional (Walker, 1993). Verifica-se, assim, que, em teoria, Luhmann quebra a barreira entre *inside/outside* – a estabilidade, a contingência e a criatividade humanas têm espaço tanto na esfera nacional, como internacional, ou melhor, na sociedade global (Luhmann, 1997). Verifica-se também que, na prática, alguns movimentos exemplificam essa possibilidade, como os movimentos ecologistas e (nós incluímos) os movimentos indígenas que desafiam as fronteiras territoriais, de concepção de mundo, de modelos de desenvolvimento, de produção de conhecimento, etc, de dentro para fora dos sistemas nacionais. A ameaça à concepção do *self* nacional, nesse sentido, não vem de fora, do sistema internacional caótico, mas de dentro, daqueles outros que

se encontram na periferia do sistema social e buscam mobilizar estruturas próprias do sistema contra si próprio.

Nesse capítulo, portanto, vamos descrever os impactos da modernidade sobre as populações indígenas – política, econômica e socialmente - e apontar os elementos estruturais e simbólicos, típicos da sociedade moderna, que acabaram por convergir na emergência de um tipo específico de movimento indígena: um que se utiliza das estruturas e simbolismos próprios desta sociedade para fazê-la questionar-se a si mesma. Apesar de o capítulo buscar trazer um panorama geral dos movimentos indígenas na América do Sul, em diversos momentos aprofundaremos o estudo em relação ao Equador, tendo em vista que o caso em análise no capítulo seguinte trata de um conflito sócio-ambiental ocorrido neste país.

Os movimentos indígenas poderiam ser considerados como “arquetipos” exemplares de novos movimentos sociais, pois são geralmente definidos em termos de identidade e cultura. No entanto, o movimento indígena no Equador não tem se limitado a sua afirmação cultural e à demanda de direitos coletivos indígenas, como observaremos a seguir; outras questões sociais mais amplas são abordadas pelo movimento que se tornou um “player” no embate político do país (Postero e Zamosc, 2006), principalmente no que diz respeito aos conflitos sócio-ambientais. Esses movimentos seriam respostas, reações à decomposição não só de um modelo de desenvolvimento (Fontaine, 2007:197), mas também contestação a procedimentos sociais de resolução de conflitos relacionados a esta temática.

Justamente, com o objetivo de analisarmos conflitos sócio-ambientais, seguiremos a orientação de José Antonio Lucero, professor da Henry M. Jackson School of International Studies da Universidade de Washington, que salienta a importância de considerar três aspectos simultaneamente nestes casos: entender que identidades políticas e discursos são forjados dialogicamente a partir de interações sociais entre o local, o nacional e o transnacional¹, isto é, admitir a

¹ Para o autor, não importa tanto distinguir entre “culturalistas de frame” e “culturalistas da construção difusa de identidades coletivas”, pois ambas as abordagens são essenciais para a discussão sobre identidades indígenas. A primeira é utilizada para explicar como identidades de classe foram transformadas em identidades culturais. A segunda para explicar como a identidade indígena é construída de maneira discursiva entre os diversos atores que participam do diálogo sobre o que é “ser índio” (Lucero, 2008: 16).

construção multi-escalar de identidades; considerar que a configuração de poder molda e constrange as possibilidades de ação coletiva e determina quais “identidades” podem pular escalas neste embate, ou seja, analisar as estruturas de oportunidade; e, considerar que a interação pode reformular as estruturas contingentes, forjando novos arranjos institucionais que passam a constranger futuras situações de conflito. Esta técnica de análise, chamada por Lucero de “pragmatic constructivist framework” se coaduna com o modelo teórico exposto no capítulo anterior. Ambos consideram o caráter contingencial das estruturas sociais ao mesmo tempo em que também abrem espaço para a evolução/ processo criativo da sociedade através da interação e das escolhas. O quadro luhmanniano, apesar de abstrato, dá suporte teórico à técnica de Lucero, que é voltada para a prática, especificamente para a análise de disputas sócio-ambientais. A nosso ver, os conselhos de Lucero nos servirão de guia para realizar a análise do contexto em que se inserem os movimentos indígenas equatorianos.

Essa análise também vem a questionar o modelo moderno de movimentos sociais. Segundo este autor, os protestos durante os séculos XIX e XX eram mais cosmopolitas, menos relacionados a questões particulares locais. “In a word, social movements, as modern political inventions, are national phenomena” (Lucero, 2008:186). No entanto, o que os atuais movimentos indígenas, sobretudo na Bolívia e no Equador, demonstram é que esse padrão nem sempre é reproduzido, nem todos os movimentos são igualmente nacionais; pelo contrário, alguns estão arraigados de maneira decisiva em tradições locais. Como observaremos na análise do contexto equatoriano e no estudo de caso, a seguir, os movimentos indígenas contemporâneos podem ser mais fortes no âmbito local ou transnacional, que em termos nacionais.

Segundo a cientista política Debora J. Yashar, que realizou diversos estudos e entrevistas sobre a emergência do movimento indígena na América Latina, a união entre questões identitárias e novas formas associativas que resultaram na formação destes movimentos com forte expressão política desafiou concepções liberais e marxistas sobre identidades. Para as concepções liberais e marxistas, a re-emergência da identidade indígena politizada é uma surpresa, pois ambas correntes assumiam que esta identidade seria suplantada por outras mais modernas, como a identidade unitária nacional relacionada à lealdade para com o

Estado – que reconhece e protege direitos individuais – ou a identidade relacionada à consciência de classe.

Não obstante, a apropriação da identidade enquanto fator político (e jurídico) ainda põe em cheque diversas explicações sobre as razões de sua re-emergência na atualidade (Yashar, 1997; Coutinho, Mireles e Delgado, 2008). Primordialistas, instrumentalistas e pós-modernos², não analisam os eventos recentes com surpresa, mas, segundo a autora, não conseguem explicar o porquê, o quando e o onde da re-emergência da questão indígena. Yashar argumenta, portanto, que o desafio para a análise dos atuais movimentos sociais e indígenas é a integração da observação quanto as mudanças de estruturas de oportunidade, às condições de formação e manutenção de redes e à utilização evolutiva de símbolos e discursos³. Por isso, reafirma-se a conveniência da adoção do modelo teórico exposto no capítulo anterior: tanto as estruturas históricas, quanto a ação dos movimentos sociais são apreendidos enquanto comunicação social. Dessa forma, busca-se superar a oposição entre teorias estruturalistas e teorias da ação.

Com base nesta orientação, explicaremos, a seguir, a formação e manutenção do movimento indígena no Equador e os objetivos alcançados, a partir da análise da convergência dos seguintes fatores: abertura política, reforma neoliberal do Estado, formação prévia de redes camponesas, e a evolução do

² De acordo com Yashar, para os primordialistas a identidade indígena teria sido sufocada, mas não suprimida pelos anteriores regimes autoritários. Essas identidades teriam permanecido latentes, tendo re-emergido quando dos processos de abertura política, o que se deveu ao fato deste vínculo ser primordial (histórico ou biológico) na definição de afiliações e ações coletivas. No entanto, a autora defende que este argumento não se sustenta, visto que em períodos democráticos anteriores não teria havido a emergência de movimentos politicamente organizados em torno da identidade indígena. Ademais, segundo a concepção primordialista de identidade, não seria possível a renegociação das mesmas. Já os instrumentalistas dizem que a virada para a politização da identidade indígena se deve à definição do comportamento dos atores em termos de objetivos e utilidades; assim, a adoção da organização étnica seria uma dentre outras possibilidades que visam à potencialização de ganhos materiais ou de poder político. Para Yashar, essa teoria, apesar de explicar a organização e os incentivos para a manutenção do movimento, ainda não explica quando e onde as questões étnicas emergem e porque estas questões podem ser, inclusive, abordadas de maneira não auto-interessada do ponto de vista da eficiência econômica. Por fim, os pós-modernos buscam responder a essas questões analisando o caráter evolutivo e a construção social das identidades; como os sujeitos são plurais e complexos, as identidades poderiam ser renegociadas à medida que representam discursos que atuariam como “portas” para o acesso à política. Yashar subcreveria a essa interpretação, não fosse a sua limitação no que diz respeito à ausência de análise dos constrangimentos materiais (extrema pobreza, regimes militares) que, segundo ela, podem limitar as possibilidades de ação coletiva e moldar preferências. Ademais a perspectiva pós-moderna, apesar de problematizar a questão das identidades não serve ao propósito deste estudo, na medida em que não estabelece bases para outros estudos comparativos de casos.

³ Para mais informações sobre as concepções primordialistas acerca das identidades, ver Geertz, 1967; instrumentalistas, ver Bates, 1981 e Isaacs, 1975; e pós-modernos, ver Foucault, 1980, Laclau e Mouffe 1985 e Benedict Anderson, 1991, citados por Yashar (1997) e Trejo (2006).

quadro normativo internacional de proteção dos direitos indígenas com a posterior convergência temática em torno da demanda por reconhecimento da “plurinacionalidade” e da autodeterminação.

Contextos históricos similares na América Latina (colonização, pobreza, desigualdade econômica e política) criaram condições para que o Executivo, fosse ocupado pela direita ou pela esquerda, buscasse o aumento da concentração do poder na figura do presidente. Lucero diz que este é um legado colonial da figura do caudillo, que aparece como uma figura providencial “who comes to save the country from either avaricious oligarchs or unruly peasants” (Lucero, 2008:191) – ainda que estas figuras possam ter alcançado algumas conquistas em nome do povo, Lucero aponta que a democracia não foi uma delas. Em contraposição, a contribuição dos movimentos de protesto, indígenas inclusive, tem sido concorrer com “vozes, mãos e pensamentos” da multidão pela construção de uma democracia mais inclusiva.

Busca-se neste capítulo, assim, analisar as condições históricas estruturais e os discursos que convergiram na emergência de movimentos indígenas, especialmente no Equador.

3.1. O Encontro da Diversidade

Doze de outubro de 1492 marcou o encontro da diversidade em território americano. Esta data indica o início das classificações raciais na região, segundo as quais negros e índios passaram a ocupar a base da pirâmide social; mas também foi essa classificação que proporcionou a construção de identidades culturais e étnicas (León, 2008), às quais hoje se recorre para a afirmação e inclusão social destes povos. Identidades essas que emergem enquanto força política em diversos países da região, principalmente na Bolívia e no Equador (Coutinho, Mireles, Delgado, 2008).

Boaventura de Souza Santos, após participar do congresso que fundou a Coordenadoria Andina das Organizações Indígenas entre Peru, Equador, Bolívia, Chile, Colômbia e Argentina, em julho de 2006, observou na crescente organização dos interesses indígenas - simultaneamente em esferas locais, regionais e globais - um “acontecimento histórico”, que desafia os termos da

atualidade; esta “se pauta pela realidade dominante e pelos significados constituídos, [...], já] os acontecimentos históricos rompem com essa realidade e são portadores de significados emergentes, constituintes, destinados a fazer história em vez de a reproduzir” (Santos, 2006), buscando assim, a construção de novas realidades através da interação comunicativa que condensa significados (Luhmann, 2004).

De fato, os povos indígenas têm se organizado para interagir comunicativamente nos mais diversos sistemas sociais: na política, se organizam pela formação de partidos orientados para a ampliação da representação étnica; enquanto movimento social, organiza protestos em torno de críticas às políticas públicas e privadas que afetam o seu modo de vida; e, na esfera jurídica, buscam através de procedimentos domésticos e internacionais o reconhecimento de direitos específicos.

