

---

# RESENHA & DEBATE

---

Nº 2

Setembro 1990

## EDITORIAL

*Os temas tratados neste Resenha & Debate 2, antecedem as propostas finais do GT-Interministerial criado pelo governo Collor para rever a política indigenista. O debate gerado pela apresentação desta proposta, somado às conseqüências advindas da substituição do Ministro da Justiça e do fim do período eleitoral, deverá tornar mais explícitas as alianças e os interesses em disputa neste setor do governo. Mas será, sobretudo através das políticas doravante formalizadas que se poderá ver emergir - tanto no plano das definições efetivas quanto no do discurso - uma face distinta do governo Collor.*

*Não se pode, contudo, menosprezar as alterações (e não-alterações) ocorridas até o momento, já que representam uma fase de realinhamento político com conseqüências na estrutura pela qual os grupos atuam e se fazem representar. Resenha & Debate procurou, neste número, trabalhar com a preocupação central voltada para o novo arranjo político-institucional, que poderá determinar as possibilidades de efetivação das políticas governamentais para a população indígena no Brasil.*

*Este primeiro balanço indica que será necessário um "remepeamento" e um acompanhamento sistemático sobre amplos aspectos das políticas públicas. Mesmo porque os centros de elaboração, decisão e implementação de políticas afetas aos índios estão, com muita freqüência, fora dos órgãos aos quais se atribui esta função, desviando nossa atenção mais especializada. Este é o caso das políticas de saúde, energia, mineração e desenvolvimento nas áreas de fronteira agrícola, dentre outras.*

*Afora tais esferas de programação e suas possíveis novidades sob o atual governo, é importante dar curso ao conhecimento da ação de velhos interlocutores para a cena indígena e que, a julgar pelas ações implementadas quanto à reforma administrativa, acham-se tão presentes quanto antes: ainda que com alterações, os militares ligados à área de segurança nacional continuam "dando o tom".*

*Avançar no conhecimento sobre tais questões é projeto tão atual e importante quanto antes, já que para além da mídia e do espetáculo não têm havido descontinuidades no exercício autoritário do poder pelo governo.*

■■■■■■■■■■

# Espectáculo, Paralisação ou Realinhamento Institucional? A Política Indigenista sob os primeiros meses do Governo Collor de Mello.



*Jurandyr C. F. Leite*

Alardeada como um instrumento de "modernização" do Estado, a reforma administrativa do governo Collor - redução dos quadros de pessoal, privatização, reordenação dos órgãos públicos etc. -, angariou simpatias de grande parte da imprensa e cunhou as críticas como vindas do atraso e do corporativismo.

Para entendermos as implicações desta reforma na política indigenista, será preciso fugir um pouco a essas posições apaixonadas. Deveríamos considerar, de início, que uma alteração institucional, tem o poder de sacudir as diversas instâncias de decisão e implementação, desmobilizando grupos e interesses políticos incrustados nestes órgãos, em contrapartida fortalecendo outros. O governo Collor foi hábil neste intento, preparando o espaço para os seus quadros (não necessariamente novos) e criando um clima de perplexidade via imprensa, desmobilizando inclusive

2

as entidades da sociedade civil.

Este cenário procurou apontar para uma transformação na estrutura de poder e alguns chegaram mesmo a ver aí um verdadeiro desmantelamento do poder dos militares na vida política brasileira. Para a política indigenista isto teria uma repercussão imediata, com o fim da SADEN e as formas de decisão estabelecidas.

No entanto, nas esferas mais diretas da política indigenista, tais mudanças não parecem ter significado de imediato um realinhamento de grupos políticos. Isto pode ser um indicativo de que não houveram de antemão grupos suficientemente fortes frente ao poder central para fazer valer sua vontade, ou então que se conseguiu sustar mudanças mais significativas. Mas, sobretudo, fica-se com a impressão de um certo desprestígio do setor indigenista no novo governo: não houve nos primeiros meses qualquer movimentação para o estabelecimento de uma política de governo para o setor e até mesmo para escolha de um presidente da FUNAI. Todo discurso sobre o problema indígena no Brasil, durante o período, resumiu-se sobre uma única situação, a dos Yanomami.

Mesmo a mudança da FUNAI para o Ministério da Justiça foi, em parte, justificada por este fato sem que fosse definido um plano de ação mais amplo.

Fica-se, portanto, entre uma grande mudança que afetaria a política indigenista positivamente, e um relativo abandono do setor, alimentado nas pressões pelo vazio institucional que se instaura.

