

PROGRAMAS REGIONAIS PARA UMA NOVA POLÍTICA INDIGENISTA

Márcio Santilli
Instituto Socioambiental - ISA

Bom dia a todos. Eu quero inicialmente agradecer o convite do Museu Nacional, nas pessoas do Antonio e do João. Vou optar por uma apresentação inicial mais didática, talvez até um pouco mais extensa do que eu havia pensado inicialmente, com o objetivo principal de que as pessoas e as lideranças indígenas aqui presentes possam acompanhar o raciocínio e extrair daquilo que temos a dizer algo de útil para sua reflexão, para sua atuação em cada área, em cada região. Estamos vivendo um momento extremamente difícil no que se refere à política indigenista do país, há muitas tensões no ar, muitas preocupações por parte das lideranças indígenas, das comunidades e entidades que atuam nesta área, por parte dos funcionários da FUNAI e de outros funcionários do Estado com atuação relacionada à questão indígena. Esta situação crítica é decorrência de uma crise profunda que o Estado brasileiro está vivendo. Eu queria falar um pouco sobre esta questão da crise do Estado, em geral, para que possamos entender dentro de que contexto estamos tentando discutir as alternativas para uma política indigenista no Brasil, que é o tema proposto por este Seminário.

Creio que nunca tivemos ao longo da história brasileira uma crise do Estado tão profunda como a que estamos vivendo atualmente, embora tenham havido outras crises importantes na nossa história. Nossos avós, os velhos brancos, nos contam histórias muito dramáticas, por exemplo, de 1928, dos anos que antecederam o fim daquilo que os brancos chamam de República Velha, aqueles anos que antecederam a chegada de Getúlio Vargas ao poder no Brasil. Houve ali uma crise profunda, mas tínhamos então um aparelho de Estado no Brasil muito diferente do que temos hoje. A partir daquele momento o Estado cresceu e multiplicou-se em termos de órgãos, de autarquias, de empresas públicas e, portanto, neste momento histórico que estamos vivendo agora, uma nova crise, pelo próprio feitio do Estado brasileiro hoje, acaba sendo muito mais dolorosa, é uma crise que tem o poder de afetar muito mais profundamente as pessoas, a sociedade em geral, e os índios e as minorias em particular. Portanto, é um momento realmente muito especial, no sentido negativo da palavra, no sentido de que estamos vivendo uma crise como nunca vivemos até então. Esta crise afeta o Estado brasileiro como um todo, não é uma coisa específica da política indigenista, mas, assim como ela afeta o Estado como um todo, ela não afeta as várias partes do Estado de forma igual. Há partes que sentem mais duramente o peso desta crise e outras partes onde a questão não chega a ter este mesmo nível de impacto, de preocupação, de tensão, de consequências para a população de um modo geral. Neste ponto não sei se vou discordar, mas pelo menos vou acrescentar alguma coisa àquilo que foi dito ontem aqui pelo Marés, que tocou neste problema da crise do Estado. Ele dizia ontem que o Estado tem perdido seus instrumentos de realização de política e vem se tornando cada vez mais estritamente um Estado repressivo, um Estado da autoridade, da opressão aos direitos coletivos, dentro daquele raciocínio que ele expôs para nós. Embora eu ache que isso em grande medida é verdade, creio que a crise traz elementos interessantes para a gente pensar, neste sentido de que ela acaba atingindo de forma diferente os diferentes pedaços do Estado brasileiro. Quando estamos falando de algum órgão do governo federal que tenha a ver com políticas de interesse dos setores dominantes da sociedade _ dos empresários, dos grandes grupos, daquelas pessoas que têm e que sempre tiveram poder dentro do Estado brasileiro _ existe uma crise, mas é uma crise de mais fácil solução. Veja-se o caso, por exemplo, da política mineral. O governo vem, privatiza a Vale do Rio Doce, privatiza outras empresas e, de algum modo, deixa de fazer certas coisas que ele fazia antes com estas empresas, e, de repente, propõe uma reforma do DNPM, que é a agência do governo federal encarregada da mineração. Esta reforma até pode vir a acontecer sem grandes traumas, sem grandes consequências, sem grandes impactos para as pessoas que estão ligadas a este setor, porque o setor da sociedade diretamente interessado naquela agência, naquela política pública, vai muito bem, obrigado; ele cresceu neste processo, ele adquiriu as empresas que foram privatizadas, ele pode exercer sua influência sobre o Estado na condução daquela

