

Políticas em movimento: instituições, ações de estado e servidores públicos indígenas na Secretaria de Estado para os Povos Indígenas do Amazonas (Seind/AM)

Policies in movement: institutions, state and indigenous officials at the Amazonas' Bureau for Indigenous people, Brazil

Tiemi Kayamori Lobato*

*Universidade Federal do Paraná – Curitiba, PR, Brasil
Doutoranda em Antropologia Social (bolsista CNPq)
tiemicosta@gmail.com

Resumo

O presente trabalho trata do processo de produção de uma instituição pública vinculada ao poder executivo amazonense: a Secretaria de Estado para os Povos Indígenas do Amazonas (Seind/AM), criada em 2009, e extinta seis anos depois, em 2015. A forma como os servidores indígenas se percebem em tal processo implica a continuidade de um projeto político que, até então, havia tido seus principais desdobramentos através de organizações e associações do *movimento indígena*. Ao mesmo tempo em que o surgimento da Seind possibilita a ocupação de um lugar inédito na estrutura estatal, estar em tal posição também significa entrar em consonância com um novo universo político e certa *ordem e forma* da organização estatal brasileira. Busca-se refletir sobre a interação de indígenas, não indígenas, e suas instituições em tal processo, explorando a maneira como diferentes modos de se fazer política, de pensar a administração pública, e de estar no estado, confluem no sentido de compor esse novo espaço indígena.

Palavras-chave: indígenas; administração pública brasileira; Amazonas; *movimento indígena*.

Abstract

This article deals with the process of making an institution of the Brazilian public administration focused on the attention to indigenous peoples: the Secretariat for Indigenous Peoples of the State of Amazonas (Seind/AM), which operated from 2009 to 2015. It is argued that indigenous public servants perceived this experience as the continuity of a political project that unfolds from the various organizations of the *indigenous movement*. At the same time that the emergence of the Seind provided access to an unprecedented place in the state structure, being in that position also meant to be in line with a new political universe, and with the particular order and procedures of the state bureaucracy. Based on ethnographic research, the article reflects on the interaction of indigenous and non indigenous actors, and their respective institutions along this process, exploring how different ways of doing politics, conceiving of public administration, and being in the state converge to compose this new indigenous space.

Keywords: indigenous people; Brazilian public administration; Amazon; *indigenous movement*.

O relógio marcava 7h45 da manhã em Manaus, Amazonas. Todo o cenário para a abertura da Copa Indígena de 2012 já havia sido montado. As autoridades, em cadeiras situadas em um espaço reservado, dividiam a arquibancada com um pouco mais de 50 indígenas de diferentes etnias, oriundos principalmente das comunidades de Manaus e arredores. Um grupo de aproximadamente 30 militares também estava presente. Destacavam-se por estarem todos fardados, sentados juntos, destoando completamente do restante do público. A Copa Indígena de 2012 foi uma das atividades que integraram o Abril Indígena, em comemoração ao dia 19 de abril, Dia do Índio. As diferentes atividades (que, além do torneio esportivo, incluíram apresentações musicais, feira de artesanato e uma oficina para a emissão de nota fiscal on-line) foram organizadas pela Secretaria de Estado para os Povos Indígenas do Amazonas (Seind/AM), responsável por coordenar e gerenciar as políticas públicas destinadas aos povos indígenas do estado. No palco, armado para a abertura da solenidade, uma jovem ticuna de longos cabelos pretos, rosto pintado com tucumã e pés descalços, estava o microfone. Atrás dela, a banda do Comando Militar da Amazônia afinava os seus instrumentos e acertava os últimos detalhes para o início da apresentação. Juntos, Djüena Ticuna e a banda do exército, entoaram o hino nacional brasileiro enquanto as bandeiras do Brasil, do estado do Amazonas e do município de Manaus eram vagarosamente hasteadas. Djüena, no entanto, deu um tom especial à cerimônia: ela cantou o hino nacional em sua língua materna, ticuna.

A abertura solene da Copa Indígena foi emblemática de seu processo de construção: feito através da articulação entre diferentes instituições do governo do estado e organizações indígenas. Naquele momento em que todos pareciam celebrar a união entre indígenas, não indígenas e suas instituições (cujo hino nacional em língua ticuna constituiu seu maior símbolo), pertencimentos institucionais e étnicos eram frequentemente colocados em movimento pelas pessoas ali presentes. Tal dinâmica, que eventualmente borrava os contornos entre “estado” e “índios” enaltecendo o encontro entre ambos, ao mesmo tempo, também produzia divisões concretas entre indígenas e não indígenas, instituições públicas e *movimento indígena*, através dos discursos, dos posicionamentos pessoais e protocolares, e da própria presença física de todos aqueles agentes.

Atentando para essas questões, o presente artigo busca pensar como essa pluralidade de agentes e instituições pode confluír de diferentes formas em suas dinâmicas cotidianas e, assim, reforçar, refazer, ou apagar contornos

daquilo que denominamos de estado. Nesse sentido, a categoria estado, nativa tanto para certa literatura das ciências sociais quanto para os interlocutores da presente pesquisa, surge, a partir da etnografia, como uma tema de investigação antropológica – ou seja, como uma questão. De forma semelhante a Souza Lima e Castro (2015, p. 39-40), aqui se pretende abandonar os modelos de investigação que tomam o Estado (com E maiúsculo) como ente unificado, universal, e existente a priori, e passar a “transitar num registro para o qual a etnografia é essencial, como instrumento de desvendamento e como passo à construção teórica”. A perspectiva etnográfica, portanto, aponta para a necessidade de desnaturalizar não somente o estado, mas também as categorias que vêm junto com a sua investigação. No caso desta pesquisa, em que temos uma forte interlocução entre instituições e agentes indígenas, dentro e fora do governo, palavras como *ações*, *projetos*, *demandas*, *poder público*, mas também *movimento indígena* e *lideranças*, entre outras, surgem como termos polissêmicos, carregados de significados e que devem ser “conteudizados”¹ através do empreendimento etnográfico (Teixeira; Souza Lima, 2010, p. 54). Tais categorias, nativas ao universo da pesquisa, serão grafadas em itálico.

A reflexão que segue foi inspirada pela experiência da Secretaria de Estado para os Povos Indígenas (Seind), um órgão vinculado ao poder executivo do estado do Amazonas, criado a partir da lei nº 3.403 de 2009 (Amazonas, 2009), e extinto pela reforma administrativa do governo do estado em 2015, através da lei nº 4.213 (Amazonas, 2015). Trata-se de olhar para o processo de constituição e o funcionamento cotidiano de uma instituição da administração pública brasileira que possuía indígenas e não indígenas em seu quadro de servidores. O presente trabalho, portanto, explora as práticas e experiências desses agentes estatais no processo de “fazer” estado e, ao mesmo tempo, de “produzir” e “estar” entre diferentes *políticas*: as políticas públicas, as micropolíticas concomitantes ao funcionamento da secretaria, e a política negativada, percebida como oposta à *técnica*.

Apesar de ser possível precisar a data de criação e extinção da Seind através dos marcos legais anteriormente citados, olhar para a trajetória da própria

1 A expressão “conteudizar”, utilizada no mesmo sentido que os autores, não implica a falta de conteúdo anterior a tais categorias, mas a necessidade de qualificar quais são os seus usos nativos.

instituição e também de alguns de seus servidores nos permite traçar certa continuidade em relação aos arranjos administrativos anteriores e posteriores a ela. Essas trajetórias, tanto institucionais quanto pessoais, atentam para o fato de que, de diferentes formas e com configurações diversas, a presença dos indígenas no estado como servidores públicos não é tão recente, ainda que trabalhos antropológicos sobre tal temática não sejam recorrentes na literatura atual. Contudo, devemos lembrar que o estudo das relações de grupos indígenas com instituições do estado brasileiro (em outras palavras, os “índios” de um lado, e o “estado” de outro), se consolidou, durante os anos, um objeto permanente da antropologia. Ainda na década de 1970, Roberto Cardoso de Oliveira tratou da política indigenista através do Serviço de Proteção ao Índio (SPI) e, mais tarde, da Fundação Nacional do Índio (Funai), a partir de enfoques etnográficos desenvolvendo o conceito de fricção interétnica (Cardoso de Oliveira, 1972). Souza Lima se dedicou ao estudo das relações entre os povos indígenas e o estado brasileiro a partir do que denominou de “poder tutelar” dos segundos sobre os primeiros. O autor elaborou importantes reflexões a respeito da relação entre a administração pública e os povos indígenas, bem como do indigenismo no Brasil (Souza Lima, 1995, 2009, 2010). Manuela Carneiro da Cunha organizou, em 1992, a publicação do livro *História dos índios no Brasil*, que traz reflexões de diferentes autores no sentido de pensar uma “história indígena” (Carneiro da Cunha, 1992, p. 11). Juntamente a Antonio Carlos de Souza Lima e Beatriz Perrone-Moisés, a autora compõe uma seção do livro dedicada à política e legislação indigenista, tomando-a desde o século XVI até a gestão do Serviço de Proteção ao Índio (Carneiro da Cunha, 1992, p. 115-172). Bruce Albert (1998, 2000), entre outros assuntos, teve como foco a mobilização indígena na Amazônia brasileira referente à reivindicação de direitos garantidos pela Constituição de 1988, através do *movimento indígena*.

