

CEDI - P.T.R.
DATA 09/03/94
COD E7D00/93

PROPOSTA DE POLÍTICA INDIGENISTA PARA O PROGRAMA DE GOVERNO LULA/94

1. DIAGNÓSTICO

Existem cerca de 200 povos indígenas no Brasil, totalizando uma população aproximada de 250 mil pessoas, ou seja 0.2% da população brasileira, ocupando em torno de 10% do território nacional e distribuídos por 519 Terras por eles tradicionalmente ocupadas (cf. dados de 04.10.93).

Esta realidade remete à necessidade de um tratamento diferenciado aos cidadãos brasileiros membros destes povos étnica e culturalmente distintos, inclusive entre si.

O exercício da cidadania indígena deve ser concretizada a partir das atuais bases institucionais de relacionamento dos povos indígenas com o Estado e a sociedade brasileira fixadas no art.231 da Constituição Federal.

A Constituição Brasileira reconhece aos índios sua organização social, seus usos, costumes, línguas, crenças, tradições e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam e atribui a União Federal a competência para demarcá-las e fazer respeitar todos os seus bens.

O reconhecimento e a determinação de respeito aos bens indígenas previstos e relacionados no caput do art.231 da Constituição Federal representam a adoção do princípio de respeito a diversidade étnica e cultural que substitui assim, a perspectiva de relacionamento baseado no instituto da incorporação, em vigor no texto constitucional anterior.

Este princípio e a garantia dos direitos às terras que tradicionalmente ocupam constituem os esteios das referidas bases institucionais de relacionamento dos povos indígenas com o Estado.

Neste sentido uma ação governamental que se proponha a responder às reais carências e necessidades dos povos indígenas no Brasil deve estruturar-se a partir da afirmação de uma política indigenista baseada no reconhecimento dos índios no Brasil como povos aos quais a Constituição reconhece direitos coletivos especiais competindo ao Estado garanti-los.

Das 519 terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas, 106 encontram-se sem qualquer providência, 119 encontram-se identificadas e destas 68 foram delimitadas. Das restantes, 33 faltam ser homologadas e 77 faltam ser registradas.

Sabe-se que cerca de 84% das terras indígenas estão invadidas. Em alguns casos pode ser possível o desintrusamento a partir de providências administrativas incluindo o reassentamento condigno das famílias dos ocupantes não-índios e o pagamento de indenização de benfeitorias dos ocupantes considerados de boa-fé (§ 6º art.231 CF). Nos demais casos a solução requer a propositura de competentes ações judiciais.

A Fundação Nacional do Índio - Funai, criada em 1967 através da Lei 5.371 e pela qual já passaram 20 Presidentes, tem a sua estrutura organizacional baseada em princípios colonialistas, que não consideram o desenho étnico da realidade dos povos indígenas. Ao contrário, esquartejam a lógica dessa morfologia. Esse sistema está voltado para promover o controle e a integração dos índios à "comunhão nacional". Existem verdadeiros mecanismos estruturais orientados para fomentar o contato, a concentração, a dependência e a depredação do patrimônio indígena.

Ao longo dos seus quase trinta anos de existência, a política de descontinuidade administrativa associada ao clientelismo crônico criou um órgão inchado com mais de cinco mil funcionários, com alta concentração espacial em Brasília e nas capitais dos Estados, os quais praticamente consomem a quase totalidade dos recursos orçamentários. Além da sede há atualmente 42 administrações regionais e 349 postos indígenas.

Apesar de tudo isto é forçoso reconhecer que a ação protetora do Estado, mesmo através da Funai, em muitas áreas indígenas é um mecanismo compensatório imprescindível diante das correlações de forças frequentemente desfavoráveis aos índios a nível local e regional.

2.PROPOSTAS

Considerando as sugestões apresentadas ao Grupo de Trabalho sobre a Política Indigenista vinculado à Comissão Temática Estado, Política e Cidadania apresentam-se as seguintes propostas de ações governamentais. Alguns temas comportam proposições distintas e às vezes divergentes entre si. O Grupo de Trabalho entendeu conveniente, neste primeiro momento, tendo em vista a exiguidade de tempo para fixar um posicionamento definitivo a respeito destas propostas apresentá-las todas para ulterior e democrática opção:

QUESTÕES FUNDIÁRIAS

1. Declaração de limites e determinação para demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas, cujos procedimentos administrativos já tenham identificação e delimitação concluídas.

