

INTRODUÇÃO

A história das relações, Estado/índio do Brasil, ainda que tenha uma dinâmica que nos permite caracterizar momentos específicos nessas relações, permaneceu invariável ao longo destes 4 séculos. E o que define tal constância são alguns princípios orientadores da ação do Estado com relação às sociedades indígenas, princípios estes que podemos chamar, sem exagero, de colonialistas. São eles:~

1º) uma política de extermínio ou de integração assimilacionista, onde os índios e as sociedades indígenas foram encarados ou como empecilhos à plena ocupação de um espaço economicamente cobiçado pela sociedade nacional - e, neste caso, o extermínio foi praticado sob recomendação régia e imperial - ou como entraves que deveriam ser reduzidos para posterior "educação", que visava transformá-los em cidadãos-produtores, sem direitos especiais. As vozes que se levantaram contra a prática do extermínio físico ao longo da nossa história (Antônio Vieira, José Bonifácio, Rondon - para ficarmos nas mais expressivas) não foram contudo suficientemente fortes, e nem suficientemente críticas para, além de garantir a sobrevivência física, pensar e indicar alternativas que recolocassem o problema da garantia da sobrevivência cultural das sociedades indígenas. O fato é que o Estado (da colônia à República) sempre tentou manobrar o destino das populações indígenas nacionais no terreno limitado pelo extermínio puro e simples e pela proteção física para posterior assimilação. (O próprio texto do Estatuto do Índio não faz senão reformar alguns princípios liberais e humanísticos já fixados na tradição brasileira sem contudo deixar de fixar que o destino das populações indígenas é a sua "integração à comunhão nacional");

2º) uma política de terras, decorrente da política assimilacionista, que nunca reconheceu o direito dos povos indígenas ao seu território, encarando-o sempre como concessão do Estado, terra pública passível de negociação visando os interesses nacionais - em detrimento da ótica própria que as socie

dades indígenas tem do seu uso. Na verdade, ao longo da história, o Estado brasileiro tem dado prioridade às ações que visam minar a resistência dos grupos indígenas que são capazes de oferecer maior resistência ao projeto de incorporação de terras ao patrimônio nacional;

39) uma política de reconhecimento oficial de identidade indígena - coerente com sua proposta de integração do índio, o Estado reconheceu e reconhece a identidade daquele segmento indígena que manteve suas formas tradicionais de organização social e manifestação cultural, apesar de orientar seus esforços na tentativa de superar este "estágio", quando então, enfim cidadãos, se lhes procura retirar a condição legal de índios, abandonando-os a sua própria sorte para que sejam absorvidos individualmente pela sociedade envolvente.

Na verdade, o Estado brasileiro sempre atribuiu-se o direito de decidir soberanamente sobre o destino das sociedades indígenas, seus bens, seus territórios. Em nenhum momento da história do país os índios foram ouvidos sobre estas decisões.

Contudo, a crescente mobilização política dos índios em torno dos seus direitos, ao longo dos últimos dez anos, tem revertido este quadro. Apesar da FUNAI, neste período, ter tentado por todos os meios bloquear aquela mobilização, espaços políticos importantes foram conquistados pelos índios tanto ao nível de representação na cena política brasileira (eleição de Mário Juruna) como no interior do próprio órgão federal de assistência ao índio..

Ao longo destes últimos anos ficou patente aos olhos de todos, que os interesses das comunidades indígenas iam em direção contrária a política levada pelo órgão tutor, gerando sucessivas crises, expressas nas constantes mudanças de sua administração. Durante os governos autoritários, a direção da FUNAI recorreu a uma interpretação distorcida do exercício da tutela, procurando transformar um instrumento de defesa dos interesses das comunidades indígenas em uma camisa de força para limitar a capacidade de articulação e mobilização política das mesmas.