Como é possível perceber, esse campo de investigação consolidado durante os anos (que é, também, muito mais abrangente do que os autores citados), reúne importantes reflexões a respeito da maneira com que os indígenas vêm se relacionando com o estado brasileiro, geralmente em processos conflituivos de reivindicação de direitos. O enfoque dos autores privilegia as disposições (e definições) legais e formas de institucionalização dos direitos indígenas a partir de uma perspectiva que não tem como objetivo tratar do funcionamento cotidiano das repartições públicas, mas, sim, a interferência de suas determinações na vida de tais grupos. A presença dos indígenas em instituições estatais,

ainda que seja um tema relativamente novo de investigação, vem despertando o interesse de alguns antropólogos. Salvador Schavelzon (2010) é um dos poucos que se dedicaram ao estudo sobre a presença indígena ocupando cargos no interior do estado – no caso, o estado boliviano. O autor tratou da chegada dos indígenas à administração pública através da eleição do presidente Evo Morales e do complexo processo de construção e negociação da nova constituição boliviana no ano de 2009. Mais recentemente, a etnografia de Aline Iubel (2015) tratou da prefeitura de São Gabriel da Cachoeira (AM), comandada por um prefeito e vice-prefeito indígenas. A autora buscou olhar para diferentes perspectivas e dinâmicas que fizeram parte da administração de ambos e que estavam intrinsecamente ligadas ao *movimento indígena* da região.

Este artigo busca dialogar com as etnografias desse campo de discussão, tendo como foco a produção de um lugar específico no governo do Amazonas voltado aos povos indígenas. Nesse sentido, ao invés de explorar como os “índios” se relacionam com o “estado”, procuro investir em uma perspectiva que não trata tais categorias como dissociadas e a priori. Pelo contrário. Busca-se refletir sobre seus constantes processos de constituição, e sobre a maneira particular com que “indígenas” e “estado” são colocados a existir juntos, trabalhando no sentido de formar e informar a produção de diferentes instituições através de seus agentes.

O presente artigo está dividido em duas partes. Na primeira delas, ao explorar o processo de constituição da Seind, busca-se refletir sobre os limites das instituições indígenas e não indígenas, que parecem se confundir, progressivamente, durante a conformação desse novo espaço dentro do governo do Amazonas. Já a segunda seção trata das atividades cotidianas da Seind. Olhar para o que a secretaria e seus servidores fazem em suas rotinas diárias permitiu compreender a forma com que ela é estruturada e a maneira com que produz a sua *política pública*.

Movimento e estado: construindo uma instituição indígena no governo do Amazonas

O processo que deu origem à Secretaria de Estado para os Povos Indígenas (Seind) é narrado como consequência de uma série de articulações que reuniram *lideranças* indígenas, suas instituições, servidores públicos e setores da

administração pública amazonense. Antes de iniciar esta narrativa é importante destacar que as considerações que seguem são oriundas de diferentes interlocutores que tiveram papel ativo em tal processo em diferentes épocas. Cartas de comunidades indígenas, ata de reuniões, documentos de diferentes ordens encontrados na secretaria, bem como matérias de jornais e a página oficial da secretaria (um blog periodicamente atualizado pela assessoria de comunicação da instituição), também foram fundamentais nessa tentativa de compreender o surgimento da Seind.

A multiplicidade de experiências, bem como as variadas versões relatadas durante a pesquisa (produzidas tanto pelos interlocutores quanto por fontes jornalísticas e documentos oficiais do estado do Amazonas), evidenciam, justamente, a(s) descontinuidade(s) da realidade etnográfica. Barbara Yngvesson e Susan Coutin (2008) defendem que as etnografias selecionam percorrer um caminho particular, tecido através dos processos observados. No entanto, alertam que a própria construção de tal caminho é sempre motivada no sentido de responder às questões colocadas pela pesquisa que se busca desenvolver. Tal fato, segundo as autoras, apontaria para duas construções simultâneas: a necessidade de o pesquisador manter-se aberto às possibilidades do “campo”, uma vez que o mesmo é construído simultaneamente ao processo de coleta dos dados; e outra que seria retroativa, realizada na escrita do texto etnográfico. Nesse sentido, não se deve pensar o “campo” de antemão, uma vez que o mesmo é inexistente, tornado real por essas duas construções.

Este texto, portanto, não busca estabelecer uma versão única dos ocorridos, mas, sim, explorar a possibilidade de justaposição de diferentes ordens de dados. Foi através dessas múltiplas informações (fragmentares e heterogêneas) que a própria Seind e seus limites (entre *estado* e *movimento*) puderam se apresentar como uma questão a ser perseguida durante o período em campo, mas também retroativamente, na escrita do texto etnográfico.² O processo

2 O período em campo compreendeu os meses de fevereiro, março e abril de 2012, além de mais dois períodos de duas semanas que ocorreram entre os anos de 2012 e 2013. Durante os três meses mais intensos de campo, estive na secretaria diariamente participando de suas atividades e organizando as *demandas* enviadas pelos indígenas como forma de contrapartida à realização da pesquisa. Esse trabalho se demonstrou bastante interessante não somente pelo conteúdo das *demandas*, mas também por ter criado um espaço (físico e institucional) dentro da secretaria, em que eu pude estar “trabalhando” como os demais servidores.

de organização desses dados demonstrou que a Seind não constituía apenas um sobrado de dois andares no centro de Manaus, preenchido por servidores públicos que eram índios e não índios. Pelo contrário. Esse material apon- tou justamente para a fluidez dos processos de negociação que envolvem os limites e potencialidades da secretaria e que transbordam seu espaço físico e institucional.

A história da Seind teve início no ano de 2000 com a criação do Departa- mento de Política Indigenista (Depi). Com objetivo de prestar consultoria em relação às questões envolvendo os povos indígenas dentro do estado, e vin- culado à Secretaria de Governo do Amazonas (Segov), o Depi era diretamente ligado ao então governador Amazonino Mendes.³

Quando criado, o Depi dispôs de quatro funcionários, todos não indígenas. Três deles foram cedidos pela Secretaria de Educação (Seduc) – onde as dis- cussões para sua criação teriam iniciado. A coordenação das atividades ficou a cargo do antropólogo Ademir Ramos,⁴ que até então atuava como consultor da Seduc em assuntos relacionados aos povos indígenas. O departamento durou apenas um ano, sendo em 2001 substituído pela Fundação Estadual de Política Indigenista (Fepi), vinculada à Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desen- volvimento Sustentável (SDS).

A fundação passou a funcionar em um pequeno prédio no centro de Manaus, e a ter quadro de servidores e orçamento próprio. Ainda sob a coordenação de Ademir Ramos, três indígenas foram convidados a participar da construção da Fepi na qualidade de servidores comissionados: Jorge, do grupo terena (falecido em 2007), Amarildo Machado, tukano, e Jecinaldo Cabral, sateré-mawé.

Segundo Ademir Ramos,⁵ tais indígenas, selecionados “exatamente pela função *técnica*”, cumpriam diferentes papéis dentro da instituição. Jorge Terena estava atuando junto a associações indígenas e tinha grande

3 Foi eleito governador em 1998 pelo Partido da Frente Liberal (PFL), cargo que já ocupou em outros dois mandatos: 1986–1990 e 1994–1998. Também assumiu a prefeitura do município de Manaus em três ocasiões: 1982–1986, 1993–1994 e 2009–2012. Atualmente integra o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

4 Ademir Ramos participou, além das discussões para a criação do Depi, da consolidação da educação escolar indígena no estado do Amazonas. Atualmente é professor da Universidade Federal do Amazonas.

