

(\*) **Sócrates Moquete Guzman** é Doutor em Ciência Política, pesquisador do CNPq. Professor Adjunto e Diretor do Departamento de Economia da Universidade Estadual de Santa Cruz - UESC-BA. Atua nas áreas de Economia e Ciência Política, com ênfase em economia do setor público e comportamento político. @ - socrates@uesc.br. **Miguel Vergara** é Antropólogo, professor do Departamento de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Santa Cruz, UESC-BA. Doutorando em Antropologia pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE. @ - mikevergara@hotmail.com

# As políticas públicas e a questão territorial do povo Mapuche: uma análise comparativa das ações dos governos Allende, Pinochet e a nova democracia

**Public policies and the territorial issue of the  
Mapuche people: a comparative analysis of actions  
developed by the administrations of Allende,  
Pinochet and the new democracy**

Sócrates Moquete Guzman\*  
Miguel Vergara\*

**RESUMO:** A política pública chilena hoje é destacada pelas ações eficientes na erradicação da pobreza, do analfabetismo e desenvolvimento econômico equilibrado. Porém, em relação ao povo Mapuche, nessas últimas três décadas, as práticas tem sido distintas; reforçam o controle do poder econômico para entrada do investimento estrangeiro, aprofundando a fragmentação organizacional e o êxodo dessa população indígena para a capital chilena, Santiago. Agravam-se assim as possibilidades de sobrevivência das famílias Mapuche em suas terras. Com base nessa realidade, este trabalho analisa, desde uma perspectiva comparada, os tratamentos dados por três governos ideologicamente diferentes ao problema do povo Mapuche: o socialista de Allende, do início da década de 1970 até 1973; seguido da ditadura de Pinochet e dos governos democráticos que o substituíram. Tenta-se mostrar como têm evoluído essas políticas, quais suas diferenças e similitudes, tendo como pano de fundo a situação de dominação e expropriação das terras Mapuche e as atitudes desse povo em termos de reorganização e resistência ante a realidade do mundo atual, caracterizado pelo domínio do neoliberalismo, embora em crise, e a luta pela defesa dos recursos naturais.

**Palavras-chave:**  
Mapuche,  
políticas públicas,  
resistência  
indígena.

## Introdução

O Chile é considerado o país que tem o melhor índice de desenvolvimento humano (IDH) da América Latina. Segundo este e outros indicadores, este país oferece, atualmente, melhores “condições de vida”, de segurança, de educação, de trabalho, de saúde e desenvolvimento a sua população. Entretanto, as políticas públicas continuam sacrificando o destino dos povos indígenas. De fato, poucos são os avanços em relação aos povos minoritários, especialmente à etnia Mapuche<sup>1</sup>, que possuía um habitat com excelentes reservas naturais, madeira, bosques nativos, água e agricultura.

Embora sofrendo redução, a etnia Mapuche continua sendo uma população indígena bastante expressiva, que conserva ainda a sua língua e cultura. Segundo o censo do Chile de 2002, existem 604.349 Mapuche, o que equivale a aproximadamente 4% da população total do país. Considerando que o censo de 1992 havia registrado 932.000 Mapuche, houve um grande decréscimo populacional. Em uma década, cerca de 30% da população foi reduzida.

Para explicar essa diminuição, diversos argumentos foram apresentados. Há os que sustentam que se trata de um genocídio aberto; os que afirmam ser um genocídio burocrático, com o fim de deslegitimar as petições indígenas e os que asseguram que se trata de um problema estatístico, relacionado com as mudanças das perguntas censitárias, sem conseqüências sócio-políticas. Não obstante, destacamos que esta diminuição é, em grande parte, decorrência da expropriação territorial que ocasiona a intensa imigração dos membros desta etnia para os grandes centros urbanos, tais como Temuco, Talca, Concepción e Santiago, onde ocorre um processo de invisibilidade da identidade indígena. Segundo o Instituto Nacional de Estatística Chilena, estima-se que 64,8% dos indígenas vivem em áreas urbanas, especialmente na capital.

Os Mapuche têm uma tradição de longa resistência frente à dominação. Mesmo em um contexto desfavorável, esta postura forçou a assinatura do Tratado de Lillin com o império espanhol. Neste acordo, ficou estabelecido que os Mapuche tinham o direito à autodeterminação e liberdade dentro de seu território, ao sul do rio Bio-Bio.

Embora resistentes, os Mapuche sofreram, de 1860 a 1865, campanhas genocidas tanto do lado chileno (chamada de “Pacificação da Araucania”), como do lado argentino (chamada “a conquista do deserto”). Em decorrência destas campanhas, mais de cem mil indígenas desta etnia foram exterminados. Forçados a abandonar suas terras, a partir do início do século XX, os sobreviventes tiveram que ir viver em reservas indígenas.

<sup>1</sup> Significa Gente da Terra.

