

Quina

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL	
Data	1 / 1
Cod.	I4D00062J

VI ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL
DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS

AS IMPLICAÇÕES DA "ESTADUALIZAÇÃO DA FUNAI"

Ma. Rosário G. de Carvalho

Trabalho Apresentado na Reunião do Grupo de Trabalho "Política Indigenista", Friburgo 20 a 22 de outubro de 1982.

— ISA

A questão da "estadualização" da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) parece encerrar certas implicações que estão a merecer uma análise mais detida, como o objetivo inclusive de esclarecer certas dúvidas de caráter jurídico-legal e administrativo. Certas dificuldades se opõem a tal tentativa, a mais importante destas sendo a ausência de documentos que possam aporiar uma correta avaliação não apenas dos objetivos do denominado "plano de estadualização", como das suas conseqüências, para o destino dos povos indígenas. Tal limitação restringe-nos a considerações de caráter mais geral, e sempre tendo em vista dispositivos contidos na Lei 6001 — Estatuto do Índio — e à tentativa de analisar mais particularmente o caso da Bahia, onde tem tido lugar iniciativas por parte do poder estadual que crescentemente configuram clara interferência nagerência da política indigenista, ainda que na ausência aparente de um projeto formal de "estadualização". O seu exemplo parece talvez indicar a tendência a uma ação com vistas a uma divisão de responsabilidades, ou a uma ação de transferência gradativa daquelas responsabilidades mais diretas do governo federal através do Ministério do Interior — FUNAI para o âmbito estadual, em qualquer dos dois casos provocando um certo aguçamento das contradições, em razão mesmo da obscuridade que a caracteriza.

Até anteriormente a veiculação de notícias que davam conta de uma proposta de "estadualização da FUNAI" e a constatação de medidas que a efetivavam na prática, as responsabilidades a nível estadual cingiam-se à "proteção das comunidades indígenas e preservação dos seus direitos nos limites de sua competência" (cf. Estatuto do Índio, Título I, Art. 2º (GN) em claro atendimento à Lei Nº 5371 de 1967 que, ao autorizar a instituição da Fundação Nacional do Índio, vincula-a ao Ministério do Interior, "ao qual caberá promover o ato de sua instituição, nos termos da Lei" Art. 4º § 2º). A tutela é, pois, responsabilidade da União, "Incumbe a tutela a União, que a exercerá através do competente órgão federal de assistência aos silvícolas" (Estatuto do Índio Capítulo II, Art. 7º § 2º), do mesmo modo que as terras ocupadas pelos índios são bens inalienáveis da mesma União (art. 4º, IV e 198 da Constituição Federal, e Capítulo II, art. 22, Parágrafo único Estatuto do Índio). Tal implica em considerar as possíveis alterações que poderão ser introduzidas em termos do exercício

da tutela por força de uma ampliação dos poderes até então conferidos e previstos em lei, aos estados. Assim sendo, torna-se imperativo buscar clarificar os possíveis significados da denominada "estadualização da FUNAI" no quadro sócio-econômico e político do Estado brasileiro, e nos termos da legislação subsidiária que se aplica aos povos indígenas.

A expressão "estadualização da FUNAI" parece remeter-nos a uma situação de adequação dos seus objetivos originais aos objetivos dos diversos estados da federação que contam com povos indígenas, redefinido a política indigenista em função das orientações sócio-econômicas e políticas desses estados. Em outras palavras, parece tratar-se de uma redefinição das relações entre o poder central e o poder local no que diz respeito à política indigenista, logo, à questão fundiária sobre a qual repousa, no âmbito de um quadro maior em que os estados tentam alcançar maior autonomia tendo em vista os seus compromissos locais fundamentalmente de caráter político-partidário, assentados em motivações econômicas. Ora, tomando-se em conta as necessidades impostas pela expansão do modo-de-produção capitalista e as especificidades das alianças que têm lugar entre as diversas frações da burguesia, nacional e internacional, deparamo-nos com uma complexa cadeia de relações, fortemente heterogênea, cuja realização depende crescentemente da eliminação de certos obstáculos geralmente designados como "obstáculos ao desenvolvimento" que tendem a se confundir com a "segurança nacional". E este binômio — desenvolvimento — segurança nacional parece tender a concentrar a orientação da reprodução do capital no Brasil, numa divisão de responsabilidade entre o Estado e as forças econômicas da sociedade civil que detêm o controle dos principais meios de produção.