A nosso ver qualquer iniciativa oficial tendente a corrigir as distorções, descritas acima, na relação Estado/Sociedades Indígenas deve, obrigatoriamente, partir do reconhecimento, por parte do Estado, de que o Brasil é uma Nação pluralista e multiétnica além de efetivar algumas medidas imediatas, quais sejam:

1a) revogação dos Decretos de nº 88.118, que criou o Grupo Interministerial para aprovação de propostas de áreas indígenas e o de nº 88.985, que regulamenta a mineração em territórios indígenas;

2a) tornar sem efeito as Exposições de Motivo Ministerial nº 062, que visa estabelecer uma sistemática para operacionalização e agilização da análise de glebas destinadas a grupos indígenas, bem como o tratamento a ser dispensado aos ocupantes nacionais de áreas indígenas, e a de nº 055, que regulamenta a ação policial em áreas indígenas;

3a) assegurar o comprometimento do Governo como um todo, no cumprimento do art. 198 da Constituição, da Lei 6.001/73, Lei 5.371/67, respaldando a ação da FUNAI como instituição governamental encarregada de executar a política indigenista;

4a) encaminhamento ao Legislativo por parte do Poder Executivo de projeto de lei propondo a desvinculação da FUNAI do Ministério do Interior, vinculando-a diretamente à Presidência da República;

5a) assegurar uma maior participação financeira e de apoio técnico de Ministérios, Secretarias Estaduais e Municipais, que tenham atividades afins àquelas exercidas pela FUNAI.

As obrigações básicas da FUNAI, enquanto órgão tutor, são a garantia, através da demarcação, das terras indígenas e a prestação de serviços de assistência. Dentro desta perspectiva apontamos algumas diretrizes:

1a) Com Relação à Demarcação das Terras Indígenas

Nos termos da legislação em vigor, compete à Fundação Nacional do Índio, garantir aos índios a inalienabilidade e a posse permanente das terras que habitam.

Entretanto, a temática indigenista, é plena de conflitos reais potenciais, já que engloba interesses antagônicos. É tanto, que a demarcação das terras indígenas, como medida mais urgente e

importante da ação indigenista, ainda se nos afigura distante, mesmo sete anos após o prazo legalmente estabelecido para a sua conclusão, conforme o art. 65, da Lei 6.001, de 1973.

A violação dos direitos dos índios tem-se mostrado tão drástica, que organismos internacionais, vêm condicionando a liberação de financiamentos governamentais, a um mínimo de atenção e respeito ao problema das terras indígenas.

Tal situação não pode perdurar, pois sobrepondo-se as opiniões e aos interesses pessoais ou setoriais, estão e deverão estar, o mandamento constitucional, o texto legal e os acordos internacionais, firmados pelo Brasil.

O procedimento administrativo, estabelecido pelo Decreto nº 88.118, de 1983, para a demarcação das terras indígenas, revelou-se na prática, como mais um mecanismo protetador, na angustiante tarefa de regularização daquelas terras. Basta lembrar, que das 55 propostas encaminhadas ao Grupo Interministerial mencionado no parágrafo 3º do artigo 2º daquele Diploma, apenas 15 foram aprovadas.

Em tal ritmo, e considerando o grande número de áreas a serem definidas, estaríamos na realidade, contribuindo para o agravamento das constantes tensões sociais, nas mais diversas regiões do País, como cotidianamente estamos presenciando.

No que se refere à grave e delicada questão da presença de não-índios em terras indígenas, pelos aspectos que envolve, ressaltamos a preocupação de equacioná-la, sem traumas sociais, razão porque, não se pode prescindir do concurso do órgão fundiário com jurisdição na área, quer seja federal ou estadual, pois a paz social, deve constituir esforço de todas as esferas e níveis do Governo.

Diante do exposto, propomos:

1. que a FUNAI, através de seus técnicos, proceda os levantamentos e estudos, sobre a identificação e delimitação das áreas a serem demarcadas, contando para tanto com a colaboração de especialistas de outras instituições e/ou entidades;

2. que o Órgão Fundiário Federal ou estadual, sob cuja jurisdição esteja situada a área indígena, forneça todas as infor-

mações sobre a situação das terras e se comprometa com o reassentamento dos ocupantes não índios;

3. que a Diretoria do Patrimônio Indígena da FUNAI, examine a proposta de Delimitação, encaminhando-a à decisão final do Presidente do órgão tutelar;

4. que aprovada a proposta, o Presidente da FUNAI, expedirá Portaria, declarando a área como de posse indígena;

5. demarcada a área, será homologada pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, após o que, será levada a registro;

6. que sejam assegurados recursos específicos no orçamento da União para a efetivação da demarcação, regularização fundiária, reaviventação dos limites e vigilância das áreas indígenas;

