



INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
data _____/_____/_____
cod <u>IA D 00017</u>

Brasília, 11 de março de 1999.

Prezado Euclides Macuxi, demais amigos da COIAB.

Recebi ontem a informação sobre o convite de vocês para que eu participe da reunião convocada pela COIAB para discutir o processo de implantação dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas, prevista para entre 15 e 19 de março, sendo que no dia 16 vocês gostariam que eu pudesse tratar da proposta de divisão dos distritos sanitários a nível nacional. Além de considerar a discussão como oportuna e da maior importância, gostaria muito de estar presente subsidiando, no que pudesse, esta discussão.

No entanto, infelizmente, serei submetido a uma cirurgia periodontal aqui em Brasília no próprio dia 16 e há recomendação médica para que eu não viaje nos dias seguintes. Nada de mais grave, mas o processo é doloroso. Assim, estarei impedido de comparecer à reunião prevista em Manaus, mas gostaria de enviar-lhes, através desta, algumas informações importantes sobre o mapa dos distritos distribuído pela FNS, de cuja elaboração eu participei diretamente.

Primeiramente, o mapa é uma proposta para discussão e pode sofrer modificações neste contexto, conforme o Dr. Ubiratan, do Deope/FNS, esclareceu na recente reunião da CISI ocorrida aqui em Brasília. O mapa é uma provocação, fundamentada na necessidade de se construir uma proposta estratégica para a implantação dos distritos sanitários em todo o Brasil. Esta intenção surge da constatação de que a opção adotada pela FNS, de concentrar esforços, durante vários anos, no DS Yanomami, para constituir um modelo de distrito, resumiu-se a este único distrito e o "modelo" em questão revelou inúmeros problemas decorrentes de ingerências políticas locais, falta de compromisso da maioria dos funcionários contratados em relação à prestação de serviços em campo, gerenciamento burocratizado, etc. Mesmo considerando que a implantação dos DSIs em todo Brasil levará tempo e exigirá uma agenda gradual, é fundamental se trabalhar tendo como referência uma proposta geral, sob pena de não se implantar nada ou de se sucumbir a casuísmos regionais que, ao final, não poderão conformar um conjunto coerente e uma agência de governo que funcione de forma eficaz e articulada.

Mas o mapa, embora sendo apenas uma proposta que pode ser modificada, não contém um desenho aleatório de distritos, pois supõe uma proposta viável de agência, que deve ser considerada no processo de discussão. Para explicar-lhes o perfil geral desta idéia de agência, vou recorrer aqui ao exemplo da Funai, que é conhecido por vocês.

Em 1991, na gestão do Sydney Possuelo, a Funai passou por uma reforma de estrutura que, basicamente, implicou a extinção das antigas "superintendências", que eram instâncias administrativas que se situavam hierarquicamente entre a direção central do órgão e as unidades locais de serviço aos índios. Ao longo do tempo, estas superintendências viraram feudos políticos regionais, com grande poder de decisão (manipulação) sobre os assuntos do dia a dia do órgão e de pressão sobre os dirigentes de Brasília. Nem tinham responsabilidade pela direção política do órgão, que era de Brasília, nem tinham responsabilidade com a relação direta com as aldeias e, no entanto, mandavam mais do que os índios e do que os próprios dirigentes centrais, que não conseguiam implementar mudanças na política indigenista porque enfrentavam a resistência destes feudos e dos índios que eles manipulavam.

Portanto, foi corretíssima a opção do Sydney, de extinguir as superintendências. No entanto, outro problema surgiu. As superintendências se transformaram em administrações regionais, assim como as

demais unidades locais do órgão (no mesmo nível de hierarquia administrativa – caso da atual ADR de Manaus, por exemplo), todas ligadas administrativamente à presidência do órgão. E, ainda, novas ADRs foram sendo posteriormente criadas, sem um critério técnico/político adequado e sem uma visão de conjunto, mas por pressões casuísticas de grupos indígenas e de funcionários que se consideravam preteridos e queriam (ainda há os que querem) criar novas ADRs para o atendimento das suas necessidades específicas ou para fortalecer a sua posição política. Quando eu assumi a presidência da Funai, havia 48 ADRs ligadas diretamente à presidência, além do Museu do Índio, das diretorias e de várias coordenadorias. Com tantas unidades, era (e é) praticamente impossível manter uma interlocução direta e eficaz entre a direção e as unidades de ação.

Resulta o seguinte deste exemplo da Funai: a melhor opção para organizar uma agência federal é a de ligar diretamente as unidades de ação à direção central, o que facilita e agiliza as tomadas de decisão, as discussões sobre orçamento e recursos, as articulações interinstitucionais e a solução de crises emergenciais, valorizando o peso político dos gestores, funcionários e índios que estão realizando as atividades concretas em áreas, e evitando intermediações burocráticas que se prestam, acima de tudo, às ingerências políticas externas ao órgão.