Se é verdade que as modificações nos órgãos sugerem uma mudança nos grupos de interesse nesta esfera, não se pode afirmar (por uma generalidade de difícil confirmação) que estes interesses não sejam capazes de se "adaptar" ao novo modelo institucional, tal como ocorreu no início da Nova República, mesmo porque

RESENHA & DEBATE nº 2

não parece haver incompatibilidades explícitas com o novo governo. A possibilidade de realinhamento confirma-se na própria presença de alguns conhecidos colaboradores da política indigenista do governo Sarney na estrutura Collor. Apenas para citar alguns casos colhidos pela imprensa, basta lembrar que durante os cinco primeiros meses do governo Collor, a presidência da FUNAI foi ocupada interinamente pelo Coronel da reserva Airton Gomes Alcântara. Até substituir Íris Pedro de Oliveira, às vésperas da posse de Collor, o Cel. Airton ocupava a Superintendência Geral, segundo cargo na hierarquia da FUNAI. O próprio Íris Pedro assumiu o cargo de diretor de administração no recém-criado Ministério da Agricultura e Reforma Agrária.

Em 18 de agosto é nomeado para a presidência da FUNAI Cantídio Guerreiro, ex-sargento da Aeronáutica. Antes fora assessor de Romero Jucá e Íris Pedro na presidência do órgão, administrador regional em Rondônia e chefe do Departamento Médico. Para assumir a FUNAI, Cantídio deixou o cargo de assessor especial do governador do Amapá nomeado por Collor.

Outro exemplo é o de Renato Leoni, indicado para o Grupo de Trabalho criado para rever a política indigenista pela Ministra Margarida Procópio, da Ação Social. Leoni é participante antigo (desde antes da Nova República) do GT criado pelo Decreto 88.118/83, como representante do extinto MINTER.

Não se pretende afirmar que não tenham ocorrido alterações significativas para a política indigenista, sobretudo se levarmos em conta que o centro de poder na elaboração e implementação de políticas públicas relacionadas aos índios frequentemente não encontra seu eixo principal nos órgãos onde legalmente se atribui

RESENHA & DEBATE nº 2

competência para tal. Dada a extensão assumida pelo Plano Collor, as alterações administrativas tiveram repercussão imediata ao nível institucional e processual, não estritamente político como se viu acima.

A reestruturação dos ministérios e secretarias de Estado extingue o Ministério do Interior, sendo que a maior parte dos órgãos a ele ligados foram transferidos para a Secretaria de Desenvolvimento Regional (SUDENE, SUDAM, SUFRAMA).

Desde a sua criação, este ministério assumiu um perfil marcadamente desenvolvimentista, abarcando entidades encarregadas de implementar projetos de desenvolvimento regional e de apoio à expansão sobre a Amazônia. A presença da FUNAI neste ministério e a ação desenvolvida por ela apontavam para este perfil, como foram o apoio a planos de expansão sobre a Amazônia, elaboração de projetos de desenvolvimento econômico para as comunidades indígenas etc.

Esta posição desenvolvimentista, francamente dominante no início da década de 70, não deixou de ser um dos traços principais do órgão nos momentos posteriores, mas deixou de modo gradativo de ter destaque. A década de 80 trouxe a público problemas envolvendo os territórios indígenas, sua exploração e controle. Um dos motivos principais foi a implantação intensiva de projetos de grande porte (POLONOROESTE, Carajás, PMACI etc.), dos quais passa a constar a destinação de verbas para assistência e demarcação das terras para índios, uma exigência dos financiadores externos dos projetos, mais do que uma posição inerente a seus centros de implementação.

Procurou-se criar uma imagem positiva das ações governamentais, agora privilegiando as terras dos índios, com campanhas do tipo: "Índio é terra, não dá

3

para separar". Esta mudança de eixo significou, em contrapartida, um maior controle sobre o processo de regularização de terras indígenas por parte do governo e, em especial, do setor militar, devido à extensão das terras, interesses e riquezas envolvidos. Durante a ditadura este controle era difuso e afetava as ações do órgão como um todo, de certo modo este maior controle é também uma otimização da presença militar no Estado, atuando em áreas bem definidas e eficazmente.

A transferência da FUNAI para o Ministério da Justiça, coloca-a em um ambiente institucional bastante distinto, isto significando dizer parceiros, preocupações e procedimentos diferenciados.

O Decreto 99.180/90, assinado por Collor, que alterou a estrutura administrativa, coloca como uma das atribuições do Ministério da Justiça os "índios" (Art.82, VIII), e subordina a FUNAI a este ministério. Os argumentos públicos para esta mudança (únicas citações sobre os índios em todo o decreto), não indicam uma nova postura para a política indigenista: "o índio é uma questão de cidadania", ou ainda a facilidade de retirar os garimpeiros das áreas indígenas, trabalhando juntamente com Departamento de Polícia Federal, ligado ao mesmo ministério - uma redução à questão Yanomami. Não há nestas declarações um perfil que seja de política para os índios, mesmo porque não dão conta de variados aspectos da situação indígena. No entanto, tais argumentos vão de encontro aos apelos da opinião pública (inclusive internacional) neste sentido. O que criou a aparência de que o governo quer de fato resolver os problemas das populações indígenas, pelo cumprimento da lei, objeto primeiro do Ministério da Justiça.