5 Entrevista realizada em 20/04/2012.

conhecimento a respeito de *projetos* e *articulações* com organismos internacionais. Amarildo Tukano, além de ser “muito bom *tecnicamente*”, traria para a fundação o “aval do Alto Rio Negro”, região percebida como politicamente relevante e onde o grupo tukano é um dos majoritários. Já Jecinaldo Sateré foi chamado com o objetivo de “dar uma força na questão da *liderança*”. Assim, através dos critérios citados para a contratação dos três servidores, é possível perceber que a “*função técnica*” pode incorporar diferentes qualidades: saber fazer *articulações*, “ter o aval” de certa região, ou então ser uma *liderança*. É importante ressaltar que tal forma de percepção da *técnica* não se restringe a Ademir Ramos, sendo mencionada por diferentes interlocutores durante o trabalho de campo.⁶

Por outro lado, deve-se destacar que as particularidades que levaram à contratação de Jorge Terena, Amarildo Tukano e Jecinaldo Sateré são intrinsecamente relacionadas às suas trajetórias. No Brasil, a partir do final da década de 1960 e ao longo da década de 1970, as organizações indígenas começaram a crescer substancialmente. Elas reivindicavam o reconhecimento dos direitos indígenas, principalmente através do alinhamento do cenário político local a uma agenda de ONGs e agências internacionais que passavam a atentar para a questão indígena – a Organização das Nações Unidas (ONU), Sistema Interamericano, União Europeia são alguns exemplos – (Albert, 2014). Impulsionadas pela Constituição de 1988 (que possibilitou a institucionalização dos indígenas como pessoas jurídicas), e em grande expansão ao longo da década de 1990, as organizações e associações indígenas fizeram grande parte do caminho percorrido por tais indígenas, bem como de vários outros que vieram a integrar a Fepi – e, posteriormente, a Seind, como veremos adiante. Tais associações, atualmente, possuem características diversas. Elas podem representar tanto comunidades ou grupos locais quanto diversos povos ou mesmo regiões. A grande maioria delas está registrada em cartório ou em processo de

6 Em outro artigo (Lobato, 2016) argumento que o que pode contar como *política* e *técnica* é sempre contextualmente definido pelos interlocutores. A etnografia mostrou que *política* e *técnica* também operam no sentido de classificar certos servidores como “burocratas” e/ou “representantes”. É a conjugação entre a execução das rotinas administrativas (percebidas como *burocráticas* e *técnicas*) e a capacidade de articulação com diferentes de instituições dentro e fora do governo (percebida simultaneamente, como “*técnica*” e “*política*”), que produziria um bom servidor público na Seind e a própria secretaria em sua especificidade.

legalização, desempenhando, de forma geral, funções políticas de articulação interna e de representação interétnica (Albert, 2000, p. 198).

A reivindicação de direitos através dessas organizações indígenas conformou o que os interlocutores chamam de *movimento indígena*.⁷ Muitas dessas organizações, como destaca Albert (2000), têm hoje vínculos e projeção internacionais, integrando um panorama heterogêneo e diferentes formas de financiamento. Assim, pode-se observar, ao longo dos anos, a passagem de associações informais, frutos de um movimento conflitivo de organização etnopolítica da década de 1970 e 1980, para a institucionalização de uma imensa gama de organizações, cujos interlocutores pertencem tanto a organizações governamentais quanto não governamentais (Albert, 2000, p. 198).

Através da ocupação de diferentes cargos em variadas instituições indígenas (presidente, coordenador, tesoureiro, secretário, vice-presidente, só para citar alguns), Amarildo, Jorge e Jecinaldo tiveram uma intensa participação na vida política indígena antes mesmo de serem convidados a integrar a Fepi – o que, como mencionado, foi uma das razões para suas contratações. Assim, *estar no governo* ou *estar no movimento* são posições sempre pensadas como circunstanciais, e passíveis de suscitar uma série de reflexões nos servidores (ainda que possam ser vivenciadas simultaneamente – *ser servidor* e atuar no *movimento*).

No ano seguinte, 2002, com o apoio do ex-governador Amazonino Mendes (PFL), e após ter feito uma série de reuniões com o *movimento indígena*, Eduardo Braga⁸ foi eleito governador pelo Partido Popular Socialista (PPS). De acordo com o ex-secretário da Seind, Bonifácio, da etnia baniwa, após assumir o cargo, Eduardo Braga foi cobrado pelo *movimento* para que a direção da Fepi passasse

7 Apesar de o termo *movimento indígena* ser amplamente utilizado no sentido de unificar as associações e organizações indígenas existentes, deve-se ressaltar que ele contempla variadas posições políticas e pontos de vista, por vezes conflitantes.

8 Eduardo Braga, atual senador, foi eleito deputado federal em 1990 obtendo a maior votação de seu partido (PDC). Em 1992 foi eleito vice-prefeito junto a Amazonino Mendes. Em 1994 tornou-se prefeito com a renúncia de Amazonino para candidatar-se ao cargo de governador do estado. Em 1998 foi candidato a governador contra Amazonino Mendes, no entanto, perdeu no primeiro turno. Em 2002 e 2006 foi eleito governador do estado do Amazonas. No ano de 2010, Eduardo Braga foi eleito senador pelo PMDB. No mesmo ano, Omar Aziz (PMN) assumiu o governo do estado do Amazonas, e foi reeleito. Eduardo Braga foi líder do governo Dilma Rousseff de 2012–2014. Em 2014 tornou-se ministro de Minas e Energia.

a ser desempenhada por indígenas. Bonifácio, que então participava da Federação das Organizações Indígenas do Alto Rio Negro (Foirn) – citada pelos interlocutores como uma das principais organizações indígenas do Amazonas – foi indicado pelo *movimento* junto a outros nove nomes para presidir a Fepi, sendo então escolhido pelo governador para assumir o cargo.

Vemos que, progressivamente, a Fepi passa a ter servidores indígenas assumindo suas atividades juntamente aos não indígenas. A maneira com que foi estruturada, nesse sentido, ocorre tanto a partir de um movimento oriundo da própria administração pública (que identificou a necessidade de criar um órgão específico que atuasse junto às questões indígenas, e não fosse apenas de caráter consultivo) quanto de instituições e representantes indígenas através de um movimento político organizado – o *movimento indígena*. A chegada de um representante indígena à presidência da Fepi foi considerada, por aqueles que participaram de tal processo, uma grande mudança em relação à forma com que as políticas eram idealizadas (quem melhor que um indígena, para entender e atender às necessidades dos indígenas?), e também em relação ao funcionamento dos processos administrativos: passou-se a ter mais reuniões. Segundo os interlocutores, era necessário entender como o *estado* funcionava, sendo esse um momento de aprendizagem coletiva. Pela primeira vez, os indígenas estavam protagonizando a criação de um espaço novo na administração pública: um órgão de *estado* para os indígenas (e não de política indigenista), feito por eles mesmos.

No ano de 2004, de acordo com o ex-secretário Bonifácio Baniwa,⁹ após a constante reivindicação por parte da própria Fepi e de algumas organizações indígenas, o governador disponibilizou 11 vagas de cargos comissionados para seu quadro funcional. Assim, o estado do Amazonas foi dividido em 11 *mesorregiões* que tinham como objetivo a eleição de 11 indígenas, através da realização de “grandes oficinas” (abertas a toda a população, porém, coordenadas pelo *movimento indígena*). Tais indígenas seriam *representantes* de suas *bases*, e deveriam levar à Fepi as *demandas* de suas localidades. A maneira com que esses novos servidores foram selecionados seguiu critérios próprios das comunidades indígenas – ser *liderança*, por exemplo, foi um desses critérios. Essa forma

9 Em entrevista concedida em 04/04/2012.

de contratação, portanto, difere das regras universais dos concursos públicos, ao mesmo tempo em que não segue a atribuição de cargos a aliados políticos (oriundos de coligações partidárias, por exemplo).

A organização da Fepi articulou estado e *movimento indígena*, acionando elementos vinculados à administração pública (a concessão de vagas pelo governador e os cargos comissionados) e também de certa forma de organização das associações indígenas (oficinas participativas, indicações de nomes e eleições para assumir as vagas). Na ocasião do trabalho de campo, alguns dos servidores eleitos através das mesorregiões ainda se encontravam na Seind.

Em 2009, após a reeleição de Eduardo Braga (que, novamente, contou com o apoio do *movimento indígena*), e após “anos de *reivindicação*”, segundo Bonifácio, é criada a Seind – que herda todas as atribuições, patrimônio e orçamento da Fepi.¹⁰ A Seind foi criada em caráter especial, o que significava que sua lei poderia ser revogada ou alterada a qualquer momento, e que todos seus servidores seriam comissionados. De qualquer maneira, essa forma de narrar a criação da Fepi figura também como um dos “mitos fundadores” da própria secretaria no relato dos servidores. Não há, em suas falas, uma divisão concreta entre Fepi e Seind, sendo o processo de constituição de ambas as instituições narradas a partir da mesma história.

