

ARTÍCULO ORIGINAL

¿ES POSIBLE QUE LOS INDÍGENAS DE BRASIL PARTICIPEN EN LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS, AUNQUE EXISTA DISCRIMINACIÓN CONTRA ELLOS?

É POSSÍVEL QUE OS INDÍGENAS DO BRASIL PARTICIPEM DA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, AINDA QUE EXISTA DISCRIMINAÇÃO CONTRA ELES?

Sady Sidney Fauth Jr.*

Resumen: La Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988 presenta nuevos mecanismos que complementan la representación indirecta, pautados en el ejercicio democrático directo y participativo.

Debido a la gran participación de movimientos sociales en los procesos de democratización, especialmente en los países de América Latina, el problema de la relación entre representación y diversidad cultural y social planteó una nueva forma de relación entre estado y sociedad.

En ese sentido, la realización de la 1ª Conferencia Nacional de Política Indigenista buscó poner en práctica la superación de valores coloniales para la reafirmación de una relación de respeto a la diversidad con relación a los pueblos indígenas. Se trató de posibilitar formatos diferenciados de diálogos que permitían efectivamente la reflexión y el encaminamiento de sugerencias para la mejor relación del Estado con los pueblos indígenas, considerando el punto de vista de los propios indígenas, un ejemplo práctico y concreto del respeto a la diversidad étnica de cada pueblo.

Las conferencias y los demás medios de participación social influyen en el establecimiento de las políticas públicas y el Gobierno brasileño cree que abrir el debate a la sociedad civil es la forma más democrática de conducir una nación.

Palabras clave: políticas públicas, pueblos indígenas, participación social, conferencias.

Resumo: A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 apresenta novos mecanismos que complementam a representação indireta, pautados no exercício democrático direto e participativo.

Devido à grande participação de movimentos sociais nos processos de democratização, especialmente nos países da América Latina, o problema da relação entre representação e diversidade cultural e social colocou uma nova forma de relação entre Estado e sociedade.

* FLACSO, Brasil.

Email: sadyfauth@hotmail.com

Recibido: 18/07/2018. Aceptado: 14/11/2018.

Nesse sentido, o próprio modo realizado desta 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista buscou colocar em prática a superação de valores coloniais para a reafirmação de uma relação de respeito à diversidade com relação aos povos indígenas. Tratou-se de possibilitar formatos diferenciados de diálogo que permitiam, efetivamente, a reflexão e o encaminhamento de sugestões para a melhor relação do Estado com os povos indígenas, considerando o ponto de vista dos próprios indígenas – um exemplo prático e concreto do respeito à diversidade étnica de cada povo.

As conferências e os demais meios de participação social influenciam o estabelecimento das políticas públicas, e o governo brasileiro acredita que abrir o debate para a sociedade civil é a forma mais democrática de se conduzir uma nação.

Palavras-chave: políticas públicas, povos indígenas, participação social, conferências.

I. Introducción

La participación social se constituye en un método de trabajo de los cuales los consejos, las conferencias, las mesas de negociación, las audiencias, los foros nacionales son ejemplos. La interlocución con todos los segmentos de la sociedad civil organizada y con los Estados y municipios pauta la actuación del Gobierno Federal de Brasil y está siendo fundamental para la formulación, seguimiento y control de políticas públicas en el país.

La reforma constitucional de Brasil, en 1988, propuso importantes modificaciones en las prácticas de las políticas públicas y en el origen y significado de las acciones sociales y colectivas. De acuerdo con Avritzer y Pereira (2011), la reforma constitucional también abrió espacio, a través de legislación específica para las formas de participación del usuario en la administración pública directa e indirecta: en su Artículo 14, Incisos I, II y III, sobre los Derechos Políticos, la Carta Constitucional asegura que “la soberanía popular será ejercida por el sufragio

universal y por el voto directo y secreto, con valor igual para todos, y, en los términos de la ley, mediante: plebiscito, referéndum e iniciativa popular” (ECR n° 4/94 y EC N° 16/97). Con respecto a la gestión de las políticas públicas, el Artículo 194, Párrafo Único, Inciso VII, sobre la Seguridad Social, asegura el “carácter democrático y descentralizado de la administración, mediante gestión cuadripartita, con participación de los trabajadores, de los empleadores, de los jubilados y del Gobierno en los órganos colegiados “; y finalmente en el Artículo 204, Inciso II, sobre la Asistencia Social, prescribe la “participación de la población, por medio de organizaciones representativas, en la formulación de las políticas y en el control de las acciones en todos los niveles”.

