



NÚCLEO DE DIREITOS INDÍGENAS

Subsídios para o programa de governo FHC sobre política indigenista.

I. Diagnóstico básico

\* questão para o futuro: são cerca de 200 povos, igual número de línguas, população global de 250 mil (isto é, 0,2% da população nacional) via de regra em crescimento demográfico, aos quais a Constituição Federal de 1988 determina ao Estado reconhecer o usufruto exclusivo (exceto do subsolo) de terras tradicionalmente ocupadas, equivalentes a cerca de 10% do território nacional, 60% da população indígena no Brasil de hoje está na Amazônia, com direito a 98% da extensão das terras indígenas que cabem aos índios pela Constituição. Os demais 40% da população indígena brasileira estão no NE, LE e Centro Sul do país, confinados em 2% da extensão das terras indígenas.

Sobre as terras indígenas na Amazônia recaem as grandes pressões de terceiros, cercando real ou virtualmente o direito constitucional de usufruto exclusivo ou mesmo transformando-as no alvo de muitas discussões de questões-limites no âmbito nacional e internacional, porque:

- 1) há 162 delas dentro da faixa dos 150 kms da fronteira internacional;
- 2) há muitas evidências de grupos indígenas isolados que entrarão em contato permanente com a sociedade nacional;
- 3) a maioria das áreas indígenas na Amazônia, reconhecidas oficialmente ou não, coincidem com áreas de depósitos minerais e também de alta biodiversidade estratégica;
- 4) há uma demanda global pela preservação (e manejo sustentado) das florestas tropicais do planeta como fontes estratégicas não só de recursos genéticos, mas como estabilizadores do clima. Nesse contexto a massa florestal da Amazônia brasileira (90% ainda em pé) é destaque absoluto;
- 5) os povos indígenas e sua correlação com áreas de floresta e suas potencialidades futuras são identificadas por vários especialistas e instituições como indicadores da qualidade do desenvolvimento.

\* Índios e meio ambiente: os povos indígenas não são atavicamente ecologistas. É certo que essas sociedades têm uma tradição de manejo ameno dos recursos naturais, numa economia que não conhece o mercado e com base numa demografia reduzida. É fato também que, comparativamente, suas terras, nas regiões onde há pressão demográfica ou exploração intensiva e predatória dos recursos naturais, são ainda as mais preservadas. Porém, várias comunidades indígenas sucumbem às pressões e se transformam em sócios menores de modelos predatórios de exploração econômica (como os Kaiapó), quando não são simplesmente saqueadas (como os Yanomami e tantos outros invadidos por empresas garimpeiras, ou os Urucu-uau-uau e tantos outros invadidos por empresas madeireiras).



NÚCLEO DE DIREITOS INDÍGENAS

A maioria das comunidades indígenas de hoje mantêm relações insustentáveis com mercados locais e regionais, baseadas num sistema de trocas desiguais, que abre espaço a formas de subordinações por dívidas.

Há casos de superposição entre terras indígenas e áreas de conservação ambiental. Essa convivência é polêmica.

\* questão "sensível", no Brasil e no exterior.

O fato é notório, como bem demonstrou o episódio recente do massacre Yanomami de Haximú e tantos outros casos. A imprensa sempre carrega as tintas para "demonstrar" que o interesse mesmo é da parte da opinião pública internacional. Mas há uma densidade nacional acumulada nos últimos 30 anos em setores "especializados" da sociedade civil. Há uma simpatia difusa em amplos setores da sociedade civil organizada e da opinião pública nacional, que não se traduz em votos nas eleições majoritárias e, mais recentemente, parece não se expressar com a mesma ênfase daqueles que acham que "há muita terra para pouco índio".

No plano internacional o tema é destaque tanto na vertente dos chamados direitos humanos, como na vertente socio-ambiental dos projetos oficiais de desenvolvimento que recebem financiamentos de agências bi e multilaterais. É fato que a presença de 200 povos indígenas no Brasil contemporâneo (oitava economia do mundo), vários dos quais sem contato regular com a sociedade nacional e associados a uma floresta primária 90% em pé, numa época de crise de paradigmas, de consciência crescente da finitude dos recursos naturais e possibilidade de colapso do planeta, dá uma dimensão limite e inédita à questão. O Brasil conseguiu produzir um genocídio documentado de um povo monolíngue, como os Yanomami, em pleno limiar do século XXI e qual a conclusão? Uma delas, a mais estarrecedora, é que essa situação é "inevitável", "incontrolável", como se passasse a cento e cinquenta anos atrás no oeste dos EUA.

No plano dos financiamentos internacionais, no ano fiscal de 1992 (concluído em maio) o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) aprovou 940,5 milhões de dólares de empréstimos ao Brasil. No ano fiscal de 1993 (concluído em setembro) o Banco Mundial aprovou 818,5 milhões.