A redação do projeto de lei que dispôs sobre a criação da secretaria foi feita entre servidores da Fepi (o secretário e seus assessores) e representantes do *movimento indígena*. Após a discussão e elaboração do texto, ele foi apresentado tanto para as organizações indígenas quanto para o governador; em seguida, foi enviado ao poder legislativo para a votação. No entanto, a decisão do governador de manter o mesmo orçamento foi alvo de crítica por parte dos servidores (tanto indígenas quanto não indígenas): seria criada uma secretaria, com orçamento de fundação. Eles acreditavam que era necessário um aumento na receita para que a Seind pudesse funcionar de forma diferente e mais efetiva do que a Fepi. É interessante notar que, apesar de os interlocutores reconhecerem a ativa participação dos servidores da Fepi durante as discussões

10 Na ocasião do trabalho de campo, notei que o *Manual de integração e regulamentação interna da Fundação Estadual dos Povos Indígenas da Fepi* (Amazonas, 2008), que continha a finalidade, os objetivos e as regras de conduta da fundação era ainda utilizado na Seind no processo de integração de novos servidores. Isso evidencia o completo alinhamento de ambas as instituições.

e consolidação de tal processo (ou seja, funcionários públicos, de dentro do *estado*, também *reivindicando* a criação da secretaria) ela é frequentemente enunciada como uma conquista do *movimento*.

A escolha de um secretário para assumir o principal cargo da Seind, tal como na Fepi, ocorreu através de uma eleição. Em uma reunião com indígenas e não indígenas ocorreu “a definição do perfil e dos procedimentos administrativos para a escolha do secretário da Seind”. Em um documento do acervo da secretaria sem título, juntamente com a cronologia dessas reuniões, estão redigidas as presentes características:

Perfil do Secretário:

Que seja indígena;

Que participe do movimento indígena;

Que tenha compromisso com o movimento indígena;

Que tenha boa relação com as organizações indígenas, governo e organizações não governamentais;

Que tenha o mínimo de conhecimento da estrutura administrativa do Estado;

Que não seja indicação partidária;

Que tenha conhecimento básico da língua portuguesa, escrita e leitura em português;

Que acate as decisões do Conselho Estadual dos Povos Indígenas e;

Que tenha o mínimo de conhecimento em legislação.

Vemos então que os critérios necessários para eleger um secretário passam tanto pelo profundo comprometimento com as organizações do *movimento indígena* quanto pela necessidade de dominar os preceitos básicos da organização estatal: conhecer a estrutura administrativa, a legislação, e dominar a leitura e a escrita em língua portuguesa. As prescrições de tais itens demonstram a convergência de duas diferentes estruturas e organizações políticas que, nesse momento, surgem como complementares. Há, então, a possibilidade de dar continuidade a uma política que até então percorria seu caminho principalmente através de (mas não apenas) organizações indígenas, e que, agora, passa a ocupar um lugar diferente: uma secretaria de estado.

Após esta etapa, foi feita uma consulta às organizações indígenas de todo o estado que deveriam indicar, através de uma carta, o nome de um candidato

ao cargo de secretário que estivesse de acordo com os critérios estabelecidos anteriormente. De acordo com a “Ata de apuração da indicação de nomes para a Secretaria de Estado dos Povos Indígenas”,¹¹ na reunião que definiu o nome do primeiro secretário da Seind, estavam presentes representantes de 20 diferentes instituições. Destas, 13 eram organizações indígenas e sete eram instituições vinculadas ao *poder público*.

Na sessão presidida pelo então presidente da Fepi, Bonifácio Baniwa, foram abertas 57 cartas representativas de 88 organizações indígenas.¹² Houve a indicação de 13 diferentes nomes para assumir a secretaria, oriundos de diferentes regiões do estado do Amazonas. As cartas recebidas possuíam variados conteúdos e formatos: enquanto algumas haviam sido manuscritas, outras foram digitadas e impressas; algumas indicavam um nome ao cargo de secretário e justificavam as suas escolhas através de uma lista de critérios, enquanto outras indicavam mais de uma pessoa; algumas das cartas tinham sido assinadas apenas pelo presidente da associação que representava, enquanto outras possuíam diversas folhas preenchidas com assinaturas de todos os membros da comunidade.

Entre os indígenas indicados, listados na ata da reunião em uma tabela que continha os campos “nome”, “organização/região/município” e “número de votos”, foi Jecinaldo Cabral, sateré-mawé, então presidente da Confederação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab) que acumulou o maior número de votos, 26 no total. Em segundo lugar estava o então presidente da Fepi, Bonifácio Baniwa, com 17 votos. Dos 13 indígenas indicados pelas cartas, cinco faziam parte da secretaria na época do trabalho de campo: Amarildo Machado, tukano, assessor do secretário (que também integrou o Depi e a Fepi, como anteriormente mencionado); Bonifácio, baniwa, secretário; José Mario, mura, secretário adjunto; Lindomar (Linda), da etnia marubo, chefe do Departamento Financeiro; e Zuza Cavalcante, mayuruna, técnico de Programas e Projetos no Departamento de Etnodesenvolvimento.

Após funcionar por seis anos, a Seind foi extinta na reforma administrativa realizada pelo governador do Amazonas José Melo (Pros) no ano de 2015,

11 Nota-se que no título do documento consta “dos povos indígenas”, e não “para os povos indígenas”, tal como ocorre no nome atual.

12 A disparidade no número de cartas e associações ocorre porque algumas organizações são representativas de mais de uma associação, como a Coiab e a já citada Foirn.

juntamente a outras três secretarias: de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SDS), de Ciência e Tecnologia (Secti), e a Secretaria Executiva de Política para as Mulheres (SEPM). Isso não ocorreu sem embates dentro do próprio *movimento indígena*: um grupo contrário ao então secretário havia invadido o prédio meses antes requisitando a mudança do titular do cargo.¹³

Com a notícia de que a Seind poderia ser extinta, diferentes organizações indígenas (favoráveis e contrárias à administração de Bonifácio Baniwa) deram sequência a uma série de protestos realizados tanto nas portas da secretaria quanto na Assembleia Legislativa do Amazonas (Aleam). Parte deles reivindicava, além da permanência da secretaria, mais uma vez, a mudança de secretário.

A Fundação Estadual do Índio (FEI) foi então criada pelo governo do estado com o objetivo de suprir a lacuna deixada pela Seind. Bonifácio Baniwa, em um primeiro momento, assumiu como diretor-presidente interino da FEI. Semanas após sua criação, uma reunião foi convocada entre as *lideranças* indígenas de todo o estado com o apoio do governador José Melo (Pros) que “mandou buscar” indígenas de diferentes municípios. Nessa ocasião, como de praxe, foram indicados nomes para presidir a FEI, entre eles, o de Bonifácio Baniwa. Durante a votação, no entanto, Bonifácio foi derrotado por Raimundo Atroari, pertencente a um grupo que fazia oposição ao ex-secretário. A nomeação de Raimundo, no entanto, ocorreu apenas seis meses depois, o que criou inúmeras tensões para Bonifácio (que permaneceu no cargo como diretor-presidente interino) e foi visto como uma grande falta de respeito do governo em relação ao *movimento*.

Brígida Renoldi (2010), em *Persona, agencia y estado: rutinas de instrucción judicial en el proceso federal argentino*, através da etnografia de uma instituição judiciária e seu trabalho cotidiano, nota que a distinção entre os poderes do estado (aqui, fazendo referência a diferentes instituições que lidam com delitos federais na Argentina) ocorre “através de fluxos e continuidades que tornam as divisões imperceptíveis (porque talvez não existam todo o tempo e nem em todos os lugares” (Renoldi, 2010, p. 95, tradução minha). Essa dinâmica de produzir instituições dentro do *poder público* com o objetivo de atender

13 A Seind foi invadida três vezes por grupos de indígenas contrários à sua administração durante os seus seis anos de existência. Inclusive, um dos servidores já havia participado de uma dessas invasões antes de ser contratado.

às *demandas* indígenas demonstra que as reflexões aqui expostas, e as questões levantadas pela presença dos indígenas no estado, não têm início e nem se encerram na Seind. Pelo contrário. Evidenciam que, em certos momentos, *movimento* e estado podem confluir (não só institucionalmente, mas no próprio pertencimento dos interlocutores da pesquisa que traçaram suas biografias em ambos os polos); mas, em outros, a separação é necessária e desejável. Deve-se também atentar para o fato de que mesmo que de forma improvisada e instável, a presença de servidores públicos indígenas vem se tornando permanente, ainda que constantemente negociada com os diferentes grupos que ocupam a *liderança* do governo do estado.

