

EMERGÊNCIA, FORMAS E DESAFIOS DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DE POVOS INDÍGENAS NA AMÉRICA LATINA

Emergence, forms and challenges of the political representation of Indigenous peoples in Latin America

Leonardo Barros Soares

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Professor Adjunto do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Viçosa

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1049-1881>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5693981542523303>

Resumo

Quais são as condições de emergência e as formas de participação e representação política dos povos indígenas na América Latina? Quais são as legislações e os mecanismos em vigor para a promoção da representação desses grupos? Quais são os desafios, barreiras e recursos disponíveis para a sua superação? Essas são algumas das perguntas que o livro *Indigenous Political Representation in Latin America*, objeto da presente resenha, busca responder. Para tanto, são apresentados estudos de caso sobre Bolívia, Equador, Guatemala, Colômbia, México, Paraguai, Chile e Peru, além de dois capítulos que, por um lado, trazem uma visão panorâmica dos termos do debate e, por outro, uma síntese geral das questões levantadas pelos autores do ponto de vista teórico e empírico. A existência de um tecido associativo étnico e a emergência de constituições que resguardam os direitos indígenas se destacam como elementos explicativos para o sucesso observado em alguns casos, ao passo em que o monoglotismo e a localização remota de algumas comunidades, as restrições impostas pela legislação eleitoral e a secular opressão sobre as comunidades indígenas se apresentam como desafios importantes. Trata-se, sem dúvida, de uma obra incontornável para a literatura sobre política indígena na região.

Palavras-chave: *representação política; povos indígenas; América Latina; inclusão; partidos*

Abstract

What are the conditions for the emergence and forms of political participation and representation of indigenous peoples in Latin America? What laws and mechanisms exist to promote the representation of these groups? What are the challenges, obstacles, and resources available to overcome them? These are some of the questions that the book under review, *Indigenous Political Representation in Latin America*, seeks to answer. To this end, it presents case studies from Bolivia, Ecuador, Guatemala, Colombia, Mexico,

Paraguay, Chile, and Peru, as well as two chapters that, on the one hand, provide a panoramic view of the terms of the debate and, on the other, offer a general summary of the issues raised by the authors from a theoretical and empirical point of view. The existence of an ethnic associative fabric and the emergence of constitutions that protect indigenous rights stand out as explanatory factors for the success observed in some cases, while the monolingualism and remote location of some communities, the restrictions imposed by electoral legislation, and the centuries-old oppression of indigenous communities present significant challenges. This is undoubtedly an essential work for the literature on indigenous politics in the region.

Keywords: *political representation; Indigenous peoples; Latin America; inclusion; parties*

As eleições brasileiras em 2023 registraram não apenas o maior número de candidaturas indígenas no país desde 1894, mas também a eleição, inédita, de cinco representantes autodeclarados indígenas para a Câmara dos deputados; fenômeno similar também se deu na Austrália em suas eleições federais de 2021 (Evans; McDonnell, 2022); o Canadá, por sua vez, em toda a sua história, já elegeu para a *House of Commons* 46 representantes indígenas (11 destes na última eleição canadense, em 2021), além de 21 membros das *First Nations* terem sido nomeados para o Senado. Esses países, aqui mencionados apenas à guisa de exemplos, parecem sugerir fortes evidências de um aumento do apetite dos povos indígenas pela participação no jogo político institucional tradicional nas democracias ocidentais. Marcadamente “*fraca e irrelevante*” (p.6, tradução nossa) até a década de 1980, a representação política de indígenas tem se tornado cada vez mais proeminente em nossa região.

Também do ponto de vista acadêmico o assunto tem granjeado interesse por parte de cientistas políticos. O recente dossiê organizado por Netina Tan (2022), por exemplo, provê uma excelente visão panorâmica de uma série de debates em curso em nosso campo disciplinar relativos às diversas formas de engenharia institucional que podem favorecer a ampliação e qualificação da representação políticas de minorias – especialmente a adoção de cotas partidárias, o estabelecimento de distritos eleitorais especiais e a reserva de assentos nos parlamentos - aí incluídos, notoriamente, os povos originários; o caso do povo Sámi, espalhado por cinco países europeus, começa a ser documentado de forma