Até julho de 1993, constam do resumo operacional mensal do BIRD 18 projetos do Brasil no valor total de 2.722 bilhões, já identificados e em fase de preparação, avaliação, ou negociação (ou seja, projetos planejados, com objetivos definidos, mas ainda não aprovados). Até 11 de agosto/93 constam do resumo do BID sete projetos do Brasil, no valor de 1.582 bilhão de dólares.

Os únicos projetos existentes (aprovados) ou atualmente sendo planejados que dizem respeito diretamente a povos indígenas são:

- PLANAFORO (Manejo de Recursos Naturais de Rondônia), aprovado em 92 pelo BIRD, com 167 milhões de US\$, com menos de 4 milhões para o componente indígena por cinco anos;



NÚCLEO DE DIREITOS INDÍGENAS

3

- PRODEAGRO, aprovado em 92 pelo BIRD com 205 milhões de US\$, dos quais menos de 8 milhões para o componente indígena por 5 anos;
- PROGRAMA PILOTO para a Conservação da floresta tropical brasileira do G7, coordenado pelo Banco Mundial e financiado pelos governos dos países do G7 que até agora se comprometeram com 280 milhões para a primeira fase de três anos. O componente indígena está orçado em 28 milhões para três anos e, na melhor das hipóteses, poderá ser aprovado até o final de 94;
- PROGRAMA FIDA, organizado no âmbito da OEA, conta com recursos do BID para projetos de organizações indígenas dos países membros.
- Há, ainda, o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), gerido pelo Ministério do Meio Ambiente, que também financia projetos relacionados à proteção ambiental em terras indígenas.

\* quem são os interlocutores?

O campo político indígena é um mosaico de polos horizontalizado, fragmentado e disperso na base. Volátil nos níveis supra aldeias, onde surgiram, nos últimos anos, dezenas de organizações indígenas formalizadas e onde ocorre um fenômeno crônico, estrutural, de intermediações não-indígenas, inclusive governamentais.

A maior parte dos povos indígenas é formada por micro-sociedades, do ponto de vista demográfico. Segundo dados coletados pelo CEDI e analisados em 1990, 40% (84) dos povos indígenas do país têm uma população de até 200 indivíduos; 45 povos têm uma população entre 200 e 500 indivíduos e 30 entre 500 e mil. Ou seja, 77% dos povos indígenas no Brasil têm uma população de até mil indivíduos. Há 35 povos na faixa entre mil e cinco mil, quatro entre cinco e dez mil (Guajajara, Potiguara, Xavante e Yanomami), outros quatro entre dez e vinte mil (Terena, Makuxi, Ticuna e Kaingang) e um (Guarani) com algo mais do que vinte mil.

Esses povos vivem em 4 a 5 mil aldeias em 519 terras com algum grau de conhecimento oficial sobre elas e um grau variável de reconhecimento formal. Vários desses povos têm parte de sua população além fronteira internacional. Contam com algum tipo de intervenção permanente e direta de agências especializadas (sobretudo do estado e as de caráter confessional).

Existe há quase trinta anos um movimento organizado na sociedade civil brasileira de apoio aos índios, suas lutas e organizações, com conexões internacionais, parte de um ambiente mais geral de internacionalização da política. Além de ações locais, essas organizações compõem uma rede ativa de informação e pressão, sobretudo nos planos regional, nacional e internacional. Apesar de divergências internas, essa rede frequentemente se articula em frente ampla, como ocorreu recentemente com a coalizão denominada "Fórum em Defesa dos Direitos Indígenas", tendo como agenda uma campanha de demarcação das terras indígenas, a tramitação do *Estatuto do Índio* no Congresso Nacional e a garantia, na revisão constitucional, dos direitos conquistados em 1988.



NÚCLEO DE DIREITOS INDÍGENAS

Com a nova Constituição o Ministério Público Federal passou a ter expressa competência para a defesa judicial dos direitos indígenas, nem sempre adequadamente desempenhado devido à insuficiência de recursos materiais e humanos. No entanto, é a única instituição pública que (além da FUNAI) constituiu-se como referência positiva para os índios, e passou a ser um interlocutor essencial da questão indígena. O MPF deverá assumir novas competências extrajudiciais com o novo Estatuto das Sociedades Indígenas:

\* situação das terras

Terras sem providência e em identificação	96
Identificadas (14 encaminhadas ao MJ)	46
Interditadas	10
Delimitadas (11 já tem demarcação física)	104
	subtotal 256
Homologadas	263
Total	519

O governo federal não cumpriu o prazo de 05 de outubro de 1993 para demarcar todas as terras indígenas de acordo com o art. 67 das disposições transitórias. Atualmente, o processo demarcatório está virtualmente paralisado, sendo evidente a intenção do governo de deixar inúmeras pendências para o próximo mandato.