Una de las formas de ejercicio de la democracia consagradas en la Constitución Federal de Brasil fue el ejercicio democrático directo y participativo, que, según Moroni (2006), dio ocasión al llamado “sistema descentralizado y participativo”. Para el autor:

¿Es posible que los indígenas de Brasil participen en la construcción de políticas públicas, aunque exista discriminación contra ellos? *Fauth*

El sistema descentralizado y participativo son espacios esencialmente políticos instituidos por representaciones gubernamentales y no gubernamentales, responsables de elaborar, deliberar y fiscalizar la implementación de políticas públicas, estando presentes en los ámbitos municipal, estatal y nacional. De esta forma, inauguran una nueva concepción de espacio público o mismo de democracia. Podemos afirmar, también, que la concepción del sistema descentralizado y participativo (especialmente los consejos y conferencias) creado en la Constitución de 1988 está relacionada con la cuestión de la democratización del Estado. (Moroni, 2006, p. 5)

Una conferencia convocada por el poder público es una herramienta propia de fomento a la participación social, una iniciativa que tiene por finalidad institucionalizar la participación de la sociedad en las actividades de planificación, gestión y control de una determinada política o conjunto de políticas públicas. Se trata de un momento de reflexión que permite la evaluación de acciones realizadas anteriormente y la profundización de la discusión sobre los temas propuestos. Es un espacio público de debates, un mecanismo institucional de democracia participativa.

Una conferencia nacional es resultado de otras diversas conferencias realizadas a nivel local, municipal, regional, estatal y federal. Las conferencias nacionales son, de esta forma, grandes foros organizados, en los que los diversos segmentos de la sociedad debaten, por medio de metodología específica, todas las políticas

públicas del país que se refieren a los temas discutidos.

El primer proceso participativo en Brasil fue realizado en 1941, y solo en 1986 el país abordó la temática indígena¹ en un proceso participativo - Conferencia Nacional de Salud Indígena, teniendo como principio general la afirmación de que la participación indígena debe ser extensiva a todos los momentos de decisión, formulación, implantación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. De 1941 a 2018 se realizaron 166 conferencias nacionales, de las cuales 153 ocurrieron después de la reforma constitucional de 1988, que consagró el principio de la participación social como forma de la afirmación de la democracia.

En el transcurso del siglo XX, percibimos que la causa principal de los conflictos, disgustos, amarguras y soledad viene desde la colonización, y que la violencia, el racismo y la intolerancia a los derechos indígenas se han arrastrado a lo largo del tiempo, perjudicando decenas de vidas y relaciones interpersonales.

La 1ª Conferencia Nacional de Política Indigenista se constituyó como una importante instancia de participación social diferenciada, buscando la promoción de un espacio de diálogo y actuación conjunta entre la administración pública y los pueblos indígenas. Las representaciones indígenas no sólo reafirmaron sus derechos constitucionales, pero también debatieron sobre las acciones y políticas específicas que deben ser construidas de forma participativa, en la perspectiva de

1 Hasta hoy se han realizado 8 conferencias específicamente sobre la temática indígena.

la descolonización de la relación entre el Estado brasileño y esos pueblos.

2. Materiales y métodos

El presente artículo consiste en una investigación descriptiva cualitativa, dividida en parte teórica y práctica, con investigación de campo y análisis de datos y documental primario.

La parte teórica se realizó a partir de la lectura y análisis de las obras, representando la investigación bibliográfica del trabajo, cuando se desarrolló el referencial teórico, sirviendo para subsidiar la parte práctica de la investigación. Se realizó la correlación del referencial teórico con el tema propuesto.