### *A FUNAI se transferiu de um ministério marcadamente desenvolvimentista para outro que faz crer nas intenções legalistas do governo face ao problema indígena.*

Deve-se notar, porém, que a FUNAI passou a ocupar uma esfera onde o ministro foi elevado, pelo próprio Presidente da República, à condição de negociador político do governo (em especial com o Congresso). O escolhido, Deputado Bernardo Cabral, pode ter sido determinante para viabilizar a inclusão dos índios sob sua responsabilidade. Cabral, os assuntos indígenas e os militares têm vários contatos anteriores, bastando lembrar sua posição na Assembleia Nacional Constituinte como relator alterando e invertendo o conteúdo dos artigos preparados pela Comissão de Ordem Social, e assumindo posições bastante próximas às defendidas pelo Presidente da FUNAI (e pelo CSN) em carta enviada aos constituintes.

A reforma administrativa afetou ainda outros espaços institucionais relacionados à execução da política indigenista. Conforme previsto no Art. 3º do Decreto 94.945/87, o GT encarregado de avaliar as propostas de áreas indígenas, seria composto, dentre outros, de dois membros do Ministério do Interior, "um dos quais designado pelo ministro como coordenador do Grupo", um membro do MIRAD e um do Conselho de Segurança Nacional.

Os três órgãos foram extintos e não houve transferência de atribuições pa-

ra outras agências. O resultado prático é que, se anteriormente não tínhamos sequer notícias precisas sobre as datas das reuniões do GT-Interministerial e quais os processos avaliados, hoje os processos estão paralisados e sem regulação. Há sempre a possibilidade de que um ato direto do Presidente da República, como prevê a legislação (Lei 6001/73, art. 25/26), possa aparecer, sobretudo aos ambientalistas internacionais, como sua vontade política para resolver a situação das terras, reconhecendo uma área ou outra.

### III Ações práticas

Embora tenha havido uma interrupção no processo de reconhecimento das terras indígenas, devemos destacar algumas iniciativas neste balanço dos seis meses de governo Collor.

A nível da Presidência da República houve um claro privilégio, louvável pela gravidade, à questão Yanomami. É fato, porém, que as decisões anteriores do Supremo Tribunal Federal e as pressões externas - mais importantes face à Conferência Mundial do Meio Ambiente, em 1992 - explicam a ênfase conferida. Mas a constatação é que muito pouco se tem avançado no sentido de impedir o garimpo de atuar em área indígena e conter o genocídio. Este assunto tem sido exaustivamente debatido, permitindo a formação de uma opinião segura sobre os fatos. Ainda assim vale a pena destacar alguns aspectos.

O problema, ou antes, a solução do problema por parte do governo tem se resumido à explosão de pistas, um caminho encontrado para a retirada de garimpeiros da área. A partir desta ação procurou-se mostrar uma intensa mobilização incluindo vários ministérios, Polícia Fede-

ral, Exército, Aeronáutica e até a intervenção do próprio Presidente (sempre explorada em termos de mídia), pedindo à ministra da Economia a liberação de verbas para a operação.

A situação dos Yanomami foi agravada e fomentada pelos governos anteriores e não resta senão uma ação enérgica. Para citar a antiguidade do problema, basta lembrarmos que em 1976 o MINTER pedia ao governador de RR a adoção de medidas necessárias à imediata paralisação das atividades de garimpagem na "Al Yanoama", na região de Surucucu (Port.GM/0422, 02/09/76).

Mas considerar que uma situação crônica se resolve apenas com a explosão de pistas de pouso é obscurecer o grave problema social e político envolvido e, principalmente, desocupar-se de falar do próprio governo, responsável pela implementação de projetos que têm afetado diretamente as áreas indígenas. Como o Callha Norte, visitado por Collor, com direito a ampla divulgação fotográfica do evento, que redundou no aplauso e incentivo à ação militar.

Age-se no sentido de reduzir o problema Yanomami ao garimpo e, de quebra, a própria política indigenista parece reduzida a este caso. Talvez devêssemos buscar as razões mais profundas destas iniciativas governamentais de desimpedir a área dos Yanomami, em outro ponto, já que ela não chega a produzir um realinhamento (ou sequer um questionamento) mais amplo da política desenvolvida até o momento.

As explosões de pista são componentes da política espetáculo, que não se apoia sobre grupos sociais organizados como interlocutores, tal como prevê a agenda democrática, mas na fragilidade da opinião pública, que necessita sempre de novos impulsos para sustentá-la, ou na

perplexidade das oposições face aos primeiros dias e efeitos do Plano Collor.

