

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INDÍGENAS: NOVOS ELEMENTOS, NOVAS ESTRATÉGIAS

EVALUATION OF INDIGENOUS PUBLIC POLICY: NEW ELEMENTS, NEW STRATEGIES

*Fillipi Lúcio Nascimento da Silva**

Cite este artigo: SILVA, Fillipi Lúcio Nascimento da. Avaliação de Políticas Públicas Indígenas: Novos elementos, novas estratégias. **Revista Habitus:** Revista da Graduação em Ciências Sociais do IFCS/UFRJ, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p.58-76, 27 de março. 2016. Semestral. Disponível em: <www.habitus.ifcs.ufrj.br>. Acesso em: 27 de março de 2016.

Resumo: Esse artigo é fruto de uma breve pesquisa realizada no Chile, com diretores e agentes da CONADI (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena). Trata-se de uma discussão teórica em torno das políticas públicas indígenas, seus principais desafios, a apresentação de um modelo de avaliação intercultural e intersetorial de implementação dessas políticas e, finalmente, as conclusões e implicações para a agenda de investigação.

Palavras-chave: Políticas públicas indígenas, Interculturalidade, Integração social.

Abstract: This article is the result of a brief research in Chile with directors and officers of CONADI (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena). It is a theoretical discussion on indigenous public policy, its main challenges, the presentation of a model of intercultural and intersectoral assessment of implementation of these policies and, finally, the conclusions and implications for the research agenda.

Keywords: Indigenous public policy, Interculturalism, social integration.

Ultimamente, grande importância tem sido atribuída ao fenômeno multicultural que vem se reproduzindo nas sociedades, especialmente pelos efeitos que produz nas esferas política, econômica e social, e pelas necessidades de ação que impõe aos diferentes atores no interior dessas esferas, principalmente à administração pública, como meio para implementação de políticas públicas.

A realidade que enfrentam os povos indígenas na atualidade, marcada em grande medida por situações de pobreza e marginalização, fez surgir uma série de demandas que os transformaram em sujeitos específicos da ação do Estado, que por sua vez, desenha e aplica planos e programas capazes de amenizar, em alguma medida, a situação que aflige àqueles.

Para autores como HOPENHAY e BELLO (2001), o “tema indígena” tem marcado presença nos debates políticos, ganhado reconhecimento na opinião pública, ressonância nos

debates internacionais e mais tradição na investigação social, uma vez considerada a clara diferenciação destes povos em relação ao conjunto da sociedade, visto que suas formas de organização os tornam atores sociais mais definidos no debate político e no cenário público em geral.

As ações empreendidas pelo Estado, através de suas políticas, planos e programas, não são questões de menor relevância. Como aponta VALDÉS (2000), a situação socioeconômica negativa desses povos viu-se, em muitos casos, agravada por políticas sistemáticas que não levavam em consideração suas reais necessidades e/ou por ações governamentais “sem identidade”. Para MAÍZ (2004), a maioria desses povos foi incorporada marginal e precariamente aos projetos nacionais, em ações que combinam injustiça cultural e material.

Em estudo, HALL e PATRINOS (2004) mostram que o fato de ser indígena aumenta as probabilidades de um indivíduo de ser pobre. Controlando os fatores básicos que estão associados à pobreza, como a idade, a educação, a situação laboral e a região dentro de um país, ser de origem indígena ainda aumenta, de forma significativa, as probabilidades que um indivíduo tem de ser pobre.

Portanto, dificilmente o desenvolvimento dos povos indígenas pode recair sobre uma única instância de governo. Ele requer uma ação integrada de diferentes órgãos e institutos e o envolvimento destes sobre as condições de vida daqueles povos, seus setores produtivos, patrimoniais, educacionais, salutareis, dentre outros. A transversalidade da temática indígena através da ação conjunta dos diferentes organismos da administração pública supõe identificar funções, instâncias e mecanismos de coordenação de diversos setores e agências estatais cujas políticas e ações programáticas têm incidência sobre as realidades e sobre a situação dos povos indígenas.

No caso chileno, a CONADI é o organismo criado pela Lei 19.253 para promover, coordenar e executar as ações do Estado em favor do desenvolvimento integral das comunidades indígenas no âmbito econômico, social e cultural, bem como de impulsionar sua participação na vida nacional.

A aplicação de boa parte das políticas públicas orientadas aos povos indígenas é de responsabilidade dos serviços ou ministérios de assistência social, ou seja, institutos cujo foco de atenção não são, aprioristicamente, os povos indígenas (na verdade estes constituem uma parcela de seus usuários), e por isso a possibilidade de controlar e avaliar intersetorial e interculturalmente se torna complexa.

Sob tais aspectos, é preciso conscientizar as organizações públicas acerca dos benefícios de incorporar a interculturalidade como um elemento chave na elaboração de políticas públicas, aplicação e avaliação de seus resultados, a curto, médio e longo prazo. Para isso, mais do que nunca, cabe à administração pública adquirir e manejar conteúdos teóricos e metodológicos que facilitem a identificação de novas áreas de ação intercultural assim como a implementação de práticas concretas de intervenção em comunidades diferenciadas culturalmente, que

contribuam no resgate, promoção e desenvolvimento de suas culturas e de seu patrimônio (KLIKSBURG, 2004).

Da mesma forma, é necessário à administração pública tomar outros novos elementos em suas avaliações com o objetivo de favorecer a adequada valorização de seus resultados. Ou seja, devem-se considerar variáveis culturais, sociais, políticas, territoriais, entre outras. A possibilidade de incorporar novas abordagens e enfoques à avaliação das políticas públicas indígenas não só contribui no sentido de enriquecer os resultados, mas também no sentido de posicionar estes povos como sujeitos iguais em sua relação com o Estado ou com os outros atores sociais.

1. Métodos e dados

Se tratando de um estudo de caráter exploratório-propositivo, que não pretende confirmar hipóteses, mas, antes, construir um conhecimento a partir de um modelo proposto que se converte em guia principal para as indagações, nos fundamentamos naquilo que é argumentado por YIN (1994), que assinala que dada estratégia de pesquisa é adequada quando a pergunta que a norteia indaga “como” ou “por que”, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco da pesquisa é um fenômeno contemporâneo da vida real.

Como técnica de coleta de dados utilizamos principalmente as entrevistas em profundidade, que foram realizadas entre abril e maio de 2014, com 20 atores-chaves, que desempenham (ou desempenham) diferentes funções, questionando diversos elementos relacionados à política, seus atores, os valores e posições no jogo. A identificação dos entrevistados se realizou seguindo os critérios de amostragem teórica (orientado a coletar informações necessárias para estabelecer comparações de atores, eventos, atividades relevantes e categorias analíticas) e saturação teórica (que evita coletar informações que não agregam valor ao exame de alguma categoria analítica) (VALLES, 2007). As entrevistas foram concedidas assegurado o anonimato dos entrevistados. A eles foram aplicadas identificações relativas à sua função, sem nenhum tipo de referência ao gênero.

