

AUTONOMIAS INDÍGENAS e DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL no BRASIL

<versão 5.0 de 30jul04, 15:45>

Beto Ricardo*, Carlos Marés**e Márcio Santilli***

Este artigo se dedica a verificar as condições para a realização de projetos indígenas de autonomia cultural como um fundamento de estratégias de desenvolvimento sustentável no contexto brasileiro, bastante específico e diferente de muitos países da América Latina, nos quais os povos indígenas são parte significativa da população nacional, senão a maioria.

No caso do Brasil há que se ressaltar a correlação demográfica resultante do processo histórico e o perfil étnico dos povos nativos contemporâneos, o caráter relativamente mais centralizado do estado nacional, a tradição tutelar e a especificidade no tratamento constitucional do direito à terra indígena.

Apesar do reconhecimento aos povos indígenas no Brasil de direitos permanentes pós 1988 existe uma correlação politicamente díspare entre a população e o perfil dos povos indígenas no total da população brasileira, quando confrontada com a significativa parcela do território nacional a que têm direito de usufruto exclusivo, sempre sujeita aos vaís e vens das conjunturas políticas nacionais. Vale mencionar também o fenômeno recente da proliferação das organizações indígenas como instrumentos de interlocução com a sociedade-estado nacional, e as suas contradições com as estruturas tradicionais de poder indígena. Além da crise fiscal e operacional do estado.

O conceito de autonomia, que é em si complexo num contexto de globalização (em que os próprios estados nacionais perdem soberania, seja pela dependência econômica, seja pelo avanço da legislação internacional), fica no Brasil emparedado pelas condições objetivas específicas dadas pelas correlações locais, o que torna necessário os chamados estudos de caso.

Há posturas radicais minoritárias (como a dos chamados "índios isolados", que evitam o contato "estável" com o estado e a sociedade nacional deliberadamente), mas a tendência dos povos indígenas contemporâneos no Brasil é construir teias de alianças nacionais e internacionais que possam apoiar ou sustentar projetos com maior autonomia e protagonismo indígena. Diversificar alianças pode ser a melhor maneira de evitar dependências, mas também impacta fortemente as estruturas tradicionais de poder indígena.

MINORIA E DIVERSIDADE

De alguns milhões estimados no início da colonização, séc. XVI, a população indígena que continua vivendo em suas terras no Brasil está hoje reduzida a cerca de 400 mil pessoas. Não há um censo oficial destas populações e as informações são fragmentadas, assistemáticas e recolhidas em tempos diferentes. Praticamente não existem dados sobre a população indígena urbanizada, que pode chegar a várias dezenas de milhares.

Este contingente populacional está irregularmente disperso pelo território nacional. Das 27 unidades federativas que compõem o estado brasileiro, apenas o Piauí, o Rio Grande do Norte e o Distrito Federal não têm aldeias indígenas. Cerca de 60% vivem na região chamada de Amazônia Legal Brasileira¹ e detêm direitos sobre 98% da extensão total de terras reconhecidas como indígenas ou em processo de reconhecimento. Os outros 40% vivem confinados em pouco mais de 1% da extensão dessas terras, situadas no sul, centro-sul, sudeste e nordeste do país, regiões que sofreram com maior intensidade o processo de ocupação colonial e onde vivem hoje 85% dos brasileiros.

Detentores de direitos reais ou virtuais sobre 105 milhões de hectares (cerca de 12,5% do imenso território nacional), os povos indígenas representam, do ponto de vista demográfico, 0,2% da população brasileira. Paradoxalmente, há uma abundante diversidade étnica no Brasil. Para mencionar apenas a diversidade indígena, há cerca de 220 povos, que falam mais de 180 línguas. 70% dessas etnias têm uma população total menor do que mil indivíduos. Não há etnia nacionalmente hegemônica e esta população se distribui em muitos pequenos povos². Os Guarani, mais numerosos, somam cerca de 40 mil no Brasil, mas há vários povos reduzidos a um punhado de indivíduos e ainda sob risco de extinção. Se, por um lado, esta diversidade representa boa parte da riqueza cultural brasileira, por outro, conforma um campo político não verticalizado. São minorias politicamente dispersas.

Ressaltar este perfil étnico, demográfico e territorial, de forma genérica e sintética, é fundamental para se compreender os limites e dificuldades óbvias de uma política indígena afirmativa. Apesar das experiências recentes dos movimentos interétnicos e das organizações indígenas sub-regionais e regionais, vigoram políticas indígenas específicas, atomizadas, no máximo plural. Isso requer análises de casos concretos, como a que aparece adiante para a região do alto e médio Rio Negro.

¹* antropólogo, coordenador do Programa Rio Negro do ISA (Instituto Socioambiental)

** advogado, especialista em direitos indígenas, ex-presidente da FUNAI e membro do Conselho Diretor do ISA

*** filósofo, ex-presidente da FUNAI e membro do Conselho Diretor do ISA

É definida por norma jurídico-administrativa que abrange cerca de 60% do território nacional, uma área muito maior que a coberta pela floresta ombrófila densa, mais usualmente identificada como floresta amazônica, e que tampouco coincide exatamente com a extensão da bacia hidrográfica respectiva.

² Ricardo, C.A. caracteriza essa particular morfologia dos povos indígenas em A Sociodiversidade Nativa Contemporânea no Brasil, na apresentação de Povos Indígenas no Brasil 1995–2000, editado pelo ISA.

Em geral no Brasil, a questão indígena é, radicalmente, uma questão de minorias, cujas políticas são definidas no contexto do estado brasileiro, construído numa relação de continuidade histórica com o estado colonial. O que emana do Estado e outros setores da sociedade nacional dedicados aos povos indígenas (organizações não-governamentais, igrejas missionárias, agentes das frentes de expansão econômica, quando não aventureiros e piratas) são políticas indigenistas, “de branco para índio”.

Isto significa que as autonomias dos povos indígenas no Brasil devem ser vistas a partir de dois ângulos que provavelmente não se encontrem nem mesmo no infinito: a lógica do estado brasileiro e as próprias visões indígenas.

FEDERAÇÃO CENTRALIZADA E REGIME TUTELAR

O Brasil foi, na América Latina, o único estado moderno a se constituir como uma monarquia no século XIX, com alto grau de centralização. Esta centralização, acompanhada de uma estrutura jurídica e administrativa organizada, foi responsável pela manutenção do amplíssimo território unificado. A atual dimensão territorial brasileira somente pode ser explicada pela extraordinária centralização da colônia portuguesa e da monarquia que a seguiu construindo um estado que reproduziu o modelo europeu de monolítica unicidade jurídica, cultural e religiosa. Estas condições fizeram inadmissível o reconhecimento de direitos a povos ou a qualquer classe de organização que necessitasse direitos coletivos.

O estado ocidental em geral, e o brasileiro de forma ortodoxa, foi constituído como único e soberano, tendo um modo único de administrar seu território. Há Estados unitários de apenas um território sem divisões internas e outros com divisão variadas de competência. O Brasil é caso típico de divisão territorial: todas as partes são, ao mesmo tempo, território federal, o qual se divide em territórios estaduais (dos Estados Membros) e municipais. Isto significa que todas as partes são ao mesmo tempo três territórios. Cada um dos três com independência e autonomia legislativa dentro dos limites de competência estabelecidos na Constituição. A soberania, porém, entendida como o poder acima de todos, está atribuída ao povo em geral, isto é, à população do país, representada pelos poderes da federação. Ou, dito de forma mais direta, a soberania é da União Federal em detrimento de todos os membros federados e povos ou populações diferenciadas.

Em todas as Américas, o processo de colonização valeu-se dos conflitos interétnicos para penetrar e se consolidar. Todas as potências coloniais lançaram mão, alternadamente, de políticas de extermínio – operações militares convencionais e até guerra biológica – e de cooptação. Estas últimas, oscilaram do formato dos tratados estabelecidos na América do Norte até a via mais empírica do clientelismo no Sul, ou mais salvacionista, como nas práticas catequéticas, mas, invariavelmente, buscaram produzir mão-de-obra barata para as empresas coloniais, e depois nacionais, na forma da desindigenização desses povos e da formação de identidades nacionais miscigenadas.

Mas foi *sui-generis* o enquadramento jurídico que o processo colonial brasileiro – e português – produziu para os povos indígenas, como meio e resultado da política de integração. Embora os direitos culturais e territoriais indígenas sejam tipicamente coletivos, lançou-se mão do instituto da tutela civil, um instrumento clássico do direito individual, para incorporar os índios – e os seus direitos – ao ordenamento jurídico nacional.

Diz o Código Civil Brasileiro, de 1916:

“Art. 6º - São incapazes, relativamente a certos atos, ou à maneira de os exercer:

I – os maiores de 16 (dezesseis) anos e os menores de 21 (vinte e um) anos;

II – os pródigos;

III – os silvícolas.

Parágrafo Único. Os silvícolas ficarão sujeitos ao regime tutelar, estabelecido em leis e regulamentos especiais, o qual cessará à medida que se forem adaptando à civilização do País”³.

Assim, os índios ficaram equiparados, do ponto de vista da capacidade civil, aos adolescentes e aos pródigos. E os seus direitos ficaram caracterizados como provisórios e, assim, cessantes, na medida da sua integração. Vale registrar o caráter pejorativo da designação “silvícola” e a ênfase no projeto civilizatório nacional dada no velho Código.

Na aplicação da tutela orfanológica, os juízes designam pessoas com plena capacidade civil para exercerem a tutela dos direitos de órfãos, pródigos ou excepcionais, substituindo-os na prática direta de determinados atos da vida civil. Ao estendê-la aos “silvícolas”, e aos seus direitos de caráter coletivo, (e na falta de um “Cristo” que pudesse individualmente exercê-la) os legisladores atribuíram à União – o estado nacional – a responsabilidade da sua tutela.

A adoção do instituto da tutela para enquadrar a questão dos índios no ordenamento jurídico nacional, trouxe profundas conseqüências para as políticas de estado concernentes. A tutela é o paradigma ideológico – e político – que formatará as relações do estado e da sociedade nacional com os povos indígenas no decorrer do século 20. A ambigüidade da “incapacidade relativa” é equivalente à da provisoriedade dos direitos especiais, que é equivalente à da execução efetiva da política indigenista por um órgão da União: ele é o braço do estado para remover obstáculos que os índios oponham ao desenvolvimento nacional e, ao mesmo tempo, o tutor que protege os direitos deles em relação a terceiros.

³ Em 11 de janeiro de 2002, foi promulgado o novo Código Civil Brasileiro, que tramitou durante mais de 40 anos no Congresso Nacional, e alterou o tratamento aos índios de forma sutil, porém relevante, enquadrando-os sob o conceito de capacidade e não de incapacidade, adotando o conceito de “índios” em lugar de “silvícolas”, e suprimindo a antiga referência à provisoriedade dos seus direitos. Ficou assim:

“Art. 4º - São incapazes, relativamente a certos atos, ou à maneira de os exercer:

I – os maiores de 16 e menores de 18 anos;

II – os ébrios habituais, os viciados em tóxicos, e os que, por deficiência mental, tenham o discernimento reduzido;

III – os excepcionais, sem desenvolvimento mental completo;

IV – os pródigos.

Parágrafo Único. A capacidade dos índios será regulada por legislação especial.”

ÓRGÃO INDIGENISTA: UM ESTADO DENTRO DO ESTADO

Vem daí o modelo de “órgão indigenista da União”, de uma agência de estado para a exercer a tutela sobre os povos indígenas, seus direitos e terras. A partir do início do século, estrutura-se o SPI – Serviço de Proteção aos Índios⁴, concomitantemente à instituição e implementação da tutela como instrumento jurídico. No bojo de um escândalo de corrupção, ele acabou substituído pela FUNAI – Fundação Nacional do Índio⁵, no final dos anos 60, quando também foi promulgado, em 1973, o Estatuto do Índio (a “legislação especial” de que falava o Código Civil), que estabeleceu mais claramente o caráter da tutela, os “graus de aculturação” dos índios e os parâmetros para a sua “emancipação” (e perda dos direitos especiais), na medida da sua “incorporação à comunhão nacional”.

O pressuposto lógico do modelo burocrático SPI – FUNAI, é que o exercício da tutela implica na sua mediação em todas as relações entre índios e não índios, inclusive com as demais agências de estado⁶, as que envolvam direitos ou recursos coletivos ou os atos civis de pessoas indígenas, já que não dispõem de capacidade civil plena.

Assim, estruturou-se uma burocracia pesada, que concentrou a competência legal para executar diretamente as políticas públicas afetas aos índios, em relação ao contato, ao registro civil, ao reconhecimento das terras, à autorização para ingresso de terceiros nelas, à proteção dos seus recursos naturais e direitos culturais, às atividades produtivas e de assistência à saúde e à educação (e o que mais houver), composto por várias diretorias, departamentos e coordenações centrais, dezenas de administrações regionais, centenas de postos instalados em terras indígenas, alguns milhares de funcionários, e quase duas centenas de milhões de reais/ano em orçamento. Enfim, um microcosmo de estado dentro do estado, para o exercício da tutela.

Pode-se bem imaginar a variedade de distorções a que o efetivo exercício da tutela pelo órgão indigenista ensejou, ao longo dos anos. Em nome dela, povos foram transferidos de territórios tradicionais para áreas reservadas, para dar lugar à sua ocupação colonial à implantação de projetos de desenvolvimento. Houve mediação dolosa na exploração por terceiros dos recursos naturais nelas existentes, negligência na prestação de serviços básicos, aculturação forçada, aliciamento de pessoas indígenas, arbitrariedade contra pessoas e organizações de apoio. Frequentemente, os interesses corporativos do órgão se sobrepuseram às legítimas demandas indígenas. No exercício da tutela, a regra foi o desvio e a proteção aos índios foi a exceção.

⁴ Sintomaticamente, o SPI esteve subordinado aos antigos Ministérios da Guerra (Exército), responsável pela guerra de conquista e, depois, o do Interior, responsável pela colonização do território.

⁵ Na criação da FUNAI, adotou-se um modelo jurídico híbrido, de “fundação de direito privado” criada por lei, com maior autonomia institucional que as autarquias públicas clássicas, que acabou suprimida pelos governos militares.

⁶ Na verdade, o órgão indigenista nunca se meteu a mediar as relações entre os índios e o Exército, que lhe deu origem, sustentação política e, frequentemente, determinou a sua direção.

Mas também é verdade que indigenistas sérios e a própria direção do órgão oficial (nos seus melhores momentos históricos), lançaram mão do instituto da tutela e do seu poder de polícia para demarcar terras, enfrentar invasões e violências contra índios, ou preservar costumes. Ela constituiu uma antropologia brasileira⁷ e permeia concepções e práticas do indigenismo não governamental. É um paradigma ideológico difícil de superar. Há um temor difuso pelo desconhecido, pelo vazio que possa representar a extinção da tutela, pela dúvida sobre a vontade política do estado em colocar coisa melhor no seu lugar.

Mesmo entre os que se contrapõem à tutela, ocorrem freqüentes recaídas. A ambigüidade deste instituto jurídico é um espaço propício à contradição. Os antropólogos geralmente rejeitam a exigência de prévia autorização do órgão para o seu ingresso em área, mas cobram ações do mesmo para retirar missionários de dentro delas. A Igreja Católica se opõe explicitamente à tutela do estado, mas, numa ponta, ainda pratica a catequese, e noutra, pretende orientar segmentos do movimento indígena. Os mesmos índios que se associam às frentes predatórias de exploração de recursos naturais e enfrentam a fiscalização do órgão, se apegam à suposta inimizabilidade criminal propiciada pela tutela⁸ e criam relações de dependência via clientelismo e cooptação.

Assim, contra a boa lógica e a real natureza das relações atuais de contato, a tutela e o órgão tutor continuam existindo - e morrendo lentamente - nesta virada de século.

SÍNDROME DE EXTINÇÃO

Até os anos 80, a expectativa geral da sociedade brasileira era de que os índios iriam acabar. Além das perdas históricas, demográficas e culturais, a década anterior havia sido especialmente importante para que os processos coloniais se estendessem aos confins da Amazônia, com a construção de estradas e a implantação de grandes programas de desenvolvimento e integração regional. Eram tempos em que o Brasil foi governado por uma ditadura militar, que dispunha de significativa capacidade de investimento, e em que ocorreram novos processos de contato desastrosos e genocidas.

Para o pensamento tutelar hegemônico, a extinção (ainda que cultural) dos índios é um pressuposto lógico, uma questão de tempo, um determinismo histórico e civilizatório, algo quase “natural”. Para não falar dos inimigos mais deliberados dos índios, que estão na disputa direta por terras, ouro ou mogno, e que ainda promovem matanças esterilizações em massa e epidemias entre eles, adeptos que são da sua extinção física.

⁷ uma versão elaborada e bem intencionada da concepção tutelar está em “Os Índios e a Civilização”, de Darcy Ribeiro.

⁸ equivocadamente suposta, pois a tutela não implica na inimimizabilidade penal do relativamente incapaz, mas no dever dos juízes em considerar o seu grau de consciência quanto à ilicitude do ato praticado para efeito da aplicação de penas; não há dados gerais sobre a população carcerária indígena, mas um recente levantamento independente nas cadeias de Boa Vista, Roraima, identificou 27 índios encarcerados, inclusive três yanomamis, sem que a FUNAI tivesse conhecimento.

Entre os especialistas e os movimentos de apoio, que começaram a se estruturar nos anos finais do regime militar, a impressão era a mesma: o placar da colonização disseminava desespero e desesperança em relação ao futuro dos índios no Brasil. O discurso predominante era o da denúncia da catástrofe. Os índios, quase já não eram mais gente, eram vítimas, ícones desta catástrofe.

Para surpresa geral, a compilação dos dados disponíveis sobre a situação dos povos indígenas feita pela equipe do CEDI – Centro Ecumênico de Documentação e Informação em meados dos anos 80, indicou, de forma consistente, que a curva demográfica descendente da população indígena havia se revertido em algum momento da década anterior. A despeito do fato de que alguns povos ainda estejam sob risco de extinção física, a tendência geral é que, após os primeiros e desastrosos contatos que geralmente implicam em fortes perdas demográficas, sucedem-se processos de recuperação populacional. Na medida que as relações de contato vão se estendendo à quase totalidade dos povos, e que vão sendo superados os seus impactos iniciais mais devastadores, numerosas situações de reposição demográfica acabam se sobrepondo e explicando a reversão da tendência descendente histórica. Em vários casos, os dados revelam índices de crescimento da população superiores à média nacional.

Por incrível que pareça, e apesar da sua condição minoritária, plural, dispersa e politicamente tribal, os povos indígenas reiteram a sua enorme capacidade de resistência e de sobrevivência. Além da reversão demográfica, e na proporção dos avanços subseqüentes no reconhecimento de direitos e de terras indígenas, também se intensificam processos de afirmação das identidades culturais próprias e recuperação parcial de valores e bens culturais. Etnias consideradas extintas, ressurgem na cena pública e reivindicam o reconhecimento de direitos especiais.

Constata-se, enfim, que a síndrome da extinção dos índios, embora disseminada na sociedade brasileira, já não correspondia à realidade. Eles haviam sobrevivido, voltaram a crescer e, agora, tudo indica que terão condições objetivas de compartilhar o futuro do Brasil. A reversão desta síndrome e a sua constatação, paralelamente ao processo de democratização do país, ensejaram novas perspectivas para o reconhecimento de direitos e a implementação de políticas relativas aos índios.