Ao mesmo tempo, é possível notar que há, de fato, certa importância e legitimidade conferidas à criação de tais espaços; ocupá-los permite não apenas a reivindicação dos direitos indígenas, mas também possibilita a produção de uma administração pública feita pelos indígenas em diálogo (mais ou menos harmonioso) com suas instituições, e que vá ao encontro dos anseios das diferentes comunidades. Assim, ainda que seja fácil identificar a constante fragilidade institucional de tais espaços indígenas – que nunca estiveram de forma permanente na estrutura do estado e foram sempre ligados a diferentes secretarias – é justamente essa provisoriidade que possibilita a eficácia dessas instituições. Isso porque é apenas através dos cargos comissionados que a articulação entre *movimento* e governo pode se efetivar a partir da contratação das *lideranças* indígenas indicadas. Um concurso público, que significaria um quadro fixo de servidores e estabilidade institucional – em outras palavras, a produção de um tipo de *estado* semelhante a uma “engrenagem”, cujo funcionamento independe de seus agentes (Weber, 1982) –, seria desastroso nesse sentido justamente por interromper o fluxo colocado por essas intensas negociações, votações e reuniões.

Dessa forma, seguindo as falas dos interlocutores, surgem duas maneiras de se olhar para a Seind: em uma delas (recorrente entre alguns servidores, mas principalmente nas críticas vindas do *movimento*), os indígenas, através das rotinas administrativas e entraves burocráticos da secretaria, seriam “apreendidos pelo estado” de tal forma que se tornariam funcionários públicos comuns. Na outra, os indígenas estariam produzindo *estado* a partir de suas experiências e de certo imaginário a respeito do que uma repartição indígena dentro do estado deveria ser, lutando com “a caneta e papel” para que isso se efetivasse.

Instituições, projetos e ações: a prática e a experiência

Apesar de a posição administrativa ocupada inicialmente pelo Depi, mais tarde pela Fepi e depois pela Seind se diferenciar de acordo com as contingências de seus processos de transformação, um fato apontado pelos interlocutores que acompanharam tal processo é recorrente: a falta de orçamento e o impacto disso nas *ações* da secretaria. Nesta segunda seção irei explorar o funcionamento da Seind, buscando mais uma vez pensar a confluência entre a política produzida no interior da secretaria e no interior das associações e organizações indígenas. Através disso, busco refletir sobre o processo de produção da própria Seind enquanto administração pública a partir de suas dinâmicas cotidianas de produzir *ações* de estado.

A procura pela Seind por parte dos indígenas e suas organizações é constante e intensa. No sentido de formalizar todo tipo de comunicação que chega à secretaria, é necessário que se produza um papel que exponha, por escrito, sua finalidade. Esse papel é chamado de *demanda*. Não importa: telefonemas, e-mails, e tudo o que entra pelas portas da Seind (cartas ou pessoas), deve se tornar *demanda* (como eu, que visitei a secretaria para especular a possibilidade de acompanhar suas atividades, e acabei virando uma *demanda* de pesquisa). Elas podem representar indivíduos, comunidades, associações indígenas, ou mesmo instituições do *poder público*, bem como chegar pelos correios no formato de cartas manuscritas, cartas circulares ou ofícios. De modo geral, as *demandas* podem ser classificadas de duas maneiras conforme seus conteúdos: “*demandas* de bens materiais”, como barcos, motores, construção de malocas, alimentos, etc., e “*demandas* não materiais”, onde se requer a elaboração de *projetos*, agendamento de reuniões, visitas técnicas, entre outros. O funcionamento da secretaria é estreitamente vinculado às *demandas*, principalmente no sentido de elaborar *projetos* – inclusive para conseguir bens materiais.

As formas e conteúdos das *demandas* enviadas para a Seind evidenciam a existência de um imaginário (e também de múltiplas expectativas) que cotidianamente e constantemente coloca o que deveria ser uma “administração pública indígena” tanto para aqueles que buscam a secretaria (através de papéis) quando para ela própria. Tais perspectivas demonstraram ter uma incidência muito concreta nos processos internos à instituição, pois, ao mesmo tempo em que são projetadas expectativas que constroem o que deveria ser uma “administração

pública indígena” para diferentes agentes externos (espera-se que a Seind compre barcos para as comunidades, escreva *projetos*, faça *oficinas*, etc.), obrigam quem está “dentro” a construir uma resposta – uma resposta de secretaria de governo. A simultaneidade de ambos os processos também acaba por delinear os contornos da própria Seind, negociando os limites entre “dentro” e “fora” contextualmente. Assim, ao atender a determinadas *demandas* e não a outras, a Seind vai definindo, progressivamente, o seu tipo e área de atuação.

A forma com que as *demandas* são transformadas em *ações* de estado, tema da presente seção, é de extrema importância para compreender o que, afinal, é feito no interior da Seind. Nesse sentido, olhar para as *demandas* significa não somente olhar para a circulação dos papéis dentro da secretaria, mas, sim, para a maneira com que a materialidade dos papéis possibilita a conexão entre as rotinas administrativas, as pessoas e *políticas* (tanto no sentido de uma mobilização para reivindicar direitos quanto no sentido de política pública, produzida pela secretaria). Os *técnicos* são os responsáveis por dar cabo a tais movimentos, e, assim, trabalham cotidianamente essa forma particular de fazer e de estar no *estado*.

Grande parte das *demandas* que são enviadas à Seind é encaminhada aos departamentos responsáveis pelas *atividades-fim*, ou seja, que têm contato direto com os povos indígenas: o Departamento de Etnodesenvolvimento (Detno) e o Departamento de Promoção dos Povos Indígenas (Depi). No entanto, por diferentes motivos – mas, principalmente, pelas limitações orçamentárias – a maioria das *demandas* não pode ser atendida. Isso faz com que os servidores dos departamentos das *atividades-fim*, os *técnicos*, busquem outras estratégias de gestão no sentido responder às *demandas* e, conseqüentemente, ao grupo ou instituição que as enviou.

De acordo com a coordenadora de Programas e Projetos do Detno, Rosa dos Anjos, assim que uma nova *demanda* chega, os *técnicos* verificam a possibilidade de inscrevê-la em *editais* abertos por outras instituições públicas (secretarias de estado, ministérios, etc.) ou privadas (bancos, fundações, etc.). Quando isso ocorre e as *demandas* podem, de fato, originar *projetos* que se alinhem aos temas dos *editais*, os *técnicos* ficam “tão empolgados quanto as comunidades”, e então dão os *encaminhamentos* para a abertura de um *processo*.¹⁴ Contudo,

14 Nota-se que a primeira *ação* dos *técnicos* é buscar meios de “fora” da secretaria no sentido de viabilizar as *demandas* que chegam a ela.

grande parte das *demandas* não dá origem imediatamente a *projetos*. Elas então são arquivadas e podem ser resgatadas assim que um *edital* que contemple o seu tema for aberto. Os *técnicos* estão constantemente buscando esses *editais* nas mais diversas áreas: cultura, saúde, educação, entre outras, o que ocorre principalmente via internet. Chris Lopes, do Departamento de Promoção dos Povos Indígenas, também mencionou que algumas secretarias de estado ligam para avisar quando *editais* que interessem à Seind irão abrir. Assim, os servidores da Seind aproveitam o fato de estarem em uma secretaria de estado para trabalhar e entrar em contato com as outras secretarias. A proximidade entre esses órgãos da administração pública e seus funcionários pode ser construída em diferentes momentos. Para os servidores da Seind, é essencial ter certa rede de pessoas mapeada dentro das instituições públicas.

A escrita de um *projeto* pode ser realizada pela comunidade ou associação indígena que enviou a *demanda*, pela secretaria, ou por ambas em conjunto. É bastante comum o envio de *projetos* já prontos à Seind. Nesses casos, os servidores apenas corrigem eventuais erros e realizam alguns ajustes para alinhar o *projeto* ao formato do edital (principalmente no sentido do vocabulário utilizado). Em outros casos, a secretaria escreve o *projeto* a partir da *demanda* e consulta a associação indígena apenas para saber se ainda há interesse na sua concretização (uma vez que as *demandas* podem “ficar paradas” por bastante tempo). Os *projetos* também podem ser escritos por algum representante da associação e pelos servidores da secretaria em seu próprio espaço físico. Geralmente o representante indígena vai à secretaria e então ambos delineiam o *projeto* em um dos computadores disponíveis nos departamentos. Após a sua escrita, ele é enviado à instituição que abriu o *edital*. Todos os encargos financeiros de tal processo (como a impressão, o envio pelo correio, xerox de documentos, etc.) são custeados pela Seind. Na grande maioria dos casos é a própria associação ou organização indígena que figura como proponente. Isso ocorre porque os *editais* não permitem o envio do recurso diretamente para a secretaria, devido à sua natureza institucional. Nesse sentido, na maior parte do tempo, as atividades dos *técnicos* da Seind se resumem a elaborar e enviar *projetos*.