2a) Com Relação à Assistência às Comunidades Indígenas

Considerando os diversos níveis, propostas de vida e óticas diferenciadas, elaboradas pelas várias comunidades indígenas, supor-se-ia formas específicas de tratamento a nível de assistência. Entretanto, tal política não vem sendo adotada, fazendo com que um único modelo seja aplicado a variadas etnias e grupos em estágios distintos de contacto com a sociedade nacional. Tal confusão faz com que grupos recém-contactados tenham o mesmo tratamento de grupos com alto grau de contacto, e culmina por provocar relações insatisfatórias que se apresentam para os últimos como formas paternalistas ou mesmo castradoras, tirando-lhes toda a autonomia e capacidade de auto-determinação no tocante a gerência de seus destinos. Criam-se, portanto, de forma arbitrária e violenta mecanismos de dominação e subordinação, quando na verdade o que se espera é promoção e estímulo a gerirem seus projetos de vida.

Consideramos que uma política de saúde, educação e desenvolvimento comunitário não pode ser pensada como oriunda de departamentos estanques, sem que haja uma postura interdisciplinar e o estabelecimento conjunto de formas complementares de ação, como ora acontece. A falta de um planejamento conjunto para parte dos técnicos responsáveis por tal política tem se refletido na falta de estabelecimento de metas prioritárias e estratégias comuns. A desarticulação faz com que muitas vezes, se estabeleçam contradições entre os objetivos estabelecidos. A ótica desenvolvimentista que rege os projetos de DC refletem-se, quase sempre, na criação

de dependências externas e até mesmo, nos casos de implantação da monocultura e mecanização exagerada, numa queda do padrão alimentar da população, além da violentação de suas formas tradicionais de organização econômica e social.

A política de saúde ora implementada pela FUNAI está orientada basicamente para a medicina curativa e atendimentos emergenciais, em detrimento de ações profiláticas e preventivas. Também a não incorporação de práticas de medicina nativa, deixa à margem conhecimentos seculares adequados à realidade concreta de cada grupo indígena.

Ignorando as especificidades, desrespeitando o direito a pluralidade cultural dos povos indígenas e não considerando as expectativas das comunidades, os projetos de educação desenvolvidos pela FUNAI tem meramente reproduzido os currículos tradicionais da sociedade nacional.

Diante desse quadro, propomos:

1. a implementação de políticas diferenciadas que levem em consideração a situação cultural do grupo, sua história de contacto e suas propostas de articulação com a sociedade nacional, distinguindo, na prática, o que seria uma política de assistência direta daquela de apoio às iniciativas das comunidades indígenas;
2. elaboração de programas globalizados de educação, saúde e projetos de desenvolvimento comunitário de forma a concretizar metas prioritárias, de acordo com as propostas das comunidades indígenas, articulando-se com outros órgãos, entidades e programas que estejam vinculados às comunidades indígenas;
3. a reformulação da política de saúde da FUNAI, orientando o seu planejamento para medidas preventivas e profiláticas de forma a reverter o atual quadro precário de atendimento;
4. implementação de estudos para valorização e incorporação de conhecimentos da medicina nativa às práticas curativas cotidianas.
5. maior destinação de recursos para a área de saúde;
6. a formação de uma equipe interdisciplinar dentro da Divisão de Educação, composta de: Antropólogo, Sociólogo, Etnohistoriador, Psicólogo, Linguísta e Técnicos em Educação; que estejam

familiarizados com a problemática da Educação indígena visando uma contínua orientação técnico-pedagógica e avaliação das atividades desenvolvidas pelas Regionais;

7. a revisão do orçamento da FUNAI no sentido de que a educação possa dispor dos recursos financeiros suficientes destinados à assistência indígena;

8. gestões junto ao MEC visando o estudo da proposta de reconhecimento de uma educação escolar específica para os povos indígenas. Deverão ser analisados os aspectos técnicos e legais que regerão a escola indígena, voltada ao atendimento adequado das comunidades, suas necessidades, seus anseios e seu envolvimento com a sociedade nacional.

reservado →

3a) Com Relação a Recursos e Orçamentos

Os recursos orçamentários alocados à FUNAI nos últimos anos não tem sido suficientes para prestar uma assistência digna às comunidades indígenas. Soma-se a isto o fato da distribuição da aqueles recursos sempre ter sido feita de forma aleatória, com grandes parcelas destinadas às atividades-meio invertendo a proposta fundamental do órgão, que é a assistência às comunidades indígenas. A distribuição desses recursos, a nível de assistência às comunidades, se processa sem que sejam obedecidos critérios que considerem distâncias geográficas, a população a ser atendida e grau de complexidade dos problemas específicos de cada área.