DIVERSIFICAÇÃO E INTENSIFICAÇÃO DAS RELAÇÕES DE CONTATO

Os últimos 40 anos foram particularmente pródigos na diversificação e intensificação das relações de contato entre povos indígenas e segmentos e representações do estado e sociedade nacionais. Significaram mais do que os outros 460 de colonização quanto à aproximação entre os índios e a sociedade envolvente. Muitos povos, antes isolados, passaram a estabelecer relações regulares. A infra-estrutura, os meios de transportes e de comunicações, chegaram

até as aldeias. A escolarização de índios ampliou sua escala e o conhecimento do português se disseminou, especialmente entre os jovens.

Os projetos de desenvolvimento regional do período militar tiveram um grande impacto para muitos povos indígenas. Especialmente as estradas que rasgaram a Amazônia, como a Cuiabá – Santarém, a Manaus – Venezuela, a Transamazônica, a Perimetral Norte e a Cuiabá – Porto Velho. Esta, foi pavimentada no contexto do Polonoroeste, um projeto financiado pelo Banco Mundial que deixou um enorme passivo sócio-ambiental. Outros empreendimentos de infraestrutura e mineração também foram implementados, entre os quais se destaca o Projeto Carajás, de exploração da maior província mineral do mundo.

Todos eles afetaram povos e terras indígenas, além de outras populações tradicionais. Provocaram migrações (especialmente do nordeste para a Amazônia) de miseráveis em busca de oportunidades, que produziram colonos, trabalhadores sem terra, garimpeiros e outras hordas de deserdados. Proliferaram as invasões de terras devolutas, indígenas e destinadas à conservação ambiental, intensificando-se a grilagem, a violência no campo e a exploração predatória dos recursos naturais. Os índices de desmatamento atingiram recordes mundiais. Na lógica da mitigação de impactos, os projetos financiados com recursos externos incluíam componentes indígenas, com execução também desastrosa.

A grande maioria das comunidades indígenas desenvolveu relações com segmentos diversos: vizinhos, aproveitadores e parceiros comerciais, líderes e instituições políticas municipais e estaduais, empresas, pesquisadores, jornalistas, artistas, esportistas e turistas, novas igrejas, ONGs de apoio, ambientalistas e outros movimentos sociais, agências e programas governamentais, cooperação internacional e instituições multilaterais. De boa parte das aldeias, os índios já podem acessar as cidades próximas, e seus representantes perambulam por capitais brasileiras e do exterior. Passaram a votar nas eleições e a eleger representantes próprios, especialmente a nível local.

Pensando bem, a idéia de que um órgão oficial poderia tutelar as relações entre os povos indígenas e a sociedade nacional, substituindo-os no exercício da sua capacidade civil, é ilógica e praticamente inviável. No entanto, na primeira metade do século 20, com menos povos em relação de contato intenso com a sociedade nacional, menor extensão de terras reconhecidas, maiores obstáculos logísticos e lingüísticos, menor grau de cultura democrática e de transparência nas políticas e mais cacife do estado nacional para investir e cooptar, a ilusão tutelar pôde prosperar.

Na sua segunda metade, com a inevitável multiplicação das relações de contato, esta ilusão se foi esvaindo, concreta e gradativamente, pelos vãos dos dedos do estado, apesar de seguir constando da lei e pairando sobre as nossas consciências. Houve a reversão demográfica dos 70 e, em 88, uma ruptura com a tradição tutelar, quando o Brasil celebrou a volta à democracia com uma nova Constituição que, pela primeira vez, reconheceu direitos permanentes aos povos indígenas.

DIREITOS PERMANENTES NA CONSTITUIÇÃO DE 88

O Brasil viveu uma sucessão de governos militares entre 1964 e 84. Neste último ano, uma frente de oposições e dissidências ao regime elegeu um primeiro presidente civil, José Sarney⁹, com o compromisso de convocar uma Assembléia Constituinte. Em 85, foi aprovada uma emenda constitucional convocatória e, no ano seguinte, realizaram-se eleições para um Congresso Nacional com poderes constituintes.

As principais organizações de apoio aos índios, sob a liderança da UNI – União das Nações Indígenas - única organização indígena a nível nacional então existente, desenvolveram uma campanha nacional em favor dos direitos indígenas na futura Constituição. Índios se candidataram em alguns estados, sem sucesso¹⁰. Tivemos uma Constituinte com mais de 500 membros, sem nenhum representante direto dos índios.

Foi tenso o processo constituinte no tratamento dos direitos indígenas. O miolo mais duro do estado, então representado pela Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional¹¹, aliado às empresas nacionais de mineração e a setores da mídia, subsidiou parlamentares com propostas de cunho tutelar e moveram uma campanha contra os direitos indígenas, acusando organizações de apoio, em especial o CIMI – Conselho Indigenista Missionário, ligado à Igreja Católica, de conspirar contra a soberania nacional sob o pretexto da defesa dos direitos indígenas¹². Até uma comissão parlamentar de inquérito foi constituída para apurar aquelas denúncias, que encerrou abruptamente os seus trabalhos ao constatar indícios de fraude em documentos que fundamentavam a denúncia.

Contra a maior parte dos prognósticos iniciais, de que haveria um massacre aos direitos indígenas no processo constituinte, a campanha das organizações de apoio levou a melhor. Foi propositiva, criou fatos políticos e posições alternativas às da Igreja católica e dos militares, construiu alianças com representantes de vários partidos, foi à mesa de negociações, fez concessões importantes em relação às suas propostas iniciais, e chegou a um resultado bastante satisfatório,

⁹ na verdade, o eleito (pela oposição, mas em um colégio eleitoral) foi Tancredo Neves, que não chegou a tomar posse por motivos de saúde e, a seguir, faleceu, assumindo o vice da sua chapa, Sarney, um dissidente do regime militar e ex-presidente do partido de sustentação à ditadura.

¹⁰o único índio que exerceu um mandato de deputado federal no Brasil foi Mário Juruna, do povo Xavante, pelo PDT, na legislatura anterior à Constituinte, mas também foi derrotado nas eleições de 86.

¹¹ órgão de nível ministerial já extinto, composto por militares e vinculado diretamente à Presidência da República, que funcionou como uma espécie de braço da ditadura dentro do governo de transição, e foi responsável pelo Projeto Calha Norte, para militarizar e colonizar as regiões de fronteira da Amazônia.

¹²o jornal O Estado de São Paulo foi o porta-voz desta campanha, dedicando-lhe as manchetes de nove edições consecutivas e publicando documentos forjados, atribuídos ao CIMI, também acusado pela apresentação de uma emenda sobre os direitos indígenas baseada no conceito de “nações indígenas”.

historicamente inédito, com a inserção de um capítulo específico¹³ sobre os direitos indígenas na Constituição.

As propostas de cunho tutelar, para repor um dispositivo das constituições anteriores que incluía entre as competências da União “incorporar os silvícolas à comunhão nacional”, inserir o conceito de “aculturação”, ou restringir a abrangência do conceito de terras indígenas, foram claramente rechaçadas pela maioria das forças políticas. A nova Constituição “reconheceu” direitos originários, em caráter permanente. Com isso, rompeu a tradição assimilacionista e assegurou um lugar aos índios, como tais e com direitos especiais, no futuro do Brasil.

Esta experiência constituinte brasileira ocorreu num momento histórico, em que a democracia ressuscitava em vários outros países da América Latina. Assim, ela pôde influir, difusamente, para avanços legais nos direitos indígenas ocorridos em seguida na Colômbia, Paraguai e Bolívia. Apesar das diferenças textuais e especificidades nacionais, estes processos institucionais se deram sob um mesmo caldo de cultura em que a questão indígena passou a ser (melhor) tratada pela opinião pública mundial neste final de século.

O resultado final do processo constituinte deu grande alento ao trabalho das organizações de apoio e ao surgimento de novas organizações indígenas. Com base na força da Constituição, os anos seguintes dariam espaço à retomada das demarcações de terras indígenas e outras novidades no âmbito da política indigenista. Porém, concomitantemente à Constituinte, a política indigenista do governo Sarney, tutelada pela Secretaria Geral do CSN, vinha sendo executada em sentido radicalmente oposto, promovendo a redução e a invasão de terras indígenas, em claro conflito com a nova Constituição.

PROJETO CALHA NORTE

O período Sarney (85-89) constituiu a transição “lenta e gradual” para a democracia. Nele, a Constituição foi elaborada, deu-se o primeiro choque econômico do Plano Cruzado e a decretação da moratória da dívida externa. O Mercosul começou a se constituir e, ao seu final, foram realizadas as primeiras eleições presidenciais diretas em trinta anos. Porém, o Exército, que havia exercido o poder nas últimas décadas, ao retornar à caserna, manteve o domínio dos assuntos relativos à Amazônia, às políticas de fronteira, indigenista e florestal.

O exercício desta hegemonia deu-se através da execução do “Projeto Calha Norte: Segurança e Desenvolvimento ao Norte da Calha dos Rios Amazonas e Solimões”¹⁴. Seu objetivo principal era (é!) fortalecer a presença do estado – do Exército, em especial – como propulsora do desenvolvimento – e da segurança -

¹³o “Capítulo Dos Índios” começa assim: “São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens”; o seu texto na íntegra, incluídos os dispositivos que constam de outros capítulos, está disponível no site do ISA (www.socioambiental.org).

¹⁴ mais tarde, também através do “Programa Nossa Natureza”, um (quase) similar para a política ambiental do que o “Calha Norte” representou para a política indigenista.

nos 14% do território nacional situados ao longo da linha do Equador, fazendo fronteira com Guiana Francesa, Suriname, Guiana, Venezuela e Colômbia.

Este projeto (PCN) pretendia coordenar o conjunto das ações das várias agências de governo com competências em relação às políticas consideradas prioritárias para a região. O poder de pressão que os militares detinham sobre o governo viabilizava recursos já escassos nas franjas menos nobres do aparelho de estado, como a FUNAI. A SGCSN nomeava os presidentes da FUNAI e irrigava as suas ações na região da fronteira, onde estão as terras indígenas Yanomami e do Alto Rio Negro, entre outras.

Na sua lógica geopolítica, o PCN considerava que a demarcação de terras indígenas na faixa de fronteira¹⁵ constituía um “óbice aos objetivos nacionais permanentes”, pois poderia implicar em riscos futuros para a integridade do território nacional. Os seus documentos mencionavam, explicitamente, a ameaça de criação de um “Estado Yanomami”, por pressão de potências mundiais, através do desmembramento de partes dos territórios do Brasil e da Venezuela, ricas em minérios. Mas também alegavam a ameaça que os governos “marxistas” da Guiana e do Suriname representavam, aproximando o “comunismo internacional” das nossas fronteiras.

Assim, este projeto impôs uma “nova” política de demarcação para as terras situadas em faixa de fronteira, de modo que não houvesse territórios contínuos, mas apenas fossem demarcadas as “ilhas” com maior concentração de aldeias, esquartejando as terras de ocupação tradicional e liberando a maior parte da sua extensão para outros fins. Florestas Nacionais¹⁶ foram criadas sobre as partes excluídas, supostamente para formar “um colchão protetor para as áreas indígenas”, mas efetivamente sinalizando a perenização do garimpo ilegal e de outras formas de ocupação não-indígena iniciadas nestas terras.

Neste período (a partir de 1987), desencadeiam-se sucessivas e maciças invasões de garimpeiros nas terras Yanomami, à cata de ouro, diamantes e cassiterita. Até então, apenas alguns indivíduos e pequenos grupos Yanomami haviam sido contactados e as suas terras ainda não haviam sido demarcadas. O maior foco de invasão estruturou-se a partir de uma pista de pouso recuperada e “abandonada” pelo “Calha Norte”. Milhares de índios morreram de malária e de outras doenças trazidas pelos garimpeiros, ou em conflitos diretos com eles. O Exército, instituição do estado com maior presença na região, nada fez para evitar ou coibir a prolongada ação dos invasores.

¹⁵ faixa de 150 Km ao longo da fronteira terrestre brasileira, que a Constituição define como prioritária para a segurança nacional e sujeita a normas específicas de ocupação.

¹⁶ um tipo de unidade de conservação ambiental de uso direto, destinada à exploração – supostamente sustentável – de madeiras e outros recursos florestais e minerais.

Os documentos do projeto caracterizavam áreas extensas com ocupação exclusiva de índios como “vazios demográficos”, e considerava que a instalação nelas de contingentes populacionais “brasileiros” seria indispensável para “vivificar as fronteiras nacionais”. Os índios, supostamente menos brasileiros, de “óbices”, poderiam facilmente ser manipulados e transformados em “inimigos”, pela ação de terceiros interessados.

Paradoxalmente (em vista da nova Constituição), aquele foi um período negro para a política indigenista. Dezenas de terras indígenas foram reduzidas ou tiveram as suas demarcações postergadas. As invasões predatórias proliferaram, enquanto as organizações de apoio e a Igreja tiveram sua atuação cerceada, mesmo para prestar assistência à abalada saúde dos índios. Houve forte cooptação de lideranças, introdução de empresas e de projetos de infra-estrutura alheios à vontade e à necessidade dos índios e, como já dito, a disseminação da violência, da doença e da morte. O conflito entre a política e a Lei prosseguiu até o final do governo Sarney.

DEFESA JUDICIAL DOS DIREITOS INDÍGENAS

A Constituição de 88 promoveu uma inovação institucional importante, ao atribuir ao Ministério Público Federal – MPF uma clara competência na defesa dos direitos dos cidadãos e da sociedade, enquanto uma nova instituição, a Advocacia Geral da União, assumiu suas competências anteriores de defesa dos interesses do estado. Embora o seu chefe, o Procurador Geral da República, seja nomeado pelo Presidente da República, o MPF não integra o Executivo, o Legislativo ou o Judiciário, constituindo-se numa espécie de quarto poder, para promover a defesa judicial (e, eventualmente, extrajudicial) dos direitos dos cidadãos. Seus membros, os Procuradores da República, dispõem de autonomia funcional e podem atuar independentemente de pressões políticas ou da vontade do seu chefe. A Constituição incluiu entre as suas competências a defesa dos direitos indígenas.

Diante do caos instalado entre os Yanomami, em consequência da invasão garimpeira e do esquiteamento do território tradicional pelo modelo demarcatório imposto pelo “Calha Norte”, personalidades e organizações de apoio, articuladas em um movimento chamado “Ação pela Cidadania”, representaram ao Procurador Geral pedindo providências judiciais contra aquele genocídio ao vivo, com base na nova Constituição.

Ao mesmo tempo, as organizações promoveram uma visita de cinco tuxauas Yanomami ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, onde, até então, nunca havia pisado um índio. As imagens dos tuxauas pintados dentro do seu saguão principal, relatando ao Ministro Néry da Silveira, na sua própria língua, as mortes

havidas entre os seus, teve forte impacto sobre a opinião pública e sobre o Poder Judiciário. O Ministro encorajou-os publicamente a recorrer ao Judiciário.

O MPF propôs junto à Justiça Federal uma ação civil pública, com um pedido de decisão liminar obrigando a União e a FUNAI a retirar os invasores da terra indígena, e pedindo, ainda, a anulação dos decretos que homologaram a demarcação de 21 “ilhas” indígenas e uma declaração judicial reconhecendo o caráter indígena de todo o território tradicional. A liminar foi concedida, infringindo àquela política indigenista uma primeira e acachapante derrota em juízo¹⁷. O governo Sarney teve que organizar uma operação policial para retirar garimpeiros, que não chegou ser executada até os seus dias finais.

A vitória judicial (do MPF e) dos Yanomami, sinalizou a eficácia da Constituição e uma nova postura do Judiciário frente aos direitos indígenas por ela reconhecidos. Introduziu um novo ator institucional – o MPF – no cenário da política indigenista, que acabou ocupando o papel lhe atribuído pela Constituição na defesa destes direitos.

A FUNAI continua tendo atribuição legal para a defesa judicial dos direitos indígenas, mas ela ficou menor diante da atribuição constitucional do MPF e da sua maior capacidade institucional e qualificação técnica para assumi-la efetivamente e em escala relevante, com o que se rompeu um primeiro elo do monopólio tutelar da FUNAI.

E ficou menor ainda, pois a Constituição introduziu outra novidade, através do artigo 232, ao estabelecer que “os índios, suas comunidades e organizações, são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa dos seus direitos ...”. Ela havia reconhecido aos índios (individual e coletivamente) capacidade processual própria, o que representa uma evidente (embora implícita) pancada no instituto da tutela. Os índios não só independem da FUNAI para acessar a Justiça, mas também podem processar o seu próprio tutor¹⁸.

O exercício da capacidade processual própria também propiciou importantes vitórias judiciais a grupos indígenas, como nos casos¹⁹ de Sete Cerros (Gurarani-Kaiowá) e dos Panará, entre outros.

¹⁷ em decisão posterior, a Justiça anulou os referidos decretos, abrindo a possibilidade de refazer a demarcação da terra, mas não chegou a declarar judicialmente os limites definitivos, já que os que foram novamente demarcados não destoavam dos pleiteados na ação, e considerou, então, que ela havia perdido (este) seu objeto.

¹⁸ de fato, a União e a FUNAI são réis na maior parte das ações judiciais propostas após a Constituição de 88, seja pelo MPF ou pelos próprios índios, em defesa dos seus direitos.

¹⁹ em ambos, os índios foram representados em juízo por advogados do NDI – Núcleo de Direitos Indígenas, depois incorporado ao ISA – Instituto Socioambiental e, entre outros, estão relatados em “A Defesa dos Direitos Indígenas no Judiciário”, organizado por Ana Valéria Araujo Leitão e editado pelo ISA.

No primeiro, a demarcação administrativa desta terra Kaiowá foi homologada e os índios, que dela haviam sido expulsos, logo após retornaram, com o que uma grande empresa agropecuária, detentora do título de propriedade da área, ingressou no STF com um mandado de segurança, contra a União, para anular o decreto da demarcação. A empresa alegou, também, a inconstitucionalidade dos procedimentos administrativos de demarcação, por não assegurarem o direito de contraditório a terceiros interessados.

Este caso suscitou uma enorme polêmica jurídica e política, que chegou a provocar alterações naqueles procedimentos, como veremos adiante. Enquanto os advogados do governo e o Procurador Geral da República discutiam teses jurídicas e vacilavam na defesa da demarcação, a Comunidade Kaiowá de Sete Cerros, que recém havia re-ocupado sua terra, solicitou que o STF a reconhecesse com parte legítima para defendê-la, ao lado da União. Tendo sido aceita nos autos, solicitou e obteve, liminarmente, a sua permanência na área até a decisão final do caso. A morosidade do Judiciário passou a onerar a agropecuária, a Comunidade se re-agrupou e cresceu, e os pastos cederam lugar às roças. Em janeiro de 2002 (oito anos depois), o STF julgou o caso a favor da União (e dos índios), referendando em definitivo a demarcação.

Já os Panará ingressaram na Justiça Federal com dois processos contra a União e a FUNAI, solicitando: o reconhecimento de direitos sobre parte do seu território tradicional, do qual haviam sido transferidos durante o regime militar, quando ele foi atravessado por uma rodovia; e, no outro, uma indenização por perdas e danos decorrentes do desastroso processo de contato a que, então, foram submetidos.