2. Em relação às terras ainda não identificadas sugere-se a alteração das normas procedimentais em vigor no mencionado Decreto 22/91. São propostas duas sistemáticas: a) Reunir os elementos de prova da ocupação tradicional dos índios na conhecida fase de IDENTIFICAÇÃO, assegurando às comunidades indígenas envolvidas o direito de promoverem esta identificação e a respectiva DELIMITAÇÃO da área a ser demarcada; a declaração dos limites para efeitos de sua demarcação deve ser praticada em ato administrativo do representante do órgão indigenista federal; a DEMARCAÇÃO, que consiste na colocação dos marcos oficiais nos limites da terra indígena ou seja a materialização do ato administrativo declaratório dos limites das terras indígenas deve ser feita pelo órgão indigenista federal com a participação das comunidades indígenas que ocupam a terra a ser demarcada e quando necessário com o auxílio do Exército; HOMOLOGAÇÃO da demarcação pelo Presidente da República; REGISTROS no Cartório Imobiliário e no Departamento de

Patrimônio da União; b) formação de uma comissão especial encarregada do procedimento de demarcação, constituída pelo órgão indigenista, organizações indígenas, ONGs indigenistas, Ministério Público Federal, Associação Brasileira de Antropologia, OAB e representantes das Comunidades Indígenas. Sugere-se ainda o reconhecimento de outras formas de demarcação como a autodemarcação, ou seja a demarcação feita pelos povos indígenas e assumida pela União Federal e demarcação monitorada por satélite. Ressalte-se a importância do monitoramento por satélite para o exercício do Poder de Polícia estatal contra quaisquer modalidades de invasão de terras indígenas, bem como de áreas de proteção ambiental. Elaborar antes da posse um programa executivo para a demarcação de todas as terras indígenas.

3. Levantamento das questões fundiárias e judiciais envolvendo terras indígenas, mapeando os conflitos existentes e imediato desintrusamento de todas as terras indígenas.

Foi unânime a indicação de que a política de desintrusamento de terras indígenas esteja articulada com a política de reforma agrária e de reassentamento dos posseiros e dos colonos. Quanto ao procedimento governamental a ser adotado sugere-se a criação de comissão específica encarregada de acompanhar e formular as medidas necessárias a superação do conflito. A composição desta comissão deverá ser objeto de maiores reflexões, tendo em vista as diferenças apresentadas. De qualquer modo compreende-se a importância da participação de representantes das partes envolvidas e dos poderes públicos federal e estaduais. Alguns sugerem seja priorizado o desintrusamento nas terras indígenas localizadas nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul do país, com destaque para o Estado do Mato Grosso do Sul

É imperioso que o PT, antes da formalização de sua candidatura à Presidência da República desenvolva esforços para a solução de conflitos envolvendo posseiros e comunidades indígenas nas áreas Pankararu, no Estado de Pernambuco e Arara, no Estado do Pará.

ÓRGÃO INDIGENISTA

Considerando a unanimidade de opiniões no sentido de que a administração pública na área indigenista deve basear-se na participação dos povos indígenas e dos setores indigenistas que os tem apoiado e no respeito às especificidades étnicas e culturais sugere-se que o novo governo comece a praticar estes princípios com o atual órgão indigenista, alterando seus estatutos para atribuir ao atual Conselho indigenista função diretiva. Deste conselho participariam representantes governamentais, dos povos e organizações indígenas e das entidades acadêmicas e indigenistas especializadas nas questões indígenas. O Presidente do órgão indigenista seria nomeado pelo Presidente da República, respeitada a indicação do Conselho indigenista ou do Conselho Diretor, como era denominado quando da criação da Funai.

Enquanto a nova estrutura acima exposta encaminha as questões relativas a administração da política indigenista o Governo, através deste Conselho ou apoiando a iniciativa de entidades indígenas e indigenistas deve implementar medidas tendentes a elaboração de um projeto de lei, ou apoiar sua propositura no Congresso

Nacional, dispendo sobre um novo órgão indigenista federal, com maior autonomia administrativa e orçamentária, podendo firmar convênios e articulações com outros órgãos, além do respeito aos princípios já apresentados.