mais acurada por investigadores da região (Berg-Nordlie; Saglie; Sullivan, 2015; Saglie; Mörkenstam; Bergh, 2020); na América Latina, podemos recordar do trabalho pioneiro de Van Cott (2005) sobre as transformações de movimentos sociais em partidos políticos de base étnica no subcontinente, além dos trabalhos mais recentes de Rice (2022) sobre a Bolívia e Ewig (2022) sobre o Equador; no Brasil, por sua vez, há uma crescente literatura sobre o tema, notadamente nos últimos anos (para ficarmos em apenas alguns exemplos mais recentes, ver Andrade; Carvalho, 2019; Baniwa, 2022; Codato; Lobato; Castro, 2017; Machado et al, 2022; Paula, 2017; Souza; Soares; Santos, 2020; Verdum, Paula, 2020)

É nesse contexto de acúmulo de investigações sobre o tema da representação política de povos indígenas que é muito bem-vinda a obra organizada por Adrian Albala e Alejandro Natal, *Indigenous Political Representation in Latin America*, objeto da presente resenha. Nela buscaremos, ainda que de forma panorâmica, ofertar ao leitor interessado um percurso pelos meandros da obra, trazendo à lume seus argumentos centrais e seus achados significativos.

De saída, saudamos o livro por se tratar de um esforço para apresentar um conjunto de casos - Bolívia, Equador, Guatemala, Colômbia, México, Paraguai, Chile e Peru – de forma individual e aprofundada, abordando questões similares tais como formação histórica, demografia, legislações e eventuais mecanismos de facilitação de representação política de indígenas nesses contextos nacionais. Isso, em conjunto com os capítulos iniciais e conclusivos, conferem a possibilidade de um olhar comparativo para tema em questão, algo não muito comum em estudos sobre política indígena na região e alhures. Isso, por si só, já deve ser destacado como uma característica distintiva da coletânea.

Passando para os casos propriamente ditos, apresentemo-los, ainda que de forma concisa, a partir de grupos que julgo aglutinarem países mais adequadamente comparáveis entre si. Os casos da Bolívia, Equador e Peru – respectivamente capítulos dois, três e nove –, por exemplo, são notórios por quê trazem um conjunto de países que partilham a mesma região geográfica – os Andes – e composição étnica similar, mas capacidades de mobilização e organização políticas de seus povos indígenas substancialmente distintas. Nos dois primeiros, os movimentos indígenas conseguiram se

organizar a tal ponto de serem capazes de influir no jogo político nacional, inclusive com o estabelecimento de partidos indígenas e lançamento de candidaturas próprias. Em que pesem as vicissitudes dos movimentos indígenas no cenário político recente desses países, é consenso entre os especialistas de que, em ambos, a mobilização e a participação de indígenas no jogo político tradicional estão em outro patamar,

Já o caso peruano, segundo os autores do capítulo, destoa dos vizinhos devido à “*falta, até recentemente, de organizações políticas e um movimento indígena forte*” (p.203, tradução nossa). Além disso, o país passou por vinte anos de um “conflito interno armado” com o grupo paramilitar assim chamado *Sendero Luminoso*, que vitimou mais de setenta mil pessoas, muitas das quais indígenas. Assim, mesmo com 15% de cota de listas partidárias para candidatos indígenas, o país andino ainda se debate com uma participação indígena rarefeita, uma vez que os partidos cumprem a disposição legal ao passo em que não se empenham em apoiar, de fato, as candidaturas indígenas.

Os casos da Guatemala, México e Paraguai – capítulos quatro, seis e sete - por sua vez, trazem o desafio de se pensar a baixa representatividade indígena em instituições políticas formais em países com grande população indígena. No primeiro, trinta e seis anos de guerra civil cobram um preço alto em termos de desmobilização da sociedade civil guatemalteca e dos percalços para a consolidação de um verdadeiro movimento indígena maia, pois, no dizer de seus autores, “*o fato de que não há movimento social indígena e os partidos estão inseridos na lógica do estado diminuem a mobilização do eleitorado indígena em favor de sua causa*” (p.87, tradução nossa).