política que lhe interessa sem precisar do aparato atual que o DNPM tem. Pode-se pensar em mudar profundamente esta agência, como aconteceu, por exemplo, em outras áreas que também foram objeto de privatização. Estou me referindo a casos como o da Anatel e similares, estas agências de estado que são agências reguladoras de certas partes do Estado que de alguma maneira andam com suas próprias pernas. No entanto, quando pensamos esta mesma crise do Estado relacionada a uma área social, que tem a ver com os interesses e as necessidades da população pobre, das pessoas que moram nas favelas, que trabalham na agricultura, ou que tenha a ver com questões que não são aquelas que digam respeito aos interesses diretos, por exemplo, dos grandes empresários, das grandes empresas, das grandes corporações, _ como é o caso do meio ambiente e da política indigenista _, esta questão da reforma do Estado, de como superar esta crise profunda do Estado, se torna muito mais complicada. Nestas áreas a que eu me referi, que são de interesse dos empresários, das pessoas que têm poder, das pessoas que conduzem a política do setor sem grande dificuldade, a reforma do Estado é algo relativamente fácil, você não tem que organizar um órgão do Estado obrigado a fazer as coisas acontecerem no chão, a realizar políticas, a intervir na realidade da sociedade. Trata-se ali de órgãos reguladores, que fazem leis e normas, que exercem algum tipo de fiscalização dentro de determinada área, mas que não têm que ir lá no chão, no meio da Amazônia, no interior do país, realizar políticas, desenvolver projetos, superar situações colocadas dentro daquela realidade. No caso dos órgãos afetos às questões sociais, como é o caso da FUNAI, a crise é muito mais dramática, muito mais difícil, porque não basta você dar uma penada, baixar uma lei ou uma medida provisória; não há o que você possa privatizar, porque não há como se realizar qualquer política consistente voltada para aquele setor a não ser através da ação direta do Estado. O Estado tem que superar sua crise encontrando uma maneira de realizar no chão estas políticas, e este é o ponto para o qual a chamada reforma do Estado não tem, salvo engano da minha parte, uma solução à vista.

Vamos pensar alto aqui e tentar imaginar o que vai acontecer com a Fundação Nacional de Saúde – FNS, por exemplo, encarregada de executar uma política de saúde. Todo mundo sabe que ela é um elefante branco, que está profundamente sucateada, eivada de influências, de interesses políticos, que não está respondendo às suas obrigações legais e institucionais. Como fazer com que um órgão deste tipo possa ser modificado de tal modo que se recupere desta crise, deste sucateamento ocorrido com todos os órgãos do Estado, de modo a que possa realizar esta política e desenvolver serviços de saúde eficientes para a maioria da população? Isto realmente é um drama, é uma coisa que não está dada, que não está resolvida. Eu não estou nem entrando no mérito desta reforma do Estado que está em curso. Seja ela qual for, entretanto, eu parto do princípio de que qualquer governante que tome o poder hoje, seja de esquerda ou de direita, tenha uma perspectiva neo-liberal ou não, seja como for, ele terá que dar um jeito nesta máquina que hoje não funciona se quiser realizar alguma coisa no exercício do governo no rumo do seu objetivo. Isto não vale só para o governo federal, mas para o governo estadual também. Eu fico imaginando, por exemplo, o atual governador do Mato Grosso do Sul, que se elegeu pelo PT, por um partido de oposição, que tem um horizonte ideológico contrário a este do governo federal, a esta proposta de reforma do Estado. Como é que eles vão fazer para pegar um estado como aquele _ que foi todo construído em função dos interesses dos poderosos daquela região _ e transformá-lo num instrumento que possa fazer política para a maioria da população, para os sem-terra, para os índios, para outros segmentos da sociedade mato-grossense que hoje não estão atendidos por este Estado? Eu acho que o drama vale para todo mundo; as soluções podem ser diferentes, mas aquele que quer governar, que quer realizar alguma coisa de concreto no exercício do governo, terá mesmo que encontrar uma solução, uma maneira de reformar estes aparelhos de Estado e fazer com que eles funcionem.