Historicamente, o Estado chileno sempre demonstrou interesse pelas riquezas dos territórios dos Mapuche, localizados geograficamente no sul do país, nas regiões VIII, IX e X<sup>2</sup>. A referida dispersão territorial, adotada pelos indígenas como estratégia para impedir a dominação dos invasores espanhóis é vista como bem sucedida pelos Mapuche.

## Povo Mapuche: da identidade, da territorialidade e da autonomia à resistência contemporânea

A partir da queda do muro de “Berlim”, com o fim do socialismo real e com a intensificação da globalização capitalista nos anos de 1990, novas questões têm surgido no cenário mundial. A defesa dos direitos humanos, do meio ambiente, das identidades locais e milenares como as indígenas são algumas destas temáticas. A nova configuração global fez com que muitos acreditassem que tais questões fossem inéditas, porém, não são. O que acontece é que estes problemas ficaram invisíveis diante da disputa da guerra fria entre os Estados Unidos e a União Soviética. Finalizada essa polarização, outros temas passam a ganhar destaque no debate, seja a nível local ou mundial, permitindo, por exemplo, que o assunto “etnia Mapuche” seja visto não apenas como um simples problema econômico.

Na atualidade, a discussão acerca dos Mapuche está pautada na defesa de sua identidade, de sua cultura e de seu território, aliando-se estrategicamente ao argumento da preservação do meio ambiente, questão mais simpática à opinião pública e a diversos movimentos sociais do mundo. Configuração semelhante se apresenta em outros países. A luta pela preservação da identidade e do território está também presente entre os indígenas da Bolívia, Equador e Brasil. A questão do meio ambiente vem fortalecendo essa luta, dando maior visibilidade através da mobilização e de encontros como o Fórum Social Mundial.

As tentativas de defesa dos interesses indígenas, no caso chileno, têm vindo dos governos de esquerda desde 1946. Durante o governo de González Videla<sup>3</sup>, por exemplo, foi criada a Associação Nacional Indígena (ANI) e no mandato de Salvador Allende, no início da década de 1970, houve o intento de respeitar os Mapuche através do desenvolvimento de ações que procuraram defender as terras indígenas.

É válido ressaltar que a unidade das comunidades Mapuche tem sido violentada e desarticulada pela forte penetração de colonos chilenos e

2 Equivalem aos estados no Brasil.

3 Posteriormente, tornou-se um estreito colaborador de Pinochet.

estrangeiros, pequenos e grandes fazendeiros que exercem um poder político estratégico, impactando esse povo indígena com a usurpação da riqueza de suas terras (ORTIZ, 2008).

Stavenhagen (1996), refletindo sobre a situação dos indígenas no Chile, afirma que o ordenamento jurídico chileno é limitado em relação à defesa dos direitos dos povos indígenas e recomendou que o Estado chileno adotasse ações legislativas, administrativas, políticas e econômicas para superar os erros praticados.

Atualmente, a discriminação contra os integrantes da etnia Mapuche tem ampliado a tensão com o Estado Chileno, principalmente em relação à proteção de suas terras em litígio. Nesse sentido, tem se tornado comum que líderes indígenas<sup>4</sup>, que reclamam suas terras ancestrais sejam estigmatizados como terroristas, encarcerados e condenados pela seguridade nacional, apenas por reivindicar a proteção e devolução de seu território. Isto nos faz constatar que estamos diante de um processo de criminalização das lideranças indígenas.

Cabe aqui evidenciar um questionamento que permitirá empreender a nossa análise e inseri-la na realidade contemporânea com que se defronta o povo Mapuche:

¿Podrán resistir los territorios indígenas no sólo los asedios corporativos sino las dinámicas de la globalización? La respuesta al interrogante depende de cuán asentados se encuentren los derechos territoriales así como de los distintos regímenes políticos, los grados de dependencia y soberanía de los países, y de cuán arraigadas sean las territorialidades indígenas y su cemento social (TOLEDO, 2005, p.83).

Seguindo nessa reflexão, faz-se necessário descrever brevemente a relação entre alguns conceitos como território, autonomia, direitos humanos e globalização neoliberal, para contextualizar a análise comparativa sobre o tratamento dado pelos governos chilenos em diferentes etapas históricas à questão Mapuche. Nesse sentido, refletiremos sobre como é visto o território em tempos da globalização neoliberal e como esse processo de expansão do capitalismo afeta de forma diferente os territórios.

De acordo com Toledo (2005), a globalização econômica, com sua dinâmica de espaço e tempo teve como característica a capacidade de modificar incessantemente as territorialidades. Isso é algo novo, destaca esse autor. Esse

4 Lonkos é denominação dos chefes das comunidades Mapuches.

processo não é simplesmente uma conspiração dos neoliberais, é também algo endógeno a sua dinâmica.

Si las territorialidades son constitutivas de lo social, parte de la explicación de esa capacidad destructiva de colectivos sociales se encuentra no en un programa premeditado en un escritorio corporativo, sino en esa incesante (des/re)territorialización de economías, sociedades y poder, que sería uno de los aspectos distintivos de la globalización económica en estado puro (TOLEDO, 2005, p.83).