Grande parte das terras indígenas está intrusada ou pretendida por terceiros. No caso dos intrusamentos, as maiores fontes atuais de conflitos são os garimpos empresariados e as empresas madeireiras. Mas é o próprio Estado, com suas obras de infraestrutura e as empresas de mineração, que virtualmente têm o maior volume de interesses superpostos às áreas indígenas e aos recursos naturais nelas existentes.

Levantamento feito em 1987 pelo CED/PETI-Museu Nacional demonstrou que:

- 30% da extensão da terras indígenas estavam invadidas por garimpos
- 70% pretendida por empresas de mineração
- 40% por hidrelétricas
- 50% por estradas

Segundo levantamento organizado pelo CEDL, hoje há pelo menos 32 áreas indígenas na Amazônia brasileira onde está ocorrendo a exploração ilegal de madeira de lei, sobretudo mogno. O número de áreas indígenas sobe para 72 em todo o país.



NÚCLEO DE DIREITOS INDÍGENAS

5

\* situação da política indigenista: hoje não há. Vive-se uma situação alarmante de desarticulação dos serviços públicos da área. Dispersos em vários ministérios, sem casas disponíveis de verbas com recursos humanos, decisão política com obrigações constitucionais, oportunidades de financiamento e articulação de contrapartidas nacionais.

A FUNAI, fundada em 1968, e por cuja direção já passaram 20 presidentes, tem a sua estrutura organizacional baseada em princípios integracionistas, que não tomam em conta o desenho étnico da realidade dos povos indígenas. Ao contrário, esquartejam a lógica dessa morfologia. Foi concebida como órgão tutelar voltado para promover o controle e a integração dos índios à "comunhão nacional". Há verdadeiros mecanismos estruturais orientados para fomentar o contato, concentração, dependência e 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 quatro mil funcionários, com alta concentração espacial em Brasília e nas capitais regionais, os quais praticamente consomem a quase totalidade dos recursos orçamentários. Além da sede, há atualmente 42 administrações regionais e 349 postos de base.

Apesar de tudo isto, a ação protetora do Estado em muitas áreas indígenas, mesmo através da FUNAI, é um mecanismo compensatório imprescindível diante das correlações de força frequentemente desfavoráveis aos índios a nível local e regional. Além da necessidade de serviços básicos de assistência nas áreas de saúde e educação.

Tradicionalmente tem havido uma identificação da política indigenista com uma agência. O governo Collor quebrou o "monopólio" da FUNAI e dispersou algumas de suas funções por outros ministérios. Hoje o quadro assistencial, orçamentário e funcional é caótico e ineficiente. O governo Itamar baixou recente decreto reagrupando e rearrumando estas competências do órgão, mas nada indica que a simples concentração administrativa garanta a sua eficácia.

Houve avanços comparativos na postura do órgão frente aos problemas indígenas nos últimos 3 anos, a partir da gestão Sydney Possuelo e do término da intervenção militar na FUNAI. Persistem, porém, sua desorganização institucional, incompetência funcional e falência orçamentária.

#### \* legislação

A Constituição de 1988, pela primeira vez, tem um capítulo totalmente dedicado aos "Índios", que estabelece direitos coletivos e é considerado adequado por uma ampla coalizão de organizações indígenas e de apoio que formam atualmente o "Fórum em Defesa dos Direitos Indígenas".



NÚCLEO DE DIREITOS INDÍGENAS

6

Há pontos na Constituição a regulamentar, todos eles já contemplados com projetos-de-lei em tramitação e/ou fóruns interinstitucionais de debate: mineração em terras indígenas, exploração de recursos hídricos, relevante interesse público da União para prevalência do usufruto exclusivo indígena.

A Câmara dos Deputados acaba de aprovar o novo Estatuto das Sociedades Indígenas, com 175 artigos, que envolvem pontos importantes: exploração de recursos naturais, conceito de comunidade e organização indígena, a superação da figura da tutela, processo administrativo de demarcação de terras e competências assistenciais. O projeto se encontra em trâmite para o Senado.

\* índias, fronteiras, militares e soberania nacional

Há 162 terras indígenas dentro da faixa de 150 Kms da fronteira internacional. Há pelo menos 22 povos indígenas que vivem nessas áreas e têm populações além fronteiras e com elas mantêm laços de parentesco que implicam em constantes visitas, casamentos, mudanças temporárias e trocas de bens.