Diversas manifestações sociais organizadas por indígenas têm se intensificado no continente ao longo das últimas duas décadas e meia; manifestações estas que evidenciam a relação entre democracia, projetos nacionais de desenvolvimento, garantia de direitos e cidadania étnica (Postero e Zamosc, 2006). Alguns eventos ocorridos apenas em 2008 exemplificam, apesar de não esgotarem, a questão⁴:

No Brasil, questões de demarcação de terras ainda estão pendentes, apesar de o Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal ter previsto que estas deveriam ter sido realizadas no prazo de cinco anos após a aprovação da Constituição; a mais recente e conturbada demarcação disse respeito à discussão sobre a forma (contínua ou intermitente) da área de reserva da Raposa-Serra do Sol. A justiça brasileira, finalmente em março de 2009, decidiu pela demarcação contínua sob protestos de donos de terras na região.

No Chile, índios mapuches invadiram propriedades, demandando a reintegração de terras comunais revogadas durante o regime militar; além disto, os manifestantes demandam autonomia e reconhecimento constitucional dos direitos indígenas.

Em maio, houve, na Colômbia, confrontos entre a polícia e manifestantes indígenas que protestavam pela entrega de terras referentes ao cumprimento do

⁴ Para estes e outros eventos recentes, ver Boletim OPSA, jul/ago 2008.

acordo-indenização referente ao massacre de Nilo-Caloto, ocorrido em 1991, quando 20 índios foram assassinados. Em outubro, também na Colômbia, 12 mil indígenas realizaram uma passeata para demandar autonomia, restituição de terras e protestar contra assassinatos.

No Perú, em agosto, o congresso, sob protestos indígenas, revogou a “lei da Selva” que permitia a concessão de títulos de propriedade sobre terras consideradas improdutivas na Amazônia, mas que recaíam, na verdade, sobre terras comunais indígenas. A revogação da lei foi justificada pelo descumprimento da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que prevê a necessidade de consulta prévia às populações indígenas sobre assuntos que envolvam o manejo de seus territórios.

No Equador, conflitos entre comunidades indígenas, que reclamam a propriedade ancestral de terras, e detentores de títulos privados de propriedade se prolongaram por mais de três meses, tendo sofrido intervenção estatal no sentido de fazer valer a propriedade através do título. Também no Equador, no início de outubro, a comunidade Kichwa de Playas de Cuyabeno interrompeu a navegação do rio Aguarico, impedindo a passagem de embarcações petrolíferas, com o objetivo de obter indenizações e compensações sociais pela exploração de petróleo em suas terras; indígenas sionas, secoyas, shuar e cofanes apoiaram o movimento em solidariedade. Já no início de 2009, a Confederação de Nacionalidades Indígenas (CONAIE) convocou uma paralisação nacional em protesto contra a aprovação de uma nova Lei de Mineração, que permite a mineração em larga escala⁵.

Demandas semelhantes – em protesto contra o avanço da exploração predatória de recursos naturais na região e pela garantia do acesso e proteção às terras ancestrais, enquanto fonte de vida e manutenção de tradições culturais – vêm sendo também canalizadas pelas vias judiciais, levadas pelos povos indígenas e seus representantes a fóruns internacionais, como o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, vide: Comunidade Indígena Sawhoyamaxa v. Paraguai (2006); Comunidade Yakye Axa v. Paraguai (2005); Povo Indígena Kankuamo v. Colômbia (2004); Povo Indígena Sarayaku v. Equador (2004), Awas Tigni v. Nicarágua (2001), entre outros.

⁵ Mais detalhes em: Banco de eventos do Observatório Político Sul-Americano, Equador: 20/01/2009.

Os movimentos indígenas também têm se articulado para adquirir representação pela via política. Através da formação de confederações e partidos políticos, têm influenciado os debates domésticos e regionais. Esse é o caso da participação de indígenas em assembléias constituintes – na Bolívia, Equador e Venezuela – e na criação e início das atividades, em 2007, do Conselho Consultivo dos Povos Indígenas, no âmbito da Comunidade Andina de Nações (CAN), cuja função é acompanhar e deliberar sobre temas de integração sub-regional em matérias sociais, econômicas e culturais de interesse indígena.

A reorganização desses movimentos tem, assim, posto em pauta e evidenciado a relação intrínseca entre democracia, desenvolvimento, direitos e inclusão étnica, sobretudo a necessidade de reavaliá-los à luz da luta pelo reconhecimento constitucional do multiculturalismo (quando não, ‘plurinacionalismo’) constitutivo destes Estados – o que se reflete na demanda pela construção de uma cidadania étnica (Bello, 2004).

“La ciudadanía, más que un privilegio otorgado por el Estado es vista como un derecho, pues se le vincula directamente con los derechos económicos, sociales y culturales, y la exigencia de que debe haber formas no exclusivas o excluyentes de ciudadanización. En ese contexto, surgen las demandas ciudadanas de las mujeres y los jóvenes y se comienza a hablar de manera creciente de la ciudadanía activa y de la ampliación de la ciudadanía. Ese proceso está conectado con las transformaciones del campo político-ideológico, así como con la crisis de las formas de representación o de las formas tradicionales de interlocución de los sujetos sociales con el Estado. El debate sobre ciudadanía y pueblos indígenas surge algunos años después, pero está perfectamente ligado a este mismo proceso” (Bello, 2004).

A visibilidade que ganharam os movimentos indígenas nas últimas duas décadas, no entanto, reflete não somente a necessidade de reformulação da identidade e da coesão/unidade nacional, visando a gerar inclusão, mas também os limites dos modelos de desenvolvimento neoliberais.

A demanda por reconhecimento de etnias e culturas outras - não homogêneas - está diretamente relacionada com a demanda pela redefinição do entendimento sobre a identidade nacional de maneira a torná-la mais inclusiva. O debate é importante e necessário, também do ponto de vista social e econômico, pois o reconhecimento étnico traz visibilidade e inclusão; e, visibilidade e inclusão trazem participação em direitos e deveres, ou seja, cidadania. Nesses termos e com o objetivo de gerar inclusão cidadã e, assim, desfrutar de direitos,

reduzindo as desigualdades sociais, os povos indígenas estão “contesting the practice and terms of citizenship in Latin America’s new democracies” (Yashar, 1997).

Ao mesmo passo, o discurso indígena oferece uma concepção alternativa de desenvolvimento frente à constatação dos limites, não apenas ambientais, mas também financeiros, dos modelos neoliberais, ainda mais acentuados pela recente crise mundial. Barbara Lamas, pesquisadora do Observatório Político Sul-Americano, chama a atenção para esta preocupação:

“Como fazer com que a parcela mais pobre do planeta tenha acesso aos benefícios do desenvolvimento material, sem que isso implique a destruição da natureza, uma vez que esta provavelmente não suportaria danos da ordem do provocado pela revolução industrial do séc. XIX?” (Lamas, 2008).

A cosmovisão indígena apresenta, como veremos, uma alternativa frente à descrença perante outras formas de crítica ao modelo de democracia neoliberal-capitalista, posto que almeja reunir diversas preocupações que estão na ordem do dia: o respeito às identidades, o desenvolvimento sustentável e a justiça social.

Assim, a “novidade” trazida pelo crescente grau de articulação indígena reside não apenas na quantidade de vezes em que buscam participar das questões públicas, mas na qualidade – discussões sobre políticas públicas, constituições, etc. – e também na forma em que o fazem, criando confederações, partidos e adotando um discurso independente de outras formas de representação – como os sindicatos camponeses, igreja, ou partidos de esquerda – às quais foram associados ao longo da história do continente. Apesar de invocarem conceitos típicos da modernidade, como cidadania, nacionalidade e direitos humanos, os movimentos indígenas os reinterpretem a luz dos simbolismos da tradição indígena.

Contestações pela ampliação ou reinterpretação destes velhos conceitos têm sido refletidas em novos processos constitucionais pelos quais estão passando diversas populações sul-americanas. A aprovação recente de novas Constituições por via de referendo, no Equador e na Bolívia, respectivamente nos dias 28 de setembro de 2008 e 07 de fevereiro de 2009, põem mais uma vez em discussão a questão da identidade nacional, que, por sua vez, reflete pressões e demandas de grupos há muito tidos como cidadãos de segunda classe, marginalizados ou

excluídos. A discussão envolve em si necessariamente três aspectos⁶: (i) a redefinição do pacto colonial – o escopo da política; (ii) a redefinição do papel do Estado na economia-política – o escopo da economia; e, (iii) a redefinição do pacto político entre cidadãos e Estado – o escopo dos direitos.

A redefinição do pacto colonial se dá ao passo em que se trava o debate da identidade; tem se intensificado em tempos recentes pela necessidade premente de reconhecimento de diferenças étnicas e do multiculturalismo constitutivos dos Estados sul-americanos, enquanto instrumentos que podem contribuir para a ampliação da cidadania de maneira a atingir a inclusão de grupos marginais ou cuja cidadania – ligada à noção de identidade – tenha sido, até então, efetivamente de segunda classe: “For much of the republican period in Latin America, indigenous people remained neocolonial subjects without citizenship rights.” (Lucero, 2003)

O fracasso de políticas neoliberais na região, como verificaremos no item 3.2., sobretudo em termos de inclusão e redução das desigualdades, e as crises econômicas em cascata deram novo fôlego a movimentos contra o neoliberalismo, como os movimentos indígenas, que passaram a ter mais influência durante os debates constituintes; estes grupos barganharam uma série de direitos e garantias em torno, não apenas da inclusão civil e política, mas também da expansão de direitos econômicos, sociais e culturais. Essa nova onda de constituições e a discussão que travam a respeito das identidades colocam, assim, em debate o papel do Estado em relação à economia, na medida em que o reconhecimento de direitos coletivos opõe a propriedade tida em comum (e o uso e gozo sobre a terra e seus recursos) à visão de progresso, avanço econômico, regulação pelo mercado e desenvolvimento nacional com base na exploração de recursos naturais - como petróleo, gás, biogenética, entre outros interesses públicos e privados que avançam sobre as terras coletivas.

Por fim, o que chamamos de terceiro debate está intrinsecamente ligado aos dois anteriores. Trata-se da redefinição do pacto político, ou seja, a emergência de demandas pelo reconhecimento de direitos indígenas, mais especificamente, pela inclusão de um conjunto de novos sujeitos de direitos, por parte dos Estados nacionais e do sistema internacional. Nos novos processos constitucionais e nas

⁶ Comunicação pessoal - Pedro C. Cunca Bocayuva, em 29/10/2008.

discussões sobre a redefinição de cidadania e a negociação sobre formas ampliadas de participação e auto-gestão são aspectos primordiais.

Os movimentos indígenas estão, dessa forma, inseridos em embates sociais e políticos típicos da modernidade: demandam o respeito a direitos individuais e o reconhecimento de novos direitos coletivos, realizam manifestações sociais nas ruas, concorrem a cargos no legislativo e participam ativamente de políticas partidárias (Yashar, 1997), influenciando inclusive processos constitucionais e a assinatura de tratados internacionais. Por outro lado, os atuais movimentos indígenas são frutos de uma modernidade incompleta, das promessas frustradas de liberdade e desenvolvimento pela cidadania na democracia liberal e no mercado, do universalismo europeu (refletido em concepções estreitas de democracia, economia de mercado e direitos humanos). Daí as demandas pela expansão do conceito de cidadania e dos direitos que lhe são inerentes.