É válido assinalar que cada contexto histórico, político, social e cultural permitirá um impacto territorial diferenciado, fruto da globalização neoliberal, o que retira o sentido determinista desse processo. Assim, os direitos indígenas ganharam maior relevância nas últimas duas décadas devido a dois fenômenos estreitamente relacionados: a derrota do campo socialista em finais da década de oitenta e início de noventa e a consolidação das políticas neoliberais em nível mundial. Nesse contexto, a questão indígena ganhou uma nova dimensão e relevância, dentro e fora do país.

Desde então, prevalece o enfoque econômico, ou seja, na literatura sobre territórios indígenas e globalização, um dos fenômenos que tem recebido maior atenção é a intervenção das empresas transnacionais, via megaprojetos e encaves em áreas indígenas, procurando bioprospecção, exploração de minérios, hidrocarbonetos, represas, etc., amparada em regimes internacionais de livre comércio, autônomos em relação ao regime internacional de direitos humanos. É o rosto visível dos impactos espaciais da globalização.

Em relação ao tema dos direitos humanos e do reconhecimento das demandas dos povos indígenas, o contexto neoliberal não foi o mais indicado para obter conquistas. De fato, o denominado pensamento único limitou muito essas demandas, provocando a reação ao paradigma neoliberal, que elimina o espaço para o reconhecimento da diferença. Talvez por isso, a consolidação do neoliberalismo, a partir da década dos noventa, provocou uma eclosão de movimentos indígenas cada vez mais fortes, favorecendo a visibilidade do protagonismo dos que compõem essas coletividades, tais como os Mapuche. Para alguns estudiosos, o que agora se apresenta, sem nenhum exagero, deve ser visto como uma resistência a uma conjuntura histórica semelhante àquela dos primeiros anos da conquista. Isto porque, nos últimos anos, têm desaparecido mais etnias e culturas que em todo o século passado (DIAZ POLANCO, 2005).

Um aspecto interessante sobre o tema do lugar dos direitos indígenas na sociedade diz respeito à intervenção que os liberais clássicos e seus mais atuais seguidores, os neoliberais, têm realizado no sentido de apresentar o tema dos direitos humanos de forma fragmentada e hierarquizada. Nesse sentido, apenas os chamados direitos civis e políticos seriam fundamentais ou universais, enquanto os direitos econômicos, sociais e culturais são colocados no âmbito da particularidade. Isso levaria a uma contradição cultural: a que se dá entre a particularidade étnica e a universalidade. Haveria uma compatibilidade problemática entre os direitos étnicos, colocados pela ideologia liberal no âmbito da particularidade, por uma parte, e os direitos individuais ou cidadãos, colocados no terreno da universalidade. Esta alocação interessada, do universal e do particular, permite verificar que o universalismo liberal opera como um particularismo, cuja peculiaridade consolida-se precisamente em sua pretensão de ser universal.

Conseqüentemente, desvincular a vertente socioeconômica de uma política da identidade é tão incorreto como deixar de lado o reconhecimento. A autonomia é uma política da identidade, que busca articular as mudanças estruturais para perseguir a igualdade e a justiça com as mudanças socioculturais, para estabelecer o reconhecimento das diferenças e anular todo gênero de subordinação, exclusão ou discriminação dos grupos identitários. Particularmente, aos povos indígenas, entre os grupos identitários, vêm sendo limitado e negado drasticamente os direitos socioculturais, que são sempre relegados a um segundo plano em relação aos considerados pelo liberalismo como fundamentais (DIAZ POLANCO, 2005).

A dissociação tem o efeito de realçar o viés individualista dos direitos e romper o eixo social que cruza transversalmente os mesmos. Ao final, os únicos verdadeiros direitos terminam sendo os civis e políticos, enquanto que os demais são apresentados como desejos pouco realistas e moralmente não exigíveis. Todo aquele que se afasta de tal universalidade e explora outros caminhos, buscando formas mais justas de organizar os grupos humanos, a fim de acrescentar as liberdades reais de todos, a solidariedade e o bem-estar da coletividade, é um violador dos direitos humanos (DIAZ POLANCO, 2005).

O que se faz necessário é definir uma política progressista da identidade que garanta a articulação das mudanças estruturais, para alcançar a igualdade e justiça, por um lado, com as mudanças socioculturais, para estabelecer o reconhecimento das diferenças e banir as desigualdades que diminuem e desrespeitam os grupos identitários (DIAZ POLANCO, 2005).

## Políticas públicas e etnicidade Mapuche

Há mais de 40 anos atrás, Bachrach e Baratz mostraram que não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública (SOUZA, 2006, p. 24).