No reino da mídia que circunda o governo, parece ainda que o discurso da gravidade geral da situação brasileira (o que é transponível para qualquer setor específico) justifica a eleição de meios e soluções apresentados como os únicos possíveis de serem utilizados, e que, pelo seu caráter grandioso, investem o Presidente de uma imagem de "bom caudilho" e detentor das soluções únicas, excluindo como válidas quaisquer críticas. Ficam, assim, obscurecidas as solidariedades e alianças que levaram Collor ao poder, em especial as que perpassam a questão indígena.

A pressão internacional ao governo brasileiro é intensa e para isto basta lembrar o telex enviado pelo Chanceler Francisco Resek ao ministro da Justiça em 12/07. Informa o Chanceler que o Brasil voltou a ser acusado na ONU como responsável pela ameaça do genocídio dos Yanomami e que o Itamarati não tem argumentos para defender o país da acusação. Diz ainda que a ONU pode vir a adotar medidas contra o Brasil. Por fim diz que "o governo Collor já criou dois grupos de trabalho para analisar a situação dos Yanomami, mas nenhum foi instalado" (Folha de S. Paulo, 05.08.90).

Esta pressão faz com que as notícias de novas explosões de pistas antecedam viagens do Presidente ao exterior ou a notícia da visita de Bush a Roraima (cancelada devido à invasão do Kuwait), para depois as explosões serem transferidas. Na realidade, a política ambiental joga um importante papel, já que as pressões têm efeito sobre os empréstimos feitos ao Brasil por bancos internacionais, e porque o país se comprometeu com o encontro mundial de 1992. A escolha de Lutzenberger para a Secretaria de Meio Ambiente pode ser encarada por aí, pelo

prestígio que este goza no exterior e pela necessidade de limpar a imagem do país face ao poder dos grupos de ambientalistas nos países do chamado Primeiro Mundo (Limonic & Mello, 1990: 17).

Por fim, devemos computar as interdições de sete áreas indígenas realizadas durante o período pelo presidente interino da FUNAI, Cel. Airton, embora a repercussão de tais atos tenha sido pequena. Nos últimos anos as interdições têm sido usadas com um caráter mais político, de criar fatos, do que para o reconhecimento efetivo das áreas indígenas, vide as interdições de 1987-88, preparando uma nova etapa da política de terras indígenas (LEITE, 1990). Não parece outro o interesse do presidente da FUNAI.

Embora não possamos afirmar quais os reais interesses das interdições, eles têm um efeito previsível de satisfazer determinados grupos, angariando simpatias e capitalizando poderes para negociar espaços futuros. O que de fato não foi suficiente para impedir a queda de Cel. Airton, substituído por Cantídio Guerreiro, indicado por Cabral e Romero Jucá.

É interessante notar que no mesmo período surgiu uma minuta de decreto, saída da FUNAI e encaminhada ao ministro, revendo a política de regularização das terras indígenas. A linha mestra desta é o retorno do controle de quase todo o processo para a FUNAI. Caberia a esta identificar, delimitar e demarcar fisicamente as áreas indígenas. Esta tem sido a reivindicação de alguns indigenistas do órgão, desde a emissão do Decreto 88.118/83, o que combina com uma certa postura mais ampla face ao Estado e sua intervenção frente aos índios: a tutela e sua ação pelo órgão tutor seriam em si bons para os índios (em geral), sendo necessário apenas escolher adequadamente os quadros de seu exercício.

## ■■■■■■■■■■ INTERDIÇÕES, UM ATO POLÍTICO ■■■■■■■■■■

Percebido do ponto de vista do reconhecimento administrativo e formal das terras indígenas, o ato de interdição estabelecido por portaria da FUNAI é bastante precário. Ainda que baseado nos limites propostos para a definição da área e mesmo que esta estabeleça limites reconhecidos socialmente, seu uso se justifica por outras premissas, que não a do processo demarcatório, em especial o uso do "poder de polícia" pelo órgão. Para justificar a competência para interditar áreas, os últimos presidentes da FUNAI têm usado o poder atribuído no Item III do Art. 1º da Lei 5371/67 que criou o órgão, que dá a este a finalidade de "exercitar o poder de polícia nas áreas reservadas e nas matérias atinentes à proteção do índio".

Estranhamente, ou devido à própria fragilidade do ato, cita-se também o Art. 7º do Estatuto da FUNAI aprovado pelo Decreto 92.470/86, que trata de outra matéria: "O detalhamento da Estrutura Básica, bem como as normas gerais serão definidas em Regimento Interno, a ser aprovado pelo Ministro de Estado do Interior" (sic). O Regimento não estabelece nada sobre o assunto.