Estamos então neste mangue, nesta situação complicada, de um Estado que chegou a um nível de sucateamento, de engessamento, de esvaziamento orçamentário e de distorções de todo tipo e, se conseguirmos enxergar no horizonte algum tipo de solução que possa melhorar o quadro daqueles pedaços do Estado ligados aos setores dominantes, a gente não consegue enxergar um horizonte concreto de como vai ficar este Estado naquilo que ele deveria interessar à maioria da população, aos pobres, aos índios, ou a interesses gerais como o da defesa do meio ambiente e coisas deste tipo, que não têm atrás de si os interesses de um grupo dominante, capaz de realizar sua

política independentemente do próprio Estado. É uma situação muito dramática, a maior crise que já vivemos historicamente, e não há indicações de como se pode resolver esta situação, pelo menos no que se refere aos interesses da maioria pobre da população e, no caso específico do nosso assunto, em relação à política indigenista, no que diz respeito à FUNAI.

Temos visto as pessoas discutindo, tomando diferentes posições sobre esta questão, às vezes até batendo boca, se digladiando. Tudo isso está refletindo esta situação dramática. Seja qual for a opinião que as pessoas tenham sobre as saídas, é uma opinião que está sendo pensada dentro deste quadro muito crítico, muito insolvente e sem horizonte que o Estado brasileiro vive hoje. Portanto, esta crise atinge o Estado como um todo, mas atinge cada pedaço de forma diferente e, quando se trata de um pedaço do Estado que diz respeito ao interesse da maioria da população, não há, até agora, um horizonte de solução. Isso é um pouco o que estamos sentindo na FUNAI. Talvez a gente não faça todo este raciocínio ao olhar para os problemas da FUNAI, mas é isto que está por trás, fermentando a nossa vida e as nossas relações com o órgão indigenista e com o Estado. As pessoas reagem a isto de maneiras diferentes, o que é natural, porque ninguém tem uma solução. Todo mundo está buscando uma solução, e é possível que surjam diferentes visões de como isto deva ser feito. Algumas pessoas acham que é preciso resgatar o que a FUNAI foi no passado, outros têm outra visão, e, na verdade, toda esta discussão tem a ver com esta crise profunda e com a falta de um horizonte concreto de solução. Evidentemente, esta crise do Estado afeta a FUNAI de maneira profunda. As pessoas que conhecem a FUNAI, sejam os índios, sejam os funcionários, vêem isto no seu cotidiano. Presenciamos o tempo todo este tipo de problema, de distorção: um órgão que passou décadas sem realizar concurso público, que não se renovou, que não tem gente nova, que não consegue capacitar seus funcionários e dar respostas a uma série de problemas que vemos no cotidiano. Tudo isto é reflexo desta crise maior e, embora eu ache que, evidentemente, devemos discutir com toda a ênfase e entusiasmo as diferentes soluções para isto, não devemos esquecer que por trás desta nossa discussão há esta crise posta e ela não vai se resolver num passe de mágica. Provavelmente, será preciso muito sofrimento até que se consiga superar este quadro. No caso da FUNAI, não há apenas o reflexo desta crise geral do Estado, há uma outra crise, que vem junto com esta, que a agrava e complica, e que eu vou chamar, provisoriamente pelo menos, de crise da tutela, de crise do modelo tutelar.