Uma primeira aproximação ao tema das políticas públicas passa pelo reconhecimento de sua natureza multidisciplinar, o que nos convoca para outros campos do saber, tais como a ciência política, a sociologia, a economia e a antropologia. De acordo com Souza (2006), a repercussão que têm as políticas públicas na economia e nas sociedades leva a explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade, permitindo avanços teóricos e empíricos dessa área de estudo. A autora descreve a política pública como o campo do conhecimento que busca, simultaneamente, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo das atividades que estão sendo desenvolvidas (variável dependente).

Cabe destacar que o governo mantém, ainda, a prerrogativa legal para formular as políticas<sup>5</sup>, embora nas últimas décadas, no contexto neoliberal, tenha sido colocada em questão a capacidade das instituições governamentais de implementarem essas ações.

Faz-se necessário distinguir algumas dimensões que condicionam a elaboração de políticas públicas para poder entender e analisar o tema deste trabalho. Adotando a perspectiva de Toledo (2005), vejamos algumas dessas dimensões, que estão mutuamente relacionadas:

- a) Dimensão simbólica conceitual: momento onde se constroem socialmente os problemas, se explicitam as demandas, se elaboram discursos públicos, apoiados em determinados valores, marcos de sentido e sistemas de crenças da sociedade;
- b) Dimensão substantiva: é a fase onde se tomam decisões, formulam-se as políticas propriamente (que podem ser leis, programas, ações) e ocorrem as negociações de conteúdos e opções de fundo e se formalizam através de decisões juridicamente respaldadas;
- c) Dimensão operativa: é a etapa de implementação da política já decidida, em que se põem em marcha os mecanismos de produção de serviços, programas e projetos.

5 Daí decorre o nome de política pública.

Estas dimensões servirão de norte para avaliar a eficácia e as limitações das políticas públicas desenvolvidas pelos três períodos de governos chilenos analisados nesta produção, para responder as demandas dos povos indígenas.

Em relação às três dimensões em que operam as políticas públicas, os movimentos indígenas na América Latina tiveram sucesso na dimensão simbólica por terem conseguido legitimar e inserir a sua problemática na agenda da sociedade e do Estado, criando novos marcos de sentido e linguagem (direitos indígenas, territórios, autonomia, etc.). Porém, não existe a mesma convicção em relação ao desempenho dos movimentos, lideranças e organizações indígenas nas outras duas dimensões: substantiva e operativa. Nesse sentido, esses grupos teriam deixado um amplo espaço de ação para que o Estado e os atores sociais, com os quais competem, possam desvirtuar, bloquear, postergar ou anular as políticas de direitos indígenas, seja no momento das definições ou nas fases de implementação. Entre os motivos para esse fracasso estariam o desconhecimento, a incompetência, a ingenuidade ou a fraqueza da força política e a carência de recursos. Portanto, os processos de policy making das questões indígenas contemporâneas nos estados latino-americanos são um tema pendente a investigar, nas dimensões substantivas e operativas.

A perspectiva instrumentalista e mobilizacionista da etnicidade evidenciam que a identidade étnica é acionada tendo em vista a conquista de poder político e dos bens econômicos (COHEN, 1969). O caráter dinâmico do capitalismo, com a criação do Estado nacional faz com que a identidade étnica seja construída e transformada na interação de grupos sociais, por meio de processos de exclusão e inclusão, evidenciando nitidamente uma reação à condição favorável ou não à dominação (POUTIGNAT e STREIFF-FENART, 1997).

Os grupos étnicos têm demonstrado nos processos violentos de exclusão que a politização da etnicidade desempenha um papel de resistência às estruturas de dominação, por onde a consciência étnica e a posição frente à situação de contato tem sido de grande valor estratégico aos seus interesses. Desta constatação decorre a posição teórica da etnicidade, que aborda a situação do colonialismo interno, que surge para refletir as sociedades industriais contra a discriminação e desigualdades de grupos que buscam reverter uma lógica de dominação (STAVENHAGUEN, 1996). Neste sentido, são significativas as sociedades que concernem a “resistência”, a “construção de autonomias” dos grupos e as organizações étnicas dentro do Estado-nação, assim como a criação de vínculos com os movimentos e forças étnicas nacionais e internacionais pela luta por seus direitos (GONZÁLEZ CASANOVA, 1963).



Em situações de conflito entre grupos étnicos, a etnicidade pode ser percebida como uma crítica às estruturas coloniais internas que prevalecem desde o domínio colonial. É uma estratégia de defesa dos “povos originais” que habitam num território sem governo próprio. Torna-se resistência frente às elites das etnias dominantes que procuram exercer o poder jurídico e administrativo sobre as minorias indígenas (DÍAZ POLANCO, 1987).

Nessa direção, a análise das situações do processo de transformação sócio-espacial dos grupos indígenas e a luta pela reconstrução identitária revela-se muito útil para a reflexão da complexidade do contexto e dos conflitos presentes nos dias atuais, pois permite reconhecer, concomitantemente, as minúcias políticas do processo e os desdobramentos dos conflitos.