As questões ligadas à política indigenista no nosso entender estão compreendidas no binômio desenvolvimento — segurança, disso podendo ser exemplar indicador a própria Lei 6001 - Estatuto do Índio, particularmente o seu título III Das Terras dos Índios. Ali estão contempladas de modo cristalino as preocupações com a proteção, o desenvolvimento e a segurança nacional, permitindo concluir que o exercício da tutela à qual se destina circunscreve-se admiravelmente às determinações impostas pela propriedade, tendo em vista as determinações do capital. Desse modo, está prevista a intervenção em área

indígena pela União, atendendo, entre outras, a imposições da segurança nacional; à realização de obras públicas que interessem ao desenvolvimento nacional; à repressão, turbação ou esbulho em larga escala; à exploração de riquezas do subsolo de relevante interesse para a segurança e o desenvolvimento nacional (Art. 20 § 1º c) d) e) f)). Nesse sentido, enquanto instrumento regulador da situação jurídica dos índios, ou "comunidade indígena", Lei 6001, ao buscar "preservar a cultura e integrá-los, progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional (Título I, Art.1º) atende as razões de segurança e desenvolvimento, dando-nos a medida exemplar de uma pretensa preservação que não contradiz a integração, progressiva e harmoniosa. E quase nos permite concluir que ao prever o requerimento pelo índio da liberação do regime tutelar e a sua investidura na "plenitude da capacidade civil", condicionando a dentre outros requisitos à "razoável compreensão dos usos e costumes da comunhão nacional" (capítulo II, Art. 9º, IV) faz corresponder a referida "razoável compreensão" ao quadro de valores representado pelo mencionado binômio:

Tais considerações conduzem-nos a um repensar denominada "estadualização da FUNAI" com o objetivo de situá-la nas suas verdadeiras proporções. Convém considerar inicialmente o fato de que a situação fundiária no Brasil a partir da Proclamação da República ficou a critério e ao arbítrio dos governos estaduais. Na medida em que as terras indígenas ficaram posteriormente ao abrigo de uma legislação especial que as destina à guarda da União, cria-se uma situação que pode gerar em determinadas circunstâncias contradições na orientação a ser estabelecida. Além disso há que considerar igualmente a ausência na maioria dos estados de programas específicos voltados para a questão, na prática tendo lugar uma ação mais direta do governo federal, através dos vários órgãos, como GETAT (Grupo Executivo de Terras de Araguaia-Tocantins), INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), e mais recentemente o Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários, teoricamente sob a orientação dos dispositivos contidos na Constituição Federal e Estatuto da Terra.

Ou seja, no que diz respeito mais particularmente à questão fundiária a ação dos estados é medida pelo governo federal ao sabor de suposta gravidade de cada caso espe-

cífico, em alguns casos parecendo ocorrer uma superposição de orientações, tanto em função do número de órgãos envolvidos como dos interesses econômicos em jogo. E é justamente o nível dos interesses em jogo que propicia ao poder local tentativas de burlar os instrumentos jurídico-legais, visando ao alargamento das suas bases econômico-político-partidárias. Aí também para nós reside o maior foco de riscos no tratamento do problema das terras indígenas mais diretamente a nível estadual. Com isto queremos dizer que a denominada "estadualização da FUNAI" pode implicar basicamente um rearranjo nas relações poder central — poder local, permitindo em prazo mais curto a "integração" prevista, face a possibilidade de serem acionados mecanismos que inevitavelmente tenderão a minimizar a especificidade da questão indígena, buscando adequá-la aos interesses maiores do "desenvolvimento" de cada estado.

Tudo isso sem dúvida far-se-á sob o acompanhamento do Governo Federal que definirá as diretrizes gerais mediante o novo Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários que, conforme declarações do seu titular terá "s a linha de conduta baseada na Constituição e no Estatuto da Terra. Não se trata de desapropriar terras. O direito de propriedade está assegurado. A titulação dos posseiros vem sendo feita rigorosamente dentro das determinações do Estatuto da Terra. O que está havendo, sim, é um retardo. Não basta a reforma agrária. É também necessária a política agrícola" (Folha de São Paulo, 26/08/82). Buscando-se o possível alcance da sua declaração, uma pretensa reforma agrária teria que ser acompanhada de uma política agrícola que ajustasse a primeira aos programas para produção agrícola, o que parece implicar na expansão das frentes econômicas, e mais especialmente da fronteira agrícola. Vale lembrar, por outro lado, que esse Ministério é criado num momento de particular acirramento das tensões em torno da terra, no bojo de uma mobilização social que tem provocado também crescentes dificuldades às relações Estado — Igreja. Afinal, é sempre oportuno lembrar que " Apesar do peso crescente das iniciativas do Estado no processo de desenvolvimento, o fato é que elas só se tornam em geral viáveis quando carregadas do senso de aproveitamento de determinadas movimentações sociais (...) Embora o desenvolvimento das forças produtivas ocorrido nos últimos anos se dê dentro de um modo determinado de articulação entre o político e o econômico que certamente não é caracterizado pelo puro espontaneis