3.1.1.

Dados sobre a população indígena na América do Sul

Os conflitos sócio-econômicos e culturais, a relação entre eles e a construção de uma democracia inclusiva estiveram presentes desde a gênese dos Estados Nacionais sul-americanos, principalmente após os processos de independência, que não cumpriram a promessa libertadora dos povos e classes subordinados ao poder metropolitano; cidadãos de segunda classe passaram, então, a ser subordinados economicamente e discriminados culturalmente e politicamente pelas elites dominantes mais ligadas aos interesses do mercado internacional que à integração nacional ou regional – uma situação de colonialismo interno, ou neo-colonialismo.

Na criação dos Estados sul-americanos foram ignoradas as diferenças políticas e culturais inerentes aos seus territórios. Diversos governantes apresentaram projetos de unificação nacional baseados na formação de um Estado que se pretendia coeso através da cidadania construída com sobre o conceito de “mestiço”. Esses projetos, ao contrário de alcançarem a coesão, negavam a diversidade cultural, sócio-econômica e política presentes em seus territórios, deixando à margem povos inteiros.

“Con la independencia americana del dominio español... el problema cultural no sufre ninguna mejora... los nuevos gobernantes nacionales adoptan, sin mayores reajustes, el capitalismo como modelo de organización económica y el liberalismo,..., como principio filosófico; y declaran a los nuevos estados como independientes y a todos sus habitantes ciudadanos libres, cerrando así toda diferenciación política, cultural, propia de un continente plural” (Simbaña, 2005).

O Equador, caso emblemático da situação da maior parte dos países sul-americanos, nasceu assim: fragmentado e sem unidade nacional. Não possuía território definido (ex. guerras pela definição de fronteiras), sua população era dispersa e com interesses conflitantes entre si (camponeses v. fazendeiros; mestiços v. índios, etc) e não havia integração econômica nacional, posto que sua produção, essencialmente agrária, era voltada para a exportação, atendendo às necessidades do mercado internacional (Simbanã, 2005).

A negação da diversidade no Equador, assim como em outros países, era justificada pela visão de que estes “outros” - os indígenas, afrodescendentes, etc. – representavam atraso em relação ao projeto civilizatório e ao desenvolvimento econômico do país, que se pretendia levar a cabo por meio um Estado centralizado, com gestão, poder de polícia e jurisdição uniformes.

No entanto, a marginalização ou a tentativa de assimilação negatória das diversas identidades que formavam estes territórios não lograram desarticular definitivamente as culturas e identidades indígenas, que hoje re-emergem com força. Pelo contrário, muitos dos incentivos e estruturas aproveitados pelos movimentos indígenas foram criados por políticas estatais de períodos anteriores.

Diversos fatores concorreram para a re-emergência da questão indígena, sua organização, estratégias e discursos em relação ao seu principal interlocutor – o Estado. Do ponto de vista normativo, verificamos a evolução do quadro de proteção e promoção dos direitos indígenas em âmbito nacional e internacional, o que se tornou fonte de recurso discursivo para os movimentos. Em termos de estruturas de oportunidade e constrangimentos para a ação, a abertura política (re-democratização) criou novos espaços para a ação legal e organizada; e, a adoção de políticas econômicas neoliberais implicou na deterioração das condições de vida indígena, o que impulsionou a emergência do protesto. Do ponto de vista da formação de redes, a adoção de variadas políticas de integração das comunidades indígenas à “nação”, o estabelecimento do ensino bilíngüe, entre outros mecanismos assimilatórios, propiciaram pontos de ligação intercomunitários,

entre campo e cidade, e entre local e internacional. Todos estes fatores contribuíram para impulsionar a ação coletiva indígena em busca da inclusão cidadã construída “de baixo” pelos próprios atores, mas aproveitando estruturais sociais anteriores (Bello, 2004; Santos, 2003).

Decorre da situação de exclusão histórica (ver tabelas I e II abaixo), que os indígenas, que formam grande parte da população total de muitos países sul-americanos⁷, estão entre os habitantes mais pobres de acordo com os censos nacionais. Não foram apenas excluídos politicamente, mas devido à restrição do acesso à cidadania plena, muitos não gozam dos direitos econômicos e sociais básicos e vêm tendo seus direitos culturais e suas formas de gestão da vida e da economia comunitárias ameaçados⁸.

Tabela I: Populações Indígenas na América do Sul

País	População Indígena/milhões	% da Pop. Nacional
Argentina	1,11	2,5 a 3
Bolívia	4,1	62
Brasil	0,46	0,25
Chile	1,07	7
Colômbia	1,4	3,4
Equador	1	7,2 ⁹
Paraguai	0,09	1,7
Perú	8,8	33
Uruguai	-	-
Venezuela	0,57	2,2

Fontes: FUNAI do Brasil; Mundo Indígena 2008, IWGIA; INE da Bolívia; INE do Chile; INEC do Equador.

⁷ Na Bolívia, a maior parte da população que se considera indígena (62%) pertence à etnia Quéchua ou Aymara e habitam, sobretudo, as regiões andinas. No Equador, existem 13 nacionalidades indígenas, entre elas, Kichwa, Cofán e Shuar. Estão distribuídas entre os Andes e a terras amazônicas. As porcentagens sobre a população indígena no Equador variam consideravelmente de acordo com a fonte. Segundo a UNESCO, a porcentagem de população indígena em relação à população total do país seria de 24,85% (1998); no entanto, de acordo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, esta seria de 43% (2002). No Perú, estudos demonstram que de acordo com o censo nacional, a população indígena vem declinando vertiginosamente: de 51% em 1940 a 36% em 1961, de 28% em 1972 a 20% em 1993 e a 15% em 2000. No entanto, estudos do Centro de Estudos Latino-Americanos Universidade Georgetown demonstram que outras aferições indicariam uma população indígena de 48% em 2006.

⁸ Devido à pobreza e à pressão gerada pela expansão de atividades econômicas sobre terras ancestrais, é observado intenso movimento de migração das populações indígenas do campo para as cidades. Na Bolívia, a população indígena que vive em área urbana cresceu em 4% devido às migrações ocorridas entre 1992 e 2004. No Equador, segundo o censo de 2001, 18% da população indígena já era urbana. No Brasil mais da metade da população indígena habita áreas urbanas (IWGIA, 2008). No Perú, a migração está cada vez mais se acentuando, principalmente para Lima. Apesar desses movimentos migratórios em direção às cidades, a maioria da população indígena ainda habita o campo.

⁹ Segundo o Relatório da ONU de 2006 sobre povos indígenas no Equador, a porcentagem indígena da população pode variar entre menos de 10% e 30%, dependendo do modo de aferição.

Tabela II: Correlação etnia indígena e pobreza

País	Ano	% da população pobre	% da população em extrema pobreza
Bolívia	2002		
Pop. Nacional		63,1	39,5
Indígenas		73,9	52,5
Não-Indígenas		52,5	26,9
Ecuador	1998		
Pop. Nacional		62,5	26,9
Indígenas		86,9	55,6
Não-Indígenas		61,1	25,2
Peru	2000		
Pop. Nacional		46,5	11,7
Indígenas		62,8	22,2
Não-Indígenas		43,0	9,5

Fonte: Banco de dados do Centro de Estudos Latino-Americanos, Georgetown University, 2006

Considerando esse panorama, as demandas indígenas se inscrevem, desde sua origem, na luta por democratizar a organização cultural [Simbanã, 2005], política e econômica do Estado que gera altos índices de exclusão. Demanda-se por uma reforma que ceda espaço, no âmbito da cultura, à cosmovisão¹⁰ indígena sobre a relação homem e natureza, e na esfera política-econômica, à crítica da organização hierárquica de governo, como veremos adiante através da demanda por reconhecimento do caráter plurinacional do Estado.

3.1.2.

A modernidade na Amazônia

A modernidade chegou à Amazônia equatoriana com a “descoberta” do rio Amazonas em 1541 por Francisco de Orellana (Fontaine, 2007). Estima-se que cerca de dois mil grupos étnicos perfazendo um total de sete milhões de índios vivessem nesta região. Para os índios, o primeiro impacto desse encontro foi o extermínio: cerca de 150 anos após o descobrimento, as etnias que habitavam as várzeas do rio (como os omagua e os tapajós) já estavam extintas. Simultaneamente, as populações originárias das Américas foram (e ainda são) impactadas pelas transformações ambientais (em seu entorno) e sociais (em suas estruturas tradicionais de interação).

¹⁰ Na cosmovisão indígena não existe o conceito ocidental de desenvolvimento de forma linear, ou em etapas evolutivas e classificatórias de situações de sub-desenvolvimento e desenvolvimento. Há, no entanto, o conceito de “bem viver”, uma concepção “holística a cerca de lo que debe ser el objetivo o la misión de todo esfuerzo humano, que consiste en buscar y crear las condiciones materiales y espirituales para construir y mantener el ‘súmac kausai’ (‘buen vivir’), que se define también como ‘vida armónica’” (Galinga, 2003).

Ademais, a região ainda sofreu com a falta ou precariedade de regulação das novas relações decorrentes deste encontro. No Equador, como em outras regiões da América Latina, a tarefa da colonização ficou a cargo da iniciativa privada e da Igreja. Razão pela qual estas terras são popularmente chamadas de “terras de ninguém”; o que faz da colonização das Américas, um laboratório macabro de experiências sociais.

Os primeiros contatos organizados com as populações originárias foram realizados principalmente por missionários da Igreja (sobretudo jesuítas e dominicanos) que mantiveram, ao longo do período de conquista colonial, uma relação dialética com os colonos e com a Coroa espanhola. De um lado, o interesse da Igreja em sua expansão territorial e burocrática servia aos interesses da Coroa e de colonos, na medida em que as missões de evangelização serviam como desculpa para a expansão da fronteira extrativista do Estado e eram toleradas desde que angariassem mão-de-obra dentre os nativos. A tática de aproximação dos missionários é velha conhecida dos livros de História do ensino fundamental: ofereciam presentes (como ferramentas metálicas) em troca da cooperação dos nativos na realização de trabalhos. Em última instância, no caso de resistência, recorria-se à força armada, com a assistência da Coroa. Como observaremos na análise de caso, no capítulo 3, o contexto amazônico ainda apresenta características do período colonial, expressas em relações clientelistas e pela presença do exército na defesa de interesses privados.

Canelos e Curaray foram uns dos primeiros assentamentos criados pela Igreja entre 1559 e 1562, na região Amazônica do Equador (ver mapa, Anexo 8.1.). No entanto, apesar da existência de algumas missões na região, devido à dificuldade de acesso e o isolamento da população, a região Amazônica, chamada de “oriente”, não figurou na vida política do Equador, não sendo sequer mencionada nas seis primeiras constituições do país, até 1843.

Esse vazio legislativo e administrativo marca toda a época moderna para os povos indígenas, deixando espaço para a apropriação dos territórios ancestrais por aventureiros e soldados em busca de enriquecimento (ouro, canela, borracha, etc).

Em 1863 o Estado assinou um acordo com o Vaticano para “moralizar” a região através do controle da educação formal e da vida cotidiana dos índios pelas missões. O então presidente García Moreno nomeou os missionários como representantes diretos do Estado.