## **Os governos Allende, Pinochet e a nova democracia frente à questão Mapuche**

Pode-se afirmar que até a chegada de Salvador Allende ao governo, pouco foi feito pelos governos anteriores para devolver a terra que tinha sido usurpada dos Mapuche. Durante o governo Jorge Alessandri (1958-1964), embora tenham sido criados juizados especiais sobre assuntos territoriais, na prática, muito pouca terra foi devolvida.

A frustração de muitos Mapuche diante desta situação resultou na constituição das primeiras “tomas” (ocupações). Em 1962, a Lei de Reforma Agrária foi introduzida, mas esta estabelecia que terra usurpada dos Mapuche antes de 1946 seria utilizada para uso público. Durante o governo de Eduardo Frei (1964-1970), que antecedeu o de Allende, os Mapuche tiveram acesso a créditos; em 1967, houve uma nova Lei de Reforma Agrária que levou à expropriação de terras de grandes fazendeiros, porém isso ocorreu, principalmente, nas regiões centrais. O número de “tomas” se incrementou nesse período, não somente por parte das comunidades Mapuche, mas também por parte dos camponeses.

Foi durante o governo de Allende (1970-73) que o número de “tomas” realmente cresceu. Em 1972, a lei nº 17.729 foi aprovada, estabelecendo normas para a proteção das terras indígenas e criando o Instituto de Desenvolvimento Indígena, autorizando essa organização a expropriar terras privadas para benefício das comunidades Mapuche. Entre 1972 e setembro de 1973 (mês do golpe contra Allende), mais de 70.000 hectares foram transferidos às comunidades Mapuche. Em contraste com a legislação

anterior, a divisão do território da comunidade seria só permitida se 100% dos membros da comunidade estivessem de acordo.

Mesmo com essas mudanças realizadas no governo Allende, pode ser dito que o enfoque que tiveram as reformas que garantiram mais terra para os Mapuche foi mais classista do que étnica. Desta forma, os Mapuche foram tratados como membros do proletariado rural e não um grupo étnico separado.

Um problema recorrente nas políticas públicas de todos os governos chilenos tem sido tratar os Mapuche como recipientes das mesmas em lugar de protagonistas. Centralizadoras do poder do Estado, elas não reconhecem a autonomia indígena. A exceção foi um programa na área de saúde que foi mais participativo, baseado na contribuição que a sabedoria Mapuche poderia fazer à sociedade chilena como um todo. Estamos nos referindo ao Programa de Saúde Intercultural que foi implementado por uma equipe médica do governo Allende e que incluía membros Mapuche na área de Malleco e Cautín. Ele combinava avanços da medicina ocidental com elementos da medicina ancestral Mapuche, enfatizando o papel do “*machi*”<sup>6</sup> no processo curativo. A natureza progressista desse programa fica mais evidente quando vemos a atitude tomada por Pinochet e seus principais colaboradores contra o programa.

A política em relação aos Mapuche mudou radicalmente com a chegada dos militares ao poder. Depois do golpe de Estado, em 11 de Setembro de 1973, a equipe de saúde intercultural foi cruelmente perseguida, pois os golpistas consideravam que a atividade que eles desempenhavam era altamente subversiva. Avaliavam que se alguns profissionais esquerdistas estivessem trabalhando com os Mapuche, o setor mais marginalizado na sociedade chilena, isso poderia ser apenas com a intenção de fomentar a revolta contra o nascente regime ditatorial.

O programa de saúde intercultural foi apresentado então como parte de um complô para assassinar membros das forças armadas, o chamado Plano Zeta, que se tornou o motivo oficialmente alegado por Pinochet para o golpe. Com ele, a contra-reforma agrária teve início. A ideologia neoliberal começou a ser executada com o retorno de terras que tinham sido expropriadas aos seus proprietários anteriores. Também foi emitido o decreto lei nº 701/1974, autorizando a Corporação Nacional Florestal (CONAF) a oferecer subsídios para a expansão florestal e para transferir terras ocupadas por comunidades Mapuche às firmas florestais.

Em 1978, com os decretos nº 2.568 e 2.750, investiu-se na transformação da propriedade comunitária em propriedade privada. Esta mudança passou a

<sup>6</sup> Autoridade religiosa, conselheira e protetora do povo Mapuche. Nos dias de hoje, é proporcionalmente reduzido o número de homens que assumem a função de Machi, sendo o cargo quase sempre ocupado por uma mulher.

ser efetivada por meio da solicitação de apenas um membro da comunidade. Contando com este pedido, os títulos coletivos foram convertidos em individuais e a proteção do território indígena foi perdida. Como resultado, cerca de 1.600 comunidades foram divididas e 63.600 títulos de propriedades individuais foram outorgados sobre 315.000 hectares.

Essas reformas foram adotadas em poucos anos. O terror chegou imediatamente. A chamada “Caravana da Morte”, encabeçada diretamente por Pinochet, no caso de Temuco, em outubro de 1973, reprimiu duramente e assassinou muitos esquerdistas e índios Mapuche acusados de extremistas. Em 12 de setembro de 1978, após um forte período de repressão por parte da ditadura, os Mapuche criaram os Centros Culturales Mapuche, como resposta ao decreto nº 2.568 do governo de Pinochet, que mudava a propriedade comunitária para propriedade privada e a vinculava à Igreja Católica.