Na história recente, os militares brasileiros têm se posicionado contra as demarcações de terras indígenas extensas e contínuas na fronteira. Foram a favor da solução Sarney para a terra Yanomami, dividindo-a em 19 áreas descontínuas em 1989. São contra a situação atual de reconhecimento e demarcação de 9,4 milhões de hectares contínuos. Transformaram a área do Alto Rio Negro num laboratório para exercitar seu modelo de intervenção na fronteira: reconheceram 14 áreas descontínuas, com o mínimo de aderência na linha da fronteira internacional, entremeadas com florestas nacionais, circunscrevendo as chamadas "áreas de ocupação permanente" em torno das aldeias, instalando quartéis, pelotões e pistas. Os índios não concordam e querem área contínua. Há processo judicial contra a União proposto pelo MPF junto à Justiça Federal. Rio Negro e Raposa-Serra do Sol (Roraima) são os principais casos pendentes de decisão quanto ao processo demarcatório, a serem herdados pelo futuro governo.

O princípio da presença dos militares na fronteira e sua pretensão de controlar o trânsito, não é questionada pelos índios e as organizações que os apoiam.

## II - Propostas

\* É absolutamente imprescindível que haja uma articulação "superior", integrando a política indigenista às demais políticas setoriais com as quais tem interfaces, sem o que quaisquer propostas não passarão de figuras de retórica. Mais do que a unicidade administrativa da política indigenista, que o governo federal tenha uma instância permanente de decisão e articulação operacional entre políticas públicas correlatas: agrária, fronteiras, meio-ambiente, relações exteriores, viária, energética, mineral, administrativa.

\* É absolutamente prejudicial a qualquer projeto ou estratégia de política indigenista o lotamento político de funções de confiança do órgão indigenista (e de outros) nos Estados.



NÚCLEO DE DIREITOS INDÍGENAS

\* Deve haver a afirmação de uma política indigenista baseada na Constituição. Abandono da tradição indigenista assimilacionista e integracionista pela afirmação de uma política de reconhecimento e apoio aos projetos de futuro etnicamente diferenciados de cada povo.

\* Deve haver uma adequação do formato institucional do estado a esse objetivo político mais geral, através de uma reformulação da FUNAI (95/96) ou da sua eventual substituição por outra fundação, através de um PL de iniciativa do Executivo. Em ambos os casos, mas sobretudo na nova agência, é preciso que se observe algumas características básicas: estatuto de autarquia ou fundação, subordinação a um conselho diretor com participação da sociedade civil e estrutura operacional baseada no conceito de distritos culturais nativos ou algo equivalente.

Sobre a localização da agência indigenista no aparelho de Estado há quem advogue pela sua ligação direta à Presidência da República. Essa é uma questão em aberto. Uma nova e interessante experiência poderia ser alocá-la no mesmo ministério, secretaria ou instância administrativa a qual estiver subordinado o IBAMA. O mais importante seria garantir sua autonomia financeira, sua abertura estratégica (e agilidade) para alianças e convênios de cooperação com organismos multilaterais, bi-laterais e não-governamentais, científicos e de assistência, balizados pela Constituição e pelo novo Estatuto do Índio (final de 95), INTERFACE COM REFORMA ADMINISTRATIVA.

\* Decidir com urgência (é a via de menor desgaste) sobre processos de demarcação pendentes herdados do atual governo.

\* Programa emergencial de reconhecimento de direitos territoriais: identificação das áreas pendentes.

\* Programa emergencial de desintrusamento e resolução de conflitos, com prioridade para reassentamento de posseiros e colonos em condições dignas. INTERFACE COM POLÍTICA AGRÁRIA.

\* Programa de demarcação física de terras delimitadas facilitando a participação indígena no processo.

\* Estabelecimento de um sistema preventivo de vigilância e controle dos limites e entornos das terras indígenas, com a participação dos índios, organizações científicas e não-governamentais de apoio.

\* Programa especial de consolidação das áreas indígenas na faixa de fronteira internacional, de tal sorte a reconhecer os direitos territoriais indígenas e estabilizar o programa militar de controle da fronteira. INTERFACE COM POLÍTICA DE FRONTEIRAS.



NÚCLEO DE DIREITOS INDÍGENAS

8

\* Programa de apoio à iniciativas indígenas de auto-sustentação econômica e relacionamento com o mercado regional, nacional e internacional, procurando abrir alternativas que compatibilizem os interesses indígenas e a preservação ambiental. **INTERFACE COM POLÍTICA AMBIENTAL.**

\* saúde: aprofundar a experiência dos chamados distritos sanitários, com especialização e cooperação técnica interinstitucional, como ocorre atualmente na área Yanomami. **INTERFACE COM POLÍTICA DE SAÚDE.**

\* educação: é preciso haver um sistema educacional desatrelado do sistema oficial padrão, mas reconhecido oficialmente, com pedagogia, material e calendário específicos e interface com o sistema superior de ensino. **INTERFACE COM POLÍTICA EDUCACIONAL.**

\* no plano internacional: ratificação da Convenção 169 da OIT (único dispositivo de direito internacional dos povos indígenas) que está em tramitação no Senado Federal no momento.