O corpo de funcionários deve ser revisto, dispensando-se ou realocando aqueles que não se coadunem com a nova política indigenista, a partir de seleção criteriosa precedida de reciclagem de todo o quadro de funcionários. A atual política de postos indígenas deve ser revista. O atendimento administrativo aos povos indígenas deve considerar suas especificidades étnicas e culturais cabendo, por isso analisar-se as condições para sua efetivação.

AUTO-SUSTENTAÇÃO

As ações governamentais e seus projetos voltados para contribuir na auto-sustentação das comunidades e povos indígenas devem estimular a sobrevivência autônoma destas comunidades. Os projetos devem ser elaborados caso a caso, com a participação das comunidades indígenas, respeitando a especificidade de cada povo, da região e as formas tradicionais de sustentação. Deve-se buscar a contribuição de universidades, de centros de pesquisa e de organismos afins, através de convênios estabelecendo iniciativas ou projetos que tenham por objetivo suscitar a auto-suficiência da comunidade indígena, contemplando a preservação ambiental e a recuperação de áreas degradadas. A criação de um fundo estatal de apoio a preservação e conservação da biodiversidade das terras indígenas merece ser estudada.

EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS

A exploração dos recursos naturais em terras indígenas, respeitado o usufruto exclusivo das riquezas naturais existentes no solo, nos rios e nos lagos das suas terras, bem como considerando a nulidade dos atos que visem explorar tais recursos naturais, deve integrar uma política geral de gerenciamento dos recursos naturais do país, prevendo a formulação de uma política mineral que contemple a massa garimpeira que tem sido empurrada para as áreas indígenas. Na elaboração da política energética deve-se contemplar a utilização dos recursos hídricos em terras indígenas, bem como na política de recursos florestais. Quanto aos recursos minerais sugere-se sejam considerados reservas nacionais sendo exploráveis nos termos previstos no § 1 do art.176 e no § 3 do art.231 da Constituição Federal.

SAÚDE

A atenção à saúde indígena, vinculada ao Ministério da Saúde deve, obrigatoriamente levar em consideração a realidade local e as especificidades da cultura dos povos indígenas. O modelo de atenção à saúde indígena deve se pautar por uma abordagem diferenciada e global, contemplando a assistência à saúde, saneamento básico, nutrição, habitação, meio-ambiente, demarcação de terras e integração institucional. A descentralização se fundamental para garantir a tomada de decisão com participação indígena. A população indígena deve ter acesso garantido ao SUS à nível local, regional e de centros especializados, de acordo com suas necessidades compreendendo a atenção primária, secundária e terciária à saúde. O modelo assistencial para atenção à saúde indígena tem como base os DISTRITO SANITÁRIO ESPECIAL INDÍGENA, os quais devem ser formados com base em projeto elaborado junto com as comunidades indígenas, sob a supervisão dos Núcleos Interinstitucionais de Saúde Indígena - NISI.

3. CRONOGRAMA DE EXECUÇÕES

QUESTÕES FUNDIÁRIAS

A declaração de limites e determinação para demarcação das terras indígenas, através de Portaria do Ministro da Justiça pode ser praticada nos primeiros dias de governo pelo Ministro da Justiça e a homologação das demarcações já realizadas na data do início do Governo deve ser feita pelo Presidente da República.

Quanto às terras ainda não identificadas nos primeiros cem dias de governo deve-se adotar as providências necessárias para que o órgão indigenista inicie os procedimentos administrativos para a demarcação destas terras, com a definição do procedimento a ser adotado.

A conclusão destes procedimentos administrativos e a demarcação das terras indígenas delimitadas somente poderá ocorrer durante a ação governamental, superados os cem primeiros dias.

O levantamento das questões fundiárias e judiciais deve ser iniciado imediatamente após o início do governo. Embora o levantamento de dados ora proposto possa ser feito antes da posse governamental, como seria necessário significativo esforço aguarda-se alguma indicação quanto a disposição política para sua implementação. Apesar da superação de vários conflitos envolvendo índios e não-índios seja urgente, tem-se presente as dificuldades inerentes a cada conflito o que pode ensejar a obtenção da solução a partir da persistência com que o governo atue sobre tais casos através da proposta apresentada de constituição de comissões específicas para acompanhar cada conflito.

ÓRGÃO INDIGENISTA

A alteração do Estatuto da Funai pode ser preparado entre a eleição e a posse, para que a reformulação da direção do órgão indigenista, conforme proposto comece a funcionar nos primeiros cem dias de governo.