Após 20 anos de permanência involuntária no Parque Indígena do Xingu, os Panará realizaram expedições ao seu território tradicional, quando identificaram a devastação provocada pela estrada, a colonização e os garimpos, mas também que uma parte dele se mantinha em bom estado, e para ela resolveram voltar. Pressionada pelo processo e pela situação de fato, a FUNAI se dispôs a promover a identificação administrativa da área que, então, estava em domínio do Exército, do INCRA (órgão fundiário federal) e de particulares. Reunindo vários apoios fora e dentro do governo, os Panará se re-agruparam na área e lá lograram permanecer, até que a sua demarcação fosse concluída²⁰, com o que a primeira ação, que já havia rendido dividendos políticos, perdeu o seu objeto.

O segundo processo resultou, também recentemente, numa vitória retumbante dos Panará. Obtiveram uma sentença favorável em primeira instância, depois confirmada unanimemente pelo Tribunal Regional Federal, com grande

²⁰a história detalhada dessa comovente tragédia indígena com final feliz, está em “A Volta dos Índios Gigantes”, de Pedro Martinelli (fotos) e texto de Lúcio Flávio Pinto e Ricardo Arnt, editado pelo ISA.

repercussão na mídia e no interior do Judiciário. A FUNAI temia que uma decisão definitiva criasse jurisprudência para outros casos, mas o Advogado Geral da União decidiu não recorrer aos tribunais superiores, reconhecendo o caso como perdido e a justeza da indenização estipulada pelo TRF. Foi o primeiro povo indígena a obter reparação judicial pelas condições de contato.

O recurso ao Judiciário pelo MPF e os índios foi disseminado, constituindo, em geral, jurisprudências positivas em relação aos seus direitos constitucionais. Funcionou, ainda, como instrumento de pressão sobre a política indigenista oficial, limitando as práticas inconstitucionais e abrindo espaços para novas políticas.

POLÍTICA INDIGENISTA NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO

Fernando Collor se elegeu presidente do Brasil no final de 89 e tomou posse no início de 90. O seu primeiro ato no poder foi promover o maior confisco de poupança popular da história do país. O segundo, foi uma viagem a Roraima para, pessoalmente, dinamitar uma pista de pouso clandestina aberta por garimpeiros na Terra Yanomami. É pouco provável que ele perdesse noites de sono sob o espectro dos índios mortos, mas ele tinha a exata noção de que aquela tragédia poderia representar um obstáculo, ou um trunfo, para a sua imagem pública, e para sua estratégia de re-inserção da economia brasileira no mercado global.

Já se avizinhava a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNCED), que reuniu no Rio de Janeiro, em 92, a maioria dos chefes de estado para firmar as convenções da ONU sobre mudanças climáticas globais e proteção da biodiversidade. Seria uma oportunidade única para transformar o mico em coringa. Collor, baseado nas decisões da Justiça, e apesar da resistência entre os ministros militares, determinou a retirada dos garimpeiros e a demarcação da Terra Yanomami, na extensão integral (equivalente ao território de Portugal) com que havia sido identificada.

Collor foi uma chaga para o Brasil. Primeiro presidente eleito depois de 30 anos, fez do governo um circo para a mídia, abriu irresponsavelmente a economia e engendrou uma escandalosa máquina de corrupção, que acabou levando-o ao impeachment na metade do seu mandato. Mas, pela primeira vez, um governo esboçou uma política indigenista qualitativamente distinta do padrão histórico tutelar. A partir do conflito legal e fático que encontrou armado, e da sua lógica política de cunho neoliberal, re-enquadrou a questão indígena (e ambiental) numa rota mais compatível com a Constituição, com as expectativas da opinião pública e, também, com os interesses da sua política externa²¹.

Nomeou o militar Jarbas Passarinho para o Ministério da Justiça (após um ano de paralisia com Bernardo Cabral na função), um político conservador, mas

²¹ uma metáfora feliz de Eduardo Viveiros de Castro contextualiza essa guinada política: “Devastamos mais da metade de nosso país pensando que era preciso deixar a natureza para entrar na história: mas eis que esta última, com sua costumeira predileção pela ironia, exige-nos agora como passaporte justamente a natureza”.

importante aliado dos direitos indígenas durante a Constituinte, e um indigenista reconhecido – Sydney Possuelo – para a Presidência da FUNAI. Baixou cinco decretos, atribuindo responsabilidades em relação às demandas indígenas pertinentes aos Ministérios da Agricultura, Meio Ambiente, Saúde e Educação, e instituindo um novo procedimento demarcatório que possibilitou a retomada – e um avanço inédito - do processo oficial de reconhecimento das terras. E chegou a encaminhar ao Congresso um projeto de lei reformando o velho Estatuto do Índio.

No entanto, em agosto de 92, quando o processo de impedimento de Collor já tramitava no Congresso e ele passou a depender de sustentação política e militar para tentar evitar a sua deposição, o seu Chefe da Casa Civil, Marcos Coimbra, fez publicar no Diário Oficial um “Aviso” oficial “suspendendo” as demarcações e outros avanços na política indigenista. Este refluxo se estendeu pelos meses que lhe restaram de governo, pelo período complementar do seu mandato, exercido por Itamar Franco, que realizou poucas e inexpressivas demarcações, e pelo primeiro ano e meio do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), quando foi alterado o procedimento demarcatório.

AVANÇOS E IMPASSES NA DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS

O status jurídico das terras indígenas também é *sui-generis* no Brasil. Diferentemente do padrão latino-americano, a tradição constitucional brasileira sempre atribuiu a propriedade das terras indígenas à União, assegurando aos índios os direitos de posse permanente e de usufruto exclusivo dos recursos naturais, diferentemente dos demais países que não fazem esta distinção.

A atribuição do domínio (propriedade) das terras indígenas à União, tem origem na lógica tutelar da provisoriedade dos direitos coletivos: quando fosse alcançada a “emancipação” de determinado grupo indígena, os seus direitos especiais estariam automaticamente extintos, e a União poderia dar outras destinações às suas terras tradicionais. Assim, a posse permanente das terras e o usufruto exclusivo das suas riquezas também estavam associados à condição transitória de índio.

É discutível se este status jurídico *sui-generis* ainda representa alguma desvantagem comparativa para os índios brasileiros. Não há dúvida que a distinção entre propriedade e posse é outro equivalente daquela mesma matriz de ambigüidade ideológica, e que deter a propriedade e a posse é sempre mais que só à posse. Mas, tendo a Constituição brasileira reconhecido aos índios direitos em caráter permanente, explicitando a indisponibilidade e a inalienabilidade das terras e a imprescritibilidade dos direitos deles sobre elas, praticamente as equiparou ao padrão geral. Não deve haver grande diferença entre o que os índios brasileiros e os de outras partes (ou terceiros) podem, ou não, fazer com as suas terras²².

²² raciocínio similar em relação ao instituto da tutela levaria a um resultado oposto: mantido em regime de direitos permanentes, ele implicaria na incapacidade civil permanente, um tipo ainda mais grotesco de racismo.

Se o domínio da União enseja um maior risco de desvios intervencionistas, também sugere uma maior responsabilidade dela na proteção destas terras, e justifica a cobrança de toda a sociedade sobre a qualidade desta proteção a um patrimônio que é público, embora destinado à ocupação exclusiva dos índios. Além disso, ele fragiliza as restrições freqüentemente levantadas às demarcações em regiões de fronteira: se a propriedade das terras é da União, a eventual pretensão de terceiros em ameaçar a integridade do território nacional estaria dificultada, pelo menos do ponto de vista jurídico.

Mas há uma segunda ambigüidade, potencialmente mais conseqüente, no conceito constitucional de “terras tradicionalmente ocupadas”. Este “tradicionalmente,” resultou de um embate na Constituinte entre os conceitos de “terras ocupadas” (qualquer ocupação territorial indígena efetiva) e “terras permanentemente habitadas” (apenas as imemorais). Segmentos refratários aos direitos indígenas alegavam que o primeiro, legitimaria invasões de terras por índios. Seus apoiadores contrapunham que o segundo, destituiria de direitos os índios esbulhados das suas terras por terceiros. Os refratários lêem o “tradicionalmente” sob o prisma cronológico, como que significando “terras ocupadas há muito tempo”, e índios e apoiadores o interpretam na ótica antropológica, como “ocupadas conforme a sua tradição”. A interpretação desta expressão pelo Judiciário, poderá estabelecer limites à aplicação do artigo 231 à re-ocupação de terras por grupos expulsos no passado.

Direito à terra é uma coisa, demarcação é outra. Como a Constituição já reconhece os direitos territoriais indígenas, o seu exercício independe da demarcação. Esta, constitui um procedimento administrativo obrigatório, de natureza – antes de mais nada – declaratória, pelo qual se fixam os limites exatos de cada terra indígena, para serem materializados in loco e registrados em cartório. Claro que a demarcação é essencial para facilitar a proteção jurídica e fática das terras, para dar visibilidade dos seus limites aos índios e vizinhos. Mas a eventual omissão do estado não poderia destituir os índios de um direito constitucional e originário.

O procedimento instituído pelo decreto nº 22/91 é complexo e prevê as várias etapas da demarcação: identificação da área por um grupo técnico designado pelo Presidente da FUNAI e coordenado por um antropólogo; delimitação cartográfica e declaração pública dos limites por portaria ministerial; demarcação física e digitalização dos exatos limites demarcados; homologação da demarcação por decreto presidencial; registro da terra nos cartórios de imóveis; e indenização por benfeitorias de boa fé e re-assentamento de eventuais ocupantes não índios²³.

Na identificação da terra, a ênfase está na elaboração do laudo antropológico. A delimitação é um ato de decisão política sobre os limites. A demarcação física dá ênfase aos trabalhos de engenharia em campo. A homologação conclui o processo administrativo com o respaldo presidencial. O

²³ sobre o procedimento administrativo de demarcação e o papel do antropólogo, ver “Terras Indígenas no Brasil: Uma avaliação preliminar do seu reconhecimento oficial e de outras destinações sobrepostas”, de João Pacheco de Oliveira Filho, em “Terras Indígenas no Brasil”, Museu Nacional.

registro em cartório já é uma providência posterior ao processo administrativo propriamente dito, enquanto que a regularização da situação fundiária de fato não é uma etapa, poderia ter precedido o próprio processo (já que o direito indígena independe dele), mas geralmente acaba levando décadas, diante do grau de intrusão existente na maior parte das terras e da indigência orçamentária crônica da FUNAI²⁴.

A década de 90 foi o período mais fecundo para as demarcações, mas com idas e vindas. Com as demandas territoriais represadas nas instâncias de decisão política durante o período anterior, não foi difícil para o governo Collor, com poucas demarcações físicas efetivamente executadas nos seus dois anos e pouco de governo, homologar por decreto 112 terras indígenas, com 26 milhões de hectares. O caso Yanomami detonou o dique armado pelo “Calha Norte” para barrar as demarcações, e o processo deu um salto histórico. Já como campeão das demarcações, Collor chegaria feliz à Rio-92, não fossem as denúncias de corrupção feitas, dias antes, pelo seu irmão.

Não tardaram as reações às demarcações da era Collor. As bancadas conservadoras da região amazônica abriram fogo contra o governo, e acabaram conseguindo os recuos na política indigenista que precederam a sua deposição. A direita nacionalista do Exército, enfurecida desde a derrota no caso Yanomami, também passou a contestar publicamente as demarcações. Até a esquerda nacionalista tendeu a associá-las ao caráter neoliberal do governo e a reproduzir o discurso militar da ameaça às fronteiras e de “internacionalização” da Amazônia. Além disso, as demarcações afetaram interesses de empresas mineradoras, madeireiras e agropecuárias, como aquela que havia provocado o questionamento judicial da Terra Indígena Sete Cerros e do próprio procedimento administrativo.

No início de 96, já na era do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), Nelson Jobim, Ministro da Justiça, promoveu a edição de um novo decreto presidencial (nº 1775/96), incorporando ao procedimento demarcatório uma nova etapa (chamada pelos advogados de “contraditório”), em que terceiros afetados pelos limites identificados para demarcação, passaram a dispor de um prazo de 90 dias para contestá-los no âmbito administrativo, ao qual se seguem outros de 60 para a defesa da FUNAI, e de 30 para a decisão final do Ministro. Ele considerava que somente a edição do novo decreto, com o contraditório, evitaria que o STF declarasse a inconstitucionalidade do anterior, anulando as demarcações baseadas nele²⁵.

Mas o problema não estava nos prazos, ou na manifestação de terceiros. Jobim convenceu o Presidente que, mesmo os processos que já haviam ultrapassado a etapa (identificação) em que ocorreria o contraditório, e desde que já não estivessem finalizados e com os limites registrados em cartório, deveriam ser

²⁴ Estimativa da FUNAI indica uma demanda de cerca de 150 milhões de reais para regularizar as terras já demarcadas.

²⁵ a tese de Jobim carecia, entretanto, de fundamento moral pois, antes de ocupar o Ministério e no exercício do mandato de Deputado Federal, advogou para o Estado do Pará contra demarcações lá realizadas, e formulou o parecer jurídico, posteriormente utilizado pela agropecuária que contestou no STF a demarcação de Sete Cerros, considerando o decreto 22/91 inconstitucional, por não contemplar o direito ao contraditório.

submetidos aos mesmos prazos, após a publicação do novo decreto. Com isto, levantou a poeira de processos (e conflitos) passados, demarcações já realizadas e até homologações decretadas, que por qualquer motivo ainda não tivessem resultado no registro cartorial²⁶.

Houve protestos dos índios e organizações de apoio contra o novo decreto, e mais de mil contestações foram apresentadas, contra mais de cem demarcações. Por algum tempo, invasores se sentiram estimulados a ingressar ou permanecer em terras indígenas. No entanto, a quase totalidade das contestações acabou rejeitada (exceto oito pendências) e viabilizou-se a retomada do processo e um novo salto no placar das demarcações²⁷, que colocou o governo FHC, com mais tempo no exercício do mandato, à frente do de Collor.

No entanto, perduram algumas importantes pendências nas instâncias de decisão política. A principal refere-se à Terra Indígena Raposa – Serra do Sol, situada no lavrado de Roraima, na fronteira com Venezuela e Guiana, ocupada por 12 mil índios Macuxi, Wapixana, Taurepang, Akawaio e Patamona, e cerca de 2 mil invasores. Foi uma das terras indígenas que Jobim propôs reduzir, sob a pressão das bancadas e do governo de Roraima, mas acabou sendo depois delimitada na sua integral extensão (1,6 milhão de ha), mas ainda aguarda a homologação.

Além disso, os avanços nas demarcações nos anos 90 foram mais significativos na Amazônia²⁸, enquanto no resto do país, onde as terras são diminutas e estão mais invadidas, foram mais lentos. Algumas destas situações estão melhor remediadas, mas não há condições políticas de, nelas, aplicar-se o mesmo padrão de extensão territorial que orienta as demarcações na Amazônia. Nestas regiões, ainda perduram numerosos conflitos e, em alguns casos, o recurso complementar às desapropriações de propriedades vizinhas para ampliar terras indígenas exíguas acabará por se impor.

Apesar das pendências existentes, durante um certo período da década de 90 o estrangulamento do processo demarcatório passou a situar-se na incapacidade da FUNAI em acelerar a identificação das terras que ainda demandam tal providência, e não mais na omissão das instâncias de decisão política. E, ainda, no acúmulo das demandas de regularização fundiária (desintrusão), também da alçada da FUNAI. Mas é inegável o seu mérito político nos avanços recentes²⁹.

Segundo os dados do ISA – Instituto Socioambiental, a situação jurídico-administrativa das terras indígenas no Brasil, em 28/07/2004, era a seguinte:

²⁶ na verdade, ele pretendeu estabelecer um corte que possibilitasse a contestação administrativa de Sete Cerros (homologada, mas não registrada), para retirar o objeto do mandado de segurança que tramitava no STF, sem que se abrisse esta possibilidade no caso Yanomami (com demarcação já registrada).

²⁷ para isto, contribuiu decisivamente o PPG7, programa de proteção às florestas, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente e apoiado pela cooperação internacional, que viabilizou doações alemãs para demarcações na região amazônica.

²⁸ as três terras indígenas mais extensas demarcadas no período, são: Yanomami, Vale do Javari e Alto Rio Negro, com 9,6, 8,5 e 8 milhões de hectares, respectivamente; mas somadas as extensões contíguas de terras limítrofes entre si, o bloco situado ao longo do Rio Xingu passa à frente, com 14,2 milhões, e as do Rio Negro vêm a seguir, com 10,6.

²⁹ o reconhecimento é político, pelo resultado e pelas pressões enfrentadas, mas não se estende à qualidade jurídica dos atos administrativos ou à qualidade técnica dos trabalhos de demarcação física, freqüentemente erráticos e não fiscalizados em tempo real.

SITUAÇÃO JURÍDICA	NÚMERO DE TERRAS	EXTENSÃO EM HECTARES
A identificar	45	?
Em identificação	99	2.794.568
Com restrição de uso	04	223.220
SUB-TOTAL	148 (23,79%)	3.017.788 (2,86%)
Identificadas	33 (5,31%)	2.417.737 (2,28%)
Declaradas	48 (7,7%)	10.252.562 (9,69%)
Homologadas	49	4.851.313
Registradas	329	85.127.245
Reservadas	15	103.722
SUB-TOTAL	393 (63,18%)	90.082.280 (85,17%)
TOTAL	622	105.770.367

O quadro indica que pouco mais de 60% das terras indígenas (e de 85% da sua extensão total) já concluíram os seus processos administrativos de demarcação, embora parte delas ainda não disponha de registro cartorial. Outros 13% das terras (e da extensão total) já têm as suas identificações concluídas ou os seus limites declarados em portaria ministerial. As demais (quase 24%), ainda estão em identificação ou aguardam providências. As referências do quadro quanto à extensão das últimas são parciais e precárias, pois a sua maior parte ainda não dispõe de qualquer informação oficial a respeito, e as disponíveis são provisórias.

Nos últimos quase quatorze anos (governos Collor, Itamar, FHC e Lula), foram homologadas as demarcações de 52% do número total de terras indígenas, e 83% do total das terras até hoje homologadas. Isto representa 73% da extensão total das terras e 86% da extensão total homologada. Os dados (fonte: ISA) estão no quadro seguinte:

PRESIDENTE	TEMPO EM ANOS	HOMOLOGAÇÕES	EXTENSÃO (ha)
COLLOR	2,7	112	26.405.219
ITAMAR	2,3	39	5.432.437
FHC	8	145	41.043.606
LULA	1,7	33	4.846.481
TOTAL	14,7	329	77.727.743

O salto ocorrido nas demarcações da última década significa que, muito provavelmente, o processo se concluirá na próxima. Mas há vários fatores que impactam os números oficiais e dificultam um prognóstico conclusivo: (a) a morosidade atual do processo na fase de identificação; (b) há processos paralisados por liminares na Justiça, cujas decisões definitivas tendem a demorar; (c) ainda há dezenas de referências (algumas confirmadas) sobre índios isolados que, se e quando vierem a estabelecer contatos regulares, e se não estiverem em alguma outra terra indígena, deverão ampliar o número total de terras; (d) há etnias “emergentes” (que reassumem a sua identidade étnica) que passam a reivindicar terras; (e) há terras demarcadas em extensão exígua, algumas com superpopulação, que requererão soluções futuras para ampliação; (f) há grupos que migram de países vizinhos, e que também requerem terras; (g) há grupos que têm

comprado terras (adicionais às tradicionais), não havendo definição sobre as responsabilidades governamentais a respeito; e (h) há ocupações indígenas em áreas urbanas, para o que não há previsão legal específica.