Ao apresentar o que seriam as razões para a interdição da terra indígena (os "considerandos"), usualmente têm sido citados os artigos 23 e 25 do Estatuto do Índio. Estes artigos tratam das garantias da posse da terra aos índios independente da sua demarcação. Neste sentido, combina-se o poder de polícia destinado à proteção do índio com a necessidade de garantir a terra indígena. O poder de polícia está legalmente garantido sobre a área de posse ou reserva. Embora com os mesmos quesitos, os dois atos têm pesos distintos: ao interditar, define-se a possibilidade de uma ação da FUNAI sobre determinados limites, sem formalizar a área como de posse indígena; a delimitação define a área de posse dos índios, sobre a qual a FUNAI passa a ter o poder de polícia (por isto não se justifica a interdição de reservas ou áreas delimitadas).

Uma hipótese para seu uso junto ao processo demarcatório seria de que a interdição daria garantia aos índios até que o processo demarcatório fosse concluído, sendo uma iniciativa da FUNAI, impossibilitada de concluir o processo. A análise dos casos concretos acontecidos nos últimos anos não contribuem para a confirmação desta hipótese.

O uso abusivo da interdição tira-lhe o caráter de excessão. Em 1987/88 foram interditadas 63 áreas, destas apenas 8 foram posteriormente delimitadas: três com redução de área (Évare I, Évare II e Awá) e três transformadas em Colônias

Indígenas. Tomadas dentro do contexto daquele momento, as interdições serviram como uma preparação para a implantação das medidas previstas nos Decretos 94.945 e 94.946/87, que significaram, na prática, uma redução do ritmo e das áreas demarcadas (para mais detalhes ver LEITE, 1990)

Vejamos alguns aspectos das áreas interditadas a partir de 15 de março. Pela Portaria nº 319 de 04.04.90, foi interditada a área Urucu-uau-uau, com os mesmos limites do Decreto 91.416/85 que declarou a área como de ocupação indígena. De certo modo isto fazia justiça, já que o decreto citado fora revogado em fevereiro pelo presidente Sarney (Dec. 98.894/90), determinando ainda o reestudo da área. A FUNAI havia interditado uma área cerca de 200.000 ha menor que a anteriormente delimitada, apoiada sobre o Decreto de fevereiro (Port. 127/90).

No entanto, a nova interdição que "recuperou" os limites declarados como de ocupação dos índios Uru-Eu-Wau-Wau em 1985, continua tratando a área como "em estudo" e justifica a interdição "para reestudo de limites". Isto perpetua a situação, pois o decreto que anula a antiga delimitação não foi revogado, apesar de montar uma trégua na esfera da FUNAI com indigenistas interessados no assunto.

Merecem nota, ainda, as interdições das terras Juininha, Figueiras e Alto Rio Guamá (Port. 575, 576 e 577, de 12.06.90), por interferirem mais diretamente no processo de regularização destas.

Para as duas primeiras áreas um dos argumentos da interdição é de que estas foram aprovadas pelo GT-Interministerial com as assinaturas dos representantes da FUNAI, MINTER e MIRAD em parecer discriminado. No caso da Alto Rio Guamá (Port. 577), desmembrada com a criação da Colônia Indígena Canindé, o parecer do GT é questionado nos termos da "Informação nº 010/ASS/SUAI/90", portanto interna à FUNAI. Não avaliam aqui se tais medidas fazem ou não justiça, o fato é que, se tais portarias fossem emitidas durante a "vigência" do GT-Interministerial, criaria uma séria crise de competências. E se não ocorreu em interdições anteriores era porque estas atuavam no mesmo compasso do GT-Interministerial. Esta situação é, sem dúvida, consequência do vazio institucional criado pela reforma administrativa. A intenção destas interdições por parte da FUNAI parece ter sido a de angariar simpatias, e capitalizar poderes para negociar espaços futuros.

Jurandy C. F. Leite

Cria-se com isto a imagem de que a FUNAI (como o SPI de Rondon) estaria sendo minada na sua luta pelos direitos dos índios, com a inclusão de outros órgãos no processo. Trata-se, contudo, da visão otimista de um grupo de indigenistas. A FUNAI tem sido um local de intenso jogo de interesses, o que dificulta uma visão única, seja boa ou ruim e demanda avaliações mais consistentes da ação progressiva do órgão.

Não é menos verdade que o enfraquecimento da FUNAI no processo significou também um maior controle da criação de terras indígenas através da entrada do MEAF, INCRA etc., reduzindo em muito a tramitação das áreas. Mas a FUNAI não pode ser vista fora desta mudança. Basta observar a indicação de Romero Jucá e Íris Pedro para a presidência do órgão em gestões anteriores (este último fora coordenador do GETAT). A FUNAI de hoje guarda o nome, a estrutura administrativa e alguns poucos quadros significativos face ao seu passado, tendo sofrido uma intensa cirurgia, sobretudo sob a gestão Jucá, o que dificilmente emparelhará o órgão indigenista de hoje ao dos finais de 1984/inícios de 1985.

