

INSTITUTO



SOCIOAMBIENTAL

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL

data 15 / 06 / 99

cod I4D 000 89

Instituto Socioambiental  
(março de 1999)

## PROGRAMAS REGIONAIS PARA UMA NOVA POLÍTICA INDIGENISTA

Este texto resume idéias gerais para uma reestruturação dos serviços públicos federais relativos à atenção aos povos indígenas. É um instrumento de discussão, com vistas a constituir propostas de intervenção da sociedade civil e do movimento indígena num contexto de anunciada reforma do Estado. Parte do pressuposto de que nenhum processo ou modelo de reforma pode atingir seus legítimos objetivos finalísticos se não for capaz de articular-se aos projetos de futuro próprios dos povos indígenas. Por outro lado, a possibilidade de intervenção destes povos – e das suas organizações - neste processo, depende da sua capacidade de propor rumos e alternativas em tempo político real, no momento em que as decisões de governo são tomadas. Pretendemos, com este texto, oferecer a contribuição do ISA a esta discussão.

### ESGOTAMENTO DA TUTELA

Em 1998 a Funai completou 30 anos, o Estatuto do Índio completou 25 e a Constituição 10 anos de vida. Temos uma legislação infra-constitucional que precede em 15 a constitucional vigente, e um órgão de estado que precede a ambos e que se define como de caráter tutelar.

Os últimos 30 anos trouxeram modificações profundas na organização social e política de todos os povos. Houve extraordinário avanço nas comunicações, na informática, na biotecnologia e na própria consciência dos povos em relação ao meio ambiente e aos direitos coletivos e difusos. O Brasil de trinta anos atrás era ainda um país de forte predomínio cultural e econômico de base rural, submetido a governos militares de caráter autoritário, com inúmeros bolsões de isolamento habitados por populações distantes dos centros de informação e dos meios de comunicação. A televisão apenas começava a chegar ao interior do país. Várias regiões não eram ainda acessíveis por estradas. A maioria da população rural era analfabeta e destituída de direitos efetivos. Grandes projetos econômicos e de infraestrutura apenas começavam a se implantar na Amazônia, sob o signo da “integração nacional”.

O instituto da tutela é aplicado aos índios (ou “silvícolas”, como prefere o Código Civil) desde o início do século e está cristalizado no Estatuto do Índio (lei 6001/73) como na lei de criação da Funai. Há trinta anos, embora boa parte dos povos indígenas já mantivesse contatos regulares com a sociedade/estado nacional, eram relações comparativamente tênues, apesar das pressões históricas de colonização e de aculturação. A grande maioria da população indígena não falava português, o grau de isolamento geográfico era infinitamente maior, não havia televisão nas aldeias, o poder público estava distante (apesar de a Funai dispor de melhor estrutura e recursos) e as frentes de expansão econômica, se já assolavam terras indígenas, o faziam com intensidade bem menor.

Atualmente, se por um lado ainda há algumas dezenas de grupos indígenas isolados, por outro lado as comunidades e as suas lideranças encontram-se em contato frequente e regular com inúmeras agências de estado, federais, estaduais e municipais, com confrontantes, exploradores,

pesquisadores, missionários, jornalistas, membros de organizações de apoio e representantes de organismos internacionais. A maioria das aldeias dispõe de equipamentos de comunicação e transporte (embora em condições geralmente precárias), ouve rádio ou televisão, recebe visitas frequentes de terceiros ou convites para se fazer representar em reuniões ou eventos.

O assédio de interesses econômicos sobre as terras indígenas se generalizou. A própria Funai estima que 85% das terras indígenas sofre algum tipo de intrusão de terceiros, de forma permanente ou intermitente, com maior ou menor grau de consentimento por parte das lideranças locais, sendo os intrusos, geralmente, garimpeiros, madeireiros, posseiros, fazendeiros ou pescadores. Paralelamente, nos últimos 8 anos avançou o processo de demarcação administrativa das terras indígenas, sendo que dois terços das mesmas encontram-se homologadas. O reconhecimento oficial das terras está fazendo emergir as questões relacionadas à gestão territorial como prioritárias na agenda da política indigenista.

Surgiram e se desenvolveram centenas de organizações indígenas que se propõem a representar diretamente interesses específicos ou gerais, e que em alguns casos mantém vínculos com organizações indígenas internacionais, como a COICA, por exemplo. Houve enorme ascensão da temática indígena nos fóruns institucionais nacionais e internacionais. Apesar da influência das organizações de apoio, funcionários públicos e de terceiros em geral, o protagonismo político das lideranças indígenas alcançou patamar inédito e irreversível no contexto globalizante deste final de século. Sob certos aspectos, talvez possamos afirmar que as mudanças nas relações de contato havidas nestes últimos 30 anos foram mais profundas que as dos 470 anos anteriores.