Nem todas estas pendências poderão ser resolvidas com base no artigo 231 da Constituição. Há casos que exigirão recurso aos instrumentos de reforma agrária, e outros que esperarão por providências dos poderes públicos ou soluções de conflitos específicos.

UM NOVO PARADIGMA E OPORTUNIDADES DESIGUAIS

Nos últimos 30 anos, “os índios” no Brasil deixaram de ser uma categoria social genérica em extinção, meras vítimas dos impactos inevitáveis do desenvolvimento para alcançar a condição de “povos” e de importantes parceiros potenciais do chamado desenvolvimento sustentável. Ocorreu uma profunda mudança no paradigma sobre o futuro das sociedades nativas contemporâneas, devido a um processo singular de articulação das demandas indígenas com outros segmentos organizados e emergentes da sociedade civil brasileira, que teve início nos movimentos de resistência democrática à ditadura militar nos anos 1970, com apoio internacional, e se prolongou, metamorfoseando-se, aos dias de hoje³⁰. A história revelou surpresas. Um certo protagonismo indígena associado aos movimentos de redemocratização que romperam o ciclo da ditadura militar, resultaram pouco a pouco num paradigma otimista sobre o futuro dos índios, expresso num novo patamar de direitos formalmente reconhecidos na Constituição Federal de 1988. Seguiu-se um aumento significativo do ritmo de reconhecimento de direitos territoriais pelo governo federal, com a demarcação de terras indígenas extensas e contínuas, sobretudo na Amazônia brasileira.

Reflexo destas mudanças, há duas situações territoriais básicas entre os povos indígenas: os que desfrutam de territórios extensos e contínuos, nos quais podem reproduzir formas tradicionais e neo-tradicionais de ocupação; e os que vivem em situação de confinamento e/ou descontinuidade territorial, o que os obriga a exploração intensiva dos recursos naturais e a venda da força de trabalho. Esta última situação é mais freqüente nas regiões nordeste, leste e sul do país, nas quais primeiro se instalaram os colonizadores e onde hoje vive a imensa maioria dos brasileiros. Aí os índios estão confinados em terras bastante reduzidas e fragmentadas (40% da população indígena do país, com 2% da extensão das terras indígenas reconhecidas).

Nas regiões centro-oeste e norte (Amazônia Legal), a situação é bastante diferente neste aspecto (60% da população, com 98% da extensão das terras). Aí estão localizadas a quase totalidade das terras indígenas extensas e contínuas. **Ver o mapa “Terras Indígenas no Brasil”, ISA, 2004.**

³⁰ Este processo está bem documentado na série POVOS INDÍGENAS NO BRASIL, publicada desde 1980 pelo CEDI e, a partir de 1996, pelo ISA.

Há exceções em ambas macro-regiões, ou seja, casos discrepantes no centro-sul como, por exemplo, o dos Kadiweu que contam com expressivos 500 mil ha numa região em que as demais etnias (Guarani, Terena) ficaram confinadas em microterritórios fragmentados; na Amazônia, há casos de confinamento e fragmentação, como o dos Mura e parte dos Ticuna, ou contingentes indígenas em cidades, a despeito dos seus povos terem obtido reconhecimento dos seus direitos territoriais de forma adequada.

Essa diferença básica de padrão de territorialidade, associada ao jogo de interesses de diferentes atores da chamada sociedade envolvente, propicia um elenco bastante diferenciado de riscos e oportunidades econômicas para os povos indígenas no Brasil dos últimos anos. O que importa reconstruir para alguns povos, para outros importa formular. Povos em situação de confinamento em territórios reduzidos e/ou espaços fechados à circulação tradicional, têm baixa interface com estratégias ambientalistas, por exemplo, e contam com um perfil potencial de obstáculos e oportunidades econômicas radicalmente diferentes daqueles povos que vivem em terras extensas, com baixa demografia e recursos naturais preservados. Além do mais, seria importante considerar as populações indígenas que vivem em cidades, sobre as quais quase nada se sabe, especialmente com respeito às relações que mantêm com suas comunidades de origem. Não se trata de reforçar essas disparidades, mas reconhecê-la como um divisor de águas para qualquer análise sobre possibilidades de “autonomias”.

Na Amazônia brasileira é que a ação do Estado, sob pressão política pelo cumprimento das normas constitucionais de 1988 e com financiamento internacional³¹, fez avançar rapidamente o reconhecimento formal de direitos territoriais nos últimos anos, antecipando, digamos assim, o que nas demais regiões se deu somente quando as terras indígenas já tinham sido usurpadas por particulares ou pelo próprio poder público.

Como se pode depreender, as oportunidades econômicas para os povos indígenas no Brasil estão desigualmente distribuídas conforme o padrão de territorialidade reconhecido oficialmente das cerca de 220 etnias diferentes, que somam, repita-se, apenas 0.2% da população nacional. Mas é fato notório hoje no Brasil que a população indígena global está crescendo (embora alguns povos estejam fortemente ameaçados de extinção) e aos povos indígenas são reconhecidos oficialmente cerca de 105 milhões de hectares de terras, o que significa cerca de 12,5% da extensão territorial do país e 22% da Amazônia brasileira. E mais: a maioria dos brasileiros apoia essa situação³² e 38,4% das áreas consideradas prioritárias para a conservação e uso sustentável da

³¹ Além de alguns casos isolados, a partir de 1995 entrou em operação um amplo programa de identificação e demarcação física de terras indígenas denominado Projeto Integrado de Proteção das Terras e Populações Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL), como parte do Programa Piloto para a Proteção de Florestas Tropicais do Brasil (PP-G7)

³² Conforme pesquisa nacional de opinião realizada pelo IBOPE, a pedido do ISA, em 2000: O que os brasileiros pensam dos índios?. Ver no site www.socioambiental.org

biodiversidade na Amazônia brasileira, de acordo com os maiores especialistas, coincidem com terras indígenas³³.

Apesar disso, o Estado Nacional pouco fez para atualizar sua relação com esses povos, sem criar novas modalidades de políticas públicas e instrumentos de fomento aos programas indígenas de futuro³⁴. Aos índios restaram, na melhor das hipóteses, se articular com o mercado de projetos não reembolsáveis da cooperação internacional, multi e bi-lateral, produzindo toda sorte de híbridos institucionais com organizações de apoio da sociedade civil, além de acessar alguns fundos públicos setoriais, fragmentados e intermitentes. Evidentemente que boa parte das sociedades indígenas contemporâneas no Brasil – mesmo aquelas que conseguem ter projetos, sempre insuficientes e temporários - mantêm relações econômicas desfavoráveis com os mercados locais e regionais, seja pela subordinação da mão-de-obra, seja pelo aviltamento dos preços dos produtos e escravização por dívidas, seja pelo simples saque dos recursos naturais de suas terras.

Considerando as diferenciações apontadas acima, de padrão de territorialidade e de organização reconhecidas oficialmente, cresce a percepção e a aceitação por um conjunto diversificado de atores sociais (instituições de pesquisa e de fomento, ambientalistas³⁵ e desenvolvimentistas) de que os índios na Amazônia detêm conhecimentos relevantes sobre os ambientes nas suas terras³⁶, as quais sempre estão muitíssimo mais preservadas do que o seus entornos³⁷.

Sobre o primeiro aspecto, esse reconhecimento, ainda que utilitário e antropocêntrico, poderia abrir uma via de mão dupla que favorecesse a afirmação de interesses indígenas e suas estratégias de manejo e manutenção de territórios extensos e contínuos. Para isso seria necessário, por exemplo, que esse reconhecimento se traduzisse em políticas públicas de fomento à produção de conhecimento inter-cultural, o que está longe de acontecer. A legislação sobre proteção dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade, atualmente em elaboração no Brasil pelo CGEN/MMA (Conselho de Gestão do Patrimônio Genético do Ministério do Meio Ambiente), é vista por setores da pesquisa científica como um entrave.

Sobre o segundo aspecto, basta verificar qualquer carta-imagem de satélite com os limites das terras indígenas que saltará aos olhos a evidência de

³³ Este é um dos resultados do Seminário Consulta realizado em Macapá (AP) em 1999, organizado pelo consórcio formado por ISA/CI/IPAM/ISPN/IMAZON/GTA, publicados em 2001 sob o título Biodiversidade na Amazônia Brasileira, ISA/Estação Liberdade, 540p.

³⁴ Ver a respeito a série de publicações Povos Indígenas no Brasil, publicada desde 1980 pelo CEDI e, a partir de 1996, pelo ISA.

³⁵ Por exemplo, a seção brasileira da mega organização conservacionista norte-americana The Nature Conservancy lançou em 2002 um «Fundo Inter-Institucional de Apoio ao Manejo Ambiental em Terras Indígenas da Amazônia», cuja justificativa está baseada no fato de que 20% da Amazônia brasileira se encontra em terras indígenas, as quais estão geralmente mais preservadas do que seus entornos.

³⁶ Ver, por exemplo, a «Enciclopédia da Floresta. O alto Juruá : práticas e conhecimentos das populações », Manuela Carneiro da Cunha e Mauro Almeida (orgs.), Companhia das Letras, São Paulo, 2002, 735 pgs.

³⁷ Ver o artigo de A. Villas-Bôas e M. Campanili, 1999 : « Terras indígenas protegem floresta Amazônica », *Parabólicas* 49, Instituto Socioambiental.

que a cobertura vegetal dessas áreas sempre está mais preservada em relação aos seus vizinhos imediatos. Um exemplo emblemático é o do Parque Indígena do Xingu (MT), cartão postal do indigenismo oficial brasileiro - com uma área de 2.6 milhões de hectares, no centro geográfico do país, onde vivem 14 povos que preservam o meio ambiente - cuja sustentabilidade está ameaçada, porque fazendeiros estão depredando o seu entorno, especialmente a região das cabeceiras do rio Xingu, que ficam fora dos limites do Parque³⁸. **Ver o Mapa Cabeceiras do Rio Xingu, ISA 2004.**

Evidentemente que não há consenso entre os ambientalistas sobre a ênfase em se considerar as terras indígenas como parte de uma estratégia para a conservação e uso sustentável da biodiversidade na Amazônia. Mesmo sabendo que os índios não são ecologistas naturais, argumentam aqueles que apoiam a aproximação conceitual e política dos povos indígenas com o propalado desenvolvimento sustentável, que as terras indígenas são tão vulneráveis quanto às demais áreas protegidas, quase todas ocupadas ou invadidas por populações com menos tradição de manejo brando dos recursos naturais e conhecimentos acumulados sobre seus ecossistemas.

Nem ecologistas naturais, nem aculturados predadores, as formas de mudança no uso dos recursos naturais pelas sociedades indígenas depende, na realidade, do leque de opções sócio-econômicas e políticas oferecidas para sua articulação com a chamada sociedade envolvente (nas suas vertentes regionais, nacionais e internacionais). Assim, a sociedade envolvente já não se limita mais, para os índios, à dimensão local de interação com os protagonistas tradicionais da frente de expansão regional (garimpeiros, colonos, madeireiros, fazendeiros, etc.). O universo de articulação das sociedades indígenas com o mundo dos brancos tem-se complexificado consideravelmente ao longo das três últimas décadas.

Os índios da Amazônia brasileira hoje em dia não têm mais como único referencial econômico pós-contato o modelo predatório da fronteira local ou o modelo agrícola neocolonial do indigenismo tutelar (os Projetos de Desenvolvimento Comunitário da Funai)³⁹. O processo de descentralização e a interligação crescente do local ao global, fora da mediação do Estado, põem hoje ao seu alcance um universo complexo de fontes de financiamento, recursos técnicos e canais de decisão desde a aldeia até o Banco Mundial.

Este conjunto potencial de parcerias constitui o quadro sócio-político no qual se desenvolveram e no qual operam as associações indígenas da Amazônia brasileira para articular seus projetos de desenvolvimento social e econômico. É, portanto, a partir da intermediação que estas associações garantem entre suas populações de referência e o universo das parcerias disponíveis que serão definidas as condições sociais e políticas de possibilidade para a preservação ambiental e o desenvolvimento sustentável das terras indígenas da Amazônia.

³⁸ Ver « Carta-Imagem das Cabeceiras do Rio Xingu, com avaliação do desmatamento, baseada em imagens do ano 2000 », Laboratório de Geoprocessamento do Instituto Socioambiental, SP, 2001, escala 1: 650.000.

³⁹ Ver, por exemplo, C. Junqueira, 1984 : « Sociedade e cultura », *Ciência e Cultura* 36 (8) sobre um projeto proposto pela Funai aos Cinta Larga do Posto Serra Morena no início dos anos 1980.

Centenas de projetos foram desenhados e implantados nos últimos 30 anos no Brasil para fomentar alternativas econômicas para povos indígenas, via de regra entendidas vagamente pelos técnicos de ONGs de apoio e agências donantes como um conjunto articulado de iniciativas que garantisse às comunidades/povos recuperar sua autonomia, entendida caso a caso como a somatória entre segurança alimentar e a produção de excedente comercializável que lhes permitisse acessar bens e serviços externos considerados indispensáveis. Ainda que tenham contemplado padrões apropriados de sustentabilidade sócio-econômica, as contas destes projetos têm sido invariavelmente devedoras, exigindo permanentes subsídios não reembolsáveis, criando por assim dizer uma síndrome de fracasso.

Outros olhares sobre a performance de alguns desses projetos, repararam que tais fracassos econômicos teriam sido amplamente compensados por enormes sucessos políticos⁴⁰. Que o digam alguns povos indígenas do Acre, no extremo sudeste da Amazônia brasileira, fronteira com Peru. Mimetizados e imobilizados por dívidas nos seringais até o início dos anos 70, receberam apoio de projetos econômicos eternamente deficitários mas que lhes permitiram romper a cadeia de dominação, recuperar a auto-estima e parte de suas terras, e emergir no novo mapa dos povos indígenas no Brasil.

Enfim, as sociedades indígenas particulares digerem projetos econômicos, metamorfoseando-os em apoio indireto a dinâmicas sociais, culturais e políticas próprias, fazendo com suas dimensões originais fiquem cronicamente deficitárias⁴¹.

Apesar dessa herança de dúvidas, crescem atualmente no Brasil linhas de financiamento para projetos (econômicos) indígenas. O mercado de projetos indígenas está em alta, sobretudo na Amazônia brasileira. Há uma nova onda de fundos de fomento, que geram oficinas de capacitação, que estimulam a demanda direta e seus efeitos colaterais por consultorias e assim por diante. Processo que deve merecer atenção e acompanhamento. Vale ressaltar, como exemplo, o fundo denominado PDPI⁴², estimado em 13 milhões de dólares para cinco anos. Até o final de 2003 foram aprovados mais de 40 projetos direcionados para a promoção de atividades economicamente sustentáveis, a valorização cultural e a proteção das Terras Indígenas.

⁴⁰ Ver, por exemplo, ALMEIDA, Rubem Thomas de: « Do desenvolvimento comunitário à mobilização política: o projeto Kaiowá-Ñandeva como experiência antropológica ». Ed. Contracapa, Rio de Janeiro, 2001, 226p ; e o artigo de Renato Athias « Temas, Problemas E Perspectivas Em Etnodesenvolvimento – Uma Leitura A Partir Dos Projetos Apoiados Pela Oxfam (1972-1992) », Recife, 2002, 30 pgs. , mimeo.

⁴¹ Esta situação não difere muito da agricultura familiar e em geral da pequena agricultura produtora de alimentos, que sempre se apresenta como deficitária em relação ao agro-negócio, produtor de commodities ou de bens de valor agregado utilizando mão de obra barata.

⁴² PDPI (2001) : Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas. Informações básicas e Formulário para a apresentação de projetos. Ministério do Meio Ambiente, Brasília, 2001, 35 + 122p. Integrante do subprograma Projetos Demonstrativos A (PD/A), do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), o PDPI é coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA). O financiamento dos nove projetos aprovados vem das agências alemãs de cooperação KFW e GTZ e do Departamento Internacional para o Desenvolvimento (DFID) do Reino Unido.

Depois de caracterizar a combinação de tendências e dinâmicas que produziu não somente um crescimento acelerado do número de associações indígenas na Amazônia brasileira no período recente, Bruce Albert (2000) apontou uma considerável mutação qualitativa do papel do movimento indígena no debate/embate político a propósito do modelo de desenvolvimento da região amazônica brasileira. O movimento conflitivo de organizações e mobilizações etnopolíticas informais (anos 1970 e 1980), que tinha por interlocutor o Estado, deu lugar a uma constelação de organizações institucionalizadas onde as funções de serviço, econômico e social são cada vez mais importantes e cujos interlocutores pertencem à rede das agências financiadoras nacionais e internacionais, quer sejam governamentais ou não-governamentais (anos 1990-2000).

Segundo Albert, na virada dos anos 1980/90, passou-se de uma forma de etnicidade estritamente política, baseada em reivindicações territoriais e legais, para o que Albert (2000) chamou de uma *etnicidade de resultados*, na qual a afirmação identitária se tornou pano de fundo para a busca de acesso ao mercado e, sobretudo, ao mercado dos projetos internacional e nacional aberto pelas novas políticas descentralizadas de desenvolvimento (local/sustentável). Assim, estas organizações desempenham hoje, e cada vez mais, funções assistenciais, gerenciando projetos de demarcação e vigilância territorial, projetos sanitários, educativos, culturais e sociais, bem como diversos tipos de projetos econômicos e comerciais.

Em poucos casos, os financiamentos também podem vir através de projetos apoiados por empresas privadas interessadas em produtos com alto valor etno-ecológico agregado, como a *BodyShop* (Inglaterra) com os Kayapó (Pará), a *Aveda* (Estados Unidos) ou a *Hermès* (França) com os Yawanawá (Acre); começam a ocorrer algumas parcerias comerciais privilegiadas com empresas do chamado comércio justo, como as importadoras do Guaraná dos Satéré-Mawé (Amazonas) na Europa (*Guayapi Tropical* na França, *Cooperativa Terzo Mondo* na Itália) ou a comercialização da cestaria baniwa pela cadeia de lojas Tok&Stok no Brasil.

ESFACELAMENTO INSTITUCIONAL DA FUNAI

Duas ordens de questões somaram-se para levar o órgão indigenista ao profundo grau de sucateamento institucional e de entropia funcional em que se encontra: as afetas à crise geral do estado, e as especificamente relacionadas à crise do modelo tutelar de relação entre o estado e os povos indígenas.

As primeiras não são específicas e também afetam os demais órgãos públicos: clientelismo e ingerência política, erosão salarial, baixo grau de capacitação e especialização de quadros, inchaço estrutural, corrupção, burocratização, corporativismo, instabilidade crônica no fluxo de recursos orçamentários. A FUNAI é uma versão caricatural da desestruturação do estado, mas é ele, antes dela, o problema principal.

Para se ter uma noção da situação em que se encontra, a FUNAI chegou a ter mais de cinco mil funcionários (hoje são cerca de três mil). Ao mesmo tempo, falta-lhe suficiente pessoal qualificado em antropologia, agronomia, engenharia florestal, saúde, educação, para não falar em áreas de especialização mais recentes, como biodiversidade, recursos genéticos, propriedade intelectual, ou informática. Há 15 anos não se realiza um concurso público para renovação de quadros (exceto para contratações temporárias), e a idade média do seu quadro funcional é de 43 anos.