Contudo, durante a gestão liberal de Eloy Alfaro (1895 a 1901 e 1907 a 1911), a igreja foi afastada da administração pública e o presidente criou medidas para liberar a mão-de-obra e implementar o capitalismo na Amazônia, instituindo escolas de educação laica voltadas para o ensino de técnicas de produção de alimentos e construção civil. Ocorre que o sistema de “endividamento” ainda dominava as relações de trabalho: índios que já haviam entrado em contato com colonos, já se encontravam em situação de dependência em relação a bens de consumo, como tecidos, e de trabalho, como maquinário; com o afastamento das missões, os índios passaram a adquirir estes bens dos patrões que, em troca, lhes cobravam em trabalho, principalmente na mineração, iniciando-se assim um ciclo de endividamento que mais se assemelha à escravidão – muitas regiões ainda permanecem, dessa forma, pré-capitalistas.

Em 1912, Alfaro foi assassinado e os conservadores retornaram ao poder trazendo consigo uma nova associação com os jesuítas. Esses missionários aliaram-se com empresas petrolíferas (como a Royal Dutch e a Shell) que adentravam a região, acompanhando os técnicos para “pacificar” os índios (Fontaine, 2007). Ademais, entre 1880 e 1914, as populações indígenas ainda foram pressionadas pelo ciclo da borracha. Traficantes em busca de mão-de-obra contratavam índios sob o regime de diária ou escravizavam-nos. E, já a partir de 1921, o governo empreendeu a multiplicação das concessões mineiras.

Somadas ao avanço da fronteira extrativista, as primeiras leis de reforma agrária também geraram o desflorestamento e a especulação de terras na região amazônica, a partir de 1960, fomentadas pela “Aliança para o Progresso”¹¹, prosseguindo nos anos 1970 e 1980 com o apoio do Banco Mundial. Até 1990, 800 mil km² da bacia amazônica haviam desaparecido. Estima-se que 68% do desmatamento foi causado pela criação de pastagens, extração de madeiras e expansão da fronteira agrícola; o índice de desflorestamento no Equador foi em média de 2,3% ao ano até os anos 1990. Essa ocupação desordenada, segundo o Coordenador de Pesquisas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso/Sede Equador), Guillaume Fontaine, foi em parte incentivada pela Lei de Colonização da Amazônia Equatoriana de 1978, que determinava que o colono

¹¹ A Aliança para o Progresso foi um programa dos Estados Unidos, realizado entre 1961 e 1970, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico mediante a colaboração financeira e técnica em toda a América Latina a fim de evitar outra revolução socialista, como a cubana, na região.

deveria ocupar 50% das terras que lhe fossem designadas a fim de poder reivindicar o seu título permanente; segundo o pesquisador, os colonos optavam pela extração predatória de madeira e pela formação de pastos ou plantações de café, pois estas eram formas visíveis de demonstrar a ocupação em contrapartida de um custo relativamente baixo (Fontaine, 2007:275).

As leis de reforma agrária e a expansão da fronteira extrativista, conjugadas com a construção de estradas que realizaram a ligação da Amazônia com o restante do país, serviram de porta de entrada para a chegada de mais colonos e causaram o deslocamento de povos indígenas floresta adentro.

Contudo, a ocupação da região não se deu sem resistência; diversos levantamentos indígenas foram registrados contra a submissão ao trabalho forçado e em protesto às doenças trazidas pelos conquistadores – o que acarretou o deslocamento de populações indígenas inteiras e uma verdadeira catástrofe demográfica¹².

As relações pré-capitalistas, como veremos, só seriam suplantadas com a chegada da indústria petrolífera e da agricultura extensiva.

3.1.3.

As contradições da modernidade – a segunda colonização e os conflitos sócio-ambientais

A indústria petrolífera chegou à Amazônia equatoriana em na década de 1930. Os primeiros estudos começaram a ser realizados pela Shell¹³, mas as rodadas de concessões de blocos petrolíferos só se intensificaram a partir dos anos 1970. David Maybury, fundador da ONG Cultural Survival, define o início da exploração petrolífera como a chegada da “segunda conquista”, pois tem em comum com a primeira fase da conquista a usurpação do território e a destruição de estruturas sociais de “sociedades sem Estado”.

Pesquisadores do Centro de Estudos Socioambientais da Flacso realizaram uma análise dos indicadores sociais em zonas de atividade petrolífera e verificaram que, apesar de normalmente esperar-se que estas atividades afetem de

¹² No cantão de Quijos, província de Napos, no Equador, estatísticas do governo apontam que a população indígena foi reduzida de 30 mil a 2.890 entre 1569 e 1609, além de confrontos e trabalhos forçados, a população indígena foi reduzida em função de epidemias que isolaram a região (Fontaine, 2007).

¹³ VITERI, Franco. Entrevista concedida a autora. Sarayaku, 18 jan. 2009.

maneira mais significativa os indicadores das condições de vida da população, os principais impactos, na verdade, se alocam no nível das interações sociais, ou seja, nas relações entre as comunidades indígenas entre si e em relação às suas figuras de autoridade tradicionais: “marca de manera clara y consistente la estructura y la dinámica de la sociedad donde esta actividad se realiza [...] este efecto [...] es generador de problemas y dificultades” (Bustamante e Jarrín, 2004).

A região amazônica do Equador, segundo o estudo, apresenta deficiências em relação às médias nacionais no que diz respeito aos índices de infraestrutura, qualidade de vida e educação da população. A situação é menos dispare em relação às variáveis de pobreza e saúde, mas em geral, também são inferiores aos indicadores nacionais¹⁴.

O estudo mostrou que, além destas já inferiores condições de vida existentes na Amazônia, a atividade petrolífera não contribui para a melhora na qualidade dos serviços das localidades onde se instala (os autores sugerem que a presença desta atividade deveria contribuir para a melhora dos serviços oferecidos, tendo em vista a receita que gera para o Estado). Por outro lado – na análise crua dos dados – também não concluíram que a atividade contribua para a decadência na prestação de serviços¹⁵.

Alguns dados sociais, no entanto, são de importante nota. Segundo o estudo do Centro de Estudos Sócio-Ambientais, as localidades onde se instalam empresas petrolíferas apresentam as seguintes características que contribuem para problemas na organização social: (i) alto crescimento populacional, sobretudo com relação à chegada de trabalhadores informais de alta mobilidade relacionados à marginalidade, como delinquência e prostituição; (ii) alta incidência de trabalhadores de maquinário, transporte, comércio, especulação imobiliária e turismo, e baixa incidência de servidores públicos, profissionais do ensino e agricultores; (iii) correlação negativa entre a participação da mulher na população economicamente ativa e a produção petrolífera.

Os autores concluem que a atividade petrolífera não é um fator determinante para a avaliação da qualidade da gestão da política local. Mas reconhecem que estas atividades criam uma estrutura social específica, com as características

¹⁴ Para a análise dos índices, ver: Bustamante e Jarrín (2004).

¹⁵ Vale salientar que, o estudo não incluiu indicadores de violência, tampouco de degradação do meio ambiente.

expostas acima. Estrutura esta que fomenta a origem de conflitos, que se impõem como desafios importantes à administração pública.

A atividade petrolífera implicou, assim, em distúrbios na organização social das comunidades indígenas. Segundo Fontaine, as petrolíferas normalmente utilizam “táticas de negociação clássicas”, buscam firmar acordos gerais diretamente com as comunidades locais para obter acesso livre ao território em troca de indenizações irrisórias, geralmente relacionadas a doações de artigos de primeira necessidade e de acordo com um inventário elaborado por alguns membros da comunidade¹⁶.

Alguns dos indígenas que negociam o acesso de petrolíferas a território ancestral justificam esta decisão por medo da reação do Estado (militarização do local)¹⁷ e/ou devido ao processo de mudança social já em marcha em suas comunidades e da situação de pobreza - relacionado a períodos anteriores de avanço da fronteira agrícola e da atividade petrolífera em blocos vizinhos. Situação esta que fomenta processos de divisão inter-comunitários, como veremos mais em detalhes no capítulo 3.

Diversos conflitos¹⁸ entre empresas petrolíferas e comunidades indígenas eclodiram na região amazônica contra¹⁹: Occidental, Texaco, Petroecuador, Compañía Generale de Combustibiles, Arco-Burlington, Tripetrol, entre outras²⁰ (Fontaine, 2007: 355 et seq; Melo, 2008).

Em relação ao meio-ambiente, o impacto das indústrias petrolíferas se conjugou de forma irreparável com a pré-existência de outras indústrias

¹⁶ A Occidental, por exemplo, através da elaboração de um plano de desenvolvimento comunitário (projeto de educação, criação de um fundo social), se colocava expressamente como o “nexo” entre as comunidades existentes em sua área de influência e o Estado. O conteúdo destes projetos, no entanto, como ressalta Fontaine, já eram previstos em lei, tratando-se, portanto de dever do Estado.

¹⁷ A coincidência entre a localização de muitas zonas de petróleo, energeticamente estratégicas, e a existência de conflitos fronteiriços levou, desde o início da exploração petrolífera, à militarização destas áreas. Uma associação que acaba sendo utilizada para a proteção dos interesses privados de companhias transnacionais.

¹⁸ Somam-se aos conflitos sócio-ambientais decorrentes das atividades petrolíferas, aqueles decorrentes da mineração. A Cordilheira do Condor, ao sul do país, habitada pela nacionalidade Shuar, é rica em biodiversidade, mas também em reserva de cobre. A exploração da mineração nesta área foi concedida à empresa norte-americana Lowel.

¹⁹ Os conflitos sócio-ambientais, no entanto, variam segundo a relação que cada comunidade possui entre tradição e cultura, de um lado, e modernidade de outro. Assim, é importante analisar em cada comunidade, a situação demográfica, a localização da comunidade no bloco petrolífero e sua proximidade ou distanciamento de cidades e o seu grau de organização política (Lucero, 2008).

²⁰ Conflitos decorrentes de concessões de blocos (áreas) de exploração petrolífera que coincidem com territórios indígenas ancestrais.

extrativistas como a do chá, da cana-de-açúcar, da canela, da borracha, e as reformas agrárias.

Um dos mais documentados e conhecidos estudos de impactos ambientais e sociais causados pela indústria petrolífera na região é o caso da Texaco. A empresa chegou ao país em 1967 e foi responsável por uma das maiores obras de infraestrutura com a construção de um oleoduto de 500 quilômetros que atravessa os Andes, ligando a extração de petróleo em Nova Loja à refinaria de Ibarra. Em 20 anos de operações, a Texaco extraiu 1,43 bilhões de barris de petróleo, tendo perfurado 339 poços em 22 estações de produção espalhadas por 15 campos. Os impactos ambientais destas operações monumentais só começaram a ser conhecidos e divulgados a partir de 1992, quando acabou o contrato da empresa com a estatal Petroecuador e esta assumiu suas operações.

Uma advogada novaiorquina que prestava assessoria a uma organização indígena no Equador divulgou na internet algumas análises sobre o impacto das atividades da Texaco em um relatório chamado “Crudo Amazonico”²¹. Esse estudo serviu de base para ações judiciais movidas por populações afetadas – principalmente indígenas, mas também reunindo camponeses e ecologistas – contra a empresa em tribunais de Nova Iorque em 1993. O Centro de Direitos Econômicos e Sociais (CDES), com sede nesta cidade, ainda aprofundou o estudo, realizando análises sobre os direitos humanos da população que habitava áreas de influência do bloco petrolífero. Verificaram que o direito à vida e à saúde haviam sido violados pela empresa; a população local teria sido afetada por diversos tipos de contaminações²². Outras ONGs ambientalistas, como a Acción Ecológica, também contribuíram para a campanha internacional, divulgando estudos de campo sobre os impactos ambientais deste tipo de indústria²³.

