

## Resenha: *A quiet evolution: the emergence of Indigenous-local intergovernmental partnerships in Canada*<sup>1</sup>

Leonardo Barros Soares<sup>2</sup>

A ciência política brasileira não tem demonstrado interesse pela questão indígena no país, em que pese sua crescente visibilidade política nas últimas décadas. Assim, para que se possa iniciar, entre nós, uma agenda de pesquisa nesta direção, faz sentido buscar referências teóricas em estudos oriundos deste campo disciplinar em outros contextos de pesquisa, investigando, criticamente, obras que possam se configurar como parâmetros a serem seguidos.

Este é o caso da obra dos cientistas políticos canadenses Christopher Alcantara e Jen Nelles intitulada *A quiet evolution: the emergence of Indigenous-local intergovernmental partnerships in Canada* (2016). Os autores partem da constatação de que a ênfase dada pelos estudiosos às relações entre povos indígenas e governo federal no Canadá tende a ofuscar o fato de que as comunidades tradicionais habitam um certo território e desenvolvem relações políticas cooperativas com os poderes locais. Eles se perguntam, neste sentido: quais tipos de relação cooperativa existem entre povos indígenas e governos locais e que fatores explicam sua emergência?

Para responder a estas questões, Alcantara e Nelles e um time de pesquisadores-assistentes entraram em contato com todos os municípios canadenses em busca de registros formais, por meio de contratos ou similares, do estabelecimento de parcerias no âmbito da administração pública entre oficiais eleitos e lideranças indígenas e construíram, assim, um banco de dados. Depois elegeram, para a realização de trabalho de campo e estudos de caso, quatro comunidades vizinhas a pequenas cidades – as *Batchewana First Nation* e *Garden*

<sup>1</sup> ALCANTARA, Christopher; NELLES, Jen. *A quiet evolution: the emergence of Indigenous-local intergovernmental partnerships in Canada*. University of Toronto Press, 2016.

<sup>2</sup> Leonardo Barros Soares. Mestre e doutor em ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Pós-doutorando no Departamento de Estudos Latino-Americanos da Unb. Indigenista especializado da Fundação Nacional do Índio. Brasileiro. E-mail:leobarros.prodep@gmail.com.

*River First Nation* e a cidade de *Sault Ste Marie*; o *Teslin Tinglit Council* e a cidade de *Teslin*; *Champagne* e *Aishihik First Nations* e a cidade de *Haines Junction*; *Malécite de Viger First Nation* e a Municipalidade Regional de *Les Basques* - em três províncias – *Yukon Territory*, *Québec* e *Ontario*. Nestes locais, entrevistaram trinta servidores públicos, além de lideranças indígenas e ativistas. O objetivo, afirmam os autores, era o de “construir uma tipologia das relações intergovernamentais entre povos indígenas e governos locais e apresentar um conjunto de fatores teórica e empiricamente informado” (2016, p. 13, tradução nossa). Sem a pretensão de fazer julgamentos normativos (ou seja, sem julgar se tais acordos são “bons” ou “ruins” para as partes envolvidas), seu interesse é, antes, o de catalogar, descrever e explicar os tipos de relações existentes.

Cabe ressaltar, já de saída, a qualidade do desenho da pesquisa empreendida pelos autores, articulando extensa pesquisa quantitativa a um conjunto de expedições de campo e entrevistas em profundidade. Alcantara segue, neste livro, a proposta apresentada por ele em seu primeiro livro (2013) de dar primazia a um enfoque empírico na abordagem sobre as questões indígenas, se distanciando das análises normativas tão caras aos estudiosos do campo do direito e da antropologia. Assim procedendo, contribui de forma decisiva para a ampliação do conhecimento sistematizado sobre povos indígenas daquele país, enfrentando a típica fragmentação e a coleta pouco sistemática característica de dados sobre este segmento populacional (Rainie et al, 2017). Ademais, dá ensejo a uma tipologia que convida outros pesquisadores a realizarem pesquisas comparativas a partir de seu modelo teórico.