A análise dos conteúdos das ditas entrevistas foi feita utilizando a “teoria fundada” da qual uma análise individual e transversal das categorias definidas desde os pólos temáticos permite estabelecer explicações e relações dos diferentes aspectos do fenômeno estudado (STRAUSS e CORBIN, 1990).

2. Povos indígenas e a formulação de políticas públicas: uma contextualização

Os povos indígenas são objeto de políticas públicas desde o nascimento dos Estados-Nações, onde os governos impulsionaram uma série de estratégias integradoras, privilegiando valores e princípios que buscavam consolidar a visão ocidental de desenvolvimento. Isto não significou pluralismo nem consideração das diferenças (TUHIWAI, 2008), sendo os povos indígenas incorporados de forma marginal e precária aos projetos nacionais (MAÍZ, 2004).

Esta situação concentrou a atenção dos especialistas por descrever e compreender as consequências das políticas públicas e as principais falências que estas apresentaram para dar conta de uma realidade cuja complexidade supera, em grande medida, os modelos ou marcos analíticos existentes. Em termos gerais, as críticas às políticas públicas indígenas se relacionam com a imposição de valores das “culturas dominantes”, a falta de espaços de participação efetivos, a subvalorização de fatores relevantes na cosmovisão indígena, a pouca flexibilidade em torno da incorporação de novas temáticas, a racionalidade preponderante nos enfoques, entre outros (FONSECA, 2001; PEYSER, 2003; HALL e PATRINOS, 2004).

Mas apesar do crescente interesse nos povos indígenas e suas demandas, são poucos os estudos que permitem evidenciar as falências no processo de formulação das políticas públicas voltadas àquele público. A maioria dos trabalhos se dedica em aspectos substantivos ou de resultados da política mais que no processo mesmo de formulação, deixando de lado o estudo dos fatos e circunstâncias que deram origem ao surgimento desta política pública (ALKIRE, 2005; PIRTTIJARVI, 1999; NARAYAN, 1997; MEENTZEN, 2007).

Embora estes estudos, dentre vários outros, tenham evidenciado elementos valiosos para avançar na compreensão do desenvolvimento das políticas públicas indígenas, uma questão que requer aprofundamento é o que faz com que, em certos aspectos e não outros, surjam intervenções na política pública. É preciso um marco de análise que considere não só as reclamações e demandas dos povos indígenas (que ao longo da história estiveram vinculadas ao território e ao exercício de seus direitos), mas também os interesses e valores que diferentes atores, com parcelas diferenciadas de poder, tentaram colocar na agenda de decisões políticas. É também importante considerar o contexto e a temporalidade em que se segue o processo de formulação da política como marco para compreender por que algumas alternativas foram privilegiadas em detrimento de outras.

Um enfoque interessante é o denominado “coligações” ou “alianças promotoras” de SABATIER (1995) e SABATIER e JENKINS-SMITH (1999), do qual se entende que as mudanças nas políticas públicas são produtos dos conflitos entre as coligações ou grupos que se especializam em um tema, o que ocorre no interior dos denominados “subsistemas das políticas”. Dentro destes subsistemas os participantes buscam, de forma regular, ascender e influir na definição de problemas no debate público e na tomada de decisões (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999).

Para defender suas posições, estas coligações se especializam em uma área ou tema, compartilham um conjunto de crenças, comprometem-se a coordenar suas ações em tempos significativos e buscam promover seus interesses no interior de cada subsistema. Dessa forma, as políticas públicas podem ser entendidas como sistemas de crenças que articulam os mecanismos para alcançar determinados objetivos, as visões sobre as soluções possíveis, as prioridades, entre outros aspectos (OLAVARRÍA, 2010).

Estes sistemas de crenças, por sua vez, se organizam em três níveis: a) crenças profundas ontológicas e normativas básicas; b) crenças profundas da política em questão, prioridades valorativas, percepções gerais acerca da magnitude e; c) crenças secundárias, diversas concepções que podem se alterar (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999).

Portanto, em cada coligação promotora minoritária é possível identificar um sistema de crenças próprio, que pode diferir dos sistemas de crenças da coligação dominante em maior ou menor medida (CRUZ RUBIO, 2010). Quando surgem conflitos entre as coligações ou estruturas de crenças surge um intermediador que objetiva alcançar um compromisso razoável para permitir a aprovação de uma política.

Um aspecto relevante conduzido por este enfoque diz respeito aos recursos apropriados pelas coligações para influir no processo político e nas políticas públicas que, no caso dos povos indígenas, são substantivos. Estes recursos são:

- 1) A autoridade formal para a tomada de decisões: onde a possibilidade de contar com membros em posições-chave e com autoridade para decidir é fundamental no êxito da coligação. Dessa forma se buscarão aliados nestas posições para influir na formulação da política.
- 2) A opinião pública: onde o apoio de diferentes setores da sociedade pode ser um fator relevante para ganhar apoios políticos e influir sobre os atores-chave (SABATIER e WEIBLE, 2007).
- 3) A informação: especialmente para identificar a magnitude e o tipo de problemas implicados, assim como as consequências de desatender os ditos problemas. Trata-se de uma estratégia importante para persuadir, convencer e somar a outros atores que podem incidir no êxito da coligação.
- 4) Mobilização social: onde as demonstrações públicas de apoio através de diferentes mecanismos servem como um recurso importante para dar conta do apoio que desperta a posição da coligação.
- 5) Recursos financeiros: onde o dinheiro pode servir como meio para ascender a outros recursos e visibilizar melhor a posição da coligação.
- 6) liderança: para demonstrar solidez e coesão da coligação assim como despertar maiores apoios.

Entretanto, a análise da política indígena requer outros elementos que permitam compreender de melhor forma o conflito de interesses e valores entre culturas distintas, onde foram as culturas dominantes que determinaram os conteúdos das alternativas e decisões, desvalorizando as visões sustentadas na cosmovisão destes povos (KYMLICKA, 2007). As sociedades dominantes definiram os parâmetros, conteúdos e alcances com respeito àquilo que se deve discutir, aquilo que deve ser considerado dentro da política e que valores não serão submetidos à negociação.

Portanto é necessário um modelo que indague estes elementos e que tente confrontar as posturas e imaginários das coligações para além do discurso oficial. E, da mesma forma, seja capaz de considerar as falências das decisões que não só contribuíram na manutenção da desigualdade social dos povos indígenas, mas que também deixaram intactas as estruturas sociais e institucionais que constroem, reproduzem e mantêm estas desigualdades.