É justo registrar que essa reação à ditadura não foi unânime. Alguns grupos Mapuche e indivíduos pertencentes a essa etnia apoiaram Pinochet. Apesar de sua violenta perseguição contra os Mapuche, Pinochet recebeu em 1986 (ano de um atentado contra sua vida que quase bem sucedido) o toki kurá (pedra do comando), presenteado a ele no “Cerro Ñielol”, em Temuco, outorgado por membros dos Mapuche que o apoiavam. No plebiscito de 1988, momento em que o ditador foi derrotado em sua intenção de se manter no poder, o sim à permanência de Pinochet obteve a maioria dos votos em algumas regiões habitadas por Mapuche.

Alguns analistas explicam que o apoio de alguns indígenas a Pinochet está relacionado a questões funcionais ou táticas, o que inclui algumas conquistas materiais, como acesso à eletricidade, obtenção de títulos de propriedade de terras, embora não na condição de comunidade indígena. Também não pode ser negada a existência de indivíduos e grupos Mapuche conservadores.

Após a ditadura veio a nova democracia, constituída pelos Governos da Concertação. Concertación é o nome dado a um grupo de partidos políticos que se formou após o plebiscito realizado pelo governo de Pinochet e que estabeleceu o retorno à democracia. O Partido Socialista (PS), o Partido por la Democracia (PPD), o Partido Demócrata Cristiano (DC) e o Partido Radical Social Demócrata (PRSD) formavam este grupo.

A Concertación está na presidência do Chile desde 1990, ou seja, desde a redemocratização os presidentes eleitos fazem parte desta aglomeração partidária. Além de Aylwin, foram eleitos Eduardo Frei Ruiz-Tagle,

Ricardo Lagos e Michelle Bachelet. Esses governos caracterizam-se pelo estabelecimento de uma aliança estratégica com os diferentes grupos e elites econômicas do Chile. Entre as elites aliadas, incluem-se muitos que colaboraram com a ditadura. Para defender sua propriedade e privilégios econômicos, algumas pessoas adotam essa posição. Neste grupo também está presente o novo empresariado chileno e os liberais, que juntamente com os demais, impõem o modelo econômico e político neoliberal.

Cabe destacar que o capitalismo global dominou os interesses dos governos da Concertação, em detrimento do interesse pelo desenvolvimento das comunidades e combate à pobreza. Nesse sentido, o primeiro governo da transição democrática chegou a firmar acordos com empresas privadas, aprovando a construção, em 1990, de centrais hidroelétricas em território Mapuche, mesmo diante da oposição e resistência desses.

Em 1989 tornou-se público o projeto da Endesa de construção da Central Hidrelétrica Pangué e de outras cinco centrais: Ralco, Llanquén, Aguas Blancas, Huequecura y Quitramán, com dinheiro do Banco Mundial, BID, entre outros. Os encaminhamentos foram dados, mesmo sem contar com a aprovação dos estudos de impacto ambiental exigidos pela própria legislação chilena e pelas agências internacionais de meio ambiente.

Opondo-se a essa construção, houve a mobilização das comunidades Mapuche do Vale do Alto Rio Bio-Bio, que realizaram uma assembléia comunitária. Contando com a participação das comunidades de Callaqui, Pitril, Cauñicú, Malla Malla, Trapa Trapa, Quepuca Ralco y Ralco Lepoy, este momento resultou na efetivação de ações judiciais em tribunais de direitos territoriais. Desconsiderando os interesses indígenas, o tribunal de apelações emitiu um acordo para que a construção da Central Pangué fosse realizada.

Em meio aos conflitos gerados por grandes projetos econômicos, os governos da Concertação adotaram iniciativas visando o controle das comunidades Mapuche. Criou o Conselho Nacional Indígena (CONADI) e o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA)<sup>7</sup>. O CONADI tinha como missão respeitar, proteger e promover o desenvolvimento indígena, das famílias e das comunidades e o CONAMA visava a adoção de medidas adequadas para proteger as terras indígenas, velando pelo seu equilíbrio ecológico. Esses organismos têm sido determinantes na construção das mega-represas, que resultam em conseqüências catastróficas para o território Mapuche. A atuação destes conselhos vem produzindo uma forma de etnocídio da comunidade, pois obriga o abandono da terra indígena.

7 Comisión Nacional del Medio Ambiente de Chile, uma instituição criada pelo Estado para analisar os grandes projetos econômicos na área de energia e exploração dos recursos naturais, madeira e água.