O primeiro capítulo da obra se debruça sobre os padrões históricos e as variações regionais das relações entre povos indígenas e governos locais no Canadá. Os autores concluem que acordos entre municipalidades e comunidades indígenas vêm sendo feitos naquele país pelo menos desde 1928, apresentando uma tendência a aceleração desde os anos 2000. Além disso, pelo menos três províncias se mostraram muito ativas no processo de construção destas parcerias: Columbia Britânica, Ontario e Saskatchewan. Durante uma coleta de quatro anos (2010-2014) e contatando 2.262 municipalidades (com taxa de resposta de 80%),

os autores foram capazes de catalogar 332 acordos formais entre povos indígenas e poderes locais.

Estes acordos foram classificados a partir da seguinte tipologia: 1. Negociação jurisdicional (*jurisdictional negotiation*), que se subdivide em dois subtipos: a. acordos de serviços (*service agreements*) e; b. gestão conjunta (*joint management*); 2. Construção de relacionamento (*relationship building*); 3. Descolonização (*decolonization*) e; 4. Formação de capacidade (*building capacity*). O primeiro caso refere-se aos acordos que resultam em algum tipo de jurisdição compartilhada entre indígenas e poder local, tais como a provisão de algum serviço público como coleta de lixo ou fornecimento de água; no segundo, trata-se de acordos que estabelecem, ainda que em termos vagos, o desejo de ambas as partes de estabelecerem e aprofundarem relações intergovernamentais; na sequência, o terceiro tipo diz respeito aos acordos que reconhecem a ocupação prévia dos povos indígenas naquele território municipal e busca avançar na restauração de sua autodeterminação política plena; por fim, a formação de capacidade assinala um papel de mentoria e formação humana às municipalidades que desejam aumentar a capacidade de autogoverno das comunidades indígenas com as quais assinam os acordos. Ao passo em que o primeiro tipo de acordo compõe o “grosso” do banco de dados, os que se propõem a “descolonizar” as relações entre as partes são os menos frequentes. Não obstante, todas as categorias experimentaram um crescimento ao longo do período de coleta de informações.

Algumas conclusões importantes resultam da exploração deste banco e são delineadas neste primeiro capítulo. Em primeiro lugar, o crescimento do número e da variedade de tipos de acordos em todas as províncias ao longo do tempo sugere um padrão de difusão de políticas públicas ao nível local que muitas vezes passa despercebido ao analista político. Em segundo lugar, os acordos relativos aos serviços compartilhados entre povos indígenas e poderes locais respondem por 67% do total, indicando que acordos práticos e politicamente pouco controversos entre as partes são mais fáceis de serem obtidos. Por fim, os autores descartam a influência de fatores macro institucionais sobre a cooperação entre povos indígenas e municipalidades, optando por lançar luz sobre fatores locais

em detrimento da investigação de incentivos federais ou provinciais a esse tipo de relação.

No segundo capítulo, Alcantara e Nelles se dedicam a explorar estes fatores aludidos anteriormente, buscando explicitar um framework teórico que possa explicar as “raízes da ação coletiva” que dá origem aos relacionamentos cooperativos entre povos indígenas e poderes locais. Teoricamente denso, seu argumento é o seguinte: capacidade política dos atores entrarem neste tipo de arranjo e a vontade política de fazê-lo são dois importantes determinantes da cooperação entre povos indígenas e governo local e são moldadas por seis fatores cruciais: 1. instituições – as regras e normas que governam os processos de tomada de decisão; 2. recursos – os meios disponíveis para se engajar na colaboração; 3. intervenção externa – ação de outros níveis superiores de governo; 4. história e eventos polarizadores – a história das relações entre as comunidades e os governos locais que estruturam os incentivos para os atores; 5. imperativos – a percepção de um problema compartilhado que deve ser abordado urgentemente e demanda uma solução colaborativa e; 6. capital comunitário – entendida como identidade cívica compartilhada em uma determinada região. Em cada caso particular analisado, argumentam os autores, estes elementos agirão de forma combinada, individualizada ou simplesmente não terão efeito para impedir ou promover a cooperação entre as partes.