Este modelo será aplicado a um caso particular de formulação de política pública indígena no Chile, marcado por um contexto temporal específico que aporta a presença de uma mesma coligação em quatro períodos do governo (1994-2010) e sujeito a condições de ambiguidade particulares, de onde se procura consolidar um projeto democrático que contradiz, em alguns pontos, a própria visão dos povos indígenas com respeito ao seu desenvolvimento.

3. Fatos do processo de formulação da política indígena no Chile

Ao longo dos *Gobiernos de la Concertación*, no Chile, é possível perceber quatro etapas do processo de formulação da política indígena: sua formalização inicial na Lei 19.253; a evidenciação das discrepâncias entre as coligações; a instalação do subsistema e o conflito de interesses; e o ressurgimento e a decadência da política.

3.1 Antecedentes da política indígena

KINGDOM (1995) utiliza o conceito de “sopa primitiva” para se referir ao processo de circulação de idéias sobre certos aspectos de uma política pública em diferentes grupos interessados no surgimento da política indígena. No caso desta, o surgimento do subsistema é de longa data, remontando-se à origem do Estado chileno, sendo um ponto de ruptura importante sobre a redução do território indígena durante o governo militar a partir da Lei 2.568. Como reação a este tipo de medida, desde os anos 1980, se vinha configurando um movimento indígena organizado em torno dos elementos culturais e identitários que buscariam estratégias para avançar sobre as demandas de caráter político. Estes conseguiram captar a atenção dos partidos políticos que disputavam entre si o poder nas próximas eleições que marcariam o regresso à democracia.

Estas organizações se agruparam em torno do *Consejo Nacional de Pueblos Indígenas*, buscando relevar seu papel como povos diferenciados e converterem-se em atores com capacidade de incidir nas decisões de política que se implementariam num futuro governo democrático. Esperavam canalizar assim suas demandas, vinculadas principalmente à restituição dos territórios ancestrais e ao reconhecimento de direitos políticos, embora contassem com poucos recursos para se ingressarem efetivamente na dita agenda.

A força eleitoral desta coligação captou a atenção dos partidos políticos da *Concertación*, que viram a oportunidade de obter apoio político em troca da formalização de uma política. Existia uma visão em torno dos termos dessa política e os alcances reais que podia ter em virtude do modelo de Estado-Nação imperante no Chile. Entendiam que a não consideração destes povos poderia desestabilizar a agenda democrática em construção

(ENREVISTA COM DIRIGENTE INDÍGENA, 2014). Portanto, os povos indígenas eram vistos como atores necessários para favorecer uma transição para a democracia mais que para estabelecer uma relação multicultural entre eles.

Como uma forma de conciliar acordos básicos entre os sistemas de crenças de ambas as coligações, durante a campanha presidencial se formalizou um primeiro acordo denominado *Acuerdo de Nueva Imperial*, que fixava os parâmetros que deviam ser considerados em uma possível política indígena, fortemente influenciado pelas demandas desses povos: a) a recuperação de terras para que fossem usadas pelas comunidades indígenas; b) o reconhecimento dos direitos econômicos, sociais e culturais fundamentais através do reconhecimento constitucional dos povos indígenas; c) a ratificação do Convênio de nº 169 sobre os povos indígenas e tribais da Organização Internacional do Trabalho; d) a criação de uma nova institucionalidade pública para o tratamento dos assuntos indígenas.

3.2 A formulação da política e divergências

As eleições presidenciais de 1989 deram o triunfo a Patricio Aylwin Azócar, dando início ao primeiro período do *Gobierno de la Concertación* (1990-1994). De acordo com os pontos assumidos na campanha de Azócar, a política indígena de fato se converteu em um ponto importante da agenda. Seguindo os termos do *Acuerdo de Nueva Imperial*, em 27 de maio de 1990 foi criada a *Comisión Especial de Pueblos Indígenas* (CEPI), cuja função seria assessorar o Presidente na determinação das políticas de governo com referência nos grupos étnicos indígenas que integram a sociedade chilena. Assim, o executivo definiu a forma e os mecanismos que se utilizaria para chegar aos acordos em torno da política indígena (HUENCHO, GAMBÍA e YÁÑEZ, 2010).

Entretanto, entre os povos indígenas, não existia concordância sobre a representatividade da CEPI. Isto porque os mecanismos mediante os quais foram designados os representantes daqueles povos haviam sido definidos pelo próprio governo sem respeitar seus sistemas de crenças. Com isso surgiram propostas de alguns setores indígenas para que a CEPI atuasse como comissão executiva do conselho nacional dos povos indígenas, atuando a primeira como órgão resolutivo e a segunda como ente executivo das decisões eleitas. Com isso esperavam assegurar uma real participação e representação nos processos sociais e políticos que a nova situação representava.

A nova proposta não conseguiu avançar dado o surgimento de novas coligações que tentaram radicalizar suas posturas. Entre elas, o *Consejo de Todas las Tierras*, que se constituiu como referência dentro dos movimentos indígenas, na época em que atuava como opositor do governo e do projeto de lei que a CEPI elaboraria. O *Consejo* percebia a necessidade de avançar para uma maior autonomia política, territorial e um maior reconhecimento dos direitos políticos que não estavam sendo considerados na discussão. Seu líder, Aucán Huilcamán, adquiriu importante visibilidade nacional e internacional (ENREVISTA COM DIRIGENTE INDÍGENA, 2014).

Outra coligação importante era aquela formada pelos grupos empresariais que tinham investimentos em zonas reivindicadas como territórios ancestrais pelos povos indígenas, e que viam na Lei a redução de suas possibilidades de investimento ou a ameaça de sua permanência na região. Em meio às pressões, a Lei 19.253 (ou lei indígena) foi promulgada em 5 de outubro de 1993, gerando insatisfação em um amplo setor dos povos indígenas por não considerar aspectos estratégicos, deixando em evidência sua incapacidade em pressionar a agenda de governo. A lei criava a *Corporación Nacional de Desarrollo Indígena*, a CONADI, entidade encarregada de coordenar a política indígena do governo (não as demandas dos povos indígenas), embora as faculdades que lhes tivessem sido outorgadas e o reconhecimento dos direitos políticos fossem escassos (HUENCHO, GAMBÍA e YÁÑEZ, 2010).