Para estar na secretaria é preciso ter o apoio de sua região, grupo ou associação indígena e, ao mesmo tempo, dominar as rotinas administrativas. De nada adianta ser apenas um burocrata e não conseguir articular politicamente o andamento dos papéis e *projetos* com as comunidades e associações indígenas,

da mesma forma que não adianta ser apenas um representante e não saber executar as rotinas administrativas da secretaria. É a combinação dessas qualidades, no ponto de vista dos meus interlocutores, que garante o funcionamento da Seind.¹⁵

No sentido de ilustrar a centralidade das *demandas* dentro da Seind, irei abordar o processo de negociação de um grande *projeto* cujo conteúdo teve como base as próprias *demandas* de organizações indígenas.

O projeto do BNDES

Como brevemente mencionado nas páginas anteriores, o movimento pelo reconhecimento dos direitos indígenas no Brasil, principalmente a partir da década de 1970, foi marcado por uma grande interação, em nível global, com órgãos internacionais (ONGs, bancos, e agências como a ONU). De acordo com Bruce Albert (2014, p. 131), a retórica do “desenvolvimento sustentável” que invadiu as organizações internacionais nesse período fez com que os indígenas procurassem legitimar suas *demandas* em termos de uma “etnicidade ecológica”, que os conferiu poder de negociação e uma audiência política muito mais ampla do que em anos anteriores.¹⁶ O financiamento de *projetos* através de *editais* que têm como finalidade o *etnodesenvolvimento*, ou o *desenvolvimento sustentável* das comunidades indígenas amazônicas, é bastante frequente ainda nos dias atuais. Deve-se lembrar que o termo *etnodesenvolvimento*, amplamente utilizado pela Seind em seus *projetos*, também integra o nome de um de seus departamentos. Como evidencia Rodrigo Grünewald (2003), a problematização de tais categorias é fundamental. De forma semelhante à descrita pelo autor, os servidores da secretaria fazem uso do termo *etnodesenvolvimento* tanto como uma “perspectiva intimamente ligada à administração de políticas públicas nas áreas indígenas” quanto a um processo “que visa a manutenção/transformação de uma sociedade indígena (etnia) ligada a determinada configuração produtiva autônoma” (Grünewald, 2003, p. 52). A Seind,

15 Esse argumento é aprofundado em Lobato (2016).

16 Bruce Albert, de forma bastante pertinente, trata da maneira com que essas transformações colocam novas condições e desafios para a pesquisa etnográfica, principalmente no tocante ao envolvimento e atuação de antropólogos em tais *projetos* de financiamento.

bem como associações e organizações indígenas, frequentemente buscava captar recursos destinados com os propósitos de *etnodesenvolvimento* e *desenvolvimento sustentável*. No ano de 2012 a Seind esteve frente a uma ocasião excepcional. A Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (SDS) entrou em contato afirmando que possuía um *recurso* destinado a políticas públicas para os povos indígenas que ainda não havia sido utilizado, havendo a necessidade da escrita de um *projeto*, por parte da Seind, para captá-lo. Tal recurso, proveniente do BNDES, era bastante significativo: cerca de dez vezes o orçamento anual da Seind. Segundo Rosa (a coordenadora de *projetos* do Detno), todos ficaram eufóricos com a possibilidade de escrever um grande *projeto* para atender as *demandas*.¹⁷

Para compor esse grande *projeto*, os *técnicos* levantaram todas as *demandas* existentes e não atendidas desde a criação da secretaria (ocorrida em 2009). Para saber se elas ainda eram válidas, todas as organizações foram consultadas via telefone ou e-mail. Após essa consulta, as *demandas* que restaram (que ainda eram muitas) deram corpo ao *projeto* “Gestão Ambiental e Produção Sustentável das Terras Indígenas do Amazonas”, cujo valor total se aproximou a 31 milhões de reais. Em uma conversa sobre o assunto, o chefe do Departamento de Etnodesenvolvimento, Cristiano, relatou que na primeira reunião com o BNDES os *técnicos* da Seind foram perguntados: “Como a Seind, que tem orçamento anual de três milhões, vai gerenciar 31 milhões?” Tal questão levou os *técnicos* do departamento a redimensionar o *projeto* para torná-lo mais administrável segundo os critérios do banco. A primeira medida foi verificar quais associações estavam com a situação legal regularizada – o que contribuiu significativamente para a redução do volume de *demandas* contempladas no *projeto*.

A situação regular das associações é fundamental, uma vez que elas ficam impossibilitadas de receber o *recurso* (mesmo com o *projeto* aprovado) caso isso não ocorra.

A partir da análise das *demandas* que restaram dessa triagem, os *técnicos* notaram que havia, de forma geral, a necessidade de apoio em atividades de

17 A versão do *projeto* a que tive acesso no final do ano de 2012 – na época, a mais recente – ainda estava em fase de negociação com o banco. O chefe do Departamento de Etnodesenvolvimento, Cristiano, apontando para o fato de que seu conteúdo provavelmente passaria por algumas alterações, solicitou que eu não utilizasse no trabalho (e assim, não divulgasse) o texto na íntegra. Por esse motivo, optei por não reproduzir nenhuma parte do *projeto*.

geração de renda em todas as *comunidades*, o que levou à investigação das *potencialidades produtivas* de cada região e como elas poderiam ser exploradas de forma *sustentável*. Por exemplo: se determinada região se destacava na extração da castanha, receberia uma *ação* que promovesse o maior aproveitamento de tal especialidade.¹⁸ Assim, o grande *projeto* enviado ao BNDES se estruturou através de uma série de *projetos* menores, pensados de acordo com as *demandas* recebidas, os recursos naturais disponíveis e a vivência dos *técnicos* em relação a cada região do estado.¹⁹

A categoria *ações* é utilizada pelos servidores no momento de se referir ao que os *projetos* fazem. A *ação*, nesse sentido, pode ser pensada como tudo que sai da Seind em direção às comunidades e associações indígenas – o que ocorre, como mencionado, através de *projetos* enviados por ela própria a outras instituições, ou por programas de outros órgãos públicos. De acordo com Cristiano, o chefe do Detno, a consulta previamente realizada junto às associações (no sentido de verificar a existência de interesse na *demanda*) criou grande expectativa por parte das comunidades. Preocupados com o fato de terem que excluir muitas delas do grande *projeto*, os *técnicos* optaram por não restringir sua área de abrangência (ou seja, continuar contemplando uma extensa região do estado), no entanto, reduzindo o número de *ações* voltadas para cada associação.²⁰ Assim, se uma região receberia cinco *ações*, passou a ser beneficiada com apenas três. Entre as *ações* previstas estavam oficinas de artesanato, cursos de capacitação em piscicultura, implantação de *projetos* de agricultura familiar, entre outros.

No sentido de gerenciar o recurso a ser utilizado (que dessa vez seria repassado diretamente à administração da Seind), foi elaborada uma “Proposta de Governança do Projeto” por parte dos *técnicos*. Essa proposta previa a criação de uma coordenação dentro do Departamento de Etnodesenvolvimento que seria

18 Isso foi incorporado ao *projeto* através dos termos *etnodesenvolvimento* e *desenvolvimento sustentável* das comunidades.

19 Através do trabalho na secretaria, os *técnicos* conseguiam identificar, mais ou menos de forma direta, qual atividade econômica de cada região ou associação indígena. Por exemplo: os Sateré-Mawé do baixo Amazonas trabalham com o beneficiamento do guaraná.

20 Nota-se que as *ações* são efetivadas via associações, e não comunidades. As comunidades se fazem presentes (e se tornam inteligíveis para linguagem do estado) unicamente através de sua constituição jurídica enquanto associação.

responsável pela execução *técnica*, administrativa e financeira do *projeto*, inclusive ocupando um espaço físico próprio. A criação dessa coordenação, segundo o chefe de departamento, foi uma contrapartida ao recebimento do financiamento do banco, e seria composta por uma equipe multidisciplinar de 12 profissionais. Em função do quadro da Seind contar com apenas 38 servidores, o que tornaria inviável a alocação de 12 deles para fazer parte de tal coordenação, a proposta sugeria a reconfiguração do organograma da instituição através da contratação de novos servidores.