No entanto, não se deve permitir a proliferação de unidades locais (ordenadoras de despesas, como as atuais ADRs), sob pena de comprometer a viabilidade e a eficiência do funcionamento do órgão como um todo. Especialistas de administração pública consideram que até cerca de 30 unidades locais podem estar diretamente ligadas a uma direção central sem comprometer a eficácia administrativa. Este número – 30 – não é um dogma, mas posso afirmar-lhes, por experiência própria, que com 50 unidades já se tem um modelo inviável, a menos que se criem as tais intermediações burocráticas (caso em que este número poderia ser até maior). Além disso, é bom acrescentar que o processo casuístico da Funai levou a distorções como a de se ter uma única ADR para os 40 mil índios de Roraima e três ADRs para os 10 mil índios do Paraná, por exemplo, sem que estas ADRs disponham de condições para atender adequadamente a esta população. É um equívoco pensar que dispor de uma ADR exclusivamente para determinado grupo signifique efetiva vantagem para o mesmo, pois a proliferação leva à dispersão dos recursos e à necessidade de multiplicação de funcionários e áreas administrativas, em detrimento das atividades concretas de apoio aos índios nas aldeias.

Voltando ao mapa dos DSIs, ele foi elaborado tendo como pano de fundo a idéia de uma agência pública federal, ligada ao Ministério da Saúde, em que suas unidades administrativas (os DSIs) estejam diretamente ligadas à sua direção central, sem intermediações burocráticas. Há este pressuposto que, se não for aceito, pode dar margem a uma reconsideração geral do que está proposto no mapa. Portanto, se no processo de discussões houver uma tendência a proliferar o número de DSIs para atender melhor a interesses locais, é preciso se saber que a consequência seria a de se estruturar uma burocracia de três andares, com instâncias intermediárias.

Certamente, esta lógica condiciona o processo de discussão sobre o mapa dos DSIs. Isto não significa que o traçado dos DSIs não possa ser alterado, ou que não se possa propor subdivisões de alguns distritos com um pequeno aumento do número total. Mas é preciso considerar (e esclarecer os parentes sobre) este pano de fundo e não se perder de vista a questão nacional no seu conjunto.

Quanto ao desenho dos distritos propostos no mapa, valem também alguns esclarecimentos. Com 215 etnias e quase 500 terras indígenas, formular um mapa deste tipo consiste num imenso quebra-cabeça. Tanto que ninguém se aventurou a formular e colocar em discussão uma proposta como esta, envolvendo todo o Brasil. Com toda a diversidade inerente à questão indígena, qualquer distritalização coloca problemas e nenhuma pode se pretender perfeita. Este trabalho sempre implica em opções difíceis. Em muitas regiões, pode não haver grandes polêmicas, mas há outras em que a complexidade da situação específica pode inspirar soluções diferentes e é muito provável que haverá opiniões contrárias a qualquer proposta, sendo que alguma proposta terá que ser implementada mesmo não havendo um total consenso. Além disto, o mapa final que orientará a nível nacional a implementação dos

DSIs deverá, ao longo do tempo, ser avaliado e aperfeiçoado, pois a prática poderá indicar soluções melhores do que a inicialmente implantada.

Também há muitos casos polêmicos em relação a se colocar determinadas áreas ou comunidades em um ou outro distritos vizinhos. Por exemplo, a questão dos Wai-Wai de Roraima, levantada pelo Clóvis do CIR na reunião da CISI. O mapa os coloca junto com os Wai-Wai do Pará, os Waimiri-Atroari (RR e AM) que falam língua parecida e são vizinhos de território, além de outros grupos como Saterê, Mura, etc, num distrito que estaria baseado em Manaus (e não em Boa Vista). O Clóvis argumenta (com muita razão) que os Wai-Wai de RR integram o CIR, estão mais próximos de Boa Vista que de Manaus e deveriam (quererem, inclusive) estar ligados ao DSI Leste de Roraima, junto com os povos do Lavrado e da Serra. Claro que é possível deixá-los ligados a RR, desde que esta seja de fato a opção deles, mas é preciso compreender que o critério que prevaleceu na formulação deste mapa-proposta foi o de manter juntas as etnias e as relações de parentesco ou afinidade cultural entre elas, sempre que possível (pois há etnias que vivem tão espalhadas – como Apurinã ou Guarani – que fica impossível agrupá-los em um único distrito).

Há várias outras situações similares, como por exemplo, os Makú do Japurá, que na proposta do mapa estão junto com os outros Maku no DSI do Rio Negro, embora estejam mais próximos e mais ligados à cidade de Tefé, que sediaria outro distrito. Ou os Yanomami do Amazonas, que agora constituíram uma associação que se filiou à FOIRN, e vivem mais próximos de São Gabriel da Cachoeira que de Boa Vista: deve ser mantido ou desmembrado o já existente DSY? Em certos casos, o critério da unidade étnica entra em choque com o da melhor logística e, então, é preciso escolher. Em suma, quaisquer que sejam as opções que, nestes casos, o processo de discussões venha a fazer, será necessário considerar que deverão haver relações de cooperação (convênios) entre distritos vizinhos, que atendam a grupos de uma mesma etnia, ou distritos que tenham unidades de referência para serviços de saúde (hospitais especializados que não existem em todas as regiões) e distritos que não as tenham.