Decorrente da truculência empresarial, vinculada com as esferas de governo, a implementação de políticas públicas por meio dos conselhos gerou um conflito social, étnico e ambiental complexo, onde confluem os ecologistas e indígenas. Para agravar a situação, nos acordos de negociação, criaram a Fundação Pehuen, através da empresa chilena pública ENDESA<sup>8</sup>, privatizada no governo de Pinochet, para atenuar os impactos da construção das centrais hidrelétricas. Embora tenha sido criada com o objetivo de realizar programas e ações que melhorassem as condições socioeconômicas dos indígenas, as ações assistencialistas dessa fundação foram denunciadas pelos Mapuche como sendo responsáveis pelo aumento da pobreza entre as comunidades indígenas.

La electricidad que se generaría beneficiaría a una elite industrial, agrícola y comercial de los polos desarrollados de consumo en el país, (para alimentar, entre otras futilidades, los miles de televisores encendidos en las grandes tiendas y probablemente para vender a Argentina. Respecto de los pewenche, el objetivo es integrarlos a su desarrollo y convertirlos en consumidores de algo que no necesitan. “Para qué quiero otra luz yo, la única que quiero es la luz del sol” -palabras de Nicolasa Quintremán (ENCUENTRO PUEBLOS INDIGENAS, 2007).

É válido ressaltar que o imaginário do desenvolvimento e da identidade dos Mapuche não inclui a instalação de uma barragem sobre suas terras, principalmente porque elas resultam em perdas territoriais. Ao contrário, o que eles anseiam é expandir seus territórios para aumentar a massa do gado, a colheita de pinhão, para expandir as culturas anuais e permitir a instalação de novas famílias, para gerir e explorar os recursos naturais e paisagísticos sob seu controle e adaptar tecnologias necessárias para tornar mais eficiente a produção, em estreita ligação com a preservação do meio ambiente. Procuram, ainda, manter a língua, a cultura e a visão do mundo, que se manifesta no habitat, possibilitando a preservação do território ancestral. Visando este fim, os Mapuche lutam e reivindicam a devolução de suas terras. Por meio da organização social e política defendem a unidade do povo Mapuche e procuram pressionar as instituições nacionais e internacionais, a fim de assegurar os direitos indígenas.

Expresamos tajantemente que no participaremos en el proceso de “participación ciudadana” que realiza la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) en el marco de la tramitación del Estudio de Impacto Ambiental

8 A ENDESA, como empresa privada, busca gerar ainda mais energia para vender e assim maximizar o lucro de seus acionistas. Além do mais, pode vender as centrais hidrelétricas quando o julgue economicamente favorável. Isso aumenta a não responsabilidade pelas represas que são um estoque de capital importante.

presentado por Celulosa Arauco y Constitución. En efecto, este procedimiento corresponde a otro de los tantos espectáculos de “participación” que acostumbra levantar el gobierno en Chile y que de acuerdo a las declaraciones hechas por los propios funcionarios de CONAMA “no posee un carácter vinculante” que considere la oposición de nuestras comunidades a la construcción de un sistema de desechos tóxicos al mar en la Bahía de Maikillawe. Este proceso no cumple con los términos y objetivos que establece el derecho internacional y los instrumentos ratificados y vigentes en Chile en materia de consulta y participación indígena. (DECLARACION PUBLICA COMUNIDADES INDIGENAS, 2009).

## Refletindo sobre as políticas públicas dos governos chilenos

As políticas públicas, do ponto de vista da teoria mobilizacionista da etnicidade, permite perceber como o poder político do Estado chileno usurpou, em grande parte, o território dos Mapuche, visando bens econômicos e instrumentalizando os interesses públicos e privados. Na maioria das vezes, as ações adotadas favoreceram a ampliação da dominação política e territorial. Através da inserção de mudanças no setor produtivo, favoreceram-se os interesses das elites públicas e privadas, através da apropriação dos mecanismos legais do Estado de direito. Investiu-se na forte urbanização e industrialização nacional, que criou os espaços para uma assimilação e aculturação dos costumes e tradições do povo Mapuche.

Verifica-se que os órgãos públicos criados pelos governos chilenos, em vez de fortalecer as reivindicações indígenas, têm exercido a função de minimizador do conflito histórico que envolve o território Mapuche. Vêm, desta forma, exercendo o papel de mediação dos interesses da segurança nacional e têm contribuído para a divulgação da idéia de que os Mapuche são violentos, terroristas e, sobretudo, que devem recuperar suas tradições, contudo, sem necessariamente recuperarem suas terras originárias.

Em relação ao caso Mapuche constata-se que a terra é um dos elementos centrais do conflito étnico. Neste sentido, percebe-se que tanto as tradições como a organização social indígena está cosmologicamente ligada ao território. Os governos chilenos têm se esforçado para desarticular o apego e o zelo

dos Mapuche por seu território. Neste caso, a emissão de títulos individuais é uma tentativa mais evidente de afetar o sentido coletivo do uso da terra, que faz parte da tradição e organização da sociedade Mapuche. Este sentido além de estar intimamente relacionado à própria existência deste povo, é conduzido pelas divindades e ancestralidades que nelas residem.