Para tentar explicar isto a vocês, vou recorrer ao seguinte raciocínio: vamos tentar imaginar aqui o que era o Brasil de 30 anos atrás, na época em que a FUNAI foi criada. Nós tínhamos um país bastante diferente do Brasil que temos hoje, ainda havia um contingente de população rural muito grande, tínhamos meios de comunicação e de transporte muito menos desenvolvidos, havia uma parte importante da sociedade branca, da sociedade não-indígena, que não tinha nem televisão. O que a gente vê 30 anos depois é um Brasil, para o bem ou para o mal _ não importa, isso fica por conta da análise de cada um _ que mudou profundamente. Atualmente quase toda a população vive na cidade, todo mundo tem acesso à televisão, aos meios de comunicação, a meios de transporte muito mais eficientes do que os daquela época, e isto não é diferente em relação aos índios. Se imaginarmos como era a realidade indígena de 30 anos atrás, muitos dos povos que hoje estão aqui representados e que participam de alguma maneira da política indigenista, eram povos que não estavam nem contatados há 30 anos atrás. E muitos outros povos, apesar de já estarem contatados, viviam numa situação completamente diferente do ponto de vista da relação com a sociedade nacional, comparativamente com hoje. Havia ainda um grau de isolamento muito grande, e, na sua grande maioria, encontravam-se em regiões inacessíveis por estrada, não havia outros meios de transporte. Era raríssimo há 30 anos atrás que você encontrasse uma aldeia onde houvesse televisão; hoje é comum a gente ir para uma área indígena e ver a comunidade assistindo televisão. É bem verdade que é uma televisão diferente da dos brancos, geralmente é uma televisão comunitária, que fica no pátio da aldeia, que todo mundo assiste junto, tem uma hora de ligar, uma hora de desligar, mas, mesmo assim, grande parte das populações indígenas hoje tem um contato direto com essa informação que vem pela televisão; estão vendo como é falada a língua dos brancos, estão vendo os costumes dos brancos, estão sentindo a influência desses meios de comunicação que há 30 anos atrás ainda não existiam. Além disso, quase todas as comunidades indígenas hoje mantêm relação com vários interlocutores ao

mesmo tempo, não é como há 30 anos atrás, em que praticamente a única referência que os índios tinham dentro da sociedade brasileira era a FUNAI, que intermediava as relações entre estes grupos contatados e os demais atores da sociedade. Hoje a coisa mudou profundamente, a gente pode ir em qualquer região, mesmo em regiões distantes da Amazônia, e vermos os índios em relação direta com seus vizinhos, com os municípios, com os estados, com outras agências do governo federal, com missionários, com ONGs, com antropólogos, com madeireiros, com garimpeiros, e assim sucessivamente. É difícil você encontrar uma comunidade hoje que tenha relação apenas com a FUNAI; as relações são múltiplas e ao longo do tempo elas tendem a aumentar, os índios tendem a ter um número cada vez maior de interlocutores. Se formos olhar por outro lado, veremos que hoje é muito freqüente a prática dos índios viajarem pelo país, ou viajarem para o exterior, algo que praticamente não existia há 30 anos atrás. Hoje há pelo menos 100 lideranças indígenas deste país que já tiveram a oportunidade de visitar outros países, de levar sua mensagem a outros lugares. Temos hoje centenas de organizações indígenas que se constituíram nesses últimos anos. Não sei se há registro de alguma organização indígena, tal como entendemos hoje, há 30 anos atrás, penso que não. Trata-se de um fenômeno recente, é uma coisa deste nosso tempo, um reflexo desta situação que estou descrevendo. Os índios em grande medida passaram a organizar suas próprias instituições como uma forma de facilitar seus contatos e sua relação com um grande número de interlocutores, para o bem ou para o mal. Não estou entrando no mérito destes interlocutores, apenas registrando que são interlocutores freqüentes, permanentes, que eles têm nas suas comunidades, nas suas regiões. Até história de índio financiando campanha de índio eu já ouvi, recentemente.

Independentemente do julgamento deste fenômeno, _ “É bom ou não que os índios tenham vários interlocutores? Estes interlocutores exercem influência positiva ou negativa sobre os índios?” _, estou querendo constatar um fato concreto, histórico, irreversível, que não vai andar para trás, que é o fato de que os índios, hoje, mantêm contato regular com um sem número de agências, de interlocutores, de pessoas e de instituições que lhes interessam de alguma maneira. Portanto, creio que hoje, independentemente dessa crise geral do Estado que afeta muito profundamente a FUNAI e a política indigenista, temos também uma crise do modelo tutelar. Se pensarmos daqui para a frente, não é possível imaginar que o poder público vá ter uma agência, que vá intermediar todas as relações entre as lideranças e as comunidades indígenas com as demais agências, com os demais segmentos da sociedade brasileira; isto não vai acontecer, é impossível você ter um órgão, uma burocracia, que seja capaz de fazer esta intermediação. Assim, eu não estou querendo levantar aqui, como se fez ontem, uma discussão doutrinária sobre a questão da tutela _ se é correto ou se é justo que a lei diga que o índio é relativamente capaz ou que tenha plena capacidade _, não estou querendo entrar neste mérito teórico, doutrinário, da questão da tutela, estou querendo constatar uma realidade que, seja boa ou seja ruim, está aí e veio para ficar, ela não vai mudar, não vai diminuir, não vai andar para trás, ela vai andar para a frente e, cada vez mais, um número maior de lideranças, um número maior de comunidades estará estabelecendo relações com vários interlocutores e aqueles que já têm relações com vários interlocutores, muito provavelmente daqui a 5 ou 10 anos, as terão com um número ainda maior de pessoas e de instituições. Isto é um fato irreversível e, se estamos hoje dentro desta crise do Estado querendo encontrar uma saída, querendo pensar em soluções, vamos ter que compreender que esta saída e esta solução não podem pretender recuperar o órgão tutelar tal como ele foi concebido há 30 anos atrás, porque vivemos uma realidade completamente diferente daquela, não apenas do ponto de vista do Estado, mas também do ponto de vista dos índios concretos, que estão nas suas áreas dentro de uma relação muito diferente daquela que havia antes.