Às vésperas do terceiro milênio, soa ridículo que índios sejam considerados “relativamente capazes” e, sobretudo, que um órgão de estado seja tutor das 215 etnias que habitam o território brasileiro, intermediando (autorizando e desautorizando) as inúmeras relações de contato em que se encontram envolvidas. Por outro lado, a condição de tutelados cerceia a sua livre expressão política, a administração direta dos seus territórios, o seu acesso aos serviços públicos, ao mercado de trabalho, às linhas oficiais de crédito, etc. Além de reduzir a capacidade civil dos índios, a tutela é um obstáculo à auto-gestão das terras e dos projetos de futuro dos povos indígenas.

A “proteção” da tutela deve ser substituída por outros instrumentos de apoio do poder público aos povos indígenas. O Estado não deve pretender substituí-los como sujeitos políticos no exercício direto dos seus direitos e das suas relações. Um novo estatuto deve regular estas relações e ao Estado deve caber o papel de viabilizar serviços básicos (educação, saúde) e fomentar os projetos culturais, econômicos, ambientais indígenas. O conceito de fomento é muito mais apropriado que o de tutela para definir o papel atual e futuro que os povos indígenas devem reivindicar do Estado.

## PROGRAMAS REGIONAIS

Um órgão de Estado para assuntos indígenas, fundado no conceito de fomento, poderia ser estruturado a partir de programas estratégicos e programas regionais. Os programas estratégicos tratariam de questões gerais, como demarcação das terras, exercício do poder de polícia em defesa dos direitos indígenas, sistema de comunicações, intercâmbio cultural, legislação, etc. Seriam estruturados a partir da demanda em escala nacional colocada por estas questões gerais. Teriam coordenações baseadas na sede central do órgão e articulariam estas demandas nas várias regiões e quanto às suas interfaces com outros órgãos e políticas setoriais.

Mas o conceito mais fundamental é o de programas regionais. Estes programas poderiam ser construídos tomando por base regiões relevantes do ponto de vista da localização das terras indígenas, agrupando etnias vizinhas e que mantêm relações entre si e convivem em contextos comuns. Não devem ser confundidos com a estrutura atual das administrações regionais da Funai ou com a divisão política do país em estados e municípios. Seriam unidades administrativas com alto

grau de autonomia, com metas e agendas específicas de trabalho, com orçamento próprio e poder de contratar e demitir funcionários, que poderiam dispor de unidades operacionais ou projetos de área em quantidade e localização apropriadas a cada região.

Os programas regionais deveriam ser formulados, implantados e administrados por um conselho regional, com poderes para decidir sobre as programações anuais, propor os orçamentos anuais, avaliar o desempenho do programa e dos seus funcionários e indicar nomes para a sua coordenação executiva. Não deveria haver um único modelo de gestão administrativa para todos os programas regionais, podendo haver modelos alternativos, mais viáveis ou adequados às diferentes realidades regionais, especialmente quanto ao nível de organização dos povos da região e a sua capacidade de assumir o gerenciamento do seu programa em maior ou menor grau. Nos casos das regiões em que o nível de organização dos índios é incipiente, é maior o seu grau de dependência em relação à Funai, não há organizações de apoio em condições de apoiá-los e são mais precárias as condições de logística, o Estado deverá geri-los por administração direta.

Os programas regionais devem ter por objeto um espaço territorial expressivo e não devem pulverizar-se em grande quantidade, para evitar a burocratização ou a perda de referência estratégica do órgão. Organizar as atividades de fomento em cerca de 30 programas regionais seria o ideal em termos administrativos, permitindo a articulação direta com a direção nacional, sem instâncias administrativas regionais, estaduais ou intermediárias. Estas mediações burocráticas acabam isolando os programas, abrindo espaços para a interferência política e dificultando o diálogo cotidiano entre eles e a sede, o que prejudica as iniciativas de articulação interinstitucional, as negociações de recursos e a cooperação entre os programas. No entanto, se o número de programas se pulverizar, como hoje ocorre com as administrações regionais da Funai, fica inviável uma relação ágil e cooperativa com a direção central, o que exigiria instâncias intermediárias para organizar esta relação.