Deste quadro, cerca de 1.200 funcionários são indígenas, o que seria razoável, em vista do tamanho e clientela específica desta burocracia. Porém, este fenômeno decorre de uma secular política de cooptação. Em geral, essas pessoas foram recrutadas por relações de lealdade com funcionários mais graduados, não têm funções definidas ou não exercem atividades relacionadas às competências legais do órgão, sofrem discriminação por parte de funcionários não indígenas e absorvem as práticas mais espúrias da administração. Os mais sérios e empenhados se ressentem da falta de apoio à capacitação.

Metade das 48 administrações regionais da FUNAI é dirigida por índios. Ao mesmo tempo em que isto expressa um avanço positivo na ocupação de espaços e aumento de influência indígena sobre o órgão, resulta, freqüentemente, na apropriação dos recursos por grupos específicos, e no aprofundamento de divisões e de estruturas de dominação inter-étnicas. No contexto da tutela, este fenômeno é paradoxal: tutelados se tornam tutores, continuando a ser tutelados. E viram ordenadores de despesas públicas, para o desespero do Tribunal de Contas da União, que não sabe como eventualmente responsabilizá-los. São os mais ativos defensores da tutela contra a revisão das leis ou da estrutura da FUNAI.

Para se ter outra noção desta situação, metade da capacidade de investimento do órgão - descontadas do seu orçamento⁴³ a folha de pagamentos, as dívidas judiciais e as despesas da sede em Brasília - é apropriada por quatro administrações regionais, controladas por segmentos de duas etnias (Xavante e Kaiapó), com população total que não chega a 15 mil índios. Mas são grupos aguerridos, que têm maior facilidade de acesso a Brasília, conhecem os meandros do órgão, e são capazes de jogar pela janela um presidente mais resistente às suas reivindicações. A distorção orçamentária também é crônica.

Uma terceira noção: a FUNAI não dispõe de uma rotina de tramitação para projetos indígenas. Aliás, ela não tem (cultura de) projetos: os que nela existem, são componentes de projetos de terceiros (ambientais ou de desenvolvimento). Significa que, a critério de indivíduos, as demandas indígenas podem esperar meses, ou toda a eternidade, sem sequer um "acuso o recebimento". Para a FUNAI e os índios que dela dependem, projeto é lista de compras. Existem rotinas assistencialistas, da cesta básica ao "salário de cacique", que reproduzem relações de dependência e que não ajudam - mas sufocam - a construção de projetos de futuro pelos povos indígenas.

⁴³ o valor total do orçamento da FUNAI para 2002, aprovado pelo Congresso, é de 192,5 milhões de reais (e a relação cambial no início deste ano é de 1 dólar para 2,4 reais).

Mas tudo isto (e mais!) poderia se resolver, em tese, com um processo profissional de reestruturação administrativa. Porém, sobreposta aos impactos da crise mais geral do estado, está a crise de missão, que é o imbróglio tutelar. Não há consultoria no mundo que equacione a inviabilidade lógica de exercer os direitos civis por 400 mil almas, intermediando as relações de contato de 220 povos e mais de três mil aldeias, cada vez mais cercados por uma sociedade-estado de 180 milhões de pessoas, em plena era de globalização.

Sem quadros, sem orçamento, sem projetos e com uma missão impossível, a FUNAI tenta reagir com a subversão cartorial da tutela: boicota as iniciativas (inclusive indígenas) que não possa controlar e reivindica as antigas competências de “estado dentro do estado”, mesmo não tendo como exercê-las. Na “assistência” aos índios, além dos salários dos funcionários indígenas, conforma-se em distribuir cestas básicas, processar aposentadorias rurais, e facilitar contatos (inclusive perigosos) e acesso a serviços aos que vêm às cidades. Exerce cada vez menos o seu poder de polícia, jamais regulamentado. O seu papel mais relevante, continua sendo o de demarcar as terras e proteger os índios isolados, o que faz nos limites das suas crônicas dificuldades estruturais.

Após a promulgação da Constituição de 1988, a FUNAI já perdeu várias oportunidades para se reciclar e superar o ranço tutelar⁴⁴. Mas a relação caótica entre grupos de interesse impede qualquer movimento interno de recriação. E assusta a Esplanada dos Ministérios, que, freqüentemente, prefere uma gestão corporativa ou corrupta na direção do órgão, desde que mantenha os índios rebeldes distantes de Brasília.

Ainda há lugar para um órgão oficial pós-tutelar no Ministério da Justiça, para promover a cidadania indígena em vez de substituí-la, e realizar melhor os relevantes trabalhos de demarcação e de proteção aos “isolados”, exercer efetivamente o poder de polícia em defesa dos direitos indígenas e facilitar as relações extra-aldeia das pessoas indígenas. E também poderia facilitar, em vez de concorrer, a articulação entre as ações das demais agências de estado com competências relativas às demandas indígenas, através de um conselho similar aos já existentes no âmbito do Ministério para a defesa dos direitos humanos e da mulher.

Porém, com o passar do tempo e o agravamento do sucateamento institucional, se reduzem as chances da FUNAI se transformar em tal órgão, ou contribuir fundamentalmente para a sua criação. Ela tende a permanecer imersa na frustração tutelar, enquanto outras agências vão se inserindo nas relações indígenas, atabalhoadamente.

⁴⁴ alguns exemplos: com Sydney Possuelo, em 93, quando se iniciou a descentralização de poder no órgão; com o autor, em 96, quando se formulou a proposta de programas regionais; com Carlos Marés, em 2000, com “uma política para cada povo”.

EDUCAÇÃO INDÍGENA NO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Quatro dos cinco decretos baixados por Collor em 91, golpearam de novo o monopólio legal da FUNAI e a concepção de “estado dentro do estado”. Ao mesmo tempo, o decreto 22 (e a mudança de direção) a fortaleceu, resgatando o seu papel positivo quanto à demarcação das terras. Mais legitimada, ela passará a reivindicar a revogação dos demais decretos. No refluxo do governo Itamar, um novo decreto lançou ainda maior indefinição na questão das competências, ao criar uma comissão inter-institucional, constituída pelos cinco ministérios e coordenada pela FUNAI, que jamais funcionou efetivamente, e revogar três dos quatro decretos em questão, mantendo em vigor, no entanto, o que atribuiu ao Ministério da Educação (MEC) a responsabilidade pela política de educação indígena.

O MEC criou um Comitê de Educação Escolar Indígena, no âmbito da sua Secretaria de Ensino Básico, com orçamento e estrutura pequenos e representação indígena e de grupos especializados, que passou a financiar alguns projetos pontuais e a tentar influenciar as secretarias estaduais de educação para incorporarem as demandas indígenas. Mas a FUNAI continua a atuar (igrejas e ongs também⁴⁵), mantém um departamento de educação com a rubrica orçamentária pertinente, e uma capenga rede de escolas em aldeias.

A política do MEC se baseia na premissa de que não compete ao governo federal prover diretamente os serviços de educação básica – inclusive para índios – mas, sim, ao Sistema Nacional de Educação como um todo. Como, constitucionalmente, a educação básica é de competência municipal (governos locais) e, subsidiariamente, estadual (unidades federativas), a atuação do MEC se limitaria à normatização, ao repasse de recursos federais para estados e municípios, e a um fróuxo papel de supervisão, além de apoiar projetos pontuais de ONGs e organizações indígenas.

O MEC nunca cogitou exercer um papel mais ativo (além de apoio a projetos de terceiros) na formação de professores indígenas, ou criar uma rede de escolas técnicas apropriada às necessidades indígenas⁴⁶. Estimulou experiências de educação bilíngüe e formulou uma proposta de unificação curricular para escolas indígenas, além de mediar pontualmente as relações locais mais tensas envolvendo as partes interessadas. Mas recusa-se a atuar diretamente em relação a demandas de escala, e se opõe a políticas de discriminação positiva, como a de ofertar vagas em universidades, independentemente de processos seletivos gerais, para índios ou negros⁴⁷.

⁴⁵ como se sabe, a Igreja Católica tem presença histórica em educação indígena, de caráter evangelizador, mas que hoje resulta em melhores níveis de escolarização; a inserção das ongs é recente, mas propicia experiências referenciais de melhor nível pedagógico.

⁴⁶ o MEC dispõe de uma rede própria de escolas agrotécnicas (não indígenas), que mantém estudantes indígenas em alguns municípios, mas está sucateada e, mesmo onde a população indígena é majoritária nos meios rurais, adota uma estratégia pedagógica completamente divorciada da sua realidade, de cunho ideológico colonial.

⁴⁷ em contradição com a posição oficial assumida pelo Brasil na recente Conferência da ONU contra a Discriminação Racial, realizada na África do Sul, em que o Ministério das Relações Exteriores também avançou, em relação à sua própria tradição, admitindo o conceito de “povos indígenas” nas normas de direito internacional pertinentes.

É precaríssima a qualidade de ensino oferecida pelo tal Sistema Nacional às populações de baixa renda. Faltam escolas, professores, equipamentos e livros didáticos. Na maior parte do interior do país, os professores existentes são desqualificados e remunerados abaixo do salário mínimo. A seriedade na aplicação de repasses orçamentários federais varia segundo o grau de compromisso dos administradores locais, mas é freqüente a ocorrência de desvios e burlas. Neste contexto, pode-se imaginar os seus limites para prover educação básica minimamente apropriada para índios.

Ainda assim, a inserção do MEC nos assuntos de educação indígena abriu algumas novas oportunidades a projetos inovadores, e exerce uma influência positiva na discussão do tema. O simples fato dela ter ocorrido, contribuiu para quebrar o regime de monopólio e, apesar das disputas corporativas, motivar indiretamente alguma melhora na própria atuação da FUNAI neste campo. E também abriu espaço para que representantes indígenas passassem a integrar conselhos municipais e estaduais de educação, ampliando o seu grau de entendimento e de controle sobre as políticas do setor.

Embora não existam dados a respeito, constata-se nos últimos anos um grande aumento do número de estudantes indígenas e da demanda por educação escolar, especialmente entre os mais jovens. Em geral, eles demonstram maior interesse em dominar os códigos da sociedade nacional do que em escrever na sua própria língua, embora a Constituição lhes garanta o uso das línguas maternas na sua educação básica.

No entanto, é muito baixo o padrão de educação escolar oferecido aos índios brasileiros, há um alto grau de analfabetismo involuntário, contam-se nos dedos os que alcançaram um diploma universitário e faltam estímulos para que possam incorporar aos seus projetos de futuro os conhecimentos e técnicas da nossa sociedade. Avanços em relação à educação nos próximos anos serão fundamentais para que os índios possam ocupar os espaços que se abrirão para eles neste início de século.

SUBSISTEMA DE ATENÇÃO À SAÚDE INDÍGENA.

Após os decretos de 91, a FUNASA, Fundação Nacional de Saúde, agência executiva do Ministério da Saúde, tomou algumas iniciativas para se inserir na prestação de serviços aos índios. O modelo proposto, inspirado nas discussões das primeiras conferências nacionais de saúde indígena, foi o dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIs), a serem geridos por administração direta (a FUNASA proveria os serviços com quadros da sua própria estrutura funcional). Então, a sua estratégia valeu-se da gravidade e da urgência da situação sanitária entre os Yanomami para convocar um concurso público para contratar profissionais para o primeiro distrito a ser implantado.

A política fiscal do governo já era avessa ao aumento de contratações no serviço público. A idéia dos dirigentes da COSAI, a Coordenadoria de Saúde Indígena do órgão, era de que o interesse do governo no caso Yanomami removeria esta objeção, e que uma sucessão de concursos se realizaria para estruturar o serviço a nível nacional. Porém, como havia uma demanda represada por novos quadros na agência, abriram-se 400 vagas já no primeiro concurso para o Distrito Yanomami, e a maior parte dos selecionados foi alocada em outros estados. Outros recorreram a dispositivos da legislação do funcionalismo público, como o direito à união de cônjuges, para ficarem baseados em Boa Vista (capital de Roraima) e não serem obrigados a prestar serviço em área.

Assim, a estratégia de constituir uma referência de distrito, num contexto de grande visibilidade pública, para alavancar o próprio sistema de saúde indígena, saiu pela culatra. Criou-se um monstro burocrático, com estrutura pesada e ineficiente, enfim, um anti-modelo, incapaz de convencer quem quer que seja a replicá-lo a nível nacional. E o vai-e-vem dos decretos, confundindo as competências institucionais, também contribuiu para congelar esta primeira tentativa de inserção da FUNASA.

No início de 99 (e do segundo mandato de FHC), em vista dos gravíssimos indicadores sobre a situação de saúde dos índios, o governo decidiu transferir definitivamente para o Ministério da Saúde a responsabilidade pela prestação do serviço. Alterou, por medida provisória⁴⁸, a estrutura de governo para promover esta transferência, bancou a aprovação pelo Congresso de uma nova lei específica⁴⁹ sobre saúde indígena, editou um decreto transferindo funcionários, recursos e quadros da FUNAI para a FUNASA, e disponibilizou recursos adicionais para a estruturação de um sub-sistema especializado, dentro do SUS – Sistema Unificado de Saúde.

Assim, a nova orientação da política de saúde indígena foi diversa daquela do MEC para a educação. Neste caso, a FUNAI deixou de ter competência para a prestação dos serviços, que passaram a ser executados por uma outra agência federal. Então, foram criados 34 Distritos Sanitários, mas através de uma rede de convênios com ONGs, igrejas, organizações indígenas, prefeituras e universidades, e não pela via anterior da administração direta. Houve questionamentos sobre a alternativa dos convênios, que poderia indicar uma intenção do governo de desincumbir-se das suas obrigações legais através de terceirização, mas o modelo foi implantado.

Nos anos seguintes, o Ministério da Saúde elevou para 120 milhões de reais/ano o montante de recursos aplicado neste subsistema. Através dos convênios, foram contratados mais de quatro mil profissionais, de vários níveis, que estão prestando serviços nos distritos. Têm sido feitos investimentos em transportes, infra-estrutura de apoio e formação de agentes indígenas de saúde, e passou a haver provimento mais regular de medicamentos nas aldeias. Foram

⁴⁸ato presidencial que vigora de imediato com força de lei, mas precisa ser aprovado, emendado ou rejeitado pelo Congresso em até seis meses.

⁴⁹ conhecida como Lei Arouca, por ter sido originalmente proposta pelo Deputado Federal Sérgio Arouca (PPS-RJ).

definidas unidades de referência em cidades mais próximas das áreas indígenas para a internação de doentes que não possam ser tratados nas próprias aldeias.

A nova política de saúde indígena representou um avanço histórico. Em várias regiões, pela primeira vez se dispõe de um serviço estruturado. A via dos convênios possibilita o pagamento de salários relativamente maiores que os da administração pública, viabilizando uma inédita disponibilidade de profissionais prestando este serviço. O investimento da FUNASA em saúde indígena quase equivale ao orçamento da FUNAI, e é aplicado com critérios técnicos, com base em programações detalhadas de trabalho, e com uma relação de custo e benefício muito melhor.

Num primeiro momento após a estruturação do subsistema, os indicadores sobre a situação de saúde dos índios até pioraram, pelo simples fato que as estatísticas incorporaram novas áreas onde não havia serviço de saúde, aumentando os índices de incidência de doenças. A seguir, estes indicadores começaram a melhorar rapidamente. A FUNASA ainda não dispõe de uma avaliação geral e as informações disponíveis ainda são fragmentárias mas, invariavelmente, apresentam melhoras⁵⁰. As doenças que afetam a população indígena com maior frequência (como gripes, malária, infecções pulmonares, etc) são típicas da ausência de assistência. Ainda que precário, uma vez instalado o serviço, os indicadores começam a melhorar.

A política de convênios do governo FHC provocou forte impacto sobre o movimento. Algumas organizações indígenas, especialmente na Amazônia, firmaram convênios com a FUNASA para contratar pessoal e administrar determinados distritos, com o que passaram a gerir orçamentos de alguns milhões de reais por ano, bem maiores que os anteriores, assumindo um caráter de organizações prestadoras de serviços, diferente daquele de representação de direitos gerais. Além disso, instituíram-se formas de representação indígena nos conselhos dos distritos e nas instâncias centrais do sistema público de saúde.

No entanto, a FUNASA também se ressentiu de quadros especializados e mais qualificados para executar um serviço para índios, além dos seus próprios problemas e distorções corporativas. Em algumas regiões há dificuldades nas suas relações com os índios e pouca compreensão em relação a costumes atípicos ou falta de atenção com os que acompanham os seus doentes. Poucos quadros, inclusive entre os contratados por convênios, recebem prévia informação sobre os costumes e línguas dos grupos com os quais trabalharão. É precário o acompanhamento antropológico dos serviços. E a prioridade na estruturação do subsistema, ainda não permitiu a introdução de critérios e metas mais qualitativos para a orientação estratégica da atuação dos distritos.

Além disso, se o instrumento do convênio foi a alternativa que viabilizou a contratação de profissionais de saúde e a montagem dos distritos, ele é muito

⁵⁰ por exemplo, o trabalho da URIHI, uma ong especializada em saúde indígena e conveniada com a FUNASA até 2003 para atender metade da população Yanomami, apresentou os seguintes resultados: nos anos 2000-2001, a incidência de malária caiu de 8,2 % para apenas 0,3%, e nos focos de maior incidência de tuberculose, onde haviam sido registrados 27 casos em 99, eles caíram para quatro no ano seguinte e três em 2001.

precário e instável, enquanto a própria legislação brasileira já instituiu outras modalidades contratuais e de relações institucionais entre os poderes públicos e o terceiro setor, como os “contratos de gestão”, que podem ser realizados com “organizações sociais”, ou os “termos de parceria”, com “organizações da sociedade civil de interesse público”. São figuras jurídicas que facilitam a transferência de recursos ou de patrimônio públicos, a cessão de funcionários, a gestão de projetos, a contratação ou demissão de pessoas, a realização de compras ou licitações, ou a estruturação de mecanismos mais eficazes de controle social. Em suma, há uma flagrante fragilidade no modelo institucional dos distritos.

Além de resolver essas pendências, a expectativa predominante no final do governo FHC era de que o novo subsistema se consolidasse, que fosse mantido o patamar orçamentário conquistado até 2002, e que o Ministério da Saúde levasse adiante a sua responsabilidade na atenção à saúde indígena após as eleições presidenciais do final do ano. Apesar dos seus limites e dos sinais de recuo do início do Governo Lula, esta política não deixa espaço para saudades do passado, e quebrou mais um elo fundamental do grilhão da tutela e do antigo monopólio da FUNAI na relação entre o estado e os povos indígenas.

PRODUÇÃO INDÍGENA: EXERCÍCIO E LIMITES DO USUFRUTO DOS RECURSOS NATURAIS.

As questões econômicas, tanto as relacionadas à produção indígena, como à exploração de recursos naturais das terras indígenas por terceiros, constituem, hoje, o maior “buraco negro” de indefinições da política indigenista do governo. Não cabe aqui uma análise exaustiva de projetos econômicos, ou da ampla gama de produtos que se desenvolvem entre os índios. Mas, recuperar os marcos mais gerais, de caráter legal e estrutural, que conformam estas demandas e fixam parâmetros para políticas pertinentes.