mo econômico, mas onde a iniciativa política seguidamente co manda o processo, tal no entanto só pode se dar eficazmente respeitados certos limites" (cf. Velho 1972:93).

A minimização da especificidade da questão indi gena a que nos referimos anteriormente pode, por sua vez, agir como elemento agudizador das contradições existentes no campo, atualizando certos preconceitos relativos à caracterização dos índios como posseiros e como empecilhos ao livre desenvolvi vimento das forças produtivas, atualizando e aguçando as contradições que tendem a permear as diferenciações étnicas e de classe. Por muitas razões, trata-se de um tema que merece particular cuidado e atenção, em vista mesmo da capacidade de manipulação a que está sujeito face aos atores envolvidos, em geral índios e não-índios pequenos produtores acossados por uma série de coerções econômicas e sociais que os tornam mais facilmente vulneráveis à eleição um do outro como o inimigo, pelo menos o "inimigo visível". Tal é o peso da ideologia pre valecente que se vale mesmo dos sindicatos de trabalhadores rurais, e outras entidades do gênero, para a reprodução daqueles estereótipos, dificultando assim a possibilidade de emergencia de alianças entre trabalhadores, índios e não-índios. Nesse sentido, há que considerar o possível aumento dos constrangimentos em ordens diversas a que estarão submetidos os povos indígenas diante do rearranjo das relações entre o poder central e o poder local no trato da questão indígena, ou, melhor dizendo, da questão dos territórios indígenas.

Essa rápida avaliação leva-nos a concluir acerca da necessidade de busca do real alcance daquilo que se tem mais geralmente denominado "estadualização da FUNAI", expressão que parece encobrir o sentido mais amplo do qual se reveste. Na medida em que aceitamos as novas práticas que estariam por ser desenvolvidas no encaminhamento das questões afetas aos povos indígenas pelo Estado como estadualização do órgão federal a quem cabe por lei o exercício da tutela, talvez possamos cometer o equívoco de subestimar uma problemática que tem sido alvo de desdobramentos diversos, em variados momentos históricos, desde a criação em 1910 do Serviço de Proteção aos Índios. Talvez seja oportuno lembrar que à época da sua regulamentação o SPI "Prevvia uma organização que, partindo de núcleos de atração de índios hostis e arredios, passava a povoações destinadas a índios já em caminho de hábitos mais seden

tários e, daí, a centros agrícolas onde, já afeitos ao trabalho nos moldes rurais brasileiros receberiam uma gleba para se instalarem, juntamente com sertanejos. Esta perspectiva otimista fizera atribuir, à nova instituição, tanto as funções de amparo aos índios, quanto a incumbência de promover a colonização com trabalhadores rurais. Os índios, quando para isto amadurecidos, seriam localizados em núcleos agrícolas, ao lado de sertanejos" (Ribeiro 1979:138). Se tal orientação foi modificada nos anos seguintes nos seus pontos essenciais, orientação claramente expressa no melhor espírito evolucionista e que já continha o ideal de "integração progressiva e harmoniosa", tem se ajustado historicamente às novas determinações, repondo hoje uma já velha questão, apontada como uma das principais dificuldades deparadas pelo SPI; "O apoio do governo central, mais distanciado das fronteiras de expansão, nem sempre foi suficiente para fazer face à oposição e até mesmo a odiosidade dos poderes locais. A precariedade da posição do Serviço, entre estas esferas de poder, foi desnudado cada vez que o Governo Federal e Governos Estaduais entravam em conflito" (idem:146). Cabe, portanto, investigação mais cuidadosa das novas determinações em jogo, sendo imperativo analisar o problema dos territórios indígenas no âmbito da questão fundiária no Brasil, focalizando particularmente as contradições que têm lugar, e os seus possíveis desdobramentos tendo em vista principalmente o jogo dos fatores econômicos, sociais e políticos em operação, assim como a capacidade de uma maior mobilização social vir a desempenhar um peso mais decisivo.