3.3 O início dos confrontos

A promulgação da Lei 19.253 permitiu formalizar o subsistema da política indígena, embora com debilidades do ponto de vista da coligação dos povos indígenas, que denunciavam a despreocupação dos coligados políticos com a manutenção de suas demandas. Do outro lado, mostrava-se cada vez mais evidente a afinidade entre as associações empresariais e os dirigentes políticos, especialmente ao se iniciar o segundo governo da *Concertación*, com Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) (HUENCHO, GAMBÍA e YÁÑEZ, 2010).

Para o presidente a temática indígena não tinha maior relevância. Entendia-se que a existência da lei indígena era suficiente para responder as demandas crescentes destes povos e que a CONADI deveria ser, através de mecanismos institucionais, a encarregada de dar vazão àquelas demandas (ENREVISTA COM DIRIGENTE INDÍGENA, 2014). A prioridade do governo estava na consolidação do modelo de desenvolvimento econômico sobre a base da atração de capital estrangeiro e o aumento da taxa de crescimento (assinalado como um dos seis eixos de ação para o período) com uma forte ênfase no fomento de grandes obras de infraestrutura.

Ante a judicialização do conflito surgiram vozes dissidentes que recalavam o dever do Estado em defender os povos indígenas da agressão que recebiam por parte das empresas privadas. Entretanto, este fato por si só não foi suficiente para que o executivo incorporasse a política indígena em sua agenda. Do outro lado, o avanço no plano modernizador do governo seguia fortemente em um dos projetos de infraestrutura mais polêmicos dos últimos tempos: a construção, em território Pehuenche, da central hidrelétrica Ralco, da empresa ENDESA S.A., de capital espanhol, que formaria parte de um complexo de seis represas que vinham sendo construídas desde 1990 (quando no Chile não existia nem a lei indígena nem o marco regulatório ambiental).

O cenário era complexo no final deste período do governo, com uma forte crise de confiança entre as coligações e onde, novamente, aquela representada pelas organizações indígenas se via minada ante os recursos das outras com maior capacidade financeira e política. Seria o governo seguinte da *Concertación*, com o presidente Ricardo Lagos Escobar (2000-2006) que decidiria incorporar a reformulação da política indígena no programa de governo

para estabelecer um novo tratado para os povos indígenas. Este novo tratado esperava imitar o alcance do *Acuerdo de Nueva Imperial*, considerando que a realidade da sociedade chilena e dos próprios povos indígenas havia mudado pelo que se fazia necessário identificar novos focos de ação para uma política que desse conta dessa mesma realidade (ENREVISTA COM DIRIGENTE INDÍGENA, 2014).

3.4 Ressurgimento e decadência da política indígena

Para além do discurso, uma das principais preocupações do executivo era manter o controle da discussão entre as diferentes coligações e especialmente tentar neutralizar aquela que diferia majoritariamente do esquema de valores e crenças defendidos pelo próprio governo. Era preciso buscar uma estratégia que permitisse discutir o conteúdo deste “novo tratado” sem por em risco a unidade e a estabilidade do modelo de Estado-Nação chileno (HUENCHO, GAMBÍA e YÁÑEZ, 2010).

A principal opção foi a criação de uma comissão mista de discussão que obrigasse as distintas coligações (sendo os povos indígenas uma delas) a negociar suas posturas e de onde o resultado da política se “legitimaria” por esta via. Assim, em 19 de janeiro de 2001 se constituiu a denominada *Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato para los Pueblos Indígenas*, encarregada de diversas funções referentes à política, história, cultura, necessidades, reivindicações e reconhecimento dos povos originários. Seu objetivo último foi a redação de um informe que consignaria a relação entre os povos indígenas e o Estado. A *Comisión* era constituída por 25 membros e entre eles representantes do mundo indígena, empresarial, política, acadêmico e eclesiástico.

As principais divergências da *Comisión* se fizeram visíveis no momento de entregar o informe final (em 28 de outubro de 2003), onde alguns de seus integrantes não quiseram subscrevê-lo. Entre eles o mesmo Aucán Huilcamán que, junto com Galvarino Raimán, qualificavam o informe de “colonialista”, recomendando a geração de mecanismos de reparação para a restituição das terras usurpadas, e criticando a falta de participação ampla de organizações tradicionais indígenas. Estas posturas, ancoradas em um forte sistema de crenças, colidiam com as de outros setores como as do economista Felipe Larraín, que denunciava um enfoque inclinado de uma realidade que é por si complexa, como a caracterização negativa que o texto assinava aos processos de urbanização, assalariamento e educação, além de carecer uma adequada contextualização da realidade latino-americana na época.

As possibilidades de diálogo se viam cada vez mais distantes e as coligações dos povos indígenas cada vez mais prejudicadas, não somente pelas limitações da política pública, mas também por não conseguirem permear a agenda para as temáticas defendidas em seus sistemas de crenças. Os únicos que seguiram perdendo foram os indígenas e não havia nada que justificasse uma política tão desacertada em termos de seus resultados que não seja uma ação premeditada de discriminação e destruição. Uma estratégia irresponsável em termos da obrigação de governabilidade que têm para com o país (ENREVISTA COM ACADÊMICO, 2014).

Nos anos finais do governo Escobar a situação seguia complexa. Não foram perceptíveis mudanças de fundo na política nem um real posicionamento das demandas indígenas. Dentro do subsistema da política indígena, o executivo e alguns setores próximos as suas posturas eram os que seguiam definindo a agenda. Ao começar o novo período presidencial com Michele Bachelet (2006-2010) a política indígena do “novo tratado” mantinha-se irrelevante e incentivava entre os setores indígenas a desconfiança. E fez jus.

Ao longo do governo Bachelet, as decisões tomadas pelo executivo realçaram as fissuras da política indígena (a aplicação da lei antiterrorismo vinculada às penas de quatro dirigentes Mapuche; a repressão violenta sobre as mobilizações indígenas, com a morte de dois Pehuenche; a concessão de terras indígenas às empresas, quebrando os dispositivos instituídos pela lei indígena), fechando um ciclo que demonstraria a incapacidade de quatro governos em responder a uma problemática de longa data; isentos da vontade política necessária para o impulso das mudanças de fundo, que não só avançam em termos de reconhecimento jurídico mas também de transformações sociais que incluam de forma legítima aqueles que defendem seus direitos de serem tratados de forma respeitosa na diferença (HUENCHO, GAMBÍA e YÁÑEZ, 2010).

Nos processos de formulação de políticas públicas o confronto de interesses se constitui um fato de análise importante: a luta pelo poder em função de culturas diferentes, recursos disponíveis, conteúdo das relações de reciprocidade, a subjacente dívida histórica com os povos indígenas, serão fatores que afetarão e complexificarão a busca de soluções pertinentes. Segundo alguns estudos, a falta de uma real participação política ou a existência de alternativas eficazes para exercer influência sobre as decisões que lhes preocupam, junto com o acesso real ao processo de formulação da política pública, são elementos que ainda permanecem sem resposta (HALL e PATRINOS, 2004).