O primeiro divisor de águas é o direito constitucional de “usufruto exclusivo das riquezas naturais do solo, dos rios e lagos existentes nas terras indígenas”. Esta formulação não inclui no âmbito do usufruto exclusivo indígena o aproveitamento dos “recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra de recursos minerais”. No caso destes últimos, o Congresso Nacional pode autorizar a execução de projetos de terceiros, sob determinadas condições, “ouvidas as comunidades afetadas, que deverão participar dos resultados da lavra” mas, no limite, independentemente da vontade delas.

Um outro divisor está entre as atividades econômicas relacionadas à subsistência ou ao mercado. Em geral, os primeiros contatos têm um impacto desestruturante sobre as economias indígenas, com a introdução de alimentos e outros bens de consumo antes desconhecidos, que substituem antigos produtos que deixam de ser produzidos internamente e geram relações de dependência. Ou, pior, quando ocorrem epidemias ou grandes perdas demográficas, que subtraem a força de trabalho essencial para atender as necessidades básicas das comunidades. Há, portanto, um conjunto de demandas econômicas indígenas

associadas à recomposição de sistemas produtivos de subsistência, ou à superação da dependência em relação a insumos básicos.

Uma terceira fronteira divide a produção de excedentes pelos índios (diretamente, ou através de parcerias legítimas), da produção ilegal e predatória que decorre de saques unilaterais de terceiros aos recursos das terras indígenas, ou da associação de líderes ou comunidades às frentes predatórias que as alcançam. No primeiro caso, os índios enfrentam desvantagens comparativas em relação ao escoamento da produção e ao domínio das relações de mercado, entre outras. No segundo, até podem alcançar melhores resultados econômicos imediatos, mas lhes sobra um maior passivo ambiental e social para o futuro.

Estas diferentes dimensões da questão econômica requerem políticas específicas. Mas há um imenso vazio em relação às políticas de fomento às atividades produtivas dos índios. O apoio que a FUNAI oferece à agricultura é insuficiente, pois não chega à maioria das comunidades, e incompetente, pois há freqüentes atrasos na compra e distribuição de sementes em relação ao calendário agrícola, não há prestação de assistência técnica e nem apoio à comercialização. E até este tipo de cobertura tem cedido espaço à pura e simples distribuição de alimentos, com efeitos devastadores sobre o ânimo de trabalho dos índios.

Por outro lado, o Ministério da Agricultura jamais se interessou por assumir responsabilidades em relação às demandas indígenas, nem mesmo quando um dos decretos do Collor lhe atribuiu formalmente competência para isto. Mas há experiências pontuais interessantes da EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, a ele vinculada, na preservação e recuperação de cultivares indígenas, embora fundamentadas em instrumentos jurídicos de legalidade duvidosa. Não será fácil ampliar a inserção deste Ministério com as demandas agrícolas de escala dos índios, na medida que ele está cada vez mais voltado para a grande agricultura industrial.

Muito recentemente, o Ministério de Desenvolvimento Agrário, que assumiu competências no apoio à agricultura familiar, começou a estabelecer contatos com organizações indígenas da região amazônica, para estimular a formulação de projetos piloto, que viabilizem uma mais consistente inserção sua nas relações indígenas de produção e a estruturação de um componente indígena no PRONAF – Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar⁵¹. Alguns índios do sul, em caráter individual/familiar, já acessaram o seu crédito agrícola e os dados disponíveis não indicam diferença nos índices de inadimplência aferidos entre eles e os demais clientes.

Também há omissão do DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral, do Ministério de Minas e Energia, quanto à regulamentação e o apoio aos garimpos indígenas. Diversamente das jazidas minerais depositadas no subsolo, que ficaram excluídas do direito de usufruto, o Estatuto do Índio dispõe, com o

⁵¹ um dos maiores programas de crédito do país, implantado no sul mas não no norte, que busca se articular com os movimentos sociais para se implantar na Amazônia.

posterior respaldo do cfrado parágrafo sétimo do artigo 231, que “somente aos índios é permitida a cata, faiscação ou garimpagem nas suas terras”. Ou seja, os minérios superficiais garimpáveis se incluem no seu usufruto. Porém, apesar da previsão legal, as atividades indígenas de garimpo se desenvolvem sem a autorização dos órgãos competentes, por falta de regulamentação, e têm sido criminalizadas inclusive pelo órgão indigenista.

O aprofundamento das relações de contato gera crescente demanda por produção de excedentes comercializáveis. Mesmo numa situação ideal, em que as terras sejam extensas, estejam demarcadas e livres de intrusão, as práticas tradicionais não farão frente à demanda crescente por bens externos e ao aumento – ou recuperação – da população. Precisarão incorporar novas técnicas, estabelecer parcerias e diversificar atividades, com impactos sobre a sua organização social tradicional.

Porém, a inserção dos índios nas relações de mercado tem sido sempre muito problemática. Mesmo quando dispõem de estoques gigantescos de recursos, objetivamente suficientes para as suas necessidades atuais e futuras, há um abismo entre eles e o mercado, não ocupado por políticas públicas. Se as suas relações de mercado não produzem resultados minimamente compatíveis com aquelas necessidades, resultam situações de dependência e frustração, e se abre o caminho para a associação entre índios e aventureiros.

QUESTÃO INDÍGENA E POLÍTICA AMBIENTAL.

A maioria das pessoas tende a associar a questão indígena à defesa das florestas e do meio ambiente. O seu resgate simbólico, neste final de século, está difusamente associado ao anseio por uma sociedade mais “sustentável”. É um tema que se inscreve num conjunto de outros que têm cunho civilizatório e representam valores universais para a humanidade, como a defesa da democracia, dos direitos humanos, das mulheres e do meio ambiente. É neste veio que se buscou legitimar a mudança na política indigenista nos anos 90.

Porém, os índios não são ecologistas natos e nem candidatos a jardineiros do planeta. Mas integram sociedades que chegaram a desenvolver uma relação secular mais equilibrada com os recursos naturais disponíveis. Ou, como alguns prefeririam, não chegaram a desenvolver técnicas capazes de explorá-los na mesma intensidade com que as nossas o fazem. De qualquer forma, a tradição de ocupação mais extensiva é um fato, que está subjacente ao conceito constitucional das terras indígenas. Predominaram as formas semi-nômades de ocupação, fundadas na perambulação por um mesmo extenso território.

Com direitos sobre 12,42% do território nacional (e quase 21% da extensão da Amazônia Legal Brasileira), relativamente melhor conservados que o restante (e, inclusive, que o próprio Sistema Nacional de Unidades de Conservação Ambiental – o SNUC), é inegável a importância que as suas terras têm para qualquer política conseqüente de proteção da biodiversidade. Mesmos nas terras indígenas em que

ocorre exploração predatória de mogno ou garimpo há décadas, o impacto sobre a cobertura florestal é significativamente menor que o ocorrido nas áreas de entorno. Além disso, esses povos detêm conhecimentos específicos sobre a biodiversidade, que são estratégicos para a política de biotecnologia.

Apesar desse potencial, prevaleceram historicamente as relações de conflito entre as políticas ambiental e indigenista. Os processos de reconhecimento de terras indígenas pela FUNAI, e de criação de unidades de conservação pelo IBAMA – o órgão ambiental federal, sempre correram em paralelo, sem a prática regular de consultas prévias e de intercâmbio sobre informações fundiárias, que resultaram na atual situação em que, só na região amazônica, há 12,9 milhões de hectares com sobreposições entre elas⁵². E as burocracias se digladiam para afirmar as respectivas competências exclusivas sobre estas terras. É um eloqüente exemplo da esquizofrenia cartográfica da União.

Além disso, embora a FUNAI dependa, por não dispor da regulamentação do seu poder de polícia, da participação da fiscalização do IBAMA nas suas operações contra a exploração predatória dos recursos em terras indígenas, para multar, prender ou apreender equipamentos de invasores, há conflitos agudos entre os respectivos setores dos dois órgãos e desconfianças mútuas em relação ao envolvimento com madeireiros e outros predadores. Frequentemente funcionários do IBAMA (também da FUNAI) acabam reféns de índios associados às frentes predatórias, em conflitos decorrentes destas operações.

Associações ilícitas entre segmentos indígenas e empresas madeireiras, mais frequentes em terras situadas na faixa do território em que há ocorrência do mogno⁵³, também impactam negativamente a relação entre índios e meio ambiente. A divulgação pela mídia destas situações produz reações de surpresa e indignação em meios ambientalistas, que tendem a interpretá-las apenas como fenômenos associados ao processo historicamente mais recente de intensificação da ocupação da Amazônia. Mas é bom lembrar que o Brasil assim se chama em decorrência da espécie arbórea denominada Pau-Brasil, utilizada durante a primeira revolução industrial para a produção de pigmentos para a indústria têxtil, e comercializada entre portugueses e índios na costa brasileira durante o século 16, quando ocorria em abundância na Mata Atlântica, e que está quase extinta.

Nem o IBAMA e nem a FUNAI mantêm programas relacionados à proteção da biodiversidade⁵⁴. Há alguma articulação de grupos indígenas específicos com programas ambientais de combate ao fogo florestal e de fiscalização contra a pesca ilegal. Mas também ocorrem, com frequência, casos em que o IBAMA reprime

⁵² como é o caso daquelas Florestas Nacionais criadas sobre as partes excluídas da primeira demarcação (em “ilhas”) da Terra Yanomami, que nunca foram implementadas, mas cujos decretos de criação continuam em vigor. Segundo levantamento do ISA (Mapa Amazônia Brasileira 2004), há 53 unidades de conservação estaduais ou federais, de diferentes categorias de manejo, sobrepostas a 26 terras indígenas, somente na Amazônia Legal.

⁵³ o alto valor de mercado do mogno viabiliza a sua extração a longas distâncias das serrarias, compensando o investimento de madeireiros na abertura de milhares de quilômetros de estradas clandestinas, alcançando as terras indígenas mais isoladas.

⁵⁴ embora o Ministério do Meio Ambiente tenha realizado, através de um consórcio de ONGs e no âmbito do PRONABIO – Programa Nacional de Proteção da Biodiversidade, um levantamento das áreas prioritárias para a conservação e uso sustentável da biodiversidade na Amazônia, que incluiu entre várias das terras indígenas existentes na região.

grupos indígenas que praticam a pesca em períodos proibidos ou comercializam artesanato com plumas, contrariando a legislação ambiental. O que se entende, do ponto de vista jurídico (embora as burocracias nem nisto se entendam), é que normas gerais relativas à proteção ambiental, como a preservação das matas ciliares, vigoram também em terras indígenas, mas que a aplicação de normas específicas, que impliquem em restrição ao direito de usufruto, como a criação unilateral de unidades de conservação nas suas terras, seriam inconstitucionais.

Também se deve considerar que há situações diferentes em relação às condições objetivas dos diversos povos indígenas para considerar projetos ou políticas ambientais. Nas terras demarcadas com maior extensão, os povos ocupantes dispõem de uma base de recursos naturais que facilita compatibilizar atividades produtivas com reservas de recursos naturais. Mas é outra a situação dos povos, em especial os de fora da Amazônia, que vivem em extensões diminutas, demograficamente concentrados e pressionados pelos impactos da ocupação mais intensa no seu entorno.

É no âmbito da execução de projetos, ou de componentes indígenas de programas ambientais, que vêm ocorrendo, nos últimos anos, as experiências mais positivas de incorporação de demandas indígenas pela política ambiental. Isto se dá, principalmente, no contexto de projetos que envolvem a cooperação internacional.

As primeiras e precárias experiências neste sentido deram-se no âmbito do “Prodeagro” e “Planaflo”, projetos financiados por empréstimo do Banco Mundial e executados, respectivamente, nos estados de Mato Grosso e Rondônia, supostamente para resgatar o passivo ambiental deixado pelo antigo “Polonoroeste”. Estes projetos foram contratados pelo governo federal e os recursos repassados para os governos estaduais, que não tinham grandes compromissos com a questão indígena – ou ambiental – e procuravam potencializar a sua aplicação em infra-estrutura e outras demandas pouco ambientais. Ainda assim, algumas demarcações de terras, operações de fiscalização e projetos demonstrativos indígenas chegaram a ser (ou ainda estão sendo) executados.

Esta inserção se aprofundou com a implementação do PPG7 – Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras, de caráter multilateral, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente e do qual também participam outros ministérios, inclusive o da Justiça. Este Programa contou com um componente indígena (já mencionado), ainda em execução pela FUNAI, que já realizou (até julho de 2004) a identificação de 57 terras, com 6,7 milhões de hectares, e a demarcação de outras 85, com 36 milhões de hectares, e estão previstas outras 80 identificações e 113 demarcações, todas na Amazônia.

Também tem sido financiada a fiscalização pelos índios dos trabalhos demarcatórios, além de projetos piloto de demarcação executados por ONGs e organizações indígenas (10 projetos em 12 terras indígenas até julho de 2004), e de fiscalização de demarcações já realizadas (13 projetos concluídos em 16 terras indígenas e sete em implantação em 29 terras indígenas, cf. dados fornecidos pelo

PPTAL/FUNAI em julho de 2004). Este componente, conhecido pela sigla PPTAL, foi financiado com recursos doados pela Alemanha que, até o seu final, deverão totalizar 30 milhões de marcos alemães⁵⁵. Representantes de organizações indígenas integram uma comissão paritária, com poderes deliberativos, que aprova as programações anuais de trabalho e acompanha a sua execução.

A partir de 2002, entraram em execução outros dois projetos de interesse dos índios no âmbito do PPG7: o PDPI, que financia, com recursos não-reembolsáveis, projetos demonstrativos de comunidades indígenas, coordenado no âmbito do próprio Ministério do Meio Ambiente e executado por uma organização indígena, a COIAB – Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira⁵⁶; o outro, é um sub-componente de um projeto que visa a implantação de corredores ecológicos, executado em conjunto com o PDPI. Dispõem, respectivamente, de 30 e de 6 milhões de marcos alemães.

A expectativa é que, nos próximos anos, as relações positivas entre índios e meio ambiente predominem sobre os conflitos socioambientais concretos e as disputas por competências entre as respectivas agências federais. São relações que não estão dadas naturalmente e precisam ser historicamente constituídas, mas há fundamentos objetivos - territoriais, econômicos e político-simbólicos - para que avancem. E na medida que avancem, aumentarão o grau de sustentação na sociedade brasileira às respectivas políticas.

EMERGÊNCIA POLÍTICA DAS ONGS INDÍGENAS E DE APOIO

Os processos institucionais que envolveram a política indigenista nos últimos anos, não podem ser entendidos apenas com base nas relações internas ao aparelho de estado. Vimos que a curva demográfica histórica dos índios voltou a subir, que a dinâmica das relações que eles estabeleceram evidenciou a inviabilidade do modelo tutelar, e que a perspectiva da opinião pública em relação aos índios mudou totalmente. Vimos, ainda, que isto tudo estava subjacente ao reconhecimento de direitos permanentes em 88, e que este, por sua vez, possibilitou o enfrentamento à política de então e as mudanças que sucederam.

As organizações de apoio, que se estruturaram a partir dos anos 70, tiveram um papel fundamental nestes processos⁵⁷. Produziram uma nova base de informações sobre o tema, influíram na diversificação das relações indígenas de contato e na produção de uma visão positiva dos índios dentro da sociedade brasileira, associaram os direitos indígenas ao processo de democratização do país, participaram diretamente dos enfrentamentos institucionais, demonstraram capacidade propositiva frente às políticas, facilitaram alianças, formaram quadros,

⁵⁵ sendo que um dólar valia 2,2 marcos quando da implantação do euro; e que outros US\$ 2,1 milhões foram aplicados pelo Banco Mundial e mais US\$ 2,2 milhões de contrapartida brasileira.

⁵⁶ ela integra o GTA – Grupo de Trabalho Amazônico, uma rede de ongs e movimentos sociais da região que participa do PPG7, e é também o braço brasileiro da COICA – Coordinación de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazônica.

⁵⁷ quanto à capacidade de influenciar políticas se destacam, entre as ONGs, o ISA, fundado a partir da fusão entre o CEDI, o NDI e outros grupos, e o CIMI, entre as entidades de caráter missionário.

abriram novas fontes de financiamento, executaram projetos demonstrativos e apoiaram a emergência do movimento indígena na cena política nacional.

Durante os anos mais duros da ditadura, a Igreja Católica foi o principal pólo de resistência à política indigenista dos governos militares. Com a sua forte base social e uma grande capilaridade institucional, esteve ao lado dos índios nas situações de conflito, respaldou profissionais e ONGs afetados pela repressão e teve um papel fundamental no apoio às mobilizações e assembléias que deram origem às primeiras organizações indígenas. Do seio da CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, nasceu o CIMI.

Na medida da consolidação do processo democrático, as ongs de apoio foram aparecendo à luz do dia e cresceram, se proliferaram, se profissionalizaram e se politizaram. São organizações de tipos diferentes, desde as que atuam junto a povos específicos até as que se dedicam a questões mais institucionais, em diversas interfaces temáticas e com maior ou menor proximidade em relação às vertentes mais tradicionais do indigenismo, estatal ou católica. Assumiram identidades e posições próprias neste campo político, constituindo um terceiro pólo de influência e alterando sua dinâmica.

A disseminação das organizações indígenas ocorreu nos anos 90. Em geral, reúnem jovens indígenas – e não lideranças tradicionais - que dominam melhor o português e estão mais habituados às relações de contato. Num primeiro momento, ainda sob forte influência da Igreja, polarizaram politicamente com as ongs em disputa por espaço político e fontes de financiamento. A partir do estabelecimento de relações de parceria com diversas agências públicas e privadas, passaram a demandar a assessoria das ongs e a rejeitar a influência da Igreja sobre os rumos estratégicos do movimento indígena.

Atualmente, há centenas de ONGs indígenas registradas em cartórios e espalhadas pelo país. De certa forma, reproduzem a diversidade étnica num formato institucional típico da sociedade envolvente. São instrumentos para novas relações de contato. As de âmbito local tendem a manter relações mais orgânicas de representação das demandas das aldeias. As regionais ou nacionais estão mais distantes das bases, sofrem maior influência de intermediários e dedicam-se mais à reivindicação de direitos e de políticas gerais. Assumem cada vez mais espaços de representação em conselhos e redes interinstitucionais, e buscam se articular no plano internacional.

Os convênios e contratos que estas organizações estabeleceram com agências de estado, em especial no âmbito da política de saúde e da execução do PPG7, vão constituindo um campo específico de organizações indígenas prestadoras de serviços públicos. Ainda que se mantenham na defesa de direitos gerais, vão assumindo um crescente perfil de ONGs de projetos e, também, reproduzindo práticas – nem sempre saudáveis – adquiridas nas novas relações de contato. No entanto, faltam quadros em quantidade e qualidade suficientes para ocupar os espaços que se abrem nestas relações.

Também há divergências políticas dentro delas, entre elas e delas com segmentos não organizados do movimento, que decorrem de conflitos étnicos ou grupais, das relações com intermediários diversos, da disputa por oportunidades no mercado de projetos ou, mesmo, por diferenças ideológicas em relação ao estado⁵⁸. E deverão até se aprofundar, na medida que o próprio movimento tende a se diversificar internamente. Mas, com todas as suas limitações, as organizações indígenas se consolidam como interlocutoras privilegiadas da política indigenista, constituindo um quarto pólo do campo político.

Assim, vai se diluindo, gradativamente, a tradicional polaridade entre igreja / estado, que sempre constituiu a base da política indigenista. Os dois novos pólos – sociedade civil (na vertente das ONGs) e movimento indígena, ao que parece, vieram para ficar. Reavivaram este espaço político e prometem influir nele ainda mais.