No segundo, a coexistência de dois sistemas de representação – o de recorte institucional tradicional e aquele amparado por uma reforma eleitoral em 1998, que permitiu a eleição de indígenas em localidades com população tradicional expressiva por meio de seus “usos e costumes” – parece transformar o país numa espécie de laboratório a ser observado por analistas interessados no tema, ainda que a representação política de indígenas naquele país tenha “*sido – para dizer o mínimo- fraca e irrelevante*” até agora (p.161, tradução nossa). Ademais, a existência do *Ejercito Zapatista de Liberación Nacional* (EZLN) e suas ações no sul adicionam ainda mais complexidade ao “*universo indígena*” (p.145, tradução nossa) daquele país; por fim, no Paraguai, da inexistência de

qualquer legislação eleitoral especial para os povos indígenas decorre o fato de que “*até agora a representação de povos indígenas é extremamente baixa e mesmo não-existente em nível nacional*” (p.172, tradução nossa).

Por fim, os casos do Chile e da Colômbia – capítulos cinco e oito – trazem desenvolvimentos notórios na questão da representação indígena, ainda que com resultados bastante distintos. No Chile há uma expressiva população Mapuche concentrada sobretudo no sul do país e com uma trajetória de mobilização secular, que logrou a eleição de onze representantes desde 1924, além da ocupação de alguns altos cargos no poder executivo. Sua proporção em relação à demografia do grupo, no entanto, é considerada baixa, o que tem dado ensejo a discussões sobre reservas de assentos no parlamento que se arrastam há décadas, sem chegar a termo. O recente processo constituinte, fruto da grande convulsão social de 2019, em que pese ter reservado sete vagas para os povos tradicionais e ter sido presidida por uma mulher Mapuche, tampouco parece ser capaz de produzir uma constituição apta a promover o aumento da representação política de indígenas em nível federal.

Na Colômbia, por sua vez, nos deparamos com o que parece ser o caso de maior sucesso em termos de promoção de representação indígena entre os países analisados na coletânea. A intensa mobilização de organizações indígenas a partir das décadas de 1970-1980 reverberou na participação desses grupos no processo constituinte que culminou na promulgação da Carta Magna de 1991, amplamente favorável ao reconhecimento de direitos dos indígenas na sociedade colombiana. A combinação do estabelecimento de distritos eleitorais indígenas e a reserva de vagas no parlamento (Câmara e Senado) associada à capacidade organizacional dos povos indígenas impulsionou a participação em nível local e nacional, tanto no número de candidaturas quanto no de representantes eleitos nos últimos vinte anos. Ademais, argumenta o autor do capítulo, o movimento indígena daquele país tem sido bem-sucedido em sua estratégia “dual” de, por um lado, participar do jogo político formal por meio de suas arenas institucionais e, por outro, manter sua capacidade de mobilização nas ruas e não “*desistir do dissenso*” (p.122, tradução nossa).

A leitura atenta dos capítulos revela algumas condições para que a representação política de povos indígenas possa emergir, se ampliar e se consolidar. Devido ao escopo exíguo dessa resenha, vamos nos ater àquelas que nos parecem cruciais. A primeira, sem dúvida, diz respeito à existência de um tecido associativo de base étnica, ou seja, a proliferação de organizações indígenas como lastro para a mobilização dos grupos indígenas para a realização de atos de protesto, negociações com o poder central, estabelecimento de alianças com outros grupos e formação de partidos étnicos. A América Latina experimentou o aumento dessas organizações ao longo de todo o século XX, em especial a partir da década de 1970, ainda que de forma assimétrica. Naqueles países em que seu desenvolvimento foi prejudicado por guerras civis, divisões internas, golpes de estado ou repressão estatal, verifica-se uma fragilidade na consistência do movimento indígena e, conseqüentemente, na sua capacidade de influir nos acontecimentos políticos que lhes dizem respeito. Por outro lado, naqueles casos em que a sociedade civil está vibrante e estruturada, os povos indígenas têm conseguido maiores chances de aproveitar eventuais janelas de oportunidade que se abrem na dinâmica política dos estados nacionais. Esses parecem ser, notadamente, os casos da Bolívia, do Equador e da Colômbia.