4. Elementos da avaliação das políticas públicas indígenas

A gestão interorganizacional se constitui numa variável analítica fundamental para tentar dimensionar e avaliar os resultados no desenho e no funcionamento das redes de gestão, que envolvem não somente a participação das organizações, mas também incorporam a variável intercultural como foco da relação onde o que se pretende é promover a adequação dos instrumentos e práticas dos órgãos públicos às necessidades e demandas das populações indígenas que se esperam atender.

Dado o caráter multidimensional da problemática associada à interculturalidade, se requerem ações intersetoriais que vinculem os diferentes níveis do governo, seja local, regional ou central, comprometendo a administração pública e seu quadro organizacional. A possibilidade de impulsionar uma visão colaborativa da gestão pública em suas diferentes esferas desempenha um papel fundamental na promoção dos espaços interculturais onde a pertinência cultural permite a diversidade, considerando o respeito e a adequação que toda ação dirigida aos povos indígenas devem ter com sua dimensão cultural.

Esse tipo de gestão deve procurar a cooperação entre duas ou mais organizações públicas para desenvolver, em conjunto, produtos ou serviços sensíveis e acessíveis às comunidades indígenas envolvidas, compartilhando riscos e benefícios de forma voluntária e estável. Entretanto, um aspecto interessante a se considerar é que os integrantes dessa rede podem se basear em instrumentos de relação flexíveis que lhes permitam responder a aspectos conjunturais, muitas vezes vinculados à esfera das decisões políticas.

Para SWEDBER (2010), uma gestão interorganizacional voltada para o desenvolvimento, deve considerar os esforços de cooperação que envolvem os atores do dado setor. É preciso observar que há redes flexíveis e redes burocráticas geradas em função dos interesses, metas e tarefas que esses atores querem alcançar.

Para PETERS e PIERRE (2010), diferentes atributos devem ser considerados para uma gestão interorganizacional adequada: a existência de um interesse mútuo para conseguir os objetivos compartilhados que originam a cooperação; a vontade para contribuir com recursos (financeiros, materiais, humanos, etc.) e para alcançar os objetivos compartilhados; e o reconhecimento, por parte dos líderes das organizações participantes, da importância da colaboração para legitimar a gestão e a contribuição que podem fazer.

Um aspecto estratégico da gestão interorganizacional encontra-se no mecanismo escolhido para articular e coordenar as diferentes ações e iniciativas vinculadas à oferta pública, sendo necessário que estes mecanismos constituam dispositivos ágeis, flexíveis e inovadores, que permitam aos grupos interessados interagir de forma eficiente, em prol do desenvolvimento e das metas compartilhadas.

Um dos principais fatores que influem nas atuais condições dos povos indígenas é a falta de adequação e integração dos elementos culturais, simbólicos, históricos e sociais no desenho das políticas públicas, um fator fundamental se se espera evitar a desintegração e a marginalização (PARVIN, 2009). Esses elementos não podem ser analisados de forma abstrata, isto é, sem considerar no debate questões vinculadas ao poder ou à colonização dos saberes. Os povos indígenas não podem se sentir identificados com medidas ou iniciativas que não levem em consideração seus valores, atitudes, crenças ou formas de organização, entre outros aspectos (INKELESS, 2000).

Estas mudanças têm atraído a atenção de pesquisadores por descrever e compreender as consequências das políticas públicas e as principais falhas que estas apresentam em sua aplicação, especialmente quando envolvem um conjunto de organismos de diferentes naturezas e com diferentes ênfases, interesses e âmbitos de ação. Nesse sentido, os mecanismos de controle da gestão e avaliação dos planos e programas públicos orientados aos povos indígenas, não pode desconhecer a particularidade desses povos.

5. Revisão e propostas de modelos de avaliação de políticas indígenas

Um enfoque intercultural de gestão (SILVA, 2009) contribui para o melhoramento dos termos da relação entre o Estado e os povos indígenas ao facilitar que os esquemas e

instrumentos das políticas públicas sejam mais sensíveis à diversidade cultural e estejam mais bem adequados às necessidades diferenciadas dos povos indígenas. Dessa forma é possível reconhecer as especificidades destes povos e contribuir para o fortalecimento das relações destes com o resto da sociedade.

Como dito anteriormente, a implementação de programas com enfoque intercultural se converte em um aspecto sensível para maximizar os resultados esperados pelas políticas, planos e programas vinculados aos povos indígenas. Para tanto, é necessário identificar os parâmetros que permitem evidenciar a existência de um modelo de gestão intercultural em organizações públicas cujo foco de ação principal não se constituem os povos indígenas. Dessa maneira, é possível contar com um ponto de análise que guia as indagações e permite reconhecer as implicâncias e alcances para cada caso. Um primeiro passo para evidenciar esses parâmetros é definir a gestão intercultural e quais são seus objetivos.

A gestão intercultural supõe um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes que permitem ser conscientes dos aspectos pessoais e das demandas geradas pela diversidade cultural. Como aponta ANEAS (2003), se uma organização dispõe de competências interculturais, poderá negociar, se comunicar e trabalhar em equipes inter e intra-organizacionais com enfoque cultural, oferecendo respostas aos casos que surgem na organização multicultural mediante a autoaprendizagem intercultural e a resolução de problemas que considerem às outras culturas.

Uma gestão “culturalmente inclusiva” deve construir novas pontes, pondo em contradição, ou no mínimo questionando-se a validade dos métodos e aproximações para trabalhar com comunidades indígenas. Portanto, se requer a revisão das dimensões simbólicas que aterrissam sobre as questões práticas, permitindo incorporar conceitos e visões do mundo indígena, reconhecendo e adaptando seu funcionamento a estas necessidades.

Não há dúvidas de que este processo não se ativa de maneira automática, senão pela necessidade de catalizadores para que ele ocorra, dentre eles: incentivos para a adaptação; competências que assegurem e sustentem as novas práticas; compromisso político; valorização do tema pelos cidadãos dentre outros.

Um modelo de gestão intercultural deve cumprir ao menos três objetivos gerais: Garantir uma maior e melhor articulação intersetorial no processo de implementação das políticas, dotando de capacidades estratégicas as organizações integrantes, com um olhar sobre as circunstâncias e sobre aqueles atores estratégicos que otimizem a gestão; melhorar as capacidades da gestão, criando novos produtos e desenvolvendo novas práticas; incentivar, em longo prazo, a provisão de serviços e programas com enfoque intercultural, remodelando processos e práticas, introduzindo capacitações permanentes, transformando as culturas organizacionais, e institucionalizando um pressuposto que sustente financeiramente as mudanças introduzidas.