Eu acho que nós temos que entender que esta questão da tutela não tem mais nenhuma possibilidade, do ponto de vista prático, de ser o ponto de referência de uma política indigenista. Ou seja, não adianta você querer recuperar a idéia de um órgão tutelar porque não há possibilidade de que uma burocracia venha a intermediar com um mínimo de eficiência e sentido este conjunto imenso de relações que já estão constituídas e que deverão se ampliar ainda mais ao longo do tempo. O drama da crise que estamos vivendo é o fato de que muitos dos grupos indígenas que se fizeram presentes dentro da cena política, o fizeram dentro deste contexto da tutela; muitos grupos políticos consolidaram sua relação com o Estado com base nesta relação tutelar e nesta legislação tutelar que ainda está em

vigor no país. Este é o lado dramático da situação que estamos vivendo e, se não se vê uma solução muito clara para o problema da crise geral do Estado que afeta a FUNAI, muito menos existe uma solução clara sobre o que se vai fazer diante deste esvaziamento histórico, patente, irreversível, da tutela, que sempre foi o elemento fundamental, constitutivo, da política indigenista do Brasil nos últimos anos.

Creio que não existe nenhuma receita para a solução desta questão. As pessoas que estudam os órgãos de governo, que estudam a burocracia, que são especialistas neste tipo de assunto, afirmam que nenhuma burocracia se renova por si mesma. Este princípio, a idéia de que um órgão público, de que uma determinada burocracia, vai reagir por si própria e se modificar, é algo muito pouco aceito entre as pessoas que estudam o Estado. No caso da crise atual, eles dizem que a burocracia só se renovará se tiver um impulso de fora, seja do setor social a que está ligada, seja de instâncias superiores do governo. Resisti o quanto pude a esta idéia, uma idéia que me incomoda, porque a gente fica pensando: “Apesar de tudo, da situação a que a FUNAI chegou, do sucateamento, etc., temos um conjunto de pessoas valiosas dentro da FUNAI, pessoas até heróicas, que dedicaram suas vidas à questão indígena, que têm um compromisso definitivo com o direito dos índios, etc. Será possível que com este grupo de pessoas com este valor, com esta carga, com esta experiência, com esta força, não é possível reformar esta burocracia por dentro? Será que estas pessoas que estão sentindo no dia a dia a dificuldade de trabalhar num órgão sucateado, de ter que remar contra a corrente no cotidiano para conseguirem realizar uma atividade que deveria ser muito fácil de ser realizada, será que esta burocracia não é capaz de se renovar?” Eu tentei acreditar que sim, que seria possível, que estas pessoas não apenas têm uma legitimidade, uma força, uma capacidade, mas acima de tudo elas seriam capazes de pegar esta engrenagem pesada da FUNAI e dar um jeito, e fazer com que ela melhorasse, se reformasse, etc. No momento em que deixei a presidência da FUNAI, eu estava convencido de que o desafio que tentei fazer em relação à esta regra que os estudiosos de burocracia enunciam, foi um desafio fracassado, e acabei chegando à conclusão de que eles tinham razão, que de fato não basta você ter um conjunto valoroso de pessoas e lideranças para conseguir fazer com que uma burocracia se reforme por si mesma. E, como aquilo que havia sido solicitado de mim por parte do governo era fazer uma reforma da FUNAI, e na medida em que ficava claro que ela por si mesma não iria se reformar, e, mais do que isso, que tampouco as instâncias superiores do governo estavam realmente afim de pagar para ver, de reformar esta burocracia, eu saí. Realmente achei que não tinha mais sentido, perdi a esperança que cheguei a ter de que aqueles teóricos estivessem errados e de que fosse possível reformar a FUNAI por dentro.