Ainda neste capítulo, os autores propõem uma tipologia para distinguir os quatro principais tipos de relações cooperativas baseada em variações na frequência das relações intercomunitárias e a intensidade institucional das parcerias. Se engajamento e intensidade são altos, então há uma forte sinergia (*strong synergy*) entre as partes; se, ao contrário, são baixos, a cooperação se reduz ao mínimo necessário para a realização de atividades conjuntas, sem maiores aprofundamentos na relação de confiança (*business as usual*); como células intermediárias da matriz conta-se ainda com as parcerias “centradas no acordo” (*agreement-centred*), quando a intensidade é alta, mas o engajamento é baixo e; vice-versa, quando o engajamento é alto mas a intensidade é baixa, temos uma parceria de baixa intensidade na qual os representantes dos povos

indígenas e dos governos locais se mantêm atualizados informalmente (*in the loop*) sem, no entanto, que isso se reflita em maior institucionalização.

Os capítulos subsequentes se dedicam a estudar, em profundidade, cada um dos casos que ilustram a tipologia apresentada.

O primeiro caso apresentado é o da relação entre os povos *Garden River* e *Batchewana* com a cidade de *Sault Ste Marie*, na província de Ontario. Caracterizada por baixo engajamento entre as comunidades e baixos níveis de interação institucional, esta relação é designada como *business as usual*, centrada fortemente em acordos de prestação de serviço, sem maiores aprofundamentos de coordenação estratégica de políticas públicas de parte a parte. Alguns fatores explicam este quadro: o descompasso entre os cronogramas de planejamento e empenho de recursos financeiros dos povos indígenas e da administração municipal; os planos do governo provincial de construção de uma rodovia em território tradicional, que não foram simultaneamente negociados com a administração municipal e com os povos indígenas, o que levou, ao final à recusa do empreendimento por parte destes, causando mal estar entre as partes; uma percepção difusa de racismo cultural na comunidade, erodindo as possibilidades de uma maior integração cívica entre os cidadãos. Em suma, na ausência de fatores imperativos que promovam a cooperação entre povos indígenas e administração municipal, a relação entre estes atores políticos tende a se manter desta forma pelo futuro próximo.

O segundo caso, por sua vez, está no quadrante da tipologia empregada oposto ao do apresentado no capítulo anterior. A relação entre a cidade de *Teslin* e o Conselho dos *Teslin Tlingit* é marcada por uma forte sinergia, com um alto grau de institucionalização da cooperação e da intensa frequência de interações entre as lideranças políticas de ambas as comunidades. Chamam a atenção as diminutas proporções da cidade em tela, que apresenta um total de 450 habitantes, 300 dos quais pertencentes ao povo indígena vizinho. Este, por sua vez, apresenta uma população de 800 indivíduos. Em resumo, trata-se de uma localidade composta por duas comunidades fortemente integradas, territorialmente e culturalmente. Assim, não surpreende que, além de acordos firmados para a prestação de serviços públicos em comum, as relações se

ramifiquem, se aprofundem e gerem acordos centrados na construção conjunta de uma visão comunitária partilhada entre ambos os atores políticos. Diálogo, cooperação, colaboração, respeito e abertura às diferenças são os termos-chave para a compreensão deste excepcional caso ilustrativo de como as relações entre povos indígenas e governos locais podem ser extremamente produtivas e institucionalmente sólidas.