Uma gestão intercultural por parte de órgãos cujo foco principal de ação não se constituem os povos indígenas, não pode se reduzir à mera produção de bens e serviços. Do

contrário, deve empregar esforços, entre a administração pública e as comunidades, para transformar sua “agenda intercultural” em produtos, impactos e efeitos tangíveis e intangíveis que correspondam as expectativas materiais e espirituais das comunidades indígenas.

Isto não se esgota em esforços desarticulados por parte das organizações públicas, do contrário, em iniciativas envolvidas em definições estratégicas que permitam assegurar sua sustentabilidade no tempo, assim com a geração dos apoios e compromissos políticos necessários para definir a organização (ou a maioria de seus componentes) no cumprimento de seus objetivos, onde as comunidades indígenas sejam consideradas como usuárias e destinatárias de suas ações.

Isso requer intervenções e inovações no campo de planejamento (tanto estratégicas quanto operacionais) assim como no desenho de instrumentos dirigidos a propiciar o desenvolvimento das capacidades humanas e de integração social em diferentes âmbitos da ação pública (GUENDEL, 2001).

Uma verdadeira ação intercultural quer a compreensão, sensibilização e capacitação de todos aqueles que estão integrados no processo que envolve a dita ação, e não somente àqueles que estarão em contato direto com as comunidades indígenas. Dessa forma, é possível garantir uma maior permeabilidade da organização pública, permitindo, em alguma medida, instalar capacidades e aprendizados que possam ser capitalizados pelas ditas organizações (HUENCHO, GAMBÍA e YÁÑEZ, 2010).

A implantação das políticas interculturais não depende unicamente dos procedimentos hierárquicos com que se executam as atividades, já que isso não garante a consecução dos fins acordados; antes está relacionada com a política sobre a qual a falta de apoio estratégico pode distorcer a trajetória das intervenções públicas para os objetivos interculturais almejados.

O desenvolvimento que aqui se aponta, releva uma série de aspectos que devem ser considerados em quaisquer modelos de gestão interorganizacional e intercultural, os que se convertem em fatores chave de êxito para avaliar, em alguma medida, o real grau de adequação dos instrumentos e práticas às realidades e necessidades dos povos indígenas e dimensionar a qualidade dos planos, programas e políticas orientadas aos povos indígenas. Esta avaliação deve se sustentar em um modelo de análise que considere ao menos três planos fundamentais e complementares:

- 1) O plano estratégico, onde se pode avaliar o grau de cumprimento das propostas, bem como a permeabilidade alcançada naqueles órgãos considerados aliados estratégicos. Como já fora assinalado, os serviços públicos nem sempre satisfazem diretamente às necessidades dos povos indígenas, mesmo quando efetivamente podem fazer uma contribuição, com a qual qualquer avaliação deve ser capaz de gerir as expectativas a respeito do que pode fazer um serviço público, considerando que seu foco não são, prioritariamente, os povos ou comunidades indígenas. A relevância desse plano reside nos tipos de instrumentos ou práticas aplicadas, nas definições político-estratégicas firmadas, no nível de compromisso das organizações integrantes, entre outros.

2) O plano operacional, que envolve o plano estratégico, e que considera um conjunto de medidas quantitativas e qualitativas que, em conjunto, permitem dimensionar as realizações do programa para cada um dos subexecutores (sejam eles permanentes ou específicos). As dimensões relevantes à avaliação serão a adequação dos processos, as pessoas, os controles da gestão, o pressuposto e seu alcance, entre outros. A identificação de pontos críticos será, da mesma forma, necessária.

3) O plano dos resultados, que surge como consequência da inter-relação entre os dois planos anteriores e que se centram na qualidade dos produtos e resultados alcançados, a valorização dos usuários indígenas, a evolução da imagem organizacional, entre outros. Finalmente a extração de aprendizagens, identificando avanços e retrocessos que possam contribuir com elementos de juízo ante a possibilidade de levar adiante iniciativas similares.

Considerações finais: desafios e recomendações

A literatura considera algumas falhas presentes no processo de avaliação dos planos, programas e políticas indígenas. ALKIRE (2005), em um estudo sobre a pobreza indígena e políticas públicas na América Latina, volta sua atenção sobre os resultados das mesmas, onde as principais críticas são as seguintes:

- a) alcance limitado e tendencioso dos programas vinculados às políticas ao não entender adequadamente a influência cultural de um povo, assumindo posturas errôneas acerca de determinadas condutas ou valores;
- b) não há diálogo, mas sim imposição de valores, tentando deliberadamente mudar normas culturais ou práticas que se consideram negativas, mas que não são entendidas em contextos culturais diversos;
- c) não existem recursos de amplificação, especialmente por não levar em conta os métodos de trabalho, as formas de relação, a riqueza cultural, etc., próprias dos povos indígenas;
- d) imprevisibilidade, repercussões imprevistas, por não saber compreender os fatores negativos ou não simular os resultados propiciados pelas políticas ou o piorar das circunstâncias.

Por outro lado, PIRTTIJARVI (1999) assinala que a maioria das políticas públicas indígenas enfatizam demasiadamente aspectos quantitativos, materiais ou econômicos, deixando de lado aspectos sociais e culturais por considerá-los de menor importância, mas que claramente formam parte das demandas dos povos indígenas. Nesse sentido, os estudos identificam duas falhas: a) não reconheceram as prioridades destes povos e b) existiu um pobre entendimento das relações entre componentes sociais, culturais, econômicos, políticos e ecológicos próprios destes povos (REY, 2002).

HALL e PATRINOS (2004) mostram que não existem dúvidas de que os povos indígenas se relacionam com o baixo nível de educação, condições deficientes em termos de nutrição, saúde, desemprego, discriminação, entre outros, analisados geralmente como “elementos constitutivos da pobreza”. Contudo, os povos indígenas também consideram a si mesmos ricos em matéria de tradições culturais e espirituais, elementos que a sociedade em

geral trata com desmazelo, e não se prestam a medições quantitativas, não são incluídos na formulação das políticas públicas.

Um exemplo desta complexidade encontra-se no estudo realizado por NARAYAN (1997) no que diferentes comunidades indígenas responderam de forma distinta ao que se entendia por “viver bem” e, ao contrário do que muitos esperavam, a maioria das respostas privilegiavam aspectos sócio-culturais em detrimento daqueles materiais, ressaltando a importância de que esse aspecto pouco atendido nos programas e projetos de desenvolvimento, tem no futuro dos povos.