Imersa nas crises tutelar e de estado, a FUNAI insinua a tese de que estes novos atores se prestam à lógica neoliberal da desestruturação do estado e da privatização das políticas públicas. E, de fato, eles cresceram no contexto da globalização, mas ocupando espaços a partir de um acúmulo de muitos anos de tensão contra a tutela militar que se estabeleceu na política indigenista, à qual a FUNAI, ainda que involuntariamente, serviu de instrumento.

A influência crescente das ONGs indígenas e de apoio na cena política, também suscita reações de forças políticas conservadoras, inclusive no Congresso, onde já foram instaladas, nos últimos anos, três comissões parlamentares de inquérito para investigá-las e criminalizá-las politicamente: na Constituinte (já mencionada, envolvendo as suas duas Casas); em 99, na Câmara dos Deputados; e outra, ainda em curso, no Senado Federal. Porém, foram politicamente vazias e não resultaram em apuração ou providência concreta.

As ONGs até podem ser consideradas parceiras inevitáveis, num conceito contemporâneo de estado, mas a sua inserção no campo político é de caráter essencialmente fragmentário. Sua força está, precisamente, na capacidade que têm de concentrar recursos e inteligência em ações, projetos, áreas, temas ou povos específicos, sem compromisso com as demandas de escala, podendo fazer diferença qualitativa em relação à atuação do Estado. O próprio protagonismo que assumiram na proposição – e implementação - de políticas públicas, reafirma a imprescindibilidade destas políticas.

OS ÍNDIOS E O PODER LOCAL

A despeito da tradição política e constitucional brasileira, que sempre privilegiou o nível federal do estado na relação com os povos indígenas, cresce a

⁵⁸ nas discussões para a revisão do Estatuto do Índio, por exemplo, um grupo Kaiapó chegou a atacar fisicamente um representante da COIAB, que defendia a extinção da tutela em uma audiência pública no Congresso Nacional.

inserção de estados e municípios no tratamento das suas demandas. Esta tendência põe em cheque um dos raros consensos no campo do indigenismo.

Historicamente, o poder local é o espaço do adversário, a representação política mais direta do outro pólo dos conflitos que envolvem direitos e terras indígenas. A concepção de política indigenista centralizada na União, apesar da farsa tutelar, se sustenta na necessidade da intervenção e mediação dela nas tensas relações com o poder local. Se deixados exclusivamente sob a pressão das forças políticas locais, dada a correlação de forças extremamente desigual, os índios – acredita-se - já estariam efetivamente extintos.

Pela Constituição, as terras indígenas são bens da União, somente ela pode legislar sobre direitos indígenas, e a Justiça Federal, o Ministério Público Federal e o Congresso Nacional são as instituições com competências relativas a eles. Estados e municípios também podem defendê-los, mas apenas em caráter complementar. Porém, o poder local está fisicamente mais próximo dos índios. Eles recorrem aos prefeitos para pedir o reparo de pontes e estradas, a contratação de professores ou transporte escolar. Algumas prefeituras assumiram convênios com a FUNASA na área de saúde.

Embora os municípios, em geral, se considerem descomprometidos com as demandas indígenas, e considerem a presença de terras indígenas como um entrave ao seu desenvolvimento, grupos mais populosos podem ser eleitoralmente significativos em determinados casos. Segundo dados de um levantamento parcial feito pelo CIMI, 342 índios se candidataram a vereador nas eleições municipais de 2000, por diferentes partidos. Um prefeito, vários vice-prefeitos e dezenas de vereadores indígenas foram eleitos. Exercem seus mandatos com dificuldades e se articulam com forças políticas locais.

O nível estadual da estrutura federativa já não é atingido pela representação política direta dos índios, mas também surgiram novas experiências de relacionamento. O governo do Amapá (do PSB – Partido Socialista Brasileiro) entre 1996-2002 incorporou as demandas indígenas ao seu Programa de Desenvolvimento Sustentável e apoiou vários projetos das duas organizações indígenas locais, inclusive com significativos repasses de recursos⁵⁹. O do Acre (do PT – Partido dos Trabalhadores) a partir de 1999 também, além de consultar povos e organizações sobre suas políticas e negociar com os grupos afetados pela pavimentação de estradas e outros projetos. O do Mato Grosso (do PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira), entre 1999-2002 estruturou um programa para formação de professores indígenas para o ensino básico e criou uma “universidade indígena”, provendo formação profissionalizante. Outros exemplos de iniciativas políticas próprias ocorrem pelos estados, inclusive no sul do país.

⁵⁹ Os governos estaduais não dispõem de informações sistematizadas sobre sua atuação em relação aos índios, que estão dispersas em diferentes programas de governo; segundo informações do governo do Amapá, por exemplo, nos últimos sete anos, foram repassados às organizações indígenas, a fundo perdido, cerca de 6 milhões de reais, e o investimento direto, só na área de educação, superaria esta cifra.

Mas também perduram as práticas clientelistas e ainda há estados em que o conjunto das forças políticas se mobiliza contra as demarcações e outros direitos, entre os quais se destaca Roraima, o mais setentrional do Brasil, com 280 mil habitantes, incluídos 40 mil índios (majoritários entre a população rural), que ocupam 55 % do seu território. Ali ocorrem intensos processos de cooptação e a guerra colonial prossegue. Ainda se defendem as demarcações descontínuas, em “ilhas” e é onde se situam, entre outras, as terras Raposa – Serra do Sol, cuja homologação está pendente, e Yanomami (sua maior parte).

Pode-se esperar que as relações entre índios e poder local se aprofundem nos próximos anos, e que ocorram mais experiências positivas de participação indígena nas políticas locais, na medida em que os conflitos por terra forem sendo superados e que forças políticas mais permeáveis às demandas indígenas sigam ganhando espaços. Futuramente, o desenvolvimento destas relações e políticas poderá por em cheque a concepção de direitos constitucionais vigente, que privilegia o papel da União. Os poderes locais constituem mais um elemento da erosão da tutela e do monopólio da FUNAI.

PROGRAMAS ÉTNICOS E REGIONAIS.

O modelo de órgão tutelar, do “estado dentro do estado”, foi cedendo lugar a uma nova realidade, com diversas outras agências oficiais assumindo espaços crescentes nas relações indígenas. Mas, mesmo quando Collor pretendeu, com seu pacote de decretos, uma distribuição deliberada e simultânea de competências, sua efetividade na burocracia foi residual. O processo andou aos trancos, em momentos, intensidades e formatos institucionais diferentes, sob permanente fustigação do órgão indigenista e dos seus aliados indígenas, e vai resultando numa babel de políticas desarticuladas.

A transição segue num estilo bem brasileiro: desesperadoramente lenta e gradual, com o velho modelo se arrastando ao infinito, enquanto o novo emerge todo retorcido pelas dores do parto tardio. Assim se deram a independência, a abolição dos escravos, a república e a mais recente democratização do país.

Os fragmentos da burocracia indigenista poderão se entender algum dia? Chegarão a entender os índios? E como estes encararão a dança - em vários ritmos - do estado?

É improvável que se entendam por si. O exemplo da FUNAI mostra que burocracias não se auto-reformam; para que mudem, é preciso o impulso da direção política do estado ou dos próprios segmentos sociais interessados. O estado hesita em remexer feridas, mas poderia articular melhor os seus membros. Houve várias propostas para a criação de comissões e conselhos - que não foram adiante - na pretensão de costurar, em Brasília, a colcha de retalhos de política indigenista.

É mais provável a articulação de políticas em âmbito regional. Recomendam esta opção a extensão do país e as suas diferenças regionais, a variedade e a dispersão étnicas e a maior viabilidade da participação e controle social dos índios nas ações concretas de estado. Nela se fundamenta a proposta dos programas étnicos ou regionais⁶⁰. Eles supõem áreas de abrangência determinadas pela lógica das relações interétnicas, e não pela estrutura federativa do estado, assim como foram desenhados – em parte – os distritos sanitários. Seriam dirigidos por coordenações interinstitucionais compostas por atores governamentais e privados atuantes na área e representantes dos povos locais.

A região do Alto e Médio Rio Negro é, em tese, das mais propícias para o desenvolvimento de um programa regional, conforme se verá adiante. Nas situações de povos que vivem isolados dos demais, ou ocupam extensos territórios exclusivos, um conceito de programa étnico poderia ser mais apropriado. Com o mesmo sentido de articular políticas e favorecer o controle social, teria por objeto um povo ou um território determinado.

A experiência que mais se aproxima deste conceito, apesar do caráter parastatal e tutelar, é o PWA – Programa Waimiri-Atroari, desenvolvido por uma ONG com este nome, originada de um convênio entre a FUNAI e a Eletronorte, estatal de energia que construiu a Hidrelétrica de Balbina, cujo lago inundou parte do território desse povo. Ele administra uma indenização que foi paga pela empresa aos índios e executa um conjunto de projetos bem sucedidos. Esses índios também foram afetados pela construção da Manaus – Boa Vista e pela exploração de uma das maiores minas de cassiterita do mundo, mas há excelentes indicadores quanto às suas condições atuais de vida. O PWA não é um exemplo de articulação interinstitucional, mas é o melhor produto do indigenismo tradicional. Há um programa similar em implantação entre os Parakanã, na área de influência da Hidrelétrica de Tucuruí, no Pará.

Se só dispuserem do impulso dos índios, os programas serão estruturados aos poucos, juntando peças dos quebra-cabeças do estado e do mercado de projetos. Demandarão assessorias externas e muita paciência para domar a esquizofrenia burocrática do Estado. Surgirão em tempos diferentes e apenas em alguns lugares. É provável que índios produzam programas locais antes (e para) que o Estado o faça. Mas, assim, conseguirão entendê-lo melhor, e que ele os enxergue.

O CASO DO ALTO E MÉDIORIO NEGRO

A região do Alto e Médio Rio Negro e seus formadores é habitat tradicional de um conjunto de mais de duas dezenas de povos indígenas milenarmente inter-relacionados culturalmente.

⁶⁰ A proposta de programas regionais está desenvolvida em, “Uma Alternativa com os Índios”, artigo de M. Santilli publicado no jornal “A Crítica”, de Manaus, e reproduzido em “Povos Indígenas no Brasil (91-95)”, ISA.

Com a formação dos estados nacionais no século XIX essa região considerada “remota” passou a ser compartilhada por três países - Brasil, Colômbia e Venezuela. Cada qual, a seu modo, considera sua porções da região como “remota” e habitada por índios. Cada qual, a seu tempo e procedimento, tem reconhecido direitos territoriais coletivos aos povos indígenas que aí habitam o que resultou num extenso mosaico contínuo transfronteiriço. Entre outras implicações, essa situação histórica recente agregou o atributo “transfronteiriço” aos povos nativos da região. Do ponto de vista do Brasil, o noroeste da Amazônia brasileira é uma região extremamente remota, sem ligação rodoviária com o resto do país e fora das prioridades de qualquer plano de desenvolvimento. Na porção brasileira, a maior parte da área é compreendida pelo município de São Gabriel da Cachoeira, cuja sede tem hoje cerca de 13 mil habitantes (2004). Esta cidade está a mil quilômetros rio acima de Manaus, capital do estado do Amazonas.

Historicamente incorporada ao sistema colonial através de expedições de conquista de território e mão-de-obra indígena, a região do Rio Negro foi alvo de surtos extrativistas e de investidas missionárias, com destaque para a era civilizatória-escolarizante da Missão Salesiana no século XX. Desde o final do século XVIII, por encontra-se nos limites dos domínios portugueses e espanhóis na Amazônia, a região foi visitada esporadicamente por comissões demarcadoras de limites. Mais recentemente, a partir da década de 70 do século passado, seu caráter de fronteira geopolítica foi “atualizado”, com a implantação crescente de bases militares do Exército brasileiro.

Nesta época surgem os primeiros reclamos dos 22 povos que habitam a porção brasileira da região para que seus direitos territoriais coletivos fossem reconhecidos pelo Estado. No final da década de 80 obtiveram uma resposta que não lhes satisfaz. Ao invés de uma área extensa e contínua, o governo brasileiro reconheceu e demarcou (1989) um arquipélago fracionado de 14 Terras Indígenas, entremeadas por 11 Florestas Nacionais, figura que permitiria a exploração dos recursos naturais por terceiros. Esse formato foi adotado no âmbito de um movimento histórico do Exército brasileiro, iniciado nos anos 60, de priorizar geopoliticamente a Amazônia em geral e a chamada “Cabeça do Cachorro” (alto Rio Negro) em particular. Havia convicção de que a soberania nacional estaria limitada caso a demarcação extensa e contínua, com total aderência à linha de fronteira internacional, fosse implementada. Os índios reagiram e, simbolicamente, os marcos implantados para sinalizar os polígonos das 14 “ilhas” foram destruídos. A FOIRN – Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro –, fundada em 1987, levou a reivindicação original adiante e, finalmente, após um longo período de pressões e negociações, com apoio do Instituto Socioambiental, logrou do governo brasileiro o reconhecimento (1995/96), a demarcação física (1997/98), e a homologação por decreto presidencial (1998), de cinco Terras Indígenas, formando uma área contínua de 10.6 milhões de hectares com 1.165 km na linha da “problemática” fronteira com a Colômbia. **Ver mapa Terras e Comunidades Indígenas do Alto e Médio Rio Negro, FOIRN/ISA 2004.**

Entre outros aspectos, vale ressaltar que essa demarcação foi precedida de um entendimento formal de alto nível jurídico-político sobre a não contradição entre

o domínio indígena e a presença permanente de forças militares, seja através da instalação de bases fixas dentro das Terras Indígenas (os chamados pelotões especiais de fronteira, que já somam cinco), seja através de operações especiais de treinamento e vigilância - que têm se repetido em escala ampliada pelo menos uma vez ao ano. Questões e conflitos advindos dessa nova situação de convivência entre militares, sobretudo do Exército, e comunidades indígenas, têm sido objeto de entendimentos com instâncias do governo federal (Ministério da Defesa), por iniciativa da FOIRN e resultaram no estabelecimento de regras específicas de relacionamento (O Estado Maior do Exército, através da Portaria nº 20, de 02/04/03, estabelece orientações a serem seguidas por militares em comunidades indígenas)⁶¹. No final do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, o Ministério da Defesa obteve a assinatura de um decreto⁶² que permite livre trânsito e operação das Forças Armadas dentro de Terras Indígenas, especialmente na chamada “faixa de fronteira”, reiterando a preocupação militar de remover quaisquer obstáculos jurídico-políticos que imponham limites à interpretação que fazem da sua missão constitucional na defesa da soberania nacional.

Além das condições de acesso e operação das forças militares, a entrada e a presença de outros atores da sociedade nacional dentro das Terras Indígenas do Rio Negro deveria, em tese, ser controlada pela FUNAI, agência indigenista do Estado Nacional, com sede em Brasília e um escritório regional na cidade de S. Gabriel da Cachoeira (AM). Na prática, a FUNAI tem poucas condições de exercer essa função. Em parte, por seu limitado poder de polícia, mas também por condicionantes históricos: trata-se de um órgão cuja atuação no Rio Negro se deu através de uma rede de “postos indígenas” situados nos cursos médios dos rios, competindo em posição de desvantagem com a Missão Salesiana (ver acima). Diante dessa situação, a FOIRN sugeriu, em 1999, à direção da FUNAI em Brasília, que convertesse os objetivos da sua rede de postos, de assistencialismo para “vigilância e fiscalização”. Isso implicaria necessariamente em sua re-localização para as bocas dos rios principais, verdadeiras portas de acesso. Isso têm ocorrido, mas a passos lentíssimos e sem recursos adequados para sua plena operação. Resulta que, por exemplo, caçadores de peixes ornamentais raros invadam a Terra Indígena sem constrangimentos. Sem falar nos surtos periódicos de invasões garimpeiras.

O que têm crescido vertiginosamente no período pós-demarkação, são as organizações indígenas de base e seu acesso ao chamado mercado de projetos com recursos não-reembolsáveis. Representando um conjunto variável de comunidades por cada trecho dos rios, o número de organizações filiadas à FOIRN saltou, em quinze anos, de meia dúzia para 50. Com apoio de agências da cooperação internacional, mas também com recursos de convênios com o governo brasileiro, a FOIRN interligou essas associações através de uma rede própria de comunicação por radiofonia que atingiu quase cem unidades em 2004.

Entre 1998 e 2003, a FOIRN se consolidou institucionalmente, ampliou sua rede de parcerias, com setores governamentais e não-governamentais, do Brasil e

⁶¹ Ver o especial “Índios e Militares” no site <http://www.socioambiental.org/esp/indiosemilitares/index.asp>

⁶² Decreto 4.412 de 07 de outubro de 2002.

do Exterior, e implantou uma série bem sucedida de projetos-piloto para equacionar as demandas prioritárias das comunidades e suas organizações nas áreas de saúde, educação escolar, transporte, alternativas econômicas, proteção e fiscalização, obtenção de documentos pessoais e outros direitos básicos da cidadania e valorização cultural. Vale ressaltar que, no caso dos serviços não-tradicionais de assistência à saúde, a FOIRN ultrapassou os limites de ações pontuais e localizadas e firmou sucessivos convênios com o Ministério da Saúde a partir de 1999, assumindo progressivamente a execução direta da totalidade das ações em âmbito regional.

Os resultados iniciais dessa geração de projetos-piloto deu origem a um processo de formulação de um *Programa Regional de Desenvolvimento Indígena Sustentável do Rio Negro* (PRDIS-RN), que conta com o apoio decisivo do Instituto Socioambiental. Uma versão desse programa foi enviada à equipe de transição do Governo Lula em novembro de 2002⁶³. Trata-se da tentativa, inscrita num horizonte

⁶³ Leia a seguir a íntegra da carta da FOIRN à equipe de transição do Governo Lula (30/nov./ 2002):

Proposta dos povos indígenas do Rio Negro à equipe de transição do Governo Lula

Prezados senhores,

Inicialmente gostaríamos de agradecer a resposta que recebemos ao convite para participar da VII Assembléia Geral da FOIRN (Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro) e da disposição dos senhores para receber e considerar as nossas propostas e recomendações. Aqui no alto e médio Rio Negro vivem 23 povos indígenas diferentes, que somam pelo menos 35 mil pessoas e constituem a grande maioria da população. Representamos cerca de 10 % da diversidade e da população indígena atual do Brasil. Estamos organizados em comunidades e associações, formando uma Federação. Boa parte das nossas terras já foi reconhecida e demarcada pelo governo federal, como determina a Constituição Federal de 1988. Mas ainda falta demarcar algumas terras indígenas e muitas delas em superposição com unidades de conservação ambiental. Mas o Brasil não está preparado para conversar conosco, respeitar nossos direitos coletivos, escutar as nossas línguas e as nossas visões e propostas para o futuro. Ao contrário, o velho Brasil se preparou para integrar e assimilar os povos indígenas do Rio Negro, reprimindo nossas culturas, reduzindo nossos direitos e tentando colonizar nossas terras. Nós não aceitamos esse rumo e depois de 15 anos de luta da FOIRN, já tivemos algum reconhecimento dos nossos direitos e já temos algumas soluções para resolver os principais problemas que nos afetam, mas muita coisa precisa melhorar rapidamente. Não adianta apenas uma demarcação no papel e algumas boas ações isoladas das políticas públicas. As nossas terras estão situadas em vários municípios, cujo poder está controlado por setores que não reconhecem nossos direitos e fica muito difícil coordenar os recursos das políticas públicas federais que passam pelo canal da municipalização. Assim sendo, a nossa proposta principal é que o novo governo federal crie as condições institucionais para conversar conosco de maneira adequada, para apoiar o que nós chamamos de PROGRAMA REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO INDÍGENA SUSTENTAVEL DO RIO NEGRO (PRDIS-RN). Este programa deveria reunir um conjunto de ações integradas, sejam das políticas públicas federais, sejam das demais parcerias não-governamentais, de forma a construir e implementar um tipo de desenvolvimento que tenha o nosso jeito de ser e de trabalhar e que valorize a nossa diversidade e os nossos conhecimentos e garanta um novo patamar de bem estar para as nossas comunidades. Não queremos apenas um programa com os nossos assuntos e algumas das nossas palavras, mas um programa que seja executado de acordo com as nossas determinações e prioridades, valorizando o nosso controle social e a nossa participação direta na sua execução.