A título ilustrativo focalizaremos, ainda que brevemente, uma mais agressiva ingerência do poder estadual no plano da política indigenista na Bahia, ingerência mais claramente passível de ser detectada a partir de 1981, atingindo especialmente aos Pankararé (região do São Francisco), Kiriri (nordes da Bahia) e aos Índios da Reserva Paraguaçu-Caramuru (sul da Bahia).

No primeiro caso, a base territorial é predominantemente de caatinga, com extensões de brejos, ocorrendo interpenetração de áreas de ocupação, indígena e não-indígena, o que tende a caracterizá-lo como área de graves tensões sociais. A Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) mantém uma Estação Ecológica num dos seus núcleos de ocupação mais ao sul localizado no interior do Raso da Catarina, grande extensão de

terrenos planos e arenosos, com ausência de cursos d'água e tradicional território de caça, de cuja prática hoje se encontram impedidos.

Os Kiriri, por sua vez, localizam-se na faixa de transição entre o agreste e a caatinga propriamente dito, em terrenos dos mais pobres da região em razão da profunda degradação a que estão submetidos. A inexistência de cursos d'água permanentes constitui um fator negativo adicional. A população não-indígena que ocupa a área é superior à indígena, avolumando-se as tensões de modo crescente.

Índios da Reserva Paraguaçu Caramuru é um designativo que abrange os Pataxó hãhãhã, Bacnã, Índios de Olivença e Santa Rosa, índios que em momentos históricos diferentes foram reunidos nos Postos Indígenas Paraguaçu e Caramuru, ao sul da Bahia, zona de transição entre a floresta e o campo, próprio a atividades mistas (agricultura tropical e pecuária). Ao lado das constantes invasões, teve lugar desde a época do SPI arrendamentos que terminaram por garantir a completa ocupação da área por grandes fazendeiros de cacau e pecuária, com a compulsória retirada, por meios na maioria dos casos profundamente violentos, da população indígena.

A situação do território indígena nos três casos examinados é distinta — enquanto os Pankararé reivindicam uma área que lhe é disputada pelos não-índios, área de ocupação interpenetrada cuja demarcação tem sido obstaculizada pelo não reconhecimento pelo órgão oficial da sua identidade étnica, Os Kiriri e Índios da Reserva Paraguaçu-Caramuru respectivamente têm um território não completamente demarcado, e um território ocupado por não-índios, recentemente alvo de retomada de uma pequena parcela. Distinta também é a população não-indígena em permanente competição pelos territórios, nos dois primeiros casos majoritariamente pequenos produtores, e no terceiro, grandes proprietários que desenvolvem a lavoura comercial de cacau e a criação de gado.

A intervenção do poder estadual nos três casos mencionados aparentemente pautou-se pela força econômica e política da população não indígena, variável que mantém

correspondência com o potencial econômico das áreas em questão. Em relação aos Pankararê e aos Kiriri, a mediação tem sido levada a cabo mais diretamente pela Secretaria de Agricultura, através do Instituto de Terras da BAHIA (INTERBA) caracterizando-se por ser um trabalho realizado no mais completo retraimento e orientado, conforme indicações, para o questionamento da extensão dos territórios reivindicados pelos Índios, visando a sua redução, enquanto no caso da Reserva Paraguçu-Caramuru o Governador do Estado publicamente tem apoiado as pretensões dos proprietários e transferência dos índios que se localizaram em parcela da área retomada, em claro confronto com a ação da FUNAI que tem se pautado por justificar e defender a recuperação, tendo encaminhado a questão à justiça. Parece tratar-se pois, este último, não de uma tentativa de "estadualização da FUNAI" mas de uma significativa aliança do estado com os proprietários agrícolas, numa aparente usurpação de prerrogativas definidas na instância federal. Tal aliança, ao subverter os limites da ação prevista, atende primariamente as determinações de caráter econômico-político-partidário, em nome do desenvolvimento nacional. E ao aparentemente fazer eclodir um estado de tensão entre Poder Central (FUNAI) e Poder local dá mostras de que ao Poder Central também interessa um rearranjo das forças em oposição, em que pese as possíveis clivagens que possam ter lugar.

Ribeiro Darcy

1979 Os Índios e a Civilização, 3ª ed. Petrópolis,
Ed. Vozes

Velho, Otávio Guilherme

1972 Frentes de Expansão e Estrutura Agrária, Rio de
Janeiro, Zahar Editores.