Um estudo realizado no ano de 2007, pela instituição FONDO INDIGENA, demarcou as principais tendências da institucionalidade indígena e o conteúdo das políticas públicas indígenas no caso da América Latina, considerando diferentes marcos conceituais como “desenvolvimento” e “identidade”. O tratado evidenciou que, em algum sentido, a natureza, fisionomia e conteúdos das institucionalidades estatais que se ocuparam dos assuntos indígenas, seguem um caminho, que é meramente representativo e expressão do lugar e do tipo de relações que o indígena tem mantido com o Estado e as sociedades nacionais.

Por outro lado, uma pesquisa realizada também no ano de 2007, comparando casos na Bolívia, México, Guatemala, Equador e Peru, demonstrou que, na atualidade, as políticas públicas para os povos indígenas resultam inseparáveis da pressão que os movimentos indígenas exercem sobre os governos e o aparato estatal, de onde se requer avançar em aspectos de participação, relevância e recursos para que as políticas tenham uma real efetividade (MEENTZEN, 2007).

No entanto, nenhum destes estudos incorporou na análise elementos do processo de formulação das políticas públicas e desenvolvimento da gestão que permitam evidenciar as falhas dos organismos participantes, o papel que os povos indígenas desempenham (ou podem desempenhar), a mensuração de resultados específicos, entre outros. Este fato aponta para a necessidade de uma mudança cultural nas pessoas envolvidas no processo de avaliação dessas políticas, que realmente valorizem e considerem os povos indígenas como atores relevantes do processo. Isso supõe considerar, no mínimo, os seguintes pontos:

a) Valorizar realmente o conhecimento indígena: onde se promove uma maior conformação de equipes com profissionais ou acadêmicos indígenas, que possam discutir com profissionais não indígenas e gerar assim uma verdadeira interculturalidade. Isto deve ser incentivado em todos os serviços.

b) Considerar práticas locais indígenas: os tempos das comunidades indígenas não são os mesmos tempos dos serviços públicos. Deve-se conhecer e integrar estes tempos para tentar uma convergência com a realidade dos serviços públicos. Os tempos administrativos, orçamentários, às vezes atentam contra uma real aproximação às comunidades indígenas e dificultam uma melhora na percepção da satisfação. Deve-se encontrar um equilíbrio entre flexibilidade e pertinência cultural.

c) Buscar suportes à ação intercultural: confiar numa implementação de objetivos interculturais centrada somente no simples cumprimento de produtos ou acordos recolhidos em convênios ou acordos formais não é suficiente. É preciso considerar que os incentivos à capacitação devem sustentar-se também pela assistência técnica, capacitações, ações de sensibilização, etc.

d) Importância das implicações políticas: as ações interculturais requerem o apoio das autoridades políticas e estratégicas para assegurar um maior impacto e a sustentabilidade da aprendizagem. O principal desafio está em superar às pessoas e passar às estruturas, como mecanismo que permita manter em largo prazo os avanços. Se as iniciativas ficam no nível técnico e profissional, corre-se o risco de minimizar a importância da aprendizagem.

e) Promover uma aprendizagem de tipo *bottom-up*: geralmente o contato com as comunidades permite um nível de implicação e apropriação maior, pois se reconhece as reais demandas e necessidades. Contudo, nem sempre é possível alcançar os níveis superiores ou estratégicos sobre a relevância das práticas interculturais. É necessário recolher e sistematizar estas aprendizagens e gerar mecanismos para que sejam conhecidos por toda organização, inclusive naquelas áreas em que não participam diretamente da prestação dos serviços às comunidades indígenas.

f) A importância do manejo comunicacional: a gestão intercultural requer o apoio de mecanismos que permitam dar uma máxima publicidade às ações que estão se desenvolvendo, seja através de canais institucionais (intranets, boletins, etc.), ou dos meios de comunicação. Muitas vezes no interior dos próprios serviços se desconhece as práticas que estão se implementando, com o que dificilmente se conseguirá permear e gerar verdadeiras mudanças.

g) Fortalecimento interno: é necessário gerar estruturas internas que fomentem uma cultura de coordenação, criar sistemas de informação que facilitem a gestão das práticas de interculturalidade, fortalecer a formação, capacitação e supervisão dos funcionários para gerar uma predisposição à interculturalidade, medir os avanços e gerar instrumentos que dêem conta de quanto se tem avançado em termos de interculturalidade.

h) A importância das pessoas: nas experiências recolhidas pôde-se evidenciar a importância que as pessoas comprometidas têm com o êxito das práticas. Aquelas que atuaram como promotoras, que assumiram novas tarefas, que propuseram melhoras aos processos, que atuaram de maneira pró-ativa frente à demanda dos povos indígenas, entre outros, devem ser identificadas, realizando uma espécie de “levantamento dos perfis” que permita construir instrumentos de gestão que considerem essas competências, de maneira a aplicá-las em outras áreas da organização ou a outros serviços.

Finalmente, outro fator diz respeito à necessidade de acompanhar seus sistemas de medição não somente com elementos quantitativos, mas também qualitativos, que sejam capazes de refletir aqueles processos que são relevantes para os povos indígenas, que, muitas vezes, permanecem invisíveis ou escondidos por trás de categorias maiores com as que se atende aos usuários. Isso evidencia o fato de que os povos indígenas não sejam entendidos e atendidos dentro das “categorias maiores” como são a tônica de muitas iniciativas (pobres, camponeses,

desempregados, etc.), mas que se necessita de uma análise muito mais profunda, mais focada, mas, por sua vez, mais integrada e complexa, de maneira de resgatar e considerar suas próprias especificidades culturais, repensando ou redesenhando processos, procedimentos, estratégias, decisões, entre outros, para que consigam dar conta de suas reais necessidades.

Os modelos atuais no âmbito da gestão pública privilegiam o papel do usuário, o que supõe também identificar suas características e envolve-los na gestão. Quando conseguirem se dar conta da importância que tem a atenção diferenciada e seu impacto na melhora das condições de vida dos povos indígenas, é que realmente os serviços públicos estarão contribuindo para uma real gestão intercultural.

A constatação da diversidade que existe no Chile, por parte dos organismos públicos, assegura a adequada atenção das necessidades dos povos indígenas. Tomar consciência desta pluralidade, dos problemas e benefícios que se apresentam, é o ponto de partida para expor os requisitos e ajustes que se devem fazer nos processos, nas políticas internas, nos incentivos e sobre os focos de relação com os povos indígenas, que, por sua vez, se verá condicionado por seus agentes e objetivos finais para gerar uma verdadeira ação intercultural.