Assim, como são 215 as etnias e 560 as terras indígenas, não seria possível organizar programas regionais por etnias (salvo em situações excepcionais), devendo eles terem o caráter de programas pluriétnicos, sem prejuízo de se organizarem sub-programas, ou projetos étnicos, ou de áreas indígenas específicas dentro da jurisdição de um programa regional. A forma de organizar um programa regional, de subdividi-lo ou não, de buscar contemplar as especificidades daquela área, de optar por mecanismos de decisão e de gerenciamento que mais lhes convém, deveria ser decidida (e revista ao longo do tempo) por cada conselho regional. Devem ser estimuladas as diferenças entre os programas regionais, pois a diversidade é própria das sociedades indígenas, inclusive no que se refere à própria composição dos conselhos regionais.

A proposta dos programas regionais não é uma solução mágica para os problemas que afetam os povos indígenas e que marcam as suas relações com o Estado. A vantagem deste modelo é de indicar objetivos claros à ação do Estado em cada região e possibilitar o desenvolvimento de dinâmicas políticas regionais em busca de soluções. É de se supor que onde o movimento indígena está mais organizado, imprimirá uma dinâmica diferenciada ao programa da sua região. O objetivo seria superar o modelo atual de órgão centralizado, em que um dirigente elege isoladamente as prioridades e distribui o orçamento como deseja, permitindo que alguns grupos indígenas que têm acesso mais fácil à sede, se articulem a interesses corporativos para fazerem valer as suas demandas em detrimento das dos demais povos e da própria qualidade da política do Estado para a questão indígena.

No modelo dos programas regionais, cada região teria o seu próprio orçamento, não podendo comprometer os demais. Certamente haveria programas regionais melhores que outros, mais avançados, mais democráticos, com maior capacidade de articular apoios e iniciativas. Sem prejuízo do intercâmbio de experiências e de boas soluções, é desejável que os programas sejam, mesmo, diferentes e possam expressar diferentes graus de organização indígena, desde que os que desejem e reünam as condições para avançar nas soluções não sejam impedidos ou desestimulados pela

centralização, pelo burocratismo, ou por interesses espúrios. O avanço de cada programa regional seria determinado pela capacidade da coalizão de forças locais, que se articularam em torno dele, de construir as soluções no decorrer do tempo, de utilizar da melhor forma os recursos disponíveis.

## SAÚDE E EDUCAÇÃO

Os programas regionais (assim como os estratégicos) devem ter por objeto apoiar e fomentar as formas de vida de cada povo, pensá-las – portanto – no seu todo, mas o órgão ou agência de Estado por eles responsável não deve pretender o monopólio das relações com os povos indígenas. Seria um braço do Estado que apóia a sua organização para se relacionar com o conjunto. Da mesma forma, o fato dele existir não reduz as responsabilidades de outros órgãos públicos em relação às demandas indígenas. Se compete ao Ibama proteger as florestas e fomentar o desenvolvimento sustentável, também tem ele responsabilidades em relação às florestas situadas em terras indígenas e às demandas de manejo de recursos naturais por seus habitantes.

Isto é particularmente importante e urgente no que diz respeito à política para saúde indígena. Disputas corporativas entre a Funai e a FNS, nos últimos anos, inviabilizaram a organização de um serviço de saúde razoável para os povos indígenas. Se o que se espera é uma ação integrada por parte do Estado, diferentes agências têm que se articular para atender o conjunto das demandas indígenas. Nenhum órgão indigenista – ou de fomento – pode abarcar adequadamente este conjunto crescente de demandas, reunindo no seu próprio quadro profissionais das várias áreas de formação. Por outro lado, supondo-se que o Ministério da Saúde dispõe de competência técnica específica neste campo, deve responder às demandas de saúde indígena e contar com o apoio das instituições públicas (inclusive das privadas) para desenvolver ações específicas e articular suas demandas no âmbito do SUS.

O Ministério da Saúde deveria implementar os distritos sanitários indígenas na sua estrutura, através de uma agência específica que melhor possa atender esta demanda frente a outras que hoje se encontram no âmbito da FNS. Os dirigentes destes distritos deveriam integrar a coordenação dos programas regionais. Será importante para os índios que as discussões sobre a implantação dos distritos sanitários ocorra de forma articulada com a de programas regionais, inclusive no que se refere às áreas de jurisdição, que deveriam ser coincidentes.