Na sequência são apresentados dois casos intermediários, provavelmente de transição para os extremos da tipologia. O primeiro deles é o caso da relação da administração da cidade de *Haines Junction* e as primeiras nações *Champagne* e *Aishihik*, localizados no território de Yukon. Esta é marcada por uma prática culturalmente enraizada de manter as linhas de comunicação entre as lideranças políticas de ambas as partes abertas, mas com pouca consequência institucional. Em outras palavras, as parcerias informais existentes entre as lideranças políticas de ambos os governos tendem a agir como fatores que desincentivam a formalização dos acordos. Em que pese o fato de que um conjunto de acordos de prestação de serviços foi realizado entre as partes, a ausência de fortes imperativos para a cooperação age como forte elemento constrangedor da construção de parcerias mais substanciais, para além da mera prestação de serviços.

Por fim, é apresentado o caso do governo regional de *Les Basques* e o povo *Malécite de Viger*, localizado na província do Québec. Este caso, em particular, apresenta a peculiaridade de que o centro da relação entre as partes está num acordo para a gestão de um parque a ser construído na região, em terras públicas cujo livre acesso dos cidadãos foi parcialmente bloqueado por um clube privado. A existência de um “inimigo em comum” – no caso, o clube privado – aproximou as lideranças políticas do povo indígena e do governo regional numa parceria inédita que traz ganhos para ambos os interessados: para o primeiro, a construção do parque significa a retomada de uma tradicional área de caça e pesca do grupo; para o segundo, significa a valorização de uma área de convivência comum para todos os cidadãos da região. Os autores entendem que, a partir desta conjunção de forças inicial centrada num empreendimento em comum, outras parcerias podem se fortalecer.

Ao fim da obra, os autores se debruçam sobre todos os casos apresentados e concluem que, a partir dos dados levantados, é possível afirmar que, no rol dos fatores aventados para a explanação dos padrões de cooperação observados, os fatores relativos à vontade política tiveram preeminência sobre aqueles relativos à capacidade institucional dos atores envolvidos. A existência de desafios em comum a serem resolvidos por povos indígenas e administrações municipais e a forte presença de um capital comunitário que fornece a sensação, se não de uma identidade em comum, mas pelo menos de um destino comunitário partilhado coletivamente, foram os elementos cruciais em todos os casos observados. Em outras palavras, estes elementos são condições necessárias, mas não suficientes, para a emergência da cooperação entre povos indígenas e administrações municipais, independentemente da intensidade e do engajamento envolvidos em cada um dos tipos delineados.

*A quiet evolution: the emergence of Indigenous-local intergovernmental partnerships in Canada* é mais um excelente trabalho do cientista político canadense Christopher Alcantara, cujo primeiro livro foi objeto de resenha por este autor (AUTOR, 2017), desta feita em parceria com Jen Nelles. É impossível finalizar a leitura da obra em tela sem estarmos motivados para descobrir as potencialidades do modelo e do desenho de pesquisa caso empregados no contexto brasileiro. Com efeito, as diferenças entre as formas de governança dos povos indígenas brasileiros e canadenses são imensas e impactam diretamente nas variáveis levantadas pelo estudo. Não obstante, com as devidas mediações necessárias, é possível vislumbrar um poderoso recurso analítico a ser utilizado neste vasto e ainda inexplorado campo que é o da ciência política dedicada a investigar a questão indígena no país.

## Referências

SOARES, Leonardo Barros. "Christopher Alcantara: reconhecendo demandas territoriais indígenas na América do Norte". *Revista Brasileira de Ciência Política*. No 24. Brasília, 2017, p. 265-274.

Doi: 10.21057/10.21057/repamv14n1.2020.26986

REINIE, S.C; SCHULTZ, J.L; BRIGGS, E; RIGGS, P; PALMANTEER-HOLDER, N.L.  
“Data as strategic resource: self-determination, governance, and the data challenge for Indigenous nations in the United States”. *The International Indigenous Policy Journal*. Vol.8, Issue 2, April, 2017.