Da mesma forma, se se optar por um desenho de agência de dois andares (ligação direta entre unidades locais e direção) e, portanto, por um número total de distritos próximo a 30, certas especificidades locais, que ensejem reivindicações de distritos próprios, poderiam ser resolvidas na forma de subdistritos, ou de unidades operacionais diversas dentro de um mesmo distrito – até com orçamento próprio, acordado internamente -, desde que possam se fazer representar adequadamente na sua coordenação para que os seus interesses e especificidades locais sejam conhecidos e respeitados. Assim, o processo de discussão pode considerar estas alternativas e deve haver grande flexibilidade na definição da estrutura interna de apoio para cada DSI, das cidades em que se deve fixar unidades de apoio às várias comunidades, ou das que dispõem de centros de referência, conforme a realidade de cada região.

Vale, ainda, esclarecer que o desenho do mapa optou deliberadamente por não adotar a divisão política do Brasil em estados como referência para a discussão, o que gera problemas com os funcionários da FNS, acostumados a uma estrutura de três andares e preocupados com as suas questões corporativas. Evitou-se esta divisão politicamente formal porque ela não corresponde à morfologia real com que as terras e os povos indígenas se espalham pelo território nacional. Divide etnias e terras indígenas ao meio e abre espaço para reivindicações das bancadas estaduais na estrutura do órgão, já que coincidindo com a divisão estadual, como hoje ocorre com a FNS, é entendida como sendo uma “propriedade política” do estado e das suas bancadas. Outras formas de regionalização não estão, em si, imunes a este tipo de ingerência, mas um formato institucional mais adequado à realidade diversa dos povos indígenas, possibilitaria o exercício mais eficaz do seu controle social sobre o distrito e os seus serviços.

Para a construção deste mapa, eu parti de um exercício inicial de agrupar etnias ou complexos étnicos (etnias que convivem numa mesma terra), chegando a 79 “unidades” distintas (45 “polígonos” de terras indígenas, mais 34 “áreas isoladas”). Numa lógica de proliferação de DSIs, esta seria a ordem de grandeza provável das demandas locais. Num segundo exercício, estas unidades foram agrupadas em 31 possíveis distritos, o que constituiu a proposta que eu apresentei à FNS. O mapa distribuído para

discussão resultou de um terceiro exercício, feito numa reunião com técnicos da FNS, da Cosai e alguns outros convidados, da qual surgiram algumas sugestões de modificações, por mim consolidadas na versão atualmente em discussão, que apresenta 29 possíveis distritos. Novas sugestões implicarão na feitura de um desenho final, que seria referência para o processo de implantação dos DSIs.

Quero, também, registrar que a importância desta discussão transcende os limites da própria questão da saúde indígena. Mais atrasada, também se inicia a discussão sobre o futuro do próprio órgão indigenista e, certamente, a regionalização a ser decidida para os DSIs deverá influir no estabelecimento dos parâmetros para outras atividades relativas à política indigenista. A discussão atual deve considerar que não convém aos índios e aos seus direitos, reproduzir num novo modelo a atual esquizofrenia institucional do estado brasileiro, em que os órgãos da própria União não se entendem. Se cada ministério ou órgão, com responsabilidades em relação aos povos indígenas e às suas terras, vier a adotar uma forma diferente de organização regional dos seus serviços, poderá se estabelecer uma imensa confusão entre os índios (quanto a quem e aonde devem recorrer para a solução dos seus vários problemas), além de dificultar as necessárias ações intertemáticas ou intersetoriais, demandas por situações concretas.

Finalmente, minha impressão pessoal é de há, neste momento, vontade política para definir e implementar mudanças na área de saúde indígena no âmbito da FNS e do Ministério da Saúde, e que o grau de divergência entre eles e a Funai/MJ é menor que em outros tempos. Parece-me, também, que apesar da crise orçamentária há recursos suficientes para iniciar a implementação dos DSIs a nível nacional ainda em 99. Portanto, há uma oportunidade política para que possamos avançar este ano, e o movimento indígena deve estar preparado para potencializar esta oportunidade.

Espero que estas considerações possam ajudar nas discussões do dia 16. Peço-te, Euclides, que as transmita aos demais participantes da reunião. Se necessitarem de alguma informação adicional, estarei aqui à disposição.

Aproveito para te transmitir, em anexo, o texto "Programas Regionais para uma Nova Política Indigenista", que o ISA apresentou na reunião da Coordenação Nacional da CAPOIB, realizada esta semana em Brasília.

Um grande abraço a todos,

Márcio Santilli  
Programa Brasil Socioambiental  
Instituto Socioambiental