²¹ Este é um típico exemplo da evolução dos meios de comunicação na sociedade moderna, o que permite a interação entre ausentes e se tornou meio de divulgação de protestos pelos movimentos sociais.

²² O estudo do CDES constatou que a população afetada pelas atividades petrolíferas estava 100 vezes mais propensa a apresentar doenças de pele, câncer (pele, sangue, esôfago), pneumonia e a sofrer abortos espontâneos, do que a média da população que não se encontrava em contato direto ou indireto com a exploração de petróleo. Concluíram, portanto, que a contaminação do meio-ambiente consiste também em violação aos direitos humanos. Ainda que esta previsão não fosse reconhecida no direito doméstico, alegava-se violação do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

²³ Para mais informações sobre as ONGs mencionadas, ver: Center for Justice and International Law (<http://www.cejil.org/>) e Acción Ecológica (www.accionecologica.org).

Finalmente, a reunião entre demandas indígenas, ambientalistas e de ativistas dos direitos humanos se materializaram na criação da Frente de Defesa da Amazônia (FDA), que trabalhou em conjunto com as outras duas ONGs, CDES e Acción Ecológica, congregando mais 20 organizações campesinas, indígenas e outras associações civis. Ademais, ação da FDA no caso Texaco foi apoiada por financiadores internacionais: The Moriah Fund, The Public Welfare Foundation, Oxfam America e Cooperação Austríaca. Mais tarde, a Frente estendeu suas atividades de assessoria a outras comunidades afetadas pelas atividades extrativistas; iniciativa que concentrou e sistematizou procedimentos (de negociação, administrativos e jurídicos), ampliou a consciência ecológica e a confiança na representação através das associações locais (Fontaine, 2007:296).

Assim, a ação internacional contra a Texaco serviu de modelo para diversas ações futuras movidas por uma reunião de atores: ativistas de direitos humanos, ecologistas, campesinos e indígenas²⁴.

As pressões nacionais e internacionais foram incentivos para que o Estado equatoriano e organismos internacionais adotassem normas de regulamentação de atividades extrativistas com vistas à preservação do meio-ambiente e consulta prévia às populações indígenas, como por exemplo: no Equador, a “Ley Ambiental” (1999), “Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas” (2001), “Reglamento de Consulta y Participación para la realización de actividades Hidrocarburíferas” (2002); e normas que dispõem sobre a consulta prévia, no Banco Mundial, a Diretiva 4.20, na Organização Internacional do Trabalho, o convenio 169 e na Organização das Nações Unidas, a Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas.

Apesar das iniciativas no âmbito normativo, muitos críticos apontam que a consulta prévia às comunidades indígenas continua sendo uma “idéia geral e mal regulamentada” (Fontaine, 2007: 490), que não dispõe ainda de um procedimento para sua efetivação.

“Si bien es cierto que este conjunto de reglas y normas no se generó sobre la base del consenso y, por lo tanto, carece de legitimidad, constituye sin lugar a duda un marco referencial en el cual la resolución de conflictos socio-ambientales

²⁴ A FDA deu prosseguimento a 80 demandas de populações afetadas entre os anos de 1994 e 1999; e só entre janeiro e setembro do ano de 2000, a Frente já havia analisado 100 demandas do mesmo tipo.

relacionados con las actividades petroleras podrá institucionalizarse” (Fontaine, 2007:409).

Verificamos que a proliferação de normas demonstra a tendência à assimetria dos conflitos sócio-ambientais, pois o Estado atua como juiz e parte deste conflito: é o Estado que realiza a concessão da exploração petrolífera e tem interesse nos lucros destas operações e ao mesmo tempo é o formulador de leis de proteção ao meio-ambiente e garantidor máximo dos direitos de seus cidadãos. Sabendo que o Estado não é uma instituição monolítica percebemos que, em algumas situações, chega a atuar de forma “esquizofrênica”.

3.2.

A esquizofrenia do Estado – crise de legitimidade

A segunda conquista operou uma nova forma de dependência tecnológica e econômica. A liberalização e a desregulamentação da economia para a atração de investimentos por um lado trouxe a tecnologia necessária ao país para a redução da dependência energética, no entanto, o Estado acabou por perder o controle da política de energia para os investidores (Fontaine, 2007: 481). A década de 1990 foi, assim, marcada por uma “esquizofrenia”: legislação ambiental mais vigorosa (resultante, possivelmente, das mobilizações no caso Texaco, como observamos) concomitante a um processo de liberalização e desregulamentação econômica, sobretudo, para a atração de investimentos no setor petrolífero.

Essa situação de ambigüidade ou esquizofrenia é identificada por Lucero como resultante do encontro do neoliberalismo com o multiculturalismo. A existência de lógicas contraditórias internas ao Estado foram, como veremos, exploradas como estruturas de oportunidade pelos movimentos indígenas e ambientalistas, sobretudo os desacordos entre Executivo e Legislativo (Fontaine, 2007:421).

3.2.1.

Democracia e Neoliberalismo

Dois movimentos simultâneos ocorridos principalmente a partir da década de 1980 e aprofundados na década de 1990 marcaram uma ampla transformação nos Estados e, conseqüentemente, nos movimentos sociais latino-americanos: os

processos de democratização política e de liberalização econômica²⁵ (Yashar, 1997).

Os processos de democratização criaram esferas de ação, manifestação política e acesso mais facilitado a redes transnacionais. A ascensão do movimento indígena na região coincide com a última onda de democratização, que criou o ambiente necessário para que a expressão e o associativismo entre as comunidades pudessem emergir a superfície sob a garantia dos direitos civis e políticos, apesar de que muitos direitos humanos ainda fossem violados (Yashar, 1997). A despeito de a democratização ser uma condição necessária para que esses movimentos emergissem e comesçassem a participar ativamente e legalmente da política, não é uma condição suficiente para explicar o que os motivou e capacitou para tanto, posto que em momentos anteriores de democracia, os índios não haviam se organizado da mesma forma, ou melhor, ainda não haviam utilizado politicamente o conceito de etnia e nacionalidade para ampliar as bases da cidadania.

Períodos anteriores de democracia, ou mesmo de regimes autoritários que se seguiram em diferentes períodos, foram marcados por Estados desenvolvimentistas, cujo papel expansivo, apesar de não garantir efetivamente direitos humanos para todas as comunidades, promovia algum acesso à política através de formas corporativas de representação, além da adoção de algumas pontuais políticas de promoção de direitos econômicos e sociais.

Floresmino Simbaña, jurista e líder indígena no Equador, corrobora os dados expostos acima e relata que desde a consolidação da república rompeu-se o vínculo comunal que existia entre os diversos povos indígenas. Ademais, durante a implementação dos projetos de integração nacional, incluindo o desenvolvimentista, o índio foi identificado com o camponês. Dessa maneira, suas reivindicações tomaram a forma de lutas de classe contra a injustiça social e pela reforma agrária [Simbaña, 2005].

Diante destas demandas de classe, no campo, as políticas estatais foram traduzidas em reformas agrárias²⁶ e em incentivos à produção através de agências

²⁵ Para mais informações sobre os processos de democratização e liberalização econômica nos países andinos, ver Coutinho (2006).

²⁶ Então, duas reformas agrárias (1964 e 1975) foram levadas a cabo pelo governo para apaziguar a insurgência camponesa fomentada ainda mais pelo sucesso da Revolução Cubana. Estas reformas não modificaram de fato a desigual distribuição de terras no país, pois conservou as grandes propriedades, distribuindo apenas as terras de qualidade inferior que pertenciam ao Estado e a

nacionais de desenvolvimento. Ademais, o Estado proporcionou a abertura de créditos agrícolas, através da criação de bancos de desenvolvimento, concedeu direitos trabalhistas, fomentou o ensino bilíngüe, entre outros direitos, estabelecidos pelo medo da revolução inscrito no momento de barganha entre as ideologias que marcaram o período de Guerra Fria. A gênese do atual movimento indígena é encontrada neste período que, no Equador, compreende o interregno entre 1940 a 1970, quando finalmente essas políticas governamentais criaram condições para desvincular os índios de relações pré-capitalistas de servidão para com grandes fazendeiros, possibilitando a recomposição da comunidade indígena. Este período é um relevante antecedente para a posterior formação de redes entre comunidades²⁷ que se tornaram base para a ação coletiva, como veremos adiante (Yashar, 1997; Lucero, 2003; Lutz e Sikkink, 2001).

Por outro lado, o período de liberalização econômica que se seguiu, aprofundada por acordos condicionais firmados entre diversos países da região, inclusive o Equador, e organizações internacionais credoras, marcou a necessidade de reforma do Estado e o recuo das poucas garantias econômicas e sociais antes mantidas por governos de viés populista ou nacional-desenvolvimentista. Enquanto bancos multilaterais condicionavam a concessão de crédito para programas de desenvolvimento a ajustes estruturais, enxugando a máquina do Estado, este via a sua capacidade de mediação com o campo reduzida devido aos cortes do orçamento público destinado a programas de reforma agrária e subsídios. As já precárias condições de vida da população indígena, até então associada ao camponês, se deterioraram ainda mais (Lucero, 2008).

A nova onda democrática a partir dos anos 80 teve, assim, uma qualidade diferente (Yashar, 1997). Com o fracasso do modelo socialista real, marcado pela queda do muro de Berlim, muitos deram por finda a fim da história enquanto luta de classes, como marca a expressão cunhada pela primeira-ministra britânica Margareth Thatcher – “there is no alternative” – que elevou o modelo de organização neoliberal ao status de verdade incontestável frente à desilusão em relação a propostas alternativas. O neoliberalismo passou a ser aceito por muitos

congregações religiosas; contudo, transformou o camponês e o índio em pequenos proprietários de terra.

²⁷ Essas políticas proporcionaram, ainda que não uniformemente, maior autonomia local, de maneira que muitos costumes e formas de organização indígenas foram resguardadas pelas práticas locais.

governos sul-americanos²⁸, dentre eles o Equador, como ideologia hegemônica, ou seja, como a única alternativa possível. No entanto, esta opção no Equador levou a uma instabilidade política crônica²⁹: “the implementation of economic reforms has been slow and conflictive, lacking consistency and frequently leading to social conflict and political instability” (Larrea, 2006).

Apesar disso, a década de 80, apelidada por economistas como a “década perdida”, ironicamente prepara a virada do movimento indígena frente ao enfraquecimento dos demais movimentos de oposição ao capitalismo, aqueles organizados na forma de classes como sindicatos e agremiações estudantis (Simbaña, 2005). O movimento indígena surgiu assim, no Equador, como a principal expressão da sociedade civil com capacidade de mobilização, demonstrada reiteradas vezes durante a década seguinte (Postero e Zamosc, 2006).

Para as comunidades andinas do Equador, o efeito da adoção de políticas neoliberais foi a compressão dos direitos e garantias e as poucas concessões políticas adquiridas pela população indígena no período desenvolvimentista anterior, na medida em que a reforma do Estado cortou verbas de diversos ministérios, principalmente na área social (Bello, 2004). As políticas neoliberais geraram também o receio pela perda de terras ancestrais relegadas à auto-regulação do mercado, orientado para a eficiência e sujeito a especulações econômicas. A expansão do capitalismo neoliberal gerou, portanto, mais pressões sobre espaços e recursos em terras originalmente indígenas, operando sua mercantilização e, assim, re-configurando estes espaços (Llancaqueo, 2004).