A nova estrutura do órgão indigenista deverá ser definida pelo Congresso Nacional através de lei. Com isso a Funai deixará de existir ou sua estrutura será redimensionada. Neste particular, nos primeiros cem dias de governo deve-se adotar as providências administrativas necessárias a elaboração do projeto de lei ou as medidas políticas para estimular a elaboração do referido projeto de lei.

A revisão do corpo de funcionários também deve ser iniciada nos primeiros cem dias de governo. Considera-se apenas que a definição da solução a ser adotada deva estar em sintonia com a política de administração de pessoal da União.

AUTO-SUSTENTAÇÃO, EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS, SAÚDE E EDUCAÇÃO

As diretrizes propostas devem ser anunciadas nos primeiros cem dias de governo para serem aplicadas no curso da gestão governamental.

4. OBSTÁCULOS JURÍDICOS E INSTITUCIONAIS

QUESTÕES FUNDIÁRIAS

Não há obstáculo de natureza jurídico-legal. A legislação em vigor - art.19 da lei 6.001/73 e Dec.22/91 possibilitam a declaração de limites e a correspondente demarcação propostas.

Para a alteração desta legislação existem duas alternativas: o Presidente da República modifica o Decreto 22/91 que dispõe sobre o procedimento administrativo para demarcação das terras indígenas, por ser de sua competência, nos termos do art.19 da Lei 6.001/73; ou o Governo atua no sentido de agilizar a tramitação no Congresso Nacional dos Projetos de Lei que preveem a modificação da legislação indigenista.

Existem reações políticas a garantia deste direito constitucional dos povos indígenas. Os militares resistem a demarcação de terras indígenas localizadas em faixa de fronteira. Forças políticas regionais também têm articulado intensas reações a demarcação das terras indígenas em razão das extensões consideradas por estes setores excessivas. Neste contexto interesses econômicos vinculados a atividades extrativas - madeira e minério - e agropecuárias aparecem como os principais setores anti-indígenas.

Em relação ao desintrusamento de terras indígenas ocupadas por comunidades de não-índios, percebem-se dificuldades políticas em razão de alegados problemas sociais. Em casos como estes identificam-se com frequência a interferência de interesses político-eleitorais na manutenção, em regra dos colonos ou posseiros nas terras indígenas e com isso projetando apenas o agravamento do conflito.

ÓRGÃO INDIGENISTA

A natureza do novo órgão deve ser objeto de maiores análises, tendo em vista as diversas sugestões apresentadas variando entre Secretaria ligada a Presidência da República, autarquia e manutenção da natureza fundacional.

Quanto a alteração do funcionamento da Funai, transformando o atual Conselho Consultivo em órgão diretivo cremos ser possível efetivá-la através da mudança dos estatutos da Fundação, ato este da competência do Presidente da República. Do contrário, caso se entenda estar se dispondo sobre a estruturação de órgão da administração pública, como parece tal interpretação razoável somente através de lei aprovada pelo Congresso Nacional seria possível esta modificação (art.48-XI da CF).

AUTO-SUSTENTAÇÃO, EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS, SAÚDE E EDUCAÇÃO

Não existem obstáculos de natureza jurídica. O que ocorre é a necessidade de que determinadas matérias sejam regulamentadas pelo Congresso, como no caso da mineração e outras pelo Poder Executivo, como no caso dos Distritos Sanitários Indígenas.

5.RECURSOS

A partir do orçamento elaborado pela Funai para o exercício de 1994 pode-se ter uma idéia dos recursos necessários, embora seja necessário analisar de forma mais pormenorizada os gastos previstos. Os atuais recursos orçamentários remetem a administração pública indigenista para a total inoperância e com isso agravam-se os conflitos e as carências dos povos indígenas impulsionando-os para a exploração desordenada e lesiva das riquezas naturais, quando existentes em suas terras.

**GRUPO DE TRABALHO SOBRE A POLÍTICA INDIGENISTA DA
COMISSÃO ESTADO, POLÍTICA E CIDADANIA DO
PROGRAMA DE AÇÃO GOVERNAMENTAL PARA A
CANDIDATURA DE LUÍS INÁCIO LULA DA SILVA À
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
15 DE DEZEMBRO DE 1993**