Evidentemente, nenhum de vocês é obrigado a concluir a mesma coisa que eu. Eventualmente, algumas pessoas mais iluminadas nem fariam o papel que eu me dispus a fazer, de desafiar esta regra e de tentar imaginar que isso fosse possível. Acho que todas as pessoas têm o direito de insistirem na esperança, na tentativa, na perspectiva de que possam reformar por dentro este órgão. Eu, infelizmente, não tenho nada de muito bom a dizer a essas pessoas, eu hoje não acredito, não vejo nenhuma possibilidade disto acontecer. Não sei se toda a burocracia é assim, como dizem, talvez não seja, talvez haja situações em que a burocracia pode se renovar, mas no caso concreto da FUNAI, na minha opinião, não pode. Por outro lado, também não existe nenhuma regra, nenhuma lei que responda à pergunta: “Se uma determinada burocracia está em crise, se ela tem muitos problemas, se ela não pode se reformar por dentro, quanto tempo este órgão, esta burocracia, pode existir dessa maneira? Quanto tempo ele pode suportar esta situação de estar se sucateando, de estar se deteriorando, de estar perdendo sua capacidade de dar respostas aos problemas e ao mesmo tempo de não ter como se renovar, não ter como sair dessa sinuca?” Eu tenho impressão que essa regra não existe, que um órgão pode continuar na trilha de seu sucateamento, em princípio, indefinidamente. É sempre possível piorar mais no dia seguinte se você não der uma solução para este tipo de problema, e esta solução, ao que parece, não pode ser dada de dentro para fora, por parte do órgão, e tampouco me parece que tenhamos um governo realmente decidido e com coragem de pagar para ver, de fazer isso de fora para dentro.

O que eu quero dizer a vocês é que temos que ter consciência de que ainda vamos viver um período talvez longo de agonia dessa situação, de muito sofrimento para todos nós, de muito questionamento, talvez de muita divergência entre nós sobre como sair desta situação e sobre que caminhos procurar se de fato queremos ver o país