Inicialmente o BNDES havia optado pela possibilidade de utilizar a estrutura de outra secretaria de estado (tanto o espaço físico quanto servidores). No entanto, os *técnicos* argumentaram que a execução do *projeto* não seria totalmente realizada pela Seind, conseqüentemente diminuindo seu controle sobre as diferentes etapas. O chefe do Departamento de Etnodesenvolvimento e o secretário Bonifácio compreenderam que seria “politicamente mais interessante” aumentar o quadro de servidores, o que também fortaleceria a secretaria futuramente. Contudo, na época, já se sabia que a viabilidade de tal proposta era muito difícil de ser atingida, uma vez que envolvia negociações em diferentes níveis, tanto com o governo do estado (que era o único que poderia concretizar as contratações abrindo essas 12 vagas na Seind) quanto com o banco, que deveria aprovar a proposta da secretaria.

A negociação com o BNDES evidenciou uma série de tensões relacionadas à frágil posição institucional ocupada pela Seind e as circunstâncias em que estava envolta, desde a limitação dos recursos disponíveis até as desconfianças, por parte de outros órgãos, de suas competências técnico-administrativas.

Trabalhar através dos *editais* e *parcerias* faz parte de uma estratégia que busca identificar e incorporar uma produtividade “externa” aos limites institucionais da Seind, e que está presente tanto no âmbito estatal quanto além dele. A criatividade dos servidores em tal processo acaba – ao menos potencialmente – por reformular a maneira com que a secretaria se estrutura e, assim, repensar os departamentos, as coordenações e a própria atuação dos *técnicos* que, conforme disse Rose Meire, chefe do Depi, “têm que fazer o *projeto* acontecer”. O papel desempenhado pelos *técnicos* é pensado a partir da possibilidade de agenciar essa produtividade do estado para os povos indígenas, adequando as políticas já existentes e captando recursos via *editais* – o que suscita diferentes pontos de vista e reflexões.

Durante o trabalho de campo, foi possível identificar pelo menos duas perspectivas a respeito dessas formas de *ação* da secretaria. A primeira delas coloca a Seind enquanto *mediadora* (no sentido nativo da palavra) entre as comunidades e organizações indígenas por um lado, e de outro, diferentes organizações públicas ou privadas. Dessa forma, há o reconhecimento de uma estrutura estatal previamente existente que possui *recursos*, e também da possibilidade de acessá-los mediante *projetos*. Contudo, os contextos particulares que informam as instituições indígenas e não indígenas (e suas respectivas diferenças) mostram que tal aproximação é marcada por dissonâncias e tensões. O próprio secretário narra algumas dificuldades de tal processo fazendo uma diferenciação entre o que seria da “cultura indígena”, e de certa “cultura do estado”. Em entrevista, ele afirma:

Nossas organizações não são das cidades. Hoje eu sou da cidade, quando eu não estiver aqui, eu volto pra aldeia, então tem que ter uma lei, legislação, que fala da burocracia diferente daqueles que moram na cidade. Por exemplo, hoje a lista de documentos você tem que declarar a cada 30 dias, uma organização nossa, do interior, às vezes vem duas ou três vezes por ano pra cidade, como é que fica a situação dela? Vai ficar inadimplente perante o estado, por quê? [...] Como eu falei, [...] a cultura do indígena, quando ele dá uma coisa pra outro semelhante, parente, esposa, ele não quer ficar perguntando como que vai utilizar aquilo ali. Se ele tem, ele responde: tem farinha? Ele dá farinha. Não quer saber se aquela farinha vai tomar uma única vez, vai tomar duas vezes, ou se vai contar caroço de farinha. Ele entregou peixe e farinha: pronto! [...] Sendo que para a burocracia do governo é assim, você tem lá R\$ 100,00, ele quer que você fale que esse centésimo vai ser pra isso, $\frac{1}{4}$ vai ser pra isso... Dez pra combustível, quatro pra prego... Para o indígena não existe isso. Então na prática, para a burocracia, para a cultura indígena isso ainda é um entrave – além de não ter leis que amparem o desenvolvimento de atividades no interior. (Entrevista em 02/04/2012).

Visando essa conjuntura própria das associações e organizações indígenas, o Departamento de Etnodesenvolvimento, antes do grande *projeto* do BNDES, investia grande parte dos seus esforços em cursos de capacitação, administração e gerenciamento de associações para os indígenas. Tal questão também mostra, mais uma vez, que a Seind não está apenas produzindo *ações* e *projetos*

compulsoriamente, mas também está se modificando e se pensando através deles enquanto administração pública – inclusive através da reestruturação de seus departamentos e organização interna de seus servidores. A fala do secretário nos leva a um segundo ponto. Ainda que exista o reconhecimento da produção dispersa de políticas voltadas aos indígenas em diferentes órgãos públicos (inclusive com departamentos específicos para isso na estrutura estatal), há também uma visão crítica a respeito delas: a necessidade de “adequação”. Assim, se em um primeiro momento, a existência de tais políticas parece ir de encontro à função da Seind enquanto órgão do poder executivo (duplicando sua finalidade), em outros, parece dar sentido à sua própria existência. Neste último caso, vemos por diversas vezes os interlocutores destacarem certa distintividade da Seind em relação aos demais órgãos do governo. Quem melhor que os próprios indígenas para realizar essa adequação? Nesse sentido, não caberia à secretaria executar diretamente as ações, mas sim, adequá-las e levá-las às *pontas* – o que pode depender do estabelecimento de alianças institucionais e pessoais dentro e fora do governo.

Ao mesmo tempo, devemos destacar que a centralidade dos *editais* e a incessante escrita de *projetos* constituem uma forma de ação idêntica à das associações indígenas. Essa estratégia, no entanto, também suscita críticas por parte de alguns servidores e ex-servidores. Para eles, a secretaria não deveria buscar financiamento para os *projetos* em outros órgãos, mas já possuir tais recursos em sua estrutura e aplicá-los conforme seus critérios. Nesse sentido, caberia à Seind formular e executar as políticas, não apenas *mediar* as relações entre as organizações indígenas e os órgãos públicos.

A produção da *política pública* feita pela Seind através dos *editais* e *projetos*, bem como a própria forma com que surgiu – intrinsecamente vinculada ao *movimento indígena* – leva algumas pessoas (servidores e não servidores) a pensarem a secretaria como um posto avançado do *movimento indígena*. Enquanto tal questão é vista como problemática em certos casos, vinculando a secretaria com a *política* (no sentido negativo da palavra) e enfatizando a necessidade da *técnica*, em outros, a Seind é percebida como uma importante conquista do *movimento*, um avanço dos povos indígenas que passam a ocupar um lugar inédito na estrutura estatal.

Essa permanente especulação de alianças e possibilidades de negociação coloca em movimento (além dos *técnicos* que participam de inúmeras reuniões,

editais e projetos), o próprio lugar institucional da secretaria. É na materialidade dos *editais* e dos *projetos* que tais relações, construídas anteriormente, se estabilizam.

Considerações finais

No ano em que passei a frequentar a Seind por ocasião do trabalho de campo, 2012, a secretaria não estava com *projetos* acontecendo nas Terras Indígenas. Os *projetos* que haviam sido enviados anteriormente não tinham sido aprovados, ou então estavam em fase de avaliação ou negociação. Os *técnicos* estavam se dedicando à escrita de outros *projetos* (entre eles, o do BNDES), operacionalização de *projetos* ainda não aprovados ou enviados (para garantir sua efetivação²¹) e à articulação com outras instituições para viabilizar eventos (como a Copa Indígena).²² No último ano em que estive visitando a instituição, 2015, o *projeto* do BNDES ainda não havia se concretizado. Uma nova versão estava em vias de ser enviada ao banco para, possivelmente, abrir outra fase de negociação.