La parte práctica se dividió en dos momentos, que consistieron: en la realización de entrevistas con gestores públicos e indígenas responsables de la organización de la conferencia. Estas entrevistas siguieron un cuestionario semiestructurado, siendo utilizada la técnica del análisis de discurso en la interpretación de las informaciones recolectadas.

La cantidad de actores entrevistados se definió a partir de la aplicación de la técnica de saturación de campo.

La investigación bibliográfica de fuentes secundarias (publicaciones sueltas, libros, periódicos, y revistas especializadas), proporcionaron subsidios para interpretaciones y conclusiones de los datos primarios, recogidos a partir de la investigación de campo.

3. Discusión

En la última década, las

conferencias nacionales se han convertido en importantes procesos participativos, que promueven el diálogo entre estado y sociedad en los tres niveles de la federación. De forma colaborativa, estos actores unen esfuerzos para debatir asuntos relacionados con una determinada política sectorial y, en conjunto, construir políticas públicas para Brasil.

Este diálogo permite al gobierno dirigir sus acciones al encuentro de lo que la sociedad entiende como prioritario. Uno de los objetivos es compartir la responsabilidad entre el estado y la sociedad en la elaboración de nuevas políticas públicas, además de ajustar estrategias de implementación de las políticas existentes.

En este contexto, el conjunto de mecanismos organizacionales y jurídico-institucionales otorga forma política a la capacidad o el poder de todo grupo sociopolítico para organizarse y definir tanto sus intereses comunes como los objetivos y estrategias funcionales a estos (Przeworski, 1986).

Es importante destacar que la colonialidad aún presente en las relaciones entre la sociedad nacional, el Estado y los pueblos indígenas remite al entendimiento de una “unidad cultural” afirmada como nacional en torno a la existencia de una parcela dominante de la sociedad que se legitima en esa posición por medio de la subyugación o invisibilización de otras formas de organización social y valores societarios existentes.

De hecho, el Estado brasileño, en tiempos anteriores, e incluso después de su período colonial, adoptó y reprodujo

¿Es posible que los indígenas de Brasil participen en la construcción de políticas públicas, aunque exista discriminación contra ellos? *Fauth*

conceptos y normativas, que a su vez basaron o respaldaron políticas y acciones de tentativa asimilación sociocultural de los pueblos indígenas. Las primeras legislaciones del Brasil Colonia en nada consideraron las complejas sociedades indígenas que aquí ya se encontraban, limitándose a reproducir una práctica política, jurídica y administrativa que repetía las prescripciones de la Metrópolis. Reflejos de esas prácticas aún se encuentran vivos en las historias de los pueblos indígenas, en las situaciones de negación de sus derechos y en las manifestaciones de violencia y de discriminación perpetrada contra ellos hasta los días de hoy. Por lo tanto, la efectiva superación de esos valores no se resume sólo a un marco temporal o histórico específico de descolonización - los actos de proclamación de la independencia de Brasil, de liberación de esclavos, o de promulgación de una Constitución democrática garantizan fundamentos legales imprescindibles, pero, por sí mismos sólo, éstos no modifican patrones de actuación de origen colonial. Fundamentalmente, el cambio de la relación del Estado con parcelas discriminadas de la sociedad depende de la identificación crítica y continua de como relaciones de dominación, de supremacía racial o de negación de la posibilidad de otras formas de relación se mantienen o son naturalizadas.

En general, esa relación de dominación se refleja en el poder de definir conceptos y de tomar decisiones que sirven a parcelas de la sociedad que históricamente se colocan en posición de superioridad étnica o racial frente

a otros grupos. La legislación es una de las principales formas utilizadas por el Estado para definir conceptos y, en ese contexto, es posible afirmar que la construcción del ordenamiento jurídico ha contribuido a subyugar a esas poblaciones.