Na região amazônica, onde algumas áreas ainda não tinham sido afetadas pelos projetos desenvolvimentistas dos períodos anteriores, a maior penetração do mercado em terras indígenas, associadas à exploração de recursos naturais como gás, petróleo, e o agronegócio, gerou também ameaças às instituições tradicionais

²⁸ A adoção de políticas neoliberais, caracterizadas por ajustes estruturais, cortes de gastos públicos, promoção de exportações, liberalização do mercado, redução de barreiras comerciais e subsídios, entre outros, na América Latina não foi simultânea. O Chile foi o primeiro a adotar medidas com este caráter, em 1973, mas outros países, como o Equador só vieram a adotá-las ao longo da década de 1980 (Larrea, 2006).

²⁹ Postero e Zamosc (2006) verificam nesta situação um círculo vicioso que sempre resulta em instabilidade política. A cada tentativa dos governos em adotar medidas de austeridade na economia, havia resposta popular (mobilizações indígenas associadas a outros setores sociais, como trabalhadores, camponeses, servidores públicos, estudantes, etc) que inibia a adoção destas políticas neoliberais. No entanto, como o Estado continuava sendo governado pelas mesmas elites econômicas, novas tentativas neoliberais eram realizadas.

das comunidades que, embora não fossem reconhecidas e garantidas pelo Estado, até então eram resguardadas pelo relativo isolamento.

Ainda nos anos 90, as políticas de reforma agrária foram interrompidas e o controle estatal sobre os preços de produtos agrícolas foi abandonado (Simbaña, 2005). A soma destas medidas acabou por empobrecer de maneira significativa a população indígena e camponesa.

Tanto no caso andino, quanto no amazônico, a expansão de políticas neoliberais desafiou a autonomia das instituições tradicionais e a propriedade da terra tida em comum pelos povos indígenas e, conseqüentemente, impactou as condições materiais de vida e a possibilidade de manutenção da governança local. Percebemos, assim, a óbvia ligação entre o desenho político estatal e seu papel na garantia (ou não) de direitos econômicos, sociais e culturais que afetam diretamente formas e concepções de vida, aqui em especial, a forma de vida indígena.

A reiterada adoção de políticas econômicas guiadas pelo ideal neoliberal no país durante mais de uma década, por afetar principalmente as camadas mais sensíveis da população, inclusive os indígenas, gerou alto grau de insatisfação e conflitividade, materializados em instabilidade política. Na tabela a seguir, exemplificamos algumas das medidas que tiveram impacto sobre os setores mais sensíveis da população.

Tabela III: Medidas de Caráter Neoliberal no Equador de 1992 a 2005.

Presidente	Sixto Durán (Partido De Unidade Republicana/ 1992)	Abdala Bucaram (Partido Roldosista/1996)	Jamil Mahuad (Democratas Cristãos/1998)	Lúcio Gutiérrez (Partido Sociedade Patriótica/2002)
Medidas	Seguro Campesino (1993); Lei de Modernização Agrária (1994)	Pacote de Ajuste Estrutural (1997)	Pacote de Reformas (negociadas com o FMI para a obtenção de crédito)	Rompeu a aliança com partidos de esquerda, como o Pachakutik, após dois meses de governo. Avançou negociações para um Tratado de Livre Comércio com os EUA. Dissolveu a Suprema Corte de Justiça.
Algumas consequências	Extinguiu seguro saúde; acabou com a propriedade comunal, privatizou a irrigação de água, etc.	Redução do orçamento, reforma das leis do trabalho e contribuições, cortava subsídio para energia elétrica e gás.	Dolarização da economia; eliminação de subsídios (eletricidade, gás e gasolina), privatização de empresas públicas, e abstenção de socorro aos bancos ³⁰	Exclusão do partido indígena, que apoiou sua eleição em 2002, de qualquer participação seu governo ³¹ .

Fontes: Postero e Zamosc, 2006 e Lucero, 2008.

O movimento indígena, associado a outros setores afetados da população, foi o principal articulador de protestos massivos que tiveram grande influência

³⁰ Esta última medida fez com que Mahuad acabasse perdendo o apoio do empresariado e dos banqueiros que, com a crise de 1999 (devido à queda do preço do barril de petróleo no mercado internacional e a decorrente fuga de capitais do país), estavam entrando em processo de falência. Portanto, a crise deste ano foi tanto econômica, quanto bancária: a soma da crise do petróleo com a desregulamentação da economia, que permitiu a fuga de investimentos e capital do país. Um novo pacote de ajuste estrutural e maior desregulamentação da economia foram apresentados pelo presidente como a única solução ao problema, impactando ainda mais as camadas mais desfavorecidas da população. Por esta razão, Mahuad foi afastado do governo, no final deste ano, por um golpe militar.

³¹ Com Gutiérrez, os indígenas conseguiram ser representados no governo. No entanto, suas intenções de reformar o Estado foram frustradas, pois os gabinetes relacionados com a definição da política econômica do país permaneceram nas mãos de tecnocratas que faziam o link entre o governo e o FMI.

Este período marcou uma dupla crise: interna (divisão pública do movimento) e de representatividade, já que os ministros do partido indígena Pachakutik acabaram por abandonar o governo.

sobre a destituição de três presidentes ao longo dos anos 90 e início dos anos 2000³².

A instabilidade econômica do período demandava por reformas, no entanto, Postero e Zamos (colocar títulos) contestam como esta reforma foi levada a cabo em relação ao seu conteúdo e à distribuição de custos entre os setores da população. Os autores salientam que os custos da reforma foram transferidos pela elite econômica aos setores populares (Postero e Zamosc, 2006:142), o que, durante duas décadas acarretou o declínio das condições de vida de boa parte da população.

Tabela IV: Custo social dos ajustes estruturais no Equador, 1980-1999

	1980	1985	1990	1995	1999
<u>Salários</u>					
Média anual (US\$)	198	111	60	138	88
Salário em relação ao PIB (%)	35	24	16	17	10
<u>Desemprego</u>					
Desemprego geral (%)	4	20	6	7	15
Sub-emprego (%)	31	42	50	46	46
<u>Pobreza</u>					
Pobreza (com poder de compra) (%)	34	56			
Extrema pobreza (%)	12	21			
<u>Gastos estatais</u>					
Educação (%)	33	24	16	14	13
Saúde (%)	7	7	7	5	4
Juros da dívida pública(%)	9	21	37	41	45
<u>Dívida Pública</u>					
Total (US\$ bilhões)	4,6	8,1	12,2	13,9	15,0
Proporção do PIB (%)	39	68	116	77	95

Fonte: tradução livre de Zamosc (2006:142)

Os autores alertam para a correlação entre decisões governamentais e a distribuição de riscos entre setores sociais: “It is no secret that state policies

³² Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad e Lúcio Gutiérrez.

determine the manner in which the costs of an economic adjustment are distributed among different sectors of the population” (Postero e Zamosc, 2006).

A situação agravou-se, pois a liberalização econômica e o retrocesso na provisão de serviços concedidos pelo Estado não foram acompanhados pelo desenvolvimento de mecanismos e garantias de acesso político, representação e proteção de direitos individuais ideotipos de democracias liberais. Dessa forma, decisões excludentes e sem legitimidade representativa, aumentaram o custo que a ser carregado por determinados setores sensíveis da população, gerando ainda mais conflitos sociais.

Diante da exclusão e da conseqüente crise de legitimidade, os indígenas voltaram-se a formas mais locais de identidade política (Yashar, 1997).

3.2.2.

A formação das redes indígenas trans-comunais e internacionais

Segundo Deborah Yashar, a identidade indígena estaria mais relacionada com instituições tradicionais comunitárias do que com instituições nacionais estatais; por esta razão, a emergência do movimento indígena, enquanto ação coletiva (Bello, 2004), dependeu da anterior formação de redes entre as diversas comunidades indígenas (“transcommunity networks”). Esse papel de formação de redes foi desenvolvido na América Latina pelos sindicatos e pelas missões de igrejas.

O Estado desenvolvimentista incentivou a organização camponesa, em parte para sublimar diferenças étnicas – que ficaram, no entanto, latentes – e para submetê-las à dependência do Estado para ter acesso à divisão de terras e provisão de serviços³³.

“This common state-building process unintentionally not only increased the space for local forms of governance within indigenous communities but subsequently facilitated cross community organizing as well as crystallizing the state as the locus of power and, therefore, the target of organizing”. (Yashar, 1997)

³³ A autora aponta dois casos negativos que, segundo ela, confirmam a regra. Na Guatemala e no Perú, o Estado não teria incentivado a organização campesina, no entanto, a formação de redes ocorreu, no primeiro caso, devido à ação das missões de igrejas, que organizavam o ensino bilíngüe – criando uma linguagem em comum entre diversas comunidades - e formando líderes locais que passaram a dar voz aos interesses das comunidades frente ao Estado. Já no Peru, a repressão estatal não teria possibilitado a formação de redes e, por isso, a autora explica a mais baixa expressão do movimento indígena neste país se comparado aos demais da região.

Num primeiro momento, como analisamos acima, o movimento indígena teria se organizado através do encontro com os interesses de partidos de esquerda, adotando ideais revolucionários e socialistas (Simbanã, 2005). Essa aproximação possibilitou a estruturação indígena enquanto movimento organizado e a criação de redes entre comunidades indígenas dispersas no território, além de integrar os interesses indígenas entre o campo e a cidade e até para além das fronteiras nacionais³⁴.

Além do incentivo estatal à organização corporativa, as missões estabelecidas por diversas igrejas cumpriram papel fundamental para a formação de redes entre as comunidades indígenas e entre o campo e a cidade. Baseadas na teologia da libertação, diversas missões se estabeleceram, principalmente na região amazônica, promovendo o ensino bilíngüe – que provou ser uma ferramenta de comunicação em comum para a união de diversas comunidades – e formando líderes que deram voz às suas demandas frente ao Estado.

“With the advance of missionary work, bilingual education, and land-tenure struggles... tribal boundaries and affiliations emerged as powerful political categories. Tribe became a way that native peoples could frame their identities and demands without being assimilated into existing advocacy institutions ... that historically have treated Indians in a paternalistic manner, if they noticed them at all”. (Brown, 1993 apud Yashar, 1997)

Ademais, outras conexões foram formadas entre comunidades indígenas do campo e da cidade, nacionais e internacionais, posto que o impacto do neoliberalismo nas formas de organização da vida e da economia comunal acabou levando milhares de indígenas a migrar para as cidades em busca de sustento, como vimos – o que Álvaro Bello, chama de “a última fronteira indígena”. Mais além das fronteiras das cidades, os indígenas transpuseram as fronteiras nacionais, iniciando um movimento de migração internacional. No entanto, os vínculos com as comunidades, segundo Bello, permaneceram fortes e os índios migrantes em muitos casos mantêm costumes, inclusive resgatando práticas já antigas, enquanto símbolos identitários e recursos discursivos. Não obstante, essas comunidades de

³⁴ Uma das principais dirigentes indígenas da época, Dolores Cacuango, era tanto fundadora e secretária geral da primeira organização indígena do país, a Federação Equatoriana Indígena (FEI) fundada em 1944, quanto membro da central do partido comunista (Simbaña, 2005).

migrantes mantêm vínculos econômicos com suas comunidades de origem, principalmente pelo envio de contribuições financeiras a parentes.