Outras das condições *sine qua non* para estabelecer a possibilidade da representação política de povos indígenas parece ser a entrada em vigor, também a partir da década de 1980, de constituições e outras leis que reconhecem a existência de povos indígenas e um rol de direitos específicos a eles associado. Embora os autores não mobilizem o conceito de “novo constitucionalismo latino-americano” (Avritzer, 2017) em seus capítulos, trata-se, evidentemente, de uma lente conceitual importante para compreender a emergência de cartas magnas “multiculturais” nos países da região, sobretudo a partir de processos de redemocratização. A existência de artigos constitucionais que reconhecem que a condição indígena não é transitória e, portanto, merecem um olhar especial por parte dos estados, abre a condição de possibilidade para que os movimentos sociais indígenas e suas organizações possam situar a sua mobilização política no campo da luta por efetivação de seus direitos no âmbito de um estado democrático.

Os desafios apontados pelos autores para a promoção da representação política de indígenas também abundam nos casos apresentados. Dentre eles, destacam-se as faltas de dados sobre indígenas em geral e, mais especificamente, no que tange à sua participação eleitoral como eleitores ou candidatos; as dificuldades relativas ao registro civil de indígenas em áreas remotas; o monoglotismo de certas comunidades; a concentração de cabines de votação em cidades distantes dos territórios tradicionais; e as exigências da legislação eleitoral que dificultam o registro de partidos indígenas. Ademais, é preciso lembrar que os povos indígenas das Américas estão em forte posição de subalternidade dentro dos estados nacionais, apresentando altos índices de analfabetismo, falta de acesso à saneamento básico, baixa renda, cobertura de saúde, mortalidade infantil, suicídios, para citarmos apenas alguns indicadores. Em conjunto, o contexto de opressão secular e essas barreiras ainda são óbices não triviais para os povos originários em sua luta pela paridade de participação nas sociedades latino-americanas. Não obstante, mesmo diante de um cenário complexo e adverso como o descrito, é importante lembrar, como bem fazem os pesquisadores, que *“seria um erro pensar que aos povos indígenas na América Latina falta capacidade de ação política”* (p.238, tradução nossa).

Assim, devemos reconhecer que, a despeito da esmagadora pressão multissecular sobre os povos originários das Américas, esses grupos conseguiram sobreviver e, ainda que de forma variável entre os países - e até dentro de um mesmo país - têm conseguido distintos níveis de sucesso em sua busca por representação em espaços institucionais de representação política. É notório que a agência política desses povos, aludida pelos autores, tem logrado mais êxito no nível local, em comunidades, municípios e estados ou regiões com maioria indígena. O maior desafio, contudo, remanesce em como promover a maior participação desse segmento populacional em nível nacional, em que são decididos assuntos de vida ou morte para eles. Os casos analisados não nos permitem vislumbrar outra resposta que não passe pela articulação da sociedade civil num quadro de ampliação de direitos constitucionais, reconhecimento social amplo e a instituição de mecanismos específicos para tal fim, tais como o desenho de distritos eleitorais especiais, adoção de cotas para listas partidárias e reserva de assentos. Em suma não há bala de prata para resolver a questão, mas tão somente a tessitura de processos políticos complexos que

respondem amplamente a condições políticas domésticas e, portanto, sujeitas a variações cruciais para o sucesso ou não dessas empreitadas.

Por fim, é forçoso reconhecer que, em meio a tantos casos instigantes, brilha pela ausência o caso brasileiro. Penso que seria muito importante para os estudiosos do tema terem acesso às vicissitudes e características da representação política de povos indígenas no país e poder compará-las com os demais casos apresentados. Da eleição de Mário Juruna aos atuais mandatos de cinco mulheres indígenas, a participação de povos originários em espaços institucionais de representação ainda é diminuta com relação aos seus vizinhos de subcontinente. Uma mirada para as discussões trazidas pelos autores pode ser de grande valia para conseguirmos refletir sobre eventuais propostas a serem aplicadas no contexto brasileiro. Seria possível – ou desejável - a emergência de um partido indígena no Brasil? Quais seriam as condições políticas para um debate sobre a reserva de assentos específicos para indígenas nas duas casas legislativas federais? Além disso, tendo em conta que o legislativo em nível estadual é aquele em que parece ser o de mais difícil acesso para indígenas no Brasil, quais seriam as possíveis estratégias a serem traçadas? Como fazer para que – como no caso colombiano – os movimentos indígenas consigam jogar nas arenas institucionais formais sem perder a capacidade de mobilização de suas bases?