Con la Constitución Federal de 1988, en cuya Asamblea Nacional Constituyente participaron activamente diversos indígenas e indigenistas, esas contradicciones de reconocimiento y negación de derechos son sanadas. En el marco normativo, se aleja definitivamente la noción de que los pueblos indígenas se acabarían y reconocemos a los pueblos indígenas el respeto a sus formas propias de organización social y el derecho originario a sus tierras tradicionales, entendidas como imprescindibles a la supervivencia física y cultural de los grupos. En aquella ocasión innumerables conceptos fueron debatidos y disputados restando de fuera algunos muy importantes que reaparecen en el contexto internacional. De todos modos, la Constitución Federal de 1988 inaugura principios de descolonización importantes y que, muchos, todavía necesitan ser puestos en práctica. Exigen, por lo tanto, su reafirmación en un proceso de transición de hecho para la efectivización de esta justicia social proclamada.

Además de normativas, la superación de conceptos, patrones, valores y prácticas coloniales pasa por el análisis de las estructuras de organización del Estado (de origen colonialista) para proponer herramientas que posibiliten la consideración, por el poder público, de los diferentes anhelos de vida, de

organización social, de producción de conocimiento y de manifestaciones de los diferentes pueblos indígenas. Por eso mismo, instancias de diálogos, de participación y de consulta que permitan que la visión, los valores y las decisiones de los pueblos indígenas influyeran en las decisiones de gobierno que los afecten, al lado del reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas - que encuentra su máxima expresión en las reflexiones que el caso de pueblos indígenas aislados nos genera - son clave para el proceso de descolonización en curso.

En las últimas décadas, una serie de avances han sido logrados en términos de la garantía de los derechos de los pueblos originarios en Brasil y en América Latina. Una serie de innovaciones hacen que el continente se haga referencia en esta materia jurídica a nivel internacional, desarrollando nuevos conceptos dentro de la teoría del derecho a partir de las cosmovisiones indígenas y del derecho a la reparación.

En diciembre de 2015 fue realizada en Brasilia-DF, la 1ª Conferencia Nacional de Política Indigenista, convocada por el Decreto Presidencial N° 14 de 24.07.2014 con el tema *La relación del Estado Brasileño con los Pueblos Indígenas en Brasil bajo el paradigma de la Constitución de 1988* y los siguientes objetivos: evaluar la acción indigenista del Estado brasileño; reafirmar las garantías reconocidas a los pueblos indígenas en el país; y proponer directrices para la construcción y la consolidación de la política nacional indigenista.

La realización de la Conferencia fue coordinada por el Ministerio de Justicia y Fundación Nacional del

Indio,² y organizada en conjunto con los representantes de los pueblos indígenas y con los demás órganos y entidades gubernamentales y no gubernamentales que integraron la Comisión Nacional de Política Indigenista.

En ese sentido, el mismo modo de construir y realizar esa 1ª Conferencia Nacional de Política Indigenista buscó poner en práctica la superación de valores y prácticas coloniales para la reafirmación de una relación de respeto a la diversidad en relación a los pueblos indígenas.

Durante todo el año 2015, representantes indígenas de todas las regiones del país, reunidos en 142 conferencias locales y 26 etapas regionales, formularon directrices, en forma de propuestas, que deberán conducir a la política nacional indigenista, con el objetivo de consolidar y perfeccionar derechos ya reconocidos por la Constitución Federal de 1988.

Después de la realización de la etapa nacional, entre los días 14 y 17 de diciembre, un total de 868 propuestas fueron consolidadas, de las cuales 216 fueron caracterizadas como urgentes.

Las propuestas fueron divididas en los seis ejes temáticos trabajados durante el proceso de realización de la Conferencia, dirigidos a una reflexión contextualizada sobre los principios de la protección

2 La Fundación Nacional del Indio - FUNAI fue creada por medio de la Ley n° 5.371, de 5 de diciembre de 1967, y está vinculada al Ministerio de Justicia. Es la coordinadora y principal ejecutora de la política indigenista del Gobierno Federal. Su misión institucional es proteger y promover los derechos de los pueblos indígenas en Brasil.