Assim, formou-se uma rede entre diversas tribos indígenas e comunidades locais e internacionais que, frente aos incentivos políticos e constrangimentos materiais, é acionada, fazendo emergir o que estamos chamando de movimento indígena, enquanto ator coletivo e político, apesar de todas as diferenças culturais existentes entre as diversas tribos que o constituem.

A convergência dos interesses de diversas comunidades indígenas, andinas e amazônicas, foi reforçado também pela adoção de um discurso em comum baseado na linguagem dos direitos humanos, dando ênfase à luta pelo reconhecimento da plurinacionalidade constitutivas do Estado e pela reinterpretação do direito à autodeterminação dos povos. A adoção desta linguagem dos direitos ainda aproximou o movimento de uma pluralidade de ativistas transnacionais. Organizações não-governamentais (ONGs) exerceram papel fundamental na difusão das demandas indígenas e na pressão por reformas políticas no sentido do respeito a direitos e pela inclusão social, política e econômica dos índios. Também participaram ativamente no processo de capacitação das populações em relação ao quadro de direitos nos âmbitos nacional, regional e internacional.

Esses processos de capacitação de comunidades indígenas com relação à linguagem dos direitos não foram recebidos de maneira uniforme pelas populações indígenas da América Latina. Muitos entusiasmaram-se com a retórica da inclusão pela via do etno-desenvolvimentismo, aprofundando as alianças transnacionais. Outros olhavam esta nova “framework” com suspeita, como um possível “neocolonialismo de boas intenções”, ressaltando que os programas de inclusão étnica não apenas realizavam a inclusão dos índios em programas de desenvolvimento e inclusão na vida política do país, mas faziam uma seleção prévia entre os que eram considerados um tipo “seguro” de índio, em detrimento daqueles que adotavam posições mais radicais (Lucero:2008, 130). Essa observação se coaduna com os apontamentos teóricos de Luhmann que indicam a recriação de centros nas periferias, como é o caso da centralidade que um “certo tipo” de índio passa a ocupar em relação aos demais, ainda que se reconheça que ambos os “tipos” estão em situação periférica em relação aos centros decisórios (seja na esfera econômica, política, jurídica, etc).

2.2.3.

Quadro normativo: os direitos dos Povos Indígenas

As estruturas de oportunidade aproveitadas pelos movimentos indígenas foram ainda reforçadas pelo discurso dos direitos humanos. Este discurso foi construído sobre anteriores processos de ratificação por diversos Estados a nível mundial de convenções e declarações internacionais em relação a direitos coletivos indígenas, como as convenções 107 e 169 da OIT e a Declaração de Direitos dos Povos Indígenas adotada pela Assembleia Geral da ONU em 2007.

Tabela V: Acordos Internacionais sobre direitos dos povos indígenas

País	Convenção 169 da OIT (1989)	Declaração de Direitos dos Povos Indígenas da ONU (13/09/2007)
Argentina	X 2000	X
Bolívia	X 1991	X
Brasil	X 2002	X
Chile	X 2008	X
Colômbia	X 1991	X
Equador	X 1998	X
Paraguai	X 1993	X
Peru	X 1994	X
Uruguai	-	X
Venezuela	X 2002	X

Fonte: elaboração própria com base nos dados da ONU e da OIT.

Tanto a norma da OIT, quanto a declaração da ONU protegem o direito à autodeterminação dos povos indígenas, manifestado inclusive na necessidade de consulta prévia, livre e informada, sobre qualquer atividade do Estado ou terceiros que possam impactar o território e as formas de vida indígenas³⁵.

Ademais, diversos países da região, incluindo o Equador, são signatários da Convenção Interamericana de Direitos Humanos e dos Protocolos adicionais que

³⁵ Para mais informações sobre o texto dos acordos internacionais, ver: International Labor Organization; Indigenous and tribal peoples (<http://www.ilo.org/indigenous/lang--en/index.htm>) e United Nations Declaration on the rights of indigenous peoples (<http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/declaration.html>).

promovem, também, direitos econômicos, sociais e culturais, os quais têm sido recorridos pelos movimentos indígenas.

Justamente, uma das principais reivindicações do movimento, especificamente no Equador, é a demanda pelo reconhecimento da plurinacionalidade e da autodeterminação dos povos indígenas que, conseqüentemente, entram em oposição às normas que estabelecem concessões petrolíferas pelo Estado sem realizar, no entanto, a consulta prévia, livre e informada, garantida pelos instrumentos internacionais mencionados acima.

Essas demandas indígenas refletem o que Luhmann chamaria de expectativas normativas destes povos, na medida em que não têm se modificado diante de diversas situações de frustração (de fato, desde o período colonial, demandas deste tipo têm sido apresentadas, re-enquadradas, mas nunca esquecidas), de maneira que abrir mão delas representaria, por vezes, a própria morte, a extinção de uma concepção de mundo e de um modo de vida³⁶.

A influência desses movimentos e suas demandas vêm sendo refletidas também nas legislações nacionais com a ampliação de direitos indígenas em diversas constituições da América Latina; exemplos de evoluções legislativas mais importantes se verificam no Equador³⁷ e na Bolívia³⁸.

A principal reivindicação desde a formação inicial do movimento indígena no Equador tem sido a demanda de reconhecimento da formação plurinacional do Estado³⁹. É um manifesto contra a colonização inclusive interna ao Estado, baseando-se na concepção de “povo” da ONU, aquele que detém direito à

³⁶ Nesse sentido, um caso extremo é exemplificado pela ameaça de suicídio coletivo do Povo U'wa, na Colômbia, em caso de avanço da indústria petrolífera em seu território.

³⁷ Para maiores detalhes ver Isabela Figueroa, “Povos Indígenas versus Petrolíferas: controle Constitucional na resistência” (2006).

³⁸ Para uma análise comparativa, ver Tabela comparativa – direitos indígenas e reconhecimento constitucional na América do Sul.

³⁹ A adoção de um discurso próprio, fundado na noção de plurinacionalidade, foi o carro chefe para a institucionalização política do movimento indígena, ocorrida em 1995. O movimento formou seu braço político – o partido chamado de Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik – Nuevo País (MUPP-NP) – para concorrer a eleições e participar ativamente dos processos de elaboração de políticas públicas. Em 1998, o MUPP-NP logrou participar de um processo constituinte que aprovou nova carta constitucional, reconhecendo o caráter multicultural, a pluralidade étnica do país e garantindo alguns direitos coletivos. No entanto, esse reconhecimento constitucional, na prática, não alterou de forma significativa as condições de vida marginalizada dos índios; ou seja, o Estado fez concessões que mais uma vez visavam a apaziguar os ânimos de atores de expressão ascendente e a cooptar seu apoio para a eleição de governantes que, após este primeiro momento, acabavam por optar pela manutenção do *status quo*. Assim, não prevaleceu a demanda pelo reconhecimento da plurinacionalidade, devido ao medo das elites governantes de que este reconhecimento fomentasse intentos separatistas.

autodeterminação. Essa tem sido a grande contribuição do movimento indígena à teoria política, segundo Simbaña.

Vale ressaltar que os entendimentos em relação aos conceitos de plurinacionalidade, autodeterminação e consulta prévia e as medidas práticas a este respeito previstas em reformas constitucionais são muito diferentes.

De modo geral a autodeterminação se relaciona com a emancipação da dominação política e econômica (associadas ao colonialismo e neocolonialismo), com o controle do modelo de desenvolvimento e autonomia cultural do povo (ou nação) em questão. Apesar de a apropriação deste conceito pelos movimentos indígenas não visar, na grande maioria dos casos, à secessão, impacta a soberania dos Estados⁴⁰ – tendo em vista que significa o direito a poder determinar graus de autonomia e de pertencimento à cidadania e poder reagir a qualquer ação estatal que viole esta autodeterminação.

Já a plurinacionalidade alberga em um único conceito uma série de reivindicações indígenas: a demanda por uma redefinição geográfica que respeite a unidade e disposição das diversas comunidades; maior participação nacional através da promoção da igualdade real e não apenas jurídica; e o reconhecimento dos poderes locais de auto-gestão e autogoverno, ou seja, a questão da autonomia territorial, do poder jurisdicional indígena e da construção de um conceito ampliado de cidadania, a cidadania étnica (Bello, 2004). Não obstante, a plurinacionalidade ainda absorve toda uma gama de reivindicações de caráter mais amplo e de interesses de diversos setores nacionais, principalmente de outros grupos excluídos, como movimentos de afro-descendentes que também advogam pela justiça social e a proteção e promoção da diversidade cultural, entre outros. Ainda oferece uma “bandeira” à adesão de outros setores nacionalistas pois requer a proteção da soberania do Estado quanto aos recursos naturais, frente à espoliação do mercado neoliberal, apontando para a necessidade de reforma da máquina estatal (Dávalos, 2004; Simbaña, 2005; Coutinho, Mireles e Delgado, 2008).

⁴⁰ As visões primordialistas acerca das identidades indígenas, como anacrônicas (Stone Age) ou irredentistas (como nos balcans) não percebem que as identidades indígenas são tão modernas (ou pós-modernas) quanto as organizações não-governamentais transnacionais, tecnologias de informação e os Estados que contribuíram para a construção da subjetividade indígena de diversas formas. Os movimentos indígenas têm sido profundamente nacionais, no sentido da busca pela representatividade dentro e não de maneira separatista em relação ao Estado: buscam autonomia e reconhecimento. As exceções, só confirmam a regra, como aponta Lucero (2008).

3.2.4.

O movimento indígena no Equador

Em 1975, com a fundação da ECUARUNARI (Ecuador Runacuna Riccharmarishun – Despertar dos Índios Equatorianos), as demandas indígenas já tinham começado a ser formuladas de maneira mais autônoma em relação aos partidos da esquerda; essa autonomia, não significou rompimento, mas o desenvolvimento de um quadro teórico próprio (Simbanã, 2005) que modificou, inclusive, a forma de abordagem das demandas indígenas pela apropriação e re-interpretação de conceitos modernos como: cidadania, nacionalidade, desenvolvimento, direitos humanos, etc.

“[W]e must be aware that social movements not only disrupt previous orders but also reproduce important elements of them. Indians can organize and challenge the nation-state, but they often become politically articulate precisely through state categories and processes: they register with the right ministry, in accordance with the appropriate law, and they organize as state elites do through and around “regions” that are naturalized objects of loyalty. Indian activists in Ecuador and beyond have become politically articulate. They have learned the languages of the state, of social science, and of development and are undoubtedly transforming all of them” (Lucero, 2008).

Já nos anos 1990, uma onda de reformas constitucionais marcou o desenho institucional da América Latina. Esta a oportunidade encontrada para os movimentos indígenas manifestarem a necessidade de inclusão (Lucero, 2008). A identidade indígena, organizada em novos termos, re-emergiu nesse contexto histórico-político como um denominador comum em torno do qual diversas comunidades puderam se organizar e protestar pela proteção de direitos individuais e a ampliação dos coletivos e relacionados ao meio ambiente, principalmente em reivindicações pela proteção às terras ancestrais e direitos culturais.