dispondo de um instrumento de política indigenista decente, que seja capaz de fazer algo mais do que a FUNAI hoje é capaz de fazer. Neste sentido, devemos entender em que situação nos encontramos nesta discussão e o que podemos fazer. Eu acho que não vale a pena dizer “Bom, então vamos acabar com a FUNAI”. Isso é uma coisa muito simplista, não adianta você imaginar que vai decretar o fim da FUNAI e que esses problemas vão se resolver. A questão é muito mais difícil e complicada do que isto, porque fechar o que existe não garante absolutamente que se vá construir outra coisa que possa dar respostas a esta situação. Pelo contrário, pode ser até pior, no sentido de que, bem ou mal, com todo o seu sucateamento, ainda se tem na FUNAI um monte de gente brigando contra a corrente e realizando aqui e ali alguma coisa de interesse dos índios. Se você decreta o fim e não tem o que colocar no lugar, o que provavelmente acontecerá é que até isso você vai perder, e que, portanto, o prejuízo dos índios vai ser ainda maior do que este que já está sendo sentido hoje. Então, a ênfase não pode ser esta, ainda que alguns acreditem, como eu, que a FUNAI não tem mais solução, historicamente. Acho que a nossa questão não é centrar a discussão, ou fazer discurso, ou fazer campanha para que a FUNAI seja extinta. Acho que, pelo contrário, temos que quebrar a cabeça para procurar identificar na realidade que estamos vivendo quais são os elementos que podem possibilitar uma saída, e isso não é uma discussão vaga, não é uma discussão teórica. Eu, por exemplo, escrevi um papel, que está na pasta de vocês¹, onde digo que podemos pensar numa instituição de fomento. Embora eu não ache a palavra “fomento” muito brilhante, do ponto de vista do Estado ela tem uma vantagem: quando a contrapomos à idéia de tutela, ela dá um certo rumo, um certo jogo, uma certa idéia de como a coisa poderia ser. Ouvimos aqui vários depoimentos dos índios ao longo deste seminário descrevendo as situações de suas regiões etc., e fazendo menção a coisas assim: “Se tivéssemos apoio para poder formar mais 10 agentes de saúde, seria muito melhor; se tivéssemos apoio no setor produtivo...” etc. Quer dizer, as pessoas vão levantando necessidades concretas em relação àquilo que estão vivenciando em suas aldeias, aos projetos que estão querendo tocar e dando uma pista de coisas que o Estado _ sem pretender ser tutelar, sem pretender substituir os próprios índios como sujeito político, sem pretender dizer a eles o que eles têm que fazer _ poderia estar abordando, poderia estar colocando ali na mão deles, como certos instrumentos, pessoas, técnicos, recursos, etc., que vão resolver certas coisas, que vão fomentar projetos que os índios já estão querendo tocar nas suas regiões. Então, não é aquela coisa impossível de querer um órgão que vá intermediar todas as relações, mas um órgão que seja capaz de ver, de identificar, de sentir os índios: “Olha, talvez dando mais essa força ali, consigamos dar condição para que os índios possam caminhar e dar um passo adiante”. Acho que essa idéia de fomento, embora seja meio economicista, e uma palavra meio pobre no sentido de explicar toda a complexidade dos projetos de cultura indígena, pelo menos do ponto de vista do Estado, se contrapondo à tutela, tem essa vantagem de dizer que não é um Estado que substitui, mas um Estado que aporta, que contribui, que é parceiro, que empurra, que ajuda a resolver, sem querer ser o dono do futuro dos índios. Penso que poderíamos imaginar uma política de fomento sem prejuízo de discutir um pouco melhor este conceito e ver se não há uma palavra que seja mais representativa do conjunto das demandas e das necessidades destes povos e da idéia de um Estado que ajuda, de um Estado que empurra, que aporta contribuições, sem pretender tutelar, sem pretender substituir a ação dos índios. Neste sentido, temos escrito coisas, como este texto que apresentarei a seguir, tentando imaginar uma agência do governo federal, do poder público, com este espírito, que fosse capaz de estruturar, nas várias regiões do país, programas regionais adaptados às diferentes realidades de cada região, dentro dessa lógica do fomento, do aporte, da atenção às necessidades de cada grupo. Temos realidades muito diferentes em cada região, em cada etnia, em cada ponto deste país. Não acredito que uma burocracia homogênea, como hoje é a FUNAI _ onde você cria administrações regionais e aplica essas administrações regionais como estruturas mais ou menos parecidas a todas as regiões do país _ seja o melhor modelo. Acho que poderíamos imaginar algo mais democrático, onde cada região do país pudesse ter uma dinâmica política própria, que reunisse as lideranças daquela região, outras instituições que atuam ali e os representantes da agência oficial dentro de um conselho, de uma instância que tivesse um orçamento

¹ Vide texto que se segue a esta exposição.