O número de comunidades indígenas assistidas, e mesmo assim precariamente, não representa, por outro lado, a totalidade da população indígena do país. Grupos arredios, não-contactados e não assistidos representam uma massa de indivíduos difícil até mesmo de avaliar e que exigiriam recursos específicos para a implantação de uma infra-estrutura mínima que lhes garantisse os direitos que a lei estabelece.

Voltamos a enfatizar que os recursos repassados à FUNAI sequer atendem aquelas solicitações mínimas encaminhadas anualmente, o que determina que programas tenham que ser interrompidos ou deixem de ser atendidas reivindicações básicas das comunidades criando animosidade e insatisfações destas para com a FUNAI.

Tal situação pode ser corrigida se forem adotadas as seguintes medidas:

1. dotar a FUNAI de recursos suficientes que lhe permita propiciar assistência digna às comunidades que já atende e que também lhe propicie estender tais benefícios, que são direitos legalmente reconhecidos, às demais comunidades ainda não assistidas;

2. fazer com que o atendimento a situações emergenciais, se dê através de recursos extra-orçamentários, que não comprometam o planejamento global de assistência a outras comunidades;

3. liberação regular das parcelas de recursos previstos e programados nos prazos estabelecidos de forma a não haver solução de continuidade no atendimento dos projetos elaborados;

4. que o Estado brasileiro, através do Tesouro Nacional, reconheça as suas obrigações para com as comunidades indígenas, arcando com as despesas referentes à administração do órgão tutor, enquanto os recursos destinados à assistência às comunidades partam de fontes outras como: loteria esportiva e loto - com fixação de um percentual fixo - incentivos fiscais etc.;

5. a dotação específica de recursos para a implantação de uma política de formação e aperfeiçoamento de recursos humanos de forma a termos uma mão-de-obra melhor qualificada e especializada à prestação de serviços a que o órgão se propõe,

4a) Com Relação à Administração

As sucessivas reformas administrativas internas da FUNAI, têm levado a mesma a uma centralização cada vez maior, em detrimento da participação do seu corpo técnico e dos próprios índios no planejamento de suas ações. Tal distorção refletê-se ainda na superposição de atividades a nível Central, que deixa de ser uma instância planejadora e normatizadora, em consonância com as especificidades das áreas, para envolver-se com a execução de suas ações, desprezando, dessa forma, a complexidade das diferentes etnias. Tal distorção entre planejamento e execução, acaba por criar um clima de tensão e insatisfação junto às comunidades, que culmina com o deslocamento de suas lideranças para o centro do poder decisório, onde o planejamento termina por ser atropelado pelas pressões pes-

soais de Índios.

A representação dessa estrutura centralizadora a nível da Sede, também se reproduz a nível regional (Delegacias) e local (Postos Indígenas), que, salvo a iniciativa de alguns indigenistas não garante um canal concreto de participação efetiva dos Índios na elaboração de projetos e no acompanhamento dos mesmos.

Em vista disto propomos:

1. a descentralização do poder decisório, fazendo com que o surgimento de propostas, elaboração de projetos e sua execução se realizem nas bases - comunidades indígenas - assessoradas pela equipe local e recebam o apoio necessário das unidades regionais e da sede, funcionando como órgãos viabilizadores das propostas apresentadas;

2. a criação de mecanismos concretos de participação dos Índios, a nível de Conselhos Regionais, sem que isso implique em vínculo empregatício com o órgão:

5a) Com Relação ao Quadro de Pessoal

A presença de uma política empreguista no quadro de pessoal da FUNAI, apresenta graves distorções que se refletem a nível do funcionamento do órgão. Observamos que grandes parcelas dos servidores encontram-se nas Sedes, enquanto que as áreas indígenas apresentam-se carentes de servidores qualificados para a execução da atividade-fim, que é a assistência direta às comunidades indígenas. A grande quantidade de funções gratificadas e Cargos de Confiança, com grandes discrepâncias salariais, por outro lado, criam não só insatisfações internas, como atuam como chamariz para os técnicos de outros órgãos, em detrimento da ascensão natural dos quadros internos. Tal política provoca, inclusive, interrupções e quebras na execução das propostas ou metas estabelecidas, já que cada grupo que aí se instala, além de não ter conhecimento aprofundado das questões inerentes aos cargos que ocupam, desconhecem, até mesmo, formas e procedimentos adequados para o trato com as lideranças indígenas com as quais convive. Consequentemente, critérios mais relevantes, como seleção por concurso público são abandonados. Também inexistente uma política de formação e reciclagem do Quadro de Pessoal.

Outro fato, decorrente da especificidade do órgão, é a ausência de especialização dos funcionários por etnias, o que muitas vezes determina atritos entre os servidores das áreas e as comunidades indígenas. A má distribuição dos funcionários existentes é outro fator a ser considerado, já que em determinadas áreas temos mão-de-obra ociosa e noutras carência absoluta.

Em vista disto propomos:

1. a avaliação do quadro de pessoal existente de forma a racionalizar a sua utilização, distribuição e adequação às suas especializações, além de prever a possibilidade de transferência para outros órgãos governamentais de servidores não ajustados às necessidades do órgão;

2. a consideração do caráter de excepcionalidade para a contratação de funcionários nas áreas de saúde, educação e frentes de atração, onde a carência é absoluta, além da necessidade da criação de vagas para implementação de novas estruturas administrativas para garantir o atendimento às comunidade não assistidas, sendo essencial o aproveitamento imediato dos alunos do Curso de Indigenismo que ora se realiza;

3. a promoção de cursos de especialização por critérios de etnia para os servidores, sendo, a partir de então, considerado este critério nas transferências de funcionários.

6a) Com Relação a Estudos e Pesquisas

Descaracterizado nos últimos anos, por distorções ideológicas que lhe impuseram o Setor competente de estudos e pesquisas, enfrenta graves dificuldades no que se refere a uma proposta consequente de ser agente de reflexão sobre a realidade indígena e estimulador de uma produção científica sobre questões relevantes às práticas indigenistas levadas pelo órgão.

A preocupação básica até então de controlar a presença de pesquisadores em áreas indígenas, fechando o órgão a contribuições externas, refletiu-se, até mesmo, a nível das universidades, cujos estudantes terminaram por optar por outros estudos, à medida em que se tornava quase impossível o acesso às áreas que se propunham estudar.

O esvaziamento do órgão a nível de pessoal melhor qualificado tem se refletido na qualidade dos trabalhos desenvolvidos, particularmente, por sobrecarregar os técnicos com temas tão diversificados que se quer lhes permite um aprofundamento. Ao longo dos últimos anos, a unidade de pesquisa da FUNAI, terminou por se restringir, praticamente, a avaliação de propostas de pesquisas encaminhadas por pesquisadores não vinculados aos quadros da FUNAI e a emitir pareceres sobre questões administrativas.

Para modificar tal quadro sugerimos:

1. a nível da pesquisa, implementar convênios com universidades e outras instituições, visando o aprofundamento do conhecimento da realidade social e cultural dos grupos indígenas;

2. desenvolver estudos, objetivando o estabelecimento de normas que orientem os diversos setores de atividades da FUNAI, contando para tanto, com um quadro de pessoal interdisciplinar;

3. alocar recursos específicos, que possibilitem a implantação de um Centro de Documentação que visa a divulgação interna e externa de publicações especializadas.

Temos consciência de que as diretrizes deste documento indicam apenas alguns pressupostos básicos que permitiriam redimensionar a relação Governo/Sociedades Indígenas. Para que as diretrizes e propostas aqui apontadas sejam efetivadas, propomos, finalmente, a criação de um grupo executivo com plenos poderes, contando com a participação de índios, indigenistas, antropólogos e administradores para a reformulação administrativa da atual FUNAI, adeguando-a às propostas aqui apresentadas, ao mesmo tempo em que promova o saneamento financeiro do órgão.

Brasília-DF, 08 de maio de 1985.