De qualquer modo, o destino da proposta de retorno da regularização fundiária integralmente à FUNAI estará em questão nas discussões do GT-Interministerial criado para rever a política indigenista, do qual trataremos oportunamente.

#### Bibliografia citada

LEITE, Jurandyr Carvalho Ferrari  
1990 - "Terras Indígenas no Brasil: o Governo Sarney". *Resenha & Debate*, 1.

LIMONCIC, Flávio & MELLO,  
1990 - PG, Rio de Janeiro, Ibase, maio/junho. p.17.

## ■■■■■■■■■■ A Face ESG do Brasil Novo de Collor

■■■■

*Antonio Carlos de Souza Lima*

Durante a campanha presidencial foi freqüente se cogitar sobre a capacidade futura do presente governo de formular um plano que desse corpo a propostas que mais pareciam miragens do que possíveis realidades.

Foi freqüente, também, após o 15/03, que se estampasse o espanto entre os pouco crédulos de outrora, e que se ouvissem desanimados comentários sobre de como, para além do Império das Imagens, estava bem urdido um amplo plano de transformação do país. Ainda que sua aplicação sofresse de evidentes marcas de inexperiência e submissão aos ditames da mídia, parecia (antes que a queda do Ministro Cabral, que a sigla PC ou Renan Calheiros viessem reapresentar o público ao clientelismo) que as reformas do Plano Collor seguissem um padrão bem construído, uma tecitura requintada que deixava poucas brechas à ação das oposições tanto mais atônitas frente à conjuntura internacional.

Era, no entanto, possível reconhecer a procedência da parte econômica do Plano, sem disfarces (em que pese os esforços teatrais da Ministra da Economia) oriunda dos escritórios do FMI. De onde, porém, proviria a parte administrativa das mudanças, o outro cavalo de batalha do

caçador de marajás ?

Face à dificuldade de se mapear o movimento das elites políticas brasileiras, sobretudo um "grupo tão novo" como o atualmente no poder, podemos obter alguns indícios sobre as origens sociais do planejamento administrativo, cuja necessidade é por todos conhecida, consultando um dos celeiros de soluções políticas do Brasil das últimas décadas. Referimo-nos à Escola Superior de Guerra, cujo documento "Estrutura do Poder Nacional para o ano 2001", hoje amplamente divulgado, é uma das peças elucidativas da procedência do programa de Collor para construção do "Brasil de cara nova".

### ■■■ As inconsistências da crítica: guerra pela Amazônia ou plano para o Brasil 2000?

Uma leitura mais atenta do documento pode chamar a atenção para mais do que vem sendo considerado nos breves comentários que surgiram em jornais ou pequenos artigos publicados até o momento, marcadamente impressionados pela ameaça declarada no item "Políticas e Estratégias para a Amazônia". Um certo modo de leitura, preocupado em viabilizar denúncias e detectar precipitadamente o "inimigo" pode desconhecer elementos fundamentais deste documento, precioso por sua abrangência e pretensão, elucidativo do modo de operação dos governantes do país desde o golpe de 1964. Não é ocioso proceder a uma leitura do texto, mais detalhada ainda que não exegética, o que só poderia ser feito dentro dos limites de um outro veículo e à luz de informações bem mais amplas sobre o estamento militar e uma de suas principais instâncias de reprodução.

O primeiro ponto a observar é que o trabalho se dispõe em dois volumes, o primeiro dos quais parte dos "Pressupostos éticos" da Escola para uma "Visão de síntese" sobre os problemas enfrentados na realidade atual brasileira. Aqui estão os diagnósticos, sendo o segundo volume dedicado ao fornecimento de soluções e subsídios para formulação de políticas que viriam a dar conta de problemas específicos. É a este volume que o texto que tem sido objeto de comentários se integra como anexo B, o qual abarca ainda quatro outros itens ("Ação no Centro-Oeste", "Ação no Nordeste", "Turismo no Nordeste", "Utilização do Gás Natural"), sendo o quarto da lista.

A parte sobre a Amazônia constituiu-se em 42 páginas de um total de 672 para todo o estudo que, longe de ser algo como o retorno dos urutus, é peça a não ser subestimada ou considerada apressadamente à luz de apenas um de seus mais curtos trechos. Afinal, se não fosse assim, as autorizações de pesquisa para a área Yanomami, recém-liberadas, ainda estariam no limbo. Visto sob um prisma mais simplista, poderíamos nos aquietar supondo que tais tempos estão de fato passados e que o governo Collor apresenta feições mais imediatamente democráticas. Mas se tomarmos a unidade mais global do trabalho as preocupações recrudescem por outras vias, aquelas que vêem nos "sindicatos" (para utilizar uma palavra usada pela ESG para os mais comumente chamados países do Primeiro Mundo) do Brasil uma das fontes de inspiração para o novo governo presidencial. Isto por si só justificaria um estudo pormenorizado de "Estrutura do Poder Nacional para o ano 2001".