¿Es posible que los indígenas de Brasil participen en la construcción de políticas públicas, aunque exista discriminación contra ellos? *Fauth*

territorial, de la participación social y del derecho a la consulta, del desarrollo sostenible, de los derechos individuales y colectivos, de la reafirmación de la diversidad cultural y étnica de Brasil y del derecho a la memoria ya la verdad.

Las Políticas Públicas comenzaron a ser concebidas como unidad de análisis, siendo estudiado su proceso como un todo (inputs + outputs). De esta forma, los estudios en esta temática pasaron a ocuparse en entender desde el origen hasta la formación final de las Políticas Públicas, abordando a todos los actores involucrados para su desarrollo.

Para Philippe Schmitter (1974) los problemas resultantes del “ruido” en las comunicaciones entre actores sociales con el Estado, están implicadas en diferentes definiciones de la cuestión del grado de rigidez o cristalización de las preferencias de los actores y de otras características más específicas tales como si es definida o no como “suma cero”, si los beneficios resultantes de tal o cual modo de resolución son divisibles o no y si existen o no antecedentes que pueden ser reconocidos como “similares” a la cuestión en juego.

Actualmente viven en Brasil cerca de 305 pueblos indígenas, hablante de más de 200 lenguas propias, totalizando cerca de 900 mil indígenas. Todos estos pueblos poseen su diversidad cultural y formas de organización y decisiones específicas.

Sin comprender la ideología de los actores, es imposible explicar sus comportamientos. Los intereses orientan el comportamiento de los actores (Acuña, 2013).

El espíritu de la 1ª Conferencia Nacional de Política Indigenista se

basó en el reconocimiento de que los cambios legales que ocurrieron desde 1988 resultan de varios procesos de resistencias y luchas de pueblos indígenas que en su relación con el Estado brasileño exigieron y siguen exigiendo el respeto a los derechos individuales y colectivos y la superación de prácticas y valores coloniales que lleven a su efectiva autonomía.

En resumen, la Conferencia se propone evaluar la aplicación efectiva de las propuestas formuladas para posibles avances, a la luz de experiencias de otros países.

4. Resultados

La promoción de los derechos de los pueblos indígenas se da sobre la base de una serie de principios dispuestos en marcos legales nacionales e internacionales ratificados por Brasil, que reconocen la interrelación de derechos territoriales, sociales, económicos, civiles y políticos de los pueblos indígenas.

Los caminos políticos para construir la participación de los pueblos indígenas en las Conferencias fueron varios, considerando el abanico de organizaciones que componen el movimiento indígena nacional. Cada organización indígena, con su historia y práctica, contribuyó a esa participación, en la medida en que ellas ya venían reivindicando sus derechos ante el Gobierno Federal, órganos estatales y municipales. Estos espacios de interlocución fueron conquistados con la lucha del día a día, en las aldeas indígenas, en los foros locales, estatales, nacionales e internacionales, a lo largo de

los últimos 20 años de trabajo de líderes indígenas vivos hasta hoy.

La Primera Conferencia Nacional de Política Indigenista se constituyó como una importante instancia de participación social diferenciada, buscando la promoción de un espacio de diálogo y actuación conjunta entre la administración pública y los más de 300 pueblos indígenas de Brasil.

Representantes indígenas de todas las regiones del país, reunidos en 142 conferencias locales y 26 etapas regionales, formularon directrices, en forma de propuestas, que deberán conducir a la política nacional indigenista, con el objetivo de consolidar y perfeccionar los derechos ya reconocidos por la Constitución Federal de 1988. Participaron en la construcción de las propuestas cerca de 1500 representantes indígenas, la Fundación Nacional del Indio, el Ministerio de Justicia, las organizaciones indígenas y otros 11 órganos de gobierno.