Dessa mesma forma, a melhora nos sistemas de avaliação e de controle supõe um papel ativo dos atores envolvidos para identificar os fatores-chave de êxito e buscar sua reprodução em outros setores da administração pública. A possibilidade de conhecer em profundidade aqueles casos que possam ser considerados como boas práticas permitem aos tomadores de decisão ascender às experiências provadas ou à identificação de métodos que demonstram ser adequados dada sua orientação ao abordar soluções concretas e efetivas a problemas complexos, como são as relações interculturais. 🌐

NOTAS

*O autor é vinculado à Universidade Federal de Alagoas. Email: fillipi.nascimento@hotmail.com

REFERÊNCIAS

ALKIRE, Sabina. Subjective quantitative studies of human agency, **Social Indicators Research**, Oxford, v. 74, n. 1, pp.: 211-217, 2005.

ANEAS, Asunción. **Competencias interculturales transversales en la empresa: un modelo para la detección de necesidades formativas**. 2003, 371 f. Tese (Doutorado em Ciências da Educação) – Departamento de Métodos de Investigación e Diagnósticos em Educación, Universidade de Barcelona, Barcelona, 2003.

CRUZ RUBIO, Cesar. Mapa de desarrollo teórico en política pública y policy change estado de la cuestion y tendencias. Disponível em: http://www.academia.edu/236021/Mapa_de_desarrollo_teorico_en_politica_publica_y_policy_change_estado_de_la_cuestion_y_tendencias Acesso em: 05 de mai. 2014.

FONDO INDIGENA. Tendencias de la institucionalidad estatal y las políticas públicas respecto al desarrollo indígena en América Latina y el Caribe. Disponível em <http://www.fondoindigena.org/wp-content/uploads/2011/08/SerieDesarrollo3> Acesso em: 01 de ago. 2014.

FONSECA, Rolando. El trabajo y la inclusión social desde la perspectiva del desarrollo. Disponível em: http://www.iigov.org/dhial/?p=7_08 Acesso em: 01 de ago. 2014.

- GÜENDEL, Ludwig. Políticas públicas y derechos humanos. **Revista de Ciencias Sociales**, San José, vol. 97, n. 3, pp.: 105-125, 2002.
- HALL, Gillette e PATRINOS, Harry. **Pueblos Indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004**. Banco Mundial: Washington, 2004.
- HOPENHAYN, Martín e BELLO, Alvaro. **Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y El Caribe**. Serie Políticas Sociales, n. 47, CEPAL: Santiago, 2001.
- HUENCHO, Verónica Figueroa, GAMBI, Mauricio Olavarria e YANEZ, Bernardo Navarrete. Política de Modernización de la Gestión Pública en Chile 1990-2006: evidencias a partir de un modelo de análisis. **Convergencia**, Santiago, vol. 18, n. 57, pp. 61-99, 2011.
- INKELESS, Alex. Measuring social capital and its consequences. **Policy Sciences**, Los Angeles, vol. 33, pp.:19-42, 2000.
- KINGDOM, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policy**. Harper Collins: Nova Iorque, 1995.
- KLIKSBERG, Bernardo. **Capital social y cultura, claves olvidadas del desarrollo**. Santiago, Região Metropolitana, p. 7, 2004 (folheto).
- KYMLICKA, Will. **Las odiseas multiculturales. Las nuevas políticas internacionales de la diversidad**. Paidós: Buenos Aires, 2007.
- MAÍZ, Ramón. El indigenismo político en América Latina. **Revista de Estudios Políticos**, Cidade do México, v. 123, pp.:129-174, 2004.
- MEENTZEN, Angela. **Políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina. Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia**, Fundación Konrad Adenauer: Lima, 2007.
- NARAYAN, Deepa. **Voices of the poor: poverty and social capital in Tanzania**, Banco Mundial: Washington, 1997.
- OLAVARRÍA, Mauricio. La formulación de la política pública: lo que revela el caso de la modernización de la gestión pública, In Olavarría Gambi, **¿Cómo se Formulan las Políticas Públicas en Chile? Tomo 1: La Modernización de la Gestión Pública**. Editorial Universitaria: Santiago, 2010.
- PARVIN, Phil. Integration and Identity in an International Context: Problems and Ambiguities in the New Politics of Multiculturalism. **Political Studies Review**, Nottingham, v. 7, n. 3, pp.: 351-363, 2009 .
- PETERS, Gay e PIERRE, Jon. Public-Private Partnerships and the Democratic deficit: Is performance-based legitimacy the Answer? In. Bexell e Morth (Org.), **Democracy and Public-Private Partnership in Global Governance**. Palgrave Macmillan: New York, 2010.
- PEYSER, Alexia. **Desarrollo, Cultura e Identidad: El caso del mapuche urbano en Chile. Elementos y estrategias identitarias en el discurso indígena urbano**. 2003, 402 f. Tese (Doutorado em Políticas Sociais) – Departamento de Ciências da População e do Desenvolvimento, Universidade Católica de Louvain, Bruxelas, 2003.
- PIRTTIJARVI, Jouni, **Indigenous Peoples and Development in Latin America**, , Iberoamerican Center: Helsinki, 1999.
- SABATIER, Paul. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein, In Daniel McCool, **Public Policies Theories, Models , and Concepts: An Anthology**. Prentice Hall: Nova Jersey, 1995
- SABATIER, Paul e JENKINS-SMITH, Hank. The Advocacy Coalition Framework: An Assessment, In Paul Sabatier, **Theories of the Policy Process**. Westview Press: Colorado, 1999.
- SABATIER, Paul e WEIBLE, Cristopher. The Advocacy Coalition Framework, In Paul Sabatier, **Theories of the Policy Process**. Westview Press: Colorado, 1999.
- SILVA, José Roberto Gomes da. Um mergulho na gestão em contexto intercultural. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 49, n. 3, pp. 362-363, 2009.

STRAUSS, Anselm e CORBIN, Juliet. **Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques**. Sage Publications: Londres, 1990.

SWEDBERG, Karin. Partnerships, Boundary Blurring and Accountable Actorhood. In. Bexell e Morth (Org.), **Democracy and Public-Private Partnership in Global Governance**. Palgrave Macmillan: Nova Iorque, 2010.

TUHIWAI, Linda, **Decolonizing methodologies: research and indigenous**, Zed Books Ltda: Malasia, 2008.

VALDÉS, Marcos. El problema de lo urbano y lo rural. Disponível em: <http://www.mapuche.cl/documentos> Acesso em 23 de jun. 2014.

VALLES, Miguel. **Técnicas Cualitativas de Investigación Social: Reflexión metodológica y práctica profesional**. Editorial Síntesis: Madrid, 2007.

YIN, Robert. **Case Study Research: Design and Methods**. Sage: Califórnia, 1994.

Recebido em 21/08/2014

Aprovado em 08/10/2015