próprio, que executasse uma política específica em relação àquela região. Evidentemente, isto teria que ser feito dentro da lógica geral da lei que é comum a todos, mas contemplando estas realidades específicas, algo que pudesse desencadear dinâmicas políticas regionais onde o controle social pelos índios fosse facilitado em relação ao que se dá com uma agência centralizada, como é a FUNAI atualmente. Creio que hoje, o problema mais dramático da FUNAI é a questão orçamentária, porque, além de termos pouco dinheiro, e do grosso do dinheiro ser destinado às atividades meio e não às atividades fim, aquilo que chega às atividades fim é muito mal distribuído, do ponto de vista da população indígena tal como ela se encontra nas diversas regiões do país. Aqueles grupos que têm uma maior capacidade de pressão sobre o órgão acabam disputando uma parcela maior destes poucos recursos disponíveis para o conjunto da população indígena, e isto é uma coisa muito desigual, que faz com que em regiões como a do Alto Rio Negro, por exemplo, onde há 40 mil índios, a FUNAI praticamente não exista, não tenha recursos, não faça nada. Não que ela faça grandes coisas em outros lugares, mas, neste modelo, há uma distorção muito grande na divisão dos meios, dos recursos de que a FUNAI dispõe. Talvez um esquema onde houvessem programas regionais com sistemas de controle social, de articulação interinstitucional dentro de cada região, e um orçamento dividido por um critério que contemplasse a população, a extensão das áreas, as dificuldades de logística e de transporte de cada região, possivelmente resultaria numa coisa melhor do que a que temos hoje. Talvez as distorções que ocorrem atualmente em determinadas regiões pela prática dos grupos indígenas, da relação que eles têm com o órgão indigenista, talvez até continuassem a existir por um bom tempo, mas sem afetar outras regiões onde as pessoas teriam um orçamento próprio para irem conduzindo suas atividades e seu trabalho dentro de uma outra perspectiva, de uma outra lógica, capaz de organizar cada canto e de dar passos próprios para potencializar seus recursos, podendo avançar independentemente de outras regiões onde isto não ocorresse. Penso que este conceito, ao qual se pode dar outro nome, de *programa regional*, por exemplo, é uma boa idéia, é um bom princípio de discussão e algo que a meu ver está bastante próximo da realidade concreta dos fatos que a gente identifica. Não é uma idéia que estou capturando no ar, vagamente, para vender este peixe e dizer: “Tentem enfiar isto lá na realidade de vocês”. Estou partindo do princípio de que com estas múltiplas relações que cada grupo, cada liderança mantém hoje com vários interlocutores, o modelo de um programa regional assim pensado, assim constituído, pode ser uma boa idéia, uma boa saída. O Guga² ontem, ou anteontem, botou o dedo na ferida e disse: “Bom, a gente pode ter várias idéias aqui, mas quem é que disse que alguém está querendo realizá-las? Qual é a garantia de que o governo vá fazer alguma coisa, ou de que alguém vá tomar alguma atitude neste sentido? Será que vamos ter que continuar trabalhando nas brechas?” Ele usou esta expressão e eu tenho a impressão de que, no curto prazo, sim, pois temos um governo enfraquecido, loteado, com uma base política que puxa para um lado, puxa para o outro, e que, portanto, não puxa para lado nenhum. É muito difícil imaginarmos que o governo vá comprar esta briga e pagar o preço que teria que pagar para poder fazer esta reforma. Eu acho contudo que o trabalho nas brechas _ na medida em que se vá tendo mais clareza sobre para onde se pode andar _ pode ter um valor precioso a médio e a longo prazos. Não é só aquela coisa que fizemos até hoje, meio guerrilheira, de tentar uma coisa aqui, outra ali. Se conseguirmos dar passos consistentes neste rumo em algumas regiões, estaremos entrando nesta discussão da reforma do Estado com alguma coisa na mão, sem ter que sucumbir a um projeto que venha de cima, teremos algo a contrapor mesmo numa correlação de forças desfavorável. Acho que se plantarmos aqui e ali determinadas sementes que permitam organizar lideranças, povos, instituições de apoio, etc., num certo rumo, e na medida em que esta crise do Estado se aprofunde, estaremos construindo pequenas alternativas que, num momento decisivo que venha a ocorrer no futuro, poderão ser mais do que preciosas no sentido de encontrarmos um caminho que não seja o da mera destruição do aparelho de Estado, sem dar respostas às necessidades dos índios. Não estou aprofundando, mas apenas colocando de uma forma geral estas idéias para vocês pensarem a respeito. Acho que são idéias interessantes, que nos permitem caminhar dentro desta crise horrorosa que estamos vivendo. Em vez de estarmos daqui a pouco nos digladiando por conta de uma crise que vem de fora em

² José Augusto Laranjeiras Sampaio, diretor da Associação Nacional de Apoio ao Índio - ANAÍ / BA.

cima de nós, talvez consigamos ir construindo por aí algum grau de consenso, algum grau de conversa que nos permita ter uma atitude mais construtiva e mais eficaz diante dessa crise profunda que estamos vivendo. Era isso que eu queria dizer inicialmente e, no debate, talvez possamos aprofundar algumas destas idéias. Obrigado.

O texto que se segue resume idéias gerais para uma reestruturação dos serviços públicos federais relativos à atenção aos povos indígena. Trata-se de um instrumento de discussão que visa constituir propostas de intervenção da sociedade civil e do movimento indígena num contexto de anunciada reforma do Estado e partindo 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, considera que 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. O texto pretende oferecer a contribuição do Instituto Socioambiental- ISA para esta discussão.

O 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 tanto 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 mantêm 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 reúnem 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, dispondo 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 priorizadas. 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 comessem 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.