La política indígena tiene carácter claramente transversal y va más allá de las competencias de la Fundación Nacional del Indio y de los órganos indigenistas. La FUNAI está cumpliendo su función institucional de apoyo a las deliberaciones de la Conferencia, involucrando a su equipo técnico en un trabajo permanente y riguroso de monitoreo de los resultados obtenidos tras un amplio debate con los líderes indígenas. En el plan de implementación de las propuestas, varios órganos (Ministerio de Medio Ambiente, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud, Ministerio

de Educación y otros) son responsables de diferentes tipos de acción que, juntas, contribuirán a la implementación de la Política, demostrando la voluntad democrática del Gobierno y el caminar hacia la autonomía y participación indígena en la política brasileña.

Un marco legal importante se dio al final de la 1ª Conferencia Nacional de Política Indigenista, cuando se publicó el Decreto n° 8.593, de 17 de diciembre de 2015, creando en el ámbito del Ministerio de Justicia, el Consejo Nacional de Política Indigenista - CNPI, órgano colegiado de carácter consultivo responsable por la elaboración, acompañamiento e implementación de políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas. Es importante registrar, además, que la promoción de los miles de accesos a la documentación básica - obtención de Registro Civil de Nacimiento, Registro General (Documento de Identidad) y Catastro de Personal Físico (CPF) -, beneficios sociales y previsionales fueron proporcionados por medio de la descentralización de recursos a las Coordinaciones Regionales de la FUNAI para costear esas acciones, además de la organización de grupos de trabajo en asociación con Estados y Municipios destinados a tal fin, realizados en varias regiones del país.

Por fin, a partir del enfoque de derechos es posible que los indígenas contribuyan con la definición de políticas públicas, incorporando el principio de igualdad, de participación social, de universalidad y no discriminación.

¿Es posible que los indígenas de Brasil participen en la construcción de políticas públicas, aunque exista discriminación contra ellos? Fauth

Referencias

- Acuña, C. & Chudnovsky, M. (2013). Como entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En C. Acuña (Ed.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Avritzer, L. & Pereira, M. (2011). *Controle público e democracia*. Belo Horizonte: UFMG.
- Brasil. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 53/2006 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94*. Brasília: Senado Federal, 2007.
- Moroni, J. A. (2006). O direito à participação no Governo Lula. *32nd International Conference on Social Welfare*.
- Przeworski, A. (1986). Some Problems in the Study of the Transition to Democracy. En G. O'Donnell et al. (Eds.), *Transitions from Authoritarian Rule*.
- Schmitter, P. C. (agosto de 1974). Notes Toward a Political Economic Conceptualization of Policy-Making in Latin America. *Conferencia sobre Políticas Públicas y sus impactos en América Latina*. Buenos Aires.

Is it possible for the indigenous people of Brazil to participate in the construction of public policies, even though there is discrimination against them?

Abstract: The Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988 presents new mechanisms that complement the indirect representation, based on the direct and participatory democratic exercise.

Due to the great participation of social movements in democratization processes, especially in the countries of Latin America, the problem of the relationship between representation and cultural and social diversity has created a new form of relationship between state and society.

In this sense, the way in which this 1st National Conference of Indigenous Politics was conducted sought to put into practice the overcoming of colonial values for the reaffirmation of a relationship of respect for diversity with respect to indigenous peoples. It was a question of enabling differentiated formats of dialogues that effectively allowed for the reflection and the forwarding of suggestions for the best relationship between the State and indigenous peoples, considering the point of view of the natives themselves - a practical and concrete example of respect for the ethnic

diversity of every people.

The conferences and other means of social participation influence the establishment of public policies, and the Brazilian Government believes that opening the debate to civil society is the most democratic way of conducting a nation.

Keywords: public policies, indigenous peoples, social participation, conferences.

Resumen biográfico

Sady Sidney Fauth Jr.

Consultor de FLACSO Brasil, Maestrando en Derechos Humanos en la Universidad Nacional de Lanús, Especialista en Democracia Participativa, República y Movimientos Sociales en la Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) y Especialista en Gestión Pública en la Universidade Estadual de Goiás (UEG).

Como citar este artículo

Fauth, S. S. (2018). ¿Es posible que los indígenas de Brasil participen en la construcción de políticas públicas, aunque exista discriminación contra ellos? *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, 2, 237-246. doi: 10.28917/ism.2018-v2-237