Por outro lado proceder a uma leitura cuidadosa do texto, desnaturalizando pressupostos e categorias, num trabalho que traga a baixo as pretensões democrati-

zantes de trechos do trabalho, desvelaria o autoritarismo subjacente à modernização pretendida.

### III O texto em seu contexto

O estudo como um todo foi primeiramente apresentado em circuito restrito em 7/7/1989, com o título de "1990-2000 - A DÉCADA VITAL - Por um Brasil Moderno e Democrático", resultando de um grupo de trabalho coordenado pelo Prof. Jayme Magrassi de Sá, em comemoração ao 40º aniversário da Escola. Traz a apresentação do seu Comandante e Diretor, General-de-Exército Oswaldo Muniz Oliva, datada de 15/03/90.

Trata-se nomeadamente de um projeto para a transformação do Brasil em potência dominante nos quadros do Terceiro Milênio, considerando de forma minuciosa cada ponto percebido como relevante a tal mudança. O entendimento mais completo do projeto implica, pois, no conhecimento da trajetória da instituição, daquilo a que no seu léxico chama-se "doutrina", das transformações porque tem passado nos últimos anos, enfim da correlação de forças que, internamente à Escola, produziu o documento. Este último dado parece especialmente importante, já que alterações expressivas têm se passado nos quadros da instituição militar - sobretudo do Exército -, com seus contingentes mais comprometidos com os períodos mais sombrios da ditadura militar, ligados às agências menos visíveis, em franco processo de reforma e afastamento da vida político-administrativa do país.

Se rompermos com a visão mais freqüente sobre as Forças Armadas na literatura especializada sobre o assunto - aquela que as aborda como instituições sociais totais, em grande medida segrega-

das em termos de sua reprodução de um universo social mais amplo - e tomarmos como hipótese que elas se organizam a partir do conflito interno, repartindo-se em facções articuladas a grupos distintos da sociedade civil, entender que segmentos estão representados na composição do grupo de trabalho gerador do documento é uma via de acesso privilegiada para considerar as repercussões possíveis de suas diversas partes no cenário atual, relativizando suas distintas afirmações.

Assim, sem querer descaracterizar as preocupações relativas à proposta de chegar a ações bélicas contra ONGs e outros possíveis "óbices" ao "objetivo nacional permanente" de "integração nacional" para a Amazônia, seria de interesse apreender os aspectos mais globalizantes do documento, em especial os que parecem ter sido encampados pelo governo Collor, como é o caso da reforma administrativa.

### III A Reforma Administrativa e o Estado: uma panacéia para o "Brasil em crise"

Tomando como seu segundo objetivo síntese "restaurar a autoridade e a capacidade de iniciativa e de decisão na gestão político-administrativa do Estado" (v. I, p. 29), e considerando a década de 1980 como período desastroso em que "... o Estado brasileiro perdeu gradativamente seu papel de agente de modernização e de transformação social", tendo se tornado "... progressivamente hipertrofiado, auto-suficiente, autofágico e acomodado" (idem, p. 30) o documento propõe evitar "... a utopia perversa do paraíso socialista e a iniquidade do capitalismo selvagem" (idem, p. 31). O Estado, entendido pela ESG como as agências públicas

em que esta relação de classes se objetiva, deve sofrer uma rigorosa revisão, isto significando para o trabalho realizar uma reforma administrativa.

Critica-se o Estado brasileiro - de resto herança mais imediata da ditadura militar, fato sequer mencionado no texto-, chamando-o "patrimonial", "clientelista" e "cartorial" (v. I, p. 52), diagnosticando a situação atual do país como de crise "político-institucional na medida em que é uma crise do Estado enquanto representação política da sociedade" (ibidem). O Estado deve se retrair da esfera econômica, ser "enxugado", restabelecendo-se, por outro lado, uma relação positiva entre os poderes da União, a partir de uma sólida maioria governista no Congresso.

Contudo, é na atuação político-administrativa do poder executivo que se deve concentrar o esforço de restauração do Estado brasileiro. Cabe, fundamentalmente, recuperar as funções de planejamento e decisão do núcleo básico da Administração Pública Federal, buscar a modernização de sua organização e de suas formas de relacionamento com a sociedade e assegurar sua capacidade de iniciativa e de inovação no contexto do processo de desenvolvimento nacional." (v. I, p.55)

O peso atribuído à reforma administrativa não é, assim, de pequena montanhes "subsídios" a um novo governo que pretenda realizar o "... encontro [da sociedade brasileira] com a modernidade" (v. II, p. 9), pois a "... a Administração Pública brasileira ainda persiste no anacronismo das instituições herméticas e oficialistas, muito embora as várias reformas tentadas nas últimas décadas" (idem, p. 11). Sua reformulação implicaria implantar novos "... padrões, procedimentos e abrangências diferenciados dos que provocaram a sua falência.." (idem, p. 12), capacitando-a para que "... formule e exe-

cute um novo Projeto Nacional transformador da realidade social, com legitimação e a colaboração da comunidade", o que deveria se caracterizar por "... democracia e transparência nas decisões e por prestações de serviço com qualidade à sociedade..." (idem, p. 13).