Da mesma forma, não deve ser ignorada ou prejudicada a atenção direta do Ministério da Educação em relação aos povos indígenas. Como se sabe, há um sistema nacional de ensino, descentralizado (federalizado), e uma rede de escolas indígenas, especializada. O Comitê de Educação Escolar Indígena do MEC deveria ser reforçado com recursos humanos e financeiros para ampliar a escala dos projetos que atualmente apóia e para poder trabalhar mais sistematicamente na articulação das demandas indígenas com o sistema, na regularização das escolas indígenas e no estímulo a projetos de capacitação e profissionalização. As instituições prestadoras de serviços de educação indígena, sejam prefeituras, estados, igrejas ou ongs, assim como as organizações de professores indígenas, deveriam se fazer representar nos conselhos regionais.

Assim, os programas regionais, embora constituindo uma agência de fomento para demandas indígenas, deveriam articular na sua estratégia de ação as ações específicas a serem desenvolvidas no âmbito de outras instituições públicas. Os conselhos regionais, dispendo de representação expressiva das organizações e lideranças indígenas locais, deveriam exercer o seu papel de planejamento e de controle social do conjunto destas atividades do Estado, sem prejuízo da constituição de conselhos ou outras instâncias específicas para as políticas de saúde ou de educação.

## TRANSIÇÃO

A constituição de um órgão público de fomento não pode ser feita do dia para a noite. Seria inútil formular uma boa proposta alternativa à Funai e querer implantá-la através de um decreto ou medida provisória. Embora a necessidade de um órgão mais apropriado que a Funai já seja antiga, não basta mudar o nome, a roupa e o endereço de uma instituição pública para se poder mudar a política indigenista. A própria Funai dispunha de um modelo institucional mais moderno e interessante que o antigo SPI mas, como foi constituída sob uma forte crise que assolou o SPI, sem um projeto claro alternativo, assumiu todos os seus vícios, sem construir antes um paradigma diferente de política indigenista. Portanto, tão importante quanto uma proposta alternativa, seria dispor das condições para construí-la sem a pressão emergencialista e fisiológica que hoje atropela o dia a dia da Funai.

Não há recursos humanos e financeiros para se estruturar - ao mesmo tempo - programas regionais para todo o território nacional. Como já se viu, não se trata de uma fórmula acabada a ser implantada nas várias regiões, mas de programas apropriados a cada contexto e às condições concretas do movimento indígena local. Seria necessário estabelecer uma agenda (de três a quatro anos de trabalho) para a formulação (planejamento) e a implantação dos programas regionais. Alguns programas seriam formulados num primeiro ano, para começarem a ser implantados num segundo ano,

quando outros seriam formulados para posterior implementação. Assim, áreas prioritárias para a implantação de programas regionais deveriam ser definidas, considerando, num primeiro momento, as regiões em que o movimento indígena se encontra melhor estruturado.

Quando se iniciasse a formulação de um programa em determinada região, compondo-se os atores locais numa coordenação provisória, seria importante contar com a colaboração das unidades locais da Funai. Neste sentido, os administradores regionais deveriam estar informados do processo, provendo as informações e apoio logístico necessários para a formulação do programa. Quando o programa formulado começasse a ser implementado, a estrutura local da Funai passaria a integrar a estrutura do programa.

Para coordenar o processo de formulação dos programas regionais, a Funai deveria constituir uma equipe técnica, constituída a partir de núcleos técnicos hoje dispersos na estrutura do órgão, apoiada por quadros das organizações indígenas e de apoio, que desenvolveria uma metodologia para a composição das coordenações provisórias e uma agenda de oficinas de trabalho nas regiões prioritizadas. Se se começasse pela Amazônia, por exemplo, a maior parte desta equipe poderia estar baseada - no primeiro ano - em Manaus, até que os programas no norte estivessem formulados e em condições de serem implementados, deslocando-se no ano seguinte para outra região, e assim sucessivamente. Na medida em que os primeiros programas comesçassem a ser implementados, serviriam de referência (consideradas as especificidades locais) para as regiões onde ainda não estivessem formulados.

Quando a maior parte das regiões já tivesse programas constituídos, seria possível se dimensionar com exatidão qual é a estrutura necessária para uma sede central do órgão de fomento. Da mesma forma, deveriam ir sendo definidas as regras para a relação entre os programas regionais e a direção central do órgão. Uma nova lei deverá definir estas regras, de preferência a partir da prévia definição do novo estatuto, com o reconhecimento da plena capacidade civil dos índios, das obrigações do Estado, das condições e limitações para o exercício do usufruto exclusivo dos recursos naturais existentes nas terras indígenas.