Inaugurou-se um novo momento para o movimento indígena. Suas aspirações foram condensadas em um acontecimento de repercussões históricas: o primeiro levantamento indígena, em 1990, organizado pela Confederação das Nacionalidades Indígenas do Equador (CONAIE), que reúne em sua composição a ECUARUNARI e outras duas federações indígenas regionais. Este levantamento colocou em debate público as demandas eminentemente indígenas que desafiavam a organização cultural monolítica do Estado equatoriano e

demandavam sua reforma. Nasce, então, um “novo sujeito social” (Simbanã, 2005), organizado e assumindo estratégias próprias. A plataforma da manifestação de 1990 incluía, entre outras, as seguintes demandas: (i) declaração do Equador como um Estado Plurinacional e (ii) controle, proteção e desenvolvimento das áreas de proteção arqueológica sob o comando da CONAIE. Além destes, Simbanã, salienta que a manifestação também albergou reivindicações que envolviam a necessidade de reforma político-econômica do Estado e a adoção de políticas públicas que não diziam respeito apenas ao setor indígena, mas a toda a população do Estado: (i) congelamento de preços de produtos de primeira necessidade; (ii) solução dos problemas de abastecimento de água e irrigação, etc.

Assim, o movimento indígena definiu, neste período, uma estratégia autônoma que não rompeu, no entanto, com os anseios de reforma estatal pretendidos por outros atores sociais, como camponeses, sindicatos, grupos afro-descendentes, com os quais, como vimos, desenvolvera relações históricas durante sua gênese. Até mesmo a apropriação do conceito de nacionalidade, que passou a ser uma das principais reivindicações do movimento no Equador, é herança das relações com partidos de esquerda⁴¹:

“The idea of nationality traveled to Ecuador as part of the international intersection of leftist politics and social science. The spread of the idea in Ecuador reflects the influence of Soviet social scientists (especially Zubritsky and Berjov) on a particular group of politically active Marxist intellectuals including Ileana Almeida, who studied in the Soviet Union (see Almeida, 1979). These intellectuals and their writings influenced the emerging indigenous elite that passed through the Universidad Central and later constituted CONAIE.” (Lucero, 2003).

Historicamente, a questão da diferença nos países latino-americanos vinha sendo tratada em termos de classe, raça, talvez cultura, mas raramente em termos de reconhecimento de nacionalidades sub-estatais – fazendo referência ao desenho político das populações indígenas anterior à conquista. Os líderes indígenas passaram a adotar de forma consciente o termo ‘nacionalidade’, reconhecendo com vistas a descrever as diferenças internas existentes na América Latina e, principalmente, a diversidade existente entre as próprias comunidades indígenas.

Lucero salienta que esta expressão não foi importada acriticamente, mas selecionada criteriosamente, por obedecer a três requisitos importantes para os

⁴¹ Que, durante a Guerra Fria, utilizaram o conceito de nacionalidade e o princípio de autodeterminação dos povos para demandar a independência de territórios coloniais (Mello, 2002).

movimentos indígenas: (i) é um termo que une os diversos povos indígenas em um movimento a nível nacional (acomoda as diferenças internas, mas reflete um projeto político mais amplo), (ii) propõe um projeto político que faz alusão a outras partes do mundo, onde um Estado pode ser unitário, mas respeitando as diferenças lingüísticas, culturais e econômicas presentes em seu território; e, (iii) é um termo que não desconsidera as outras e anteriores formas de identificação, como povos e organizações indígenas (Lucero, 2008).

O uso do termo nacionalidade, apesar de se afastar do modelo tradicional de representação através das organizações provinciais (federações e confederações indígenas) já então reconhecidas constitucionalmente, conseguiu com sucesso converter o movimento indígena em importante *player* social, aliado ou não a outros atores, que se fez presente em diversos momentos da história recente do Equador: como o bloqueio à assinatura de um Tratado de Livre Comércio com os Estados Unidos em 2005 e 2006; pressões para a destituição de três presidentes consecutivos, formação de partido político e participação em dois processos constituintes (1998 e 2008).

3.3. Conclusão

A democratização e o neoliberalismo encontraram-se com demandas pelo reconhecimento e expressão da identidade indígena – ou, do caráter multicultural e plurinacional do Estado – de uma maneira paradoxal. Ao mesmo tempo em que a adoção de políticas neoliberais prejudicou as condições de vida de muitos povos indígenas, também abriu espaço e gerou temáticas contra as quais o movimento indígena pôde unificar-se a nível nacional (vide a criação de um movimento nacional em 1986, a Confederação das Nacionalidades Indígenas do Equador - CONAIE).

Os protestos organizados por movimentos indígenas apontam para a incompleta democratização da região, que não expandiu, na prática, a noção de cidadania e direitos relacionados à mesma. Esse contexto de democratização incompleta associado ainda às reformas neoliberais que impactaram as formas indígenas de vida, somados às evoluções normativas em relação à proteção dos povos indígenas contribuíram para a criação de um ambiente e de incentivos

favoráveis à re-emergência dos movimentos indígenas. Assim, o protesto indígena pôde se aglutinar em torno de um alvo em comum, o neoliberalismo, e aqueles que avançam e representam suas políticas, os governos estatais (Yashar, 1997; Lucero, 2003).

No entanto, as respostas do movimento indígena têm sido complexas e variadas, alternando entre períodos de resistência e acomodação, dinâmica que Lucero identifica na relação entre conquistadores e nativos desde o período colonial. Mas, em geral, em recentes momentos de reformas políticas e constitucionais, os movimentos indígenas conseguiram encontrar espaço para demandar o reconhecimento do multiculturalismo (Lucero, 2008), utilizando-se não apenas de argumentos estruturais (como as reformas neoliberais), como fator aglutinador dos protestos, mas também a construção de um imaginário e de um discurso indígena comuns⁴² calcado nas noções de “nacionalidade indígena” e autodeterminação.

As críticas levantadas pelo movimento indígena em relação à ingovernabilidade do Estado e à necessidade de uma reforma política que acompanhasse as reformas econômicas foram cooptadas pelos governantes ao longo dos anos 1990 que, então, afastaram o sentido de governança pelo reconhecimento da plurinacionalidade, traduzindo-o como governança tecnocrática:

“[L]os indios [...] con su categoría de plurinacionalidad buscaban un nuevo deber-ser para el Estado, en el que se debatan los contenidos epistemológicos de la diferencia, sobre todo en la construcción de los nuevos sujetos, como el sujeto comunitario, y las nuevas instituciones, como la administración de justicia indígena, las instituciones económicas comunitarias, etc., y desde esos contenidos de la diferencia construir el deber-ser del Estado, un Estado cuyo contenido deontológico radique en la plenitud y vigencia de los derechos de todos; el discurso de la gobernabilidad que posicionaron las elites políticas en el Ecuador, no pasó de algunas recomendaciones de tipo instrumental y operativo que se conocen con el nombre de “presidencialismo”, es decir, trasladar mayores capacidades de decisión a la figura del presidente de la República, acotar los espacios de acción del Congreso Nacional, eliminar la representación minoritaria y eliminar los derechos sociales y ciudadanos a la movilización, la organización y la protesta” (Dávalos, 2004).

⁴² Vale ressaltar que de maneira alguma o movimento indígena no Equador é homogêneo; pelo contrário, pode-se, inclusive falar em movimentos indígenas, no plural. Pluralidade que é expressa em disputas internas entre organizações regionais e dentro destas. No entanto, o Equador é apontado como o único caso onde diversos povos indígenas conseguiram convergir também na criação de um organismo nacional de representação, a CONAIE (Brysk, ano; Lucero, 2008; Postero e Zamosc, 2006).

A eleição de Rafael Correa, em 2006, com a promessa de convocação de nova assembléia constituinte, deu nova força às demandas indígenas. Desta vez, os movimentos condicionaram seu apoio à inclusão constitucional da plurinacionalidade, ao reconhecimento de idiomas indígenas como oficiais, entre outros. A Constituição, então aprovada pelo referendo de 28 de setembro de 2008, passa a ser uma das mais avançadas da região em termos de reconhecimento de direitos indígenas, como podemos verificar pela tabela comparativa apresentada em adendo.

A incorporação constitucional de direitos indígenas reflete o debate sobre a necessidade de repactuação do legado colonial e de construção de uma cidadania ativa e mais inclusiva, sobretudo através do resguardo da “igualdade e diferença” (Boaventura, 2003) proporcionada pela definição plurinacional de Estado. Sabemos, entretanto, que a efetividade dos direitos indígenas não repousa apenas sobre o seu reconhecimento textual, mas sobre as práticas então decorrentes – o que inclui os desdobramentos legislativos infraconstitucionais, a aplicação realizada pelos tribunais locais e a interpretação e usos sociais destes conceitos quando deparados com situações de conflito, como verificaremos no estudo de caso que segue. Ainda resta sempre, como em períodos anteriores, o risco de que estes direitos permaneçam no papel, limitados mais uma vez pelo medo da diferença⁴³.

No entanto, é preciso reconhecer que o discurso da plurinacionalidade e da autodeterminação fazem parte de um projeto que leva a uma dupla ruptura: com a sociedade e com a comunidade. Rompe com a sociedade moderna, ao passo em que resiste à lógica dominante, ao mesmo passo que rompe com a comunidade indígena, na medida em que incorpora conceitos e estratégias próprios de uma tradição alheia à sua, originando um discurso que não é tradicional nem moderno, mas uma nova criação. Criação esta que visa a reconstruir, reinterpretar passados que possam ser resgatados como projetos de futuro alternativos à modernidade.

⁴³ Após os processos de independência, o medo dos governantes foi cristalizado em torno da possibilidade de separatismo; assim a resposta a esse medo foi uma tentativa frustrada de construção de cidadania atribuída àqueles que pertenciam à nação “equatoriana”, “boliviana”, “brasileira”, entre outras – artificialmente unas e coesas, mas em verdade híbridas e desprovidas de identidade definida. Durante o período desenvolvimentista, o medo foi representado pelo atraso; daí a resposta através de políticas indigenistas paternalistas. Hoje, o medo é o da falta de controle – do controle de fronteiras, de soberania sobre recursos naturais, da falta de acesso e jurisdição sobre áreas potencialmente exploráveis pelo terrorismo e o narcotráfico.

Conflitos sócio-ambientais, como o que analisaremos no capítulo 3, a seguir, decorrentes de processos decisórios excludentes que geram situações de risco a terceiros se tornam temática passível de ser capturada por movimentos sociais (ambientalistas, indígenas, ativistas de direitos humanos), tendo em vista que o Estado ainda não desenvolveu mecanismos adequados para a absorção deste tipo de conflito. Isto decorre da esquizofrênica ambigüidade do papel que exerce o Estado diante dos interesses envolvidos: o Estado é, muitas das vezes, juiz e parte no conflito. Sem que ainda se tenha criado um procedimento específico para a sua resolução.

A contribuição do movimento indígena, assim, repousa no aproveitamento dos arranjos sociais como forma de apontar as contradições que geram conflitos (relacionados a contextos concretos) e a necessidade de negociação em torno da formação de novas instituições e compromissos – na linguagem da teoria de sistemas, os movimentos indígenas vêm operando a re-entrada da negação da sociedade em suas próprias estruturas.

Tendo estas considerações em mente, apresentaremos com mais detalhes, a seguir, o caso do Povo Sarayaku: uma comunidade indígena periférica, localizada na selva amazônica equatoriana, que resiste aos avanços de uma certa modernidade – as pressões da indústria petrolífera sob seu território ancestral – e que abraça outros aspectos desta mesma modernidade – articulando-se doméstica e internacionalmente em torno de temáticas produzidas por situações de conflito inerentes às próprias estruturas sociais (reinterpretadas à luz da cosmovisão indígena), clamando pela atenção e reação dos centros decisórios e demandando mudanças sociais.