Em resumo, a obra aqui resenhada aporta uma imensa contribuição à literatura sobre as relações entre política(s) e povos indígenas na América Latina e, sem dúvida, já se tornou uma referência incontornável no debate sobre a ampliação das formas de representação política desses grupos no subcontinente. Sua perspectiva comparada se configura como um esforço digno de nota no panorama acadêmico no campo da ciência política e, portanto, recomendamos fortemente a leitura da obra.

Referências bibliográficas

Albala, Adrián, e André Natal, eds. 2023. *Indigenous Political Representation in Latin America*. Springer.

- Andrade, Bruno Fagundes de, e Vanice Orlandi de Carvalho. **2019**. “Participação política dos povos indígenas e a perpetuação da invisibilidade no cenário político.” *Revista do TRE-RS* 24 (46): 131–75.
- Avritzer, Leonardo. **2017**. “O novo constitucionalismo latino-americano: uma abordagem política.” In *O constitucionalismo democrático latino-americano em debate: soberania, separação de poderes e sistema de direitos*, organizado por Leonardo Avritzer, Luciana C. B. Gomes, Marjorie C. Marona e Frederico A. C. Dantas. Belo Horizonte: Autêntica.
- Baniwa, Gersem. **2022**. “Indígenas e processos eleitorais no século XXI.” In *Sistematização das normas eleitorais: eixo temático VII: participação política dos grupos minorizados*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral.
- Berg-Nordlie, Mikkel, Jo Saglie, e Ann Sullivan, eds. **2015**. *Indigenous Politics: Institutions, Representation, Mobilization*. ECPR Press.
- Codato, Adriano, Tiago Lobato, e Ana O. Castro. **2017**. “‘Vamos Lutar, Parentes!’ As candidaturas indígenas nas eleições de 2014 no Brasil.” *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 32 (93). <https://doi.org/10.17666/329302/2017>.
- Evans, Michelle, e Duncan McDonnell. **2022**. “More Partisans than Parachutes, More Successful than Not: Indigenous Candidates of the Major Australian Parties.” *Australian Journal of Political Science* 57 (4): 346–67. <https://doi.org/10.1080/10361146.2022.2065968>.
- Ewig, Christina. **2022**. “Ethnic Parties and Indigenous Substantive Representation in Ecuador.” *Representation* 58 (3): 391–409. <https://doi.org/10.1080/00344893.2020.1837212>.
- Machado, Carlos, Bárbara Lopes Campos, Ana Carolina Vaz, e Carla Rodrigues. **2022**. “Partidos políticos e inclusão: candidaturas coletivas, negros, mulheres e indígenas.” In *Sistematização das normas eleitorais: eixo temático VIII: partidos políticos*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral.
- Paula, Luciano Rocha de. **2017**. “A participação indígena em eleições municipais (1976 a 2016): uma sistematização quantitativa preliminar e alguns problemas de investigação.” *Resenha & Debate – Nova Série* 2.
- Rice, Roberta. **2022**. “Does Indigenous Mainstreaming Work? Mechanisms of Indigenous Interest Representation in Bolivia.” *Representation* 58 (3): 411–26. <https://doi.org/10.1080/00344893.2020.1863853>.

- Saglie, Jo, Ulf Mörkenstam, e Johannes Bergh. 2020. "Political Cleavages in Indigenous Representation: The Case of the Norwegian and Swedish Sámediggi." *Nationalism and Ethnic Politics* 26 (2): 105–25. <https://doi.org/10.1080/13537113.2020.1754555>.
- Souza, Carlos A. S., Leonardo B. Soares, e Rafael D. Santos. 2020. "Candidatas e candidatos indígenas eleitos e não-eleitos para as Câmaras Municipais do Brasil." In *Eleições municipais: novas ondas na política*, organizado por Antônio Lavareda e Helcimara Telles. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Tan, Netina. 2022. "Introduction: Quotas, Parties, and Electoral Design – Mechanisms and Effects of Ethnic Representation in Diverse Societies." *Representation* 58 (3): 339–46. <https://doi.org/10.1080/00344893.2022.2026813>.
- Van Cott, Donna Lee. 2005. *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics*. Cambridge University Press.
- Verdum, Ricardo, e Luciano Rocha de Paula. 2020. *Antropologia da Política Indígena: Experiências e Dinâmicas de Participação e Protagonismo Indígena em Processos Eleitorais Municipais (Brasil–América Latina)*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Antropologia.