Em “A unidade do Estado como processo técnico”, Ciméa Bevilaqua (2016) afirma que o afastamento de definições homogêneas e objetivas de estado por parte daqueles que buscam abordá-lo etnograficamente frequentemente enfatizam seu(s) processo(s) de diferenciação – ou seja, o entrelaçamento entre disposições formais e as práticas imaginativas de seus agentes. A autora propõe o inverso: refletir sobre os processos de elaboração da unidade estatal, afirmando que “se é possível reconhecer que existe *algo* a ser descrito, esse algo, não sendo uma essência ou um ente ‘dotado de vida própria, acima e independentemente de seus operadores humanos’ (Herzfeld, 2008, p. 88, tradução da autora), só pode ser uma *prática*, um movimento imanente – e incessante – de unificação” (Bevilaqua, 2016, p. 150, grifo da autora). Olhando para a Comissão de Coordenação de Correição (CCC), órgão da Controladoria Geral da União (CGU) e

21 Como no caso do BNDES, nem todos os *projetos* surgem da abertura de *editais*.

22 Na dissertação que deu origem ao presente artigo (Lobato, 2013), trato também do *projeto* Arco das Letras, que levava pequenas bibliotecas às comunidades rurais do Amazonas. Pude acompanhar uma das reuniões entre a Seind e o Ibama para verificar a possibilidade de utilizar a madeira apreendida pelo órgão na confecção dos móveis das bibliotecas que iriam para as Terras Indígenas.

responsável por apurar as irregularidades cometidas por servidores públicos federais, Bevilaqua busca compreender quais são as práticas que produzem a unidade do estado, estabelecendo o que pode ou não acontecer dentro do funcionalismo público. O trabalho da comissão, nesse sentido, seria um grande esforço de “padronizar a interpretação” das normas legais através da “harmonização e uniformização” de seus entendimentos. Olhando para os encaminhamentos da comissão, a autora percebe que a busca por esses procedimentos de padronização, unificação e harmonização consiste em um permanente processo de refazer a lei, sendo esta “a própria condição de sua aplicabilidade, assim, como a regularidade de sua aplicação” (Bevilaqua, 2016, p. 171). Ou seja, frente à impossibilidade de uma aplicação universal das normativas do funcionalismo público, o trabalho da comissão era de permanentemente refazê-las, produzindo assim o próprio direito disciplinar no qual se basearia: “Como não é possível prever ou conter uma heterogeneidade que se repõe incessantemente, é preciso não conceber os procedimentos de controle simplesmente como instrumentos para um fim. Os resultados são os procedimentos, vistos de outra perspectiva, e é exatamente aí que pode residir sua eficácia [...]” (Bevilaqua, 2016, p. 174).

Apesar de se tratar de contextos radicalmente distintos, a reflexão proposta por Bevilaqua nos fornece outra perspectiva para olhar para a Seind. Pensar a secretaria apenas através do aparente insucesso de seus *projetos* não sustenta a relevância de sua posição institucional e talvez daquilo que ela, de fato, produz. O que movimenta a Seind e, ao mesmo tempo, constrói seu lugar institucional e a sua *política pública* (como abordado anteriormente), não é o resultado dos *projetos*, mas sim, a sua escrita. O modo de fazer – e o processo de constante feitura de *projetos* – é o que produz a secretaria em seu cotidiano, gerando reuniões, *demandas*, articulações e negociações.

Na primeira seção do texto, vimos que o incessante movimento de (re)fazer um espaço no governo do Amazonas dedicado aos indígenas produziu um órgão híbrido, parte *movimento*, parte *governo*, parte *política*, e parte *técnica*. Na segunda seção, busquei mostrar que a atenção às *demandas* produz uma política específica, expressa em uma forma de *ação* bastante semelhante à das associações e organizações indígenas dentro do estado. As rotinas administrativas e procedimentos burocráticos, nesse sentido, fazem parte da produção dessa outra política, uma política indígena, construindo também a especificidade da

Seind enquanto instituição da administração pública. Em outras palavras, é esse modus operandi de escrita de *projetos* que, apesar de ser visto a partir de uma perspectiva crítica tanto por parte dos servidores quanto do *movimento*, dá corpo à produção de uma política particular no interior da secretaria. Esse modus operandi, por sua vez, vem da experiência de sujeitos indígenas particulares em associações e organizações do *movimento*, mas também (e talvez, principalmente) dos modos particulares de essas instituições se relacionarem com órgãos de estado. O imbricamento desses diferentes modos de se fazer política, de pensar a administração pública e de estar no estado, tornam, mais uma vez, os limites da secretaria imprecisos, uma vez que o seu “interior” e “exterior” parecem ser construídos sempre contingentemente aos processos que os cercam. Ao mesmo tempo, atestam a existência de certa potência *técnica* acumulada pelos indígenas em seus diferentes intercâmbios com o estado.

Referências

ALBERT, B. Territorialité, ethnopolitique et développement: à propos du mouvement indien en Amazonie brésilienne. *Cahiers des Amériques Latines*, Paris, n. 23, p. 177-210, 1998.

ALBERT, B. Associações indígenas e desenvolvimento sustentável na Amazônia brasileira. In: RICARDO, C. A. (Org.). *Povos indígenas no Brasil, 1996-2000*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2000. p. 197-207.

ALBERT, B. “Situação etnográfica” e movimentos étnicos. Notas sobre o trabalho de campo pós-malinowskiano. *Campos*, Curitiba, v. 15, n. 1, p. 129-144, 2014.

AMAZONAS. Fundação Estadual dos Povos Indígenas. *Manual de integração e regulamentação interna da Fundação Estadual dos Povos Indígenas*. Manaus, 2008.

AMAZONAS. Lei nº 3.403, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre a criação da Secretaria Estadual para os Povos Indígenas – SEIND. *Diário Oficial do Estado do Amazonas*, Manaus, ano 114, n. 31.623, p. 1-2, 7 jul. 2009.

AMAZONAS. Lei nº 4.213, de 08 de outubro de 2015. Dispõe sobre a modificação na estrutura administrativa do Poder Executivo Estadual, na forma que especifica, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Amazonas*, Manaus, ano 121, n. 33.142, p. 2, 8 out. 2015.

- BEVILAQUA, C. A unidade do Estado como processo técnico. In: FONSECA, C. et al. (Org.). *Antropologia da ciência e da tecnologia: dobras reflexivas*. Porto Alegre: Sulina, 2016. p. 149-178.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, R. *A sociologia do Brasil indígena*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro; São Paulo: Edusp, 1972.
- CARNEIRO DA CUNHA, M. (Org.). *História dos índios no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
- GRÜNEWALD, R. de A. Etnodesenvolvimento indígena no nordeste (e Leste): aspectos gerais e específicos. *Revista Antropológicas*, Recife, v. 14, n. 1-2, p. 47-71, 2003.
- IUBEL, A. *Transformações políticas e indígenas: movimento e prefeitura no alto rio Negro*. 2015. Tese (Doutorado em Antropologia Social)—Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2015.
- LOBATO, T. K. *Indígenas e não indígenas na administração pública: uma etnografia da Secretaria de Estado para os Povos Indígenas (Seind) do Amazonas*. 2013. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social)—Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.
- LOBATO, T. K. Uma administração pública indígena: “Burocratas” e “representantes” na Secretaria Estadual para os Povos Indígenas (SEIND) do estado do Amazonas. *Tomó*, São Cristóvão, v. 27, p. 81-107, 2016.
- RENOLDI, B. Persona, agencia y estado: rutinas de instrucción judicial en el proceso federal argentino. *Cuadernos de Antropología Social*, Buenos Aires, n. 32, p. 95-120, 2010.
- SCHAVELZON, S. A abertura e o Estado Pluralista como busca de solução constitucional ao problema das duas Bolívias. *Cadernos Prolam/USP*, São Paulo, ano 9, v. 1, p. 80-97, 2010.
- SOUZA LIMA, A. C. de. *Um grande cerco de paz: poder tutelar, indianidade e formação de Estado no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1995.
- SOUZA LIMA, A. C. de. *As órbitas do sítio: subsídios para o estudo da política indigenista no Brasil, 1910-1967*. Rio de Janeiro: Contra Capa: Laced-MN-UFRJ, 2009.
- SOUZA LIMA, A. C. de. Povos indígenas no Brasil contemporâneo: de tutelados a organizados?. In: SOUSA, C. N. I. de et al. (Org.). *Povos indígenas: projetos e desenvolvimento*, II. Brasília: Paralelo 15; Rio de Janeiro: Laced-MN-UFRJ, 2010. p. 60-80.
- SOUZA LIMA, A. C. de; CASTRO, J. P. M. Notas para uma abordagem antropológica da(s) política(s) pública(s). *Revista Antropológicas*, Recife, v. 26, n. 2, p. 17-54, 2015.

TEIXEIRA, C. C.; SOUZA LIMA, A. C. de. A antropologia da administração e da governança no Brasil: área temática ou ponto de dispersão?. In: MARTINS, C. B.; DUARTE, L. F. D. (Coord.). *Horizontes das ciências sociais no Brasil: antropologia*. São Paulo: Anpocs, 2010. p. 51-95.

WEBER, M. Burocracia. In: WEBER, M. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. p. 229-282.

YNGVESSON, B.; COUTIN, S. Schrödinger's Cat and the ethnography of law. *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, Berkeley, v. 31, n. 1, p. 61-78, 2008.

Recebido: 12/03/2017 Aceito: 08/08/2017 | Received: 3/12/2017 Accepted: 8/8/2017



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.