Destacamos que no governo socialista de Salvador Allende (1970-1973) aconteceu uma tentativa de respeito ao povo Mapuche, no sentido de atendimento de demandas territoriais históricas. De fato, até a chegada deste governo, pouco foi feito pelos anteriores mandatários para devolver a terra indígena usurpada. Contudo, foi durante o governo de Allende que o número de “tomas” cresceu de maneira exorbitante. Isto nos leva a crer que sem a pressão dos Mapuche, esse governo teria muito mais dificuldade de implementar e justificar as políticas que deram cumprimento ao programa da “Unidad Popular”, especificamente o capítulo relativo à questão indígena. Deste episódio fica a lição que os movimentos sociais não podem arrefecer ou serem usados pelo governo tido como aliado. Pelo contrário, eles devem incrementar e aprofundar suas reivindicações, aproveitando o contexto favorável.

Como já afirmamos anteriormente, as políticas públicas de todos os governos chilenos tratam com recorrência os Mapuche como depositário das ações desenvolvidas. Centralizadas no poder estatal, as atividades desconsideram o protagonismo e a autonomia dos indígenas. Outro problema evidenciado é que os Mapuche nunca foram tratados como um problema étnico. Os procedimentos adotados nos três governos aqui analisados, inclusive o governo socialista de Allende, evidenciam a predominância do aspecto econômico e classista. Isso significa que a questão étnica não foi reconhecida e tratada adequadamente.

**ABSTRACT:** Chilean public policy today is highlighted by the efficient actions for eradication of poverty, illiteracy and a balanced economic development. However, in relation to the Mapuche people in these last three decades, has been different; it strengthen the control of economic power for entry of foreign investment deepening organizational fragmentation and the exodus of the indigenous population to the chilean capital, Santiago. Worsen so the chances of survival of Mapuche families in their land. Based on this reality this work examines from a comparative perspective treatment given by three Governments ideologically different to the problem of the Mapuche people: the Socialist Allende in early 1970s until 1973, followed by the dictatorship of Pinochet and of democratic Governments that have replaced it. Trying to show how these policies have evolved, what their differences and similarities taking backdrop of the situation of domination and expropriation of Mapuche land and the attitudes of people in terms of reorganization and resistance from reality of the contemporary world characterized by the domain of neoliberalism, although in crisis, and the fight for the defense of natural resources.

Artigo

Recebido: 21/07/2010

Aprovado: 30/08/2010

**Keywords:**

**Mapuche, public politics, indigenous resistance.**

## Referências

BARTH, Frederik. Os grupos étnicos e suas fronteiras. In: POUTIGNAT, Philippe e STREIFF-FENART, Jocelyne (Orgs). Teorias da Etnicidade. São Paulo: Ed. Unesp, 1997 [1969], p. 25-67.

COHEN, A. Custom and Politics In Urban Africa. London: Routledge and Kegan Paul, 1969.

DECLARACION PUBLICA COMUNIDADES INDIGENAS contra empresa de Celulose chilena. 2009. Disponível em: <http://www.elranco.cl/2009/04/caso-ducto-celco-comunidades-lafquenches-declaran-invalido-proceso-de-participacion-ciudadana-y-se-marginan-de-el/>. Acesso em: 10 jun 2009.

DÍAZ POLANCO, H. Etnia, nación y política. México: Editor Juan Pablos, 1987.

\_\_\_\_\_ Los dilemas del pluralismo. In: DÁVALOS, Pablo. (org.). Pueblos Indígenas, Estado y democracia. Buenos Aires: CLACSO, 2005, p. 43-66.

ENCUENTRO DE PUEBLOS INDIGENAS DE AMERICA. México, outubro 2007. Disponível em: <http://www.serindigena.cl/territorios/recursos/biblioteca/documentos/pdf/pewenche.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2009.

GONZALEZ CASANOVA, Pablo. “Sociedad plural, colonialismo interno y desarrollo” em América Latina. Revista do Centro Latinoamericano de Ciencias Sociales (México). Ano VI, nº 3, julho-setembro 1963.

ORTIZ, Contreiras V. Etnopolítica, territorialização e história entre os Mapuche no Chile e os kaiowá-guarani no Brasil: um estudo comparativo. Campinas: Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social/UNICAMP, 2008 (Dissertação de Mestrado).

POUTIGNAT, P e STREIFF-FERNART, J. Teorias da Etnicidade. São Paulo: UNESP, 1997.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias. Ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

STAVENHAGUEN, R. Conflictos étnicos y estado nacional. México: Siglo XXI, 1996.



TOLEDO, V. Políticas indígenas y derechos territoriales en América Latina (1990-2004). ¿Las fronteras indígenas de la globalización?. In: DÁVALOS, Pablo (org.). Pueblos Indígenas, Estado y democracia. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

TOLEDO, V. Prima Ratio. Movilización Mapuche y política penal. Los marcos de la política indígena en Chile 1990-2007. In: OSAL/Buenos Aires: CLACSO. Ano VIII, nº 22, set. 2007, p. 253-275.