### III Os "índios" e sua localização institucional

É sob tais pressupostos que encontramos, na parte relativa à Presidência da República (p.22-24), no conjunto de órgãos de sua assessoria direta o Gabinete Civil, o Gabinete Militar ("Apoio logístico às atividades do Presidente da República e sua segurança pessoal"), a Consultoria-Geral da República, o Estado-Maior das Forças Armadas, e a Secretaria de Assuntos Estratégicos. A SAE deveria incorporar "as atividades de informação do atual SNI, que fica extinto" (p. 48). Pelo seu organograma fica-se sabendo que "fronteiras, terras, índios, mobilização" são algumas das tarefas de defesa ligadas à Secretaria (p. 50).

Mais adiante, tratando do "sistema de negócios internos" (p.32 e ss), responsável pelas funções de "... segurança pública da sociedade e o exercício da tutela do Estado", operado pelo Ministério da Justiça, encontraríamos, como fundações sob sua responsabilidade a FUNABEM e a FUNAI. No "sistema de desenvolvimento social" (p. 32-33), operado pelo Ministério do Desenvolvimento Social, encontram-se as tarefas de educação; cultura, esporte e lazer; saúde e assistência; trabalho e previdência social, divididas em secretarias distintas.

Haveria, ainda, um "sistema infra-estrutural", composto por um Minis-

tério da Infra-Estrutura (p. 33) e um "sistema científico e tecnológico" em que se destacaria uma Secretaria Nacional de Ciência e Tecnologia ligada a um Ministério da Ciência, Tecnologia e Universidade, cujo secretário poderia ter o peso de um ministro.

Parece-nos suficiente apontar os elementos acima - que se multiplicariam se lidássemos com outras partes do texto - no sentido de caracterizar a procedência de toda uma série de idéias supostamente atribuídas à administração Collor e que tornam farsas grotescas a preocupação e o zelo do ex-ministro Cabral quanto à transferência da FUNAI para seu ministério.

Por outro lado, reconhecer a origem não significa pensar em filiações estritas, sobretudo quanto aos modos de aplicação. É assim que encontramos em algumas matérias do supra-citado Jayme Magrassi de Sá (*Jornal do Comércio/RJ*, 23/07/90 e 30/07/90, páginas 6) um claro ataque ao infantilismo, à inexperiência na aplicação de algumas dessas idéias, bem como no descumprimento de compromi-

sos assumidos durante a campanha eleitoral, características hoje bastante conhecidas do governo da mídia, bom sinal de advertência às expectativas de composição que sempre assombam, e tentam, os excluídos do poder.

#### Notas

1. Um bom exemplo dessa dificuldade de mapeamento das elites, foi a confusão feita pela *Folha de São Paulo* entre o Embaixador Marcos Antonio de Salvo Coimbra, cunhado de Fernando Collor de Mello, e o economista Marcos Coimbra, membro do Corpo Permanente e do grupo de trabalho que prepararia o documento referido. O próprio jornal corrigiria seu erro por matéria de 12/06/90 (caderno A, página 6).

2. "... assuntos referentes à defesa nacional e a informações.. na área de mobilização e ciência e tecnologia prioritárias, com responsabilidade de orientar a formação de recursos humanos de alto nível para as atividades de sua competência específica e de exercer as Secretarias do Conselho da República e do Conselho de Defesa Nacional." (v. II, p. 23)

## RESENHA & DEBATE

Boletim trimestral produzido a partir do PETI -Projeto Estudo sobre Terras Indígenas no Brasil - PPGAS/Museu Nacional/UFRJ, cuja proposta é refletir principalmente sobre as ações do Estado face aos povos indígenas em território brasileiro.

Quinta da Boa Vista, s/n. - São Cristóvão  
20942 - Rio de Janeiro - RJ  
Tel: (021) 254 6695/ 284 9642

#### Coordenação PETI:

João Pacheco de Oliveira  
Antonio Carlos de Souza Lima

#### Edição:

Jurandyr Carvalho Ferrari Leite

#### Pesquisa:

Leonardo Ribeiro Carneiro da Cunha

#### Revisão:

Antonio Carlos de Souza Lima

#### Projeto gráfico:

Cecilia Leal - Marta Heilborn / (Conexão)

#### Apoio:

Fundação Ford

Publicado em Novembro/1990