O PRDIS-RN deveria considerar o seguinte:

1. é importante e urgente que seja feita a demarcação física e homologação da TI Balaio, bem como a identificação, delimitação e demarcação das TIs Marabitanas-Cué Cué e das terras tradicionalmente ocupadas nos municípios de S. Isabel e Barcelos, ações que dependem, no momento, da FUNAI e do Ministério da Justiça.
2. é preciso implantar um Plano de Proteção e Fiscalização das terras indígenas e das unidades de conservação

de longo prazo, de se desenhar de forma participativa uma plataforma integrada de ações de políticas públicas e um formato original de gestão indígena de suas terras e interesses.

A viabilidade e a velocidade da implantação dessa proposta embrionária vai depender da capacidade das organizações indígenas de manejar uma base técnica de informações e propostas e de mobilizar os interesses das comunidades para construir uma vontade coletiva de gestão integrada desse extenso território hoje reconhecido pelo Estado como Terra Indígena. Para tanto, será fundamental estabelecer um conjunto de alianças inovadoras com vários atores e instituições externas, governamentais e não-governamentais.

Na contramão dessas expectativas e possibilidades estão; (a) a dinâmica da integração subordinada das comunidades indígenas às oportunidades do modelo de

ambiental de forma integrada e participativa, articulando as ações dos órgãos federais (Exército, Aeronáutica, PF, Ibama, CENSIPAM e FUNAI), as instituições não-governamentais, associações e comunidades.

3. na área dos serviços públicos de atendimento a saúde, é importante manter, consolidar e aprimorar o Distrito Sanitário Especial Indígena do Rio Negro, que vem funcionando desde 1999.

4. que as nossas tradições culturais sejam valorizadas e tenham espaço na política cultural do país, com linhas de apoio para o registro, formação e gerenciamento de acervos próprios, bem como a construção de espaços públicos adequados para as nossas manifestações culturais nas cidades de S. Gabriel da Cachoeira, S. Isabel e Barcelos.

5. que o MEC tenha um programa de apoio que nos permita implantar um sistema escolar indígena, incluindo o nível básico e médio, no qual o poder pedagógico esteja nas nossas mãos.

6. que o MEC apóie decididamente a transformação da Escola Agrotécnica Federal de S. Gabriel da Cachoeira na primeira Escola Agro-florestal Indígena da Amazônia.

7. que o MEC apóie programas de formação de professores indígenas (terceiro grau indígena) e de acesso e manutenção de estudantes indígenas no nível de ensino superior.

8. que o SEBRAE nacional faça um programa especial de apoio para povos indígenas, começando por implantar em 2003 um processo de planejamento participativo em Iauaretê, através da adaptação da metodologia DLIS (Desenvolvimento Local Integrado, INDÍGENA e Sustentável) .

9. que o PRONAF tenha uma linha especial de apoio aos povos indígenas do Rio Negro, valorizando a nossa agrobiodiversidade e nossas formas de manejo dos recursos da floresta, criando uma linha de crédito e apoio de infraestrutura para a segurança alimentar e a comercialização da nossa produção. Queremos transporte e mercados indígenas livres nas cidades regionais.

10. que os Correios, que é uma empresa pública, estude a possibilidade de desenvolver um programa-piloto na região do Rio Negro, prestando serviços de transporte de correspondência, encomendas e outros serviços diretamente para todas as comunidades.

11. que o Ministério da Justiça continue apoiando os trabalhos do Balcão da Cidadania Indígena do Rio Negro, em parceria com a FOIRN, o qual tem permitido que as pessoas das nossas comunidades mais remotas tenham acesso à documentação básica a às informações sobre seus direitos.

12. que o Ministério da Defesa e o Ministério da Justiça acolham nossas reivindicações para criar uma conjunto de regras de convivência entre militares e indígenas aqui na fronteira com a Colômbia e Venezuela.

13. que o Ministério das Relações Exteriores apóie as nossas iniciativas de intercâmbio cultural e técnico com nossos parentes e contrapartes da Colômbia e Venezuela.

14. que as empresas de telecomunicações instalem telefones públicos em todas as comunidades.

15. que o Ministério das Minas e Energia apóie um programa de energia solar em todas as comunidades, especialmente nos edifícios de uso comum, como escolas, centro comunitários e de saúde. Sem mais no momento, na certeza que as nossas sugestões serão consideradas, aguardamos vossa manifestação. **Assinam:**

Diretoria da FOIRN, delegados das Associações filiadas à FOIRN e outras lideranças indígenas presentes à Assembléia Geral.

desenvolvimento da fronteira geopolítica; (b) vários interesses econômicos e políticos, regionais e nacionais, com atenção voltada ao controle do comércio e à exploração de recursos naturais e eleitorais; e (c) as limitações estruturais que decorrem do sistema de ordenamento jurídico-administrativo do Estado brasileiro.

Com respeito ao primeiro desses aspectos, embora o significativo recrutamento militar de jovens indígenas pelo exército brasileiro até agora não ultrapasse uma forma temporária de incorporação. Tem aumentado a concentração da população indígena em alguns centros regionais (como Iauaretê, na linha da fronteira Brasil/Colômbia, com cerca de três mil pessoas), como também as comunidades mais próximas à cidade de S. Gabriel da Cachoeira e na sede do município. A ameaça de recrutamento de indígenas por parte da guerrilha e do narcotráfico, embora episódica, aparece na mídia regional e nacional com grande destaque. O sistema escolar tem uma razoável capilaridade⁶⁴, através de uma rede de escolas nas comunidades e alguns centros avançados, mas ainda é predominantemente inspirado no modelo “assimilacionista” implantado pelos missionários a partir da década de 1960.

Com relação ao segundo aspecto, a produção indígena – produtos agrícolas e extrativistas vegetais e minerais, peixes e artesanato - é absolutamente invisível nas estatísticas oficiais e a região do alto Rio Negro aparece como “estagnada”, virtualmente interessante pelas suas riquezas minerais, cuja exploração econômica por terceiros depende, entre outras coisas, da regulamentação de um dispositivo constitucional. A produção indígena de bens primários excedentes está fora do sistema de fomento à produção agrícola familiar oficial e não tem espaço apropriado no mercado local, o qual é totalmente monopolizado por comerciantes não indígenas que vendem produtos importados para atender um mercado consumidor monetarizado por uma massa salarial de funcionários públicos, especialmente federais.

Finalmente, com respeito ao terceiro aspecto, há um grande impasse. As terras indígenas demarcadas oficialmente na região do Rio Negro conformam um território extenso e contínuo, que perpassa três extensos municípios (Japurá, S. Isabel e S. Gabriel da Cachoeira) do Estado do Amazonas. Abrigam mais de duas centenas de comunidades de 22 etnias, as quais detêm, coletivamente, direitos de usufruto exclusivo. Essas terras são registradas em cartório locais e no Serviço de Patrimônio da União, do qual fazem parte. Essa dupla condição, porém, não gera automaticamente nenhum mecanismo apropriado de gestão, nem lhes confere qualquer atributo extra com respeito às políticas públicas governamentais. Não há

⁶⁴ Segundo a Secretaria de Educação de São Gabriel da Cachoeira, 5.612 estudantes indígenas estavam matriculados em 182 escolas do município, e 2054 nos seis colégios estaduais de ensino fundamental e médio, no ano letivo de 2003 (sem incluir aqueles da sede do município). São 296 professores indígenas trabalhando nas escolas municipais. Dentro das terras indígenas, dos colégios estaduais, cinco contam com ensino fundamental completo (Pari-Cachoeira, Taracuí, Foz do Querari, Assunção e Maturacá) e um com ensino fundamental e médio (Iauaretê).

procedimentos previstos neste sentido para “o dia seguinte” da homologação de uma demarcação. As terras demarcadas e homologadas não constam de qualquer orçamento público e para seus habitantes são um verdadeiro impecilho para acessar créditos nas agências de fomento. Eventualmente, se tiverem sido demarcadas com apoio do PPTAL/PPG7 poderão obter alguns recursos extras não reembolsáveis, por tempo determinado e sem possibilidade de renovação, para atividades de “proteção e fiscalização”, desde que não sejam para bancar os chamados “custos fixos” (!?). Essas terras permanecem precariamente subordinadas a uma administração regional da FUNAI e suas rotinas assistencialistas minguantes, ainda que os funcionários sejam indígenas. Nessa condição, na melhor das hipóteses, a população indígena residente aparece apenas como “beneficiária” de programas de serviços públicos setoriais e fragmentados, de segundo e terceiro escalões. A exceção que confirma a regra é o Parque Indígena do Xingu, uma espécie de cartão postal do indigenismo estatal brasileiro, única Terra Indígena que tem uma unidade administrativa diretamente dentro da sede da FUNAI em Brasília, o que na verdade é apenas um modesto diferencial.

O sistema federativo brasileiro pressiona os índios constantemente - e de diversas formas - a ingressarem na política tradicional dos partidos, como eleitores ou candidatos, “naturalizando” essas oportunidades, como se fossem a única forma possível de acesso a benefícios dos serviços públicos, de fato em grande parte municipalizados. Lideranças políticas advindas do chamado “movimento indígena” mais e mais se interessam pela carreira político-partidária, com todos os perigos e contradições que ela encerra. Os políticos tradicionais, locais e regionais, pressionam periodicamente para a criação de novas unidades administrativas no alto Rio Negro, seja município ou território federal, apresentadas aos índios como “únicas alternativas” para aumentar o acesso a recursos públicos.

Resumindo, o caso do alto Rio Negro é ilustrativo dos avanços e impasses dos últimos 30 anos na relação entre povos indígenas e Estado Nacional e sociedade civil no Brasil. Numa região remota de fronteira geopolítica da Amazônia brasileira, fora da rota das frentes de expansão econômica, o Estado, sob pressão, se antecipa, reconhece aos povos indígenas os direitos territoriais coletivos, mas não inaugura nenhuma forma inovadora e permanente de relação no sentido de valorizar estrategicamente a diversidade socioambiental e fortalecer uma alternativa de governo local indígena não-separatista. Ainda que as organizações indígenas nucleadas pela FOIRN tenham mostrado extraordinária capacidade de multiplicar alianças externas e desenvolver ações e projetos de interesse das comunidades, sobretudo com o apoio de organizações não-governamentais, não há um novo patamar de diálogo com as chamadas políticas públicas governamentais em escala regional.

A incapacidade das instâncias governamentais, sobretudo a federal, de estabelecer um diálogo coordenado e propositivo com a proposta do PRDIS-RN vai muito além do atual governo de plantão⁶⁵, no qual o viés nacional-

⁶⁵ Foim e ISA organizaram em agosto de 2003, em S. Gabriel da Cachoeira, uma oficina para debater Programa Regional de Desenvolvimento Indígena Sustentável do Rio Negro com vários ministérios, já do Governo Lula.

desenvolvimentista obscurece ainda mais o caminho, ao incluir “os índios” no paradigma da “pobreza” e excluir das prioridades de investimentos as áreas remotas, como o Médio e Alto Rio Negro, sob a alegação de que não se encaixam no perfil dos chamados “clusters competitivos” voltados para as exportações. Encontra guarida nas razões mais profundas de um Estado que não estava preparado para as surpresas que a história recente dos povos indígenas no Brasil reservou, nem para as novidades da globalização.

DESAFIOS PRESENTES

Durante quatro dias lideranças indígenas da região do Rio Negro (AM) e representantes de órgãos governamentais municipais, estaduais e federais discutem caminhos para a institucionalização do Programa Regional de Desenvolvimento Indígena Sustentável do Rio Negro no plano federal.

Demarcações pendentes de Terras Indígenas, proteção e fiscalização das já existentes, atenção à saúde, educação escolar, convivência entre índios e militares, projetos de alternativas econômicas, de segurança alimentar e de comercialização de produtos com valor cultural e ambiental agregado. Estes foram alguns dos assuntos abordados na Primeira Oficina do Programa Regional de Desenvolvimento Indígena Sustentável do Rio Negro (PRDIS-RN), denominada Construindo as Políticas Públicas através do Programa Regional de Desenvolvimento Indígena Sustentável do Rio Negro.

A oficina, realizada entre 26 e 29/08, na maloca anexa à sede da Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN), em São Gabriel da Cachoeira (AM), o contou com cerca de 100 participantes entre representantes de órgãos do governo federal, estadual, municipal e de comunidades indígenas das várias bacias e sub-regiões como: Alto Rio Negro/ Xié, Médio Uaupés/ Papuri, Baixo Uaupés/ Tiquié, Içana/ Ayari, Baixo Rio Negro e Iauaretê. Veja a lista dos participantes.

O objetivo foi obter respostas dos governos municipal, estadual e federal integradas e em escala regional para as demandas indígenas. Organizada pela Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (Foirn) e pelo Instituto Socioambiental (ISA) com o apoio do Programa Demonstrativo dos Povos Indígenas (PDPI), com recursos do DFID, a oficina foi coordenada por Edilson Melgueiro e Orlando de Oliveira da Foirn, e por Beto Ricardo, do Programa Rio Negro do ISA.

Parceiros estratégicos na construção do PRDIS-RN, Foirn e ISA realizam trabalhos conjuntos desde a conclusão, em 1997-1998, da demarcação de cinco terras indígenas na região do Médio e Alto Rio Negro, levando adiante vários projetos. Técnicos do ISA, que trabalham no Programa Rio Negro e no Programa Política e Direito Socioambiental, em Brasília, também deram suporte ao evento, fazendo exposições demonstrativas de seus trabalhos e ajudando a coordenar a reunião.

Os participantes receberam como material de apoio um caderno com documentos referentes ao PRDIS-RN e ainda exemplares do mapa-livro Povos Indígenas do Alto e Médio Rio Negro; do mapa-folder Terras Indígenas do Alto e Médio Rio Negro; do livro Arte Baniwa; do número 7 do boletim de Piscicultura Alto Tiquié; do livro de alfabetização Baniwa Iemakaa e do livro de histórias Tuyuka Kiti Wederira Tühoarira.

A idéia de desenvolver o Programa Regional de Desenvolvimento Indígena Sustentável do Rio Negro, inicialmente consolidada num documento encaminhado pela Foirn à equipe de transição do governo Lula em novembro de 2002, voltou a ser debatida em maio deste ano com representantes do governo do Amazonas.

O poder público municipal marcou presença por meio da vice-prefeita Sulamita Barroso, do secretário de educação Tadeu Coimbra e dos vereadores Domingos Sávio Camico Agudelos e Esaú Ambrósio. O governo estadual enviou uma comitiva composta pelo secretário do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Virgílio Viana, seu assessor Amilton Gadelha, ex-prefeito de São Gabriel da Cachoeira, pelo secretário da Produção, Agropecuária, Pesca e Desenvolvimento Rural Integrado, Luiz Castro e o presidente da Fundação Estadual de Política Indigenista (Fepi) do Amazonas, Bonifácio Baniwa.

Do governo federal, vieram representantes de sete ministérios (Desenvolvimento Agrário, Educação, Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, Integração Nacional, Justiça, Meio Ambiente e Saúde), do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, da Fundação Nacional do Índio (Funai), da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), da Polícia Federal e do Ministério Público Federal no Amazonas.

Os representantes do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República sugeriram levar as propostas do PRDIS-RN à recém-criada Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (Creden), do

No plano nacional, em relação às terras indígenas, há impasses políticos para se concluir o processo de reconhecimento oficial e para se prover mecanismos apropriados de gestão ("administrativa", econômica e de implementação de políticas) de territórios já reconhecidos oficialmente - em muitos casos, como no Rio Negro, de grandes extensões, com população indígena majoritária regionalmente e organizada para tanto.

Em relação à diversidade cultural, há questões relevantes sobre como os diferentes povos indígenas vão absorver o impacto do aprofundamento das relações de contato (inclusive as decorrentes do avanço das comunicações, da televisão à internet) e proteger conhecimentos tradicionais para intercâmbios mais favoráveis com a sociedade nacional e global, ao invés da clássica apropriação "barata" por terceiros da sua força de trabalho, dos seus conhecimentos, dos seus votos, ou diretamente dos recursos naturais existentes em suas terras.

Os conflitos sobre demarcações nas Terras Indígenas extensas tendem a diminuir no futuro próximo, mas a exploração de recursos naturais tende a aumentar, em função de que o cerco colonial se fecha e de que as demandas indígenas por bens de consumo são crescentes. Assim, a questão da sustentabilidade do uso dos recursos será cada vez mais estratégica, inclusive do ponto de vista político, isto é, das possíveis alianças para sustentar territórios extensos. E há a questão da fronteira e do aumento da presença militar como tendência consistente no futuro imediato, com implicações óbvias para povos transfronteiriços e terras indígenas - ou áreas protegidas - contíguas. Uma agenda positiva e participativa de "integração continental com intercâmbio cultural" – para a qual pode jogar um papel importante a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, por exemplo - pode ser mais do que um mote, um processo atenuante a médio prazo da tendência de criminalização e guerra na fronteira Brasil-Colômbia.

Tendo em vista a concentração de população indígena em certos lugares, formando verdadeiras cidades, é necessário repensar a forma de organização

Conselho de Governo (Decreto nº 4.801, de 06/08/2003).

Durante a realização da Oficina, outros encontros também movimentaram a agenda indígena em São Gabriel da Cachoeira. Para o dia 28 estava prevista uma Audiência Pública destinada a avaliar a situação da educação escolar indígena no município, que acabou sendo incorporada às atividades da Oficina. No dia 29, outra Audiência Pública, relativa à sobreposição física entre o Parque Nacional do Pico da Neblina e a Terra Indígena Yanomami, ocorreu em paralelo às discussões na maloca da Foim. Ainda nesses dois dias, a Escola Agrotécnica Federal, vinculada à Secretaria de Educação Média e Tecnológica do Ministério da Educação, promoveu um seminário voltado à discussão da formação profissional na região do Rio Negro, que também se desenvolveu paralelamente aos trabalhos da Oficina do PRDIS-RN.

Um conjunto de encaminhamentos foi aprovado ao final do evento, para dar prosseguimento às articulações com vistas à implementação do Programa Regional de Desenvolvimento Indígena Sustentável do Rio Negro. O Gabinete de Segurança Institucional, interessado em aprofundar o debate, deu seguimento às conversas em Brasília. Já o governo do Amazonas acenou com a perspectiva concreta de destinar recursos orçamentários do estado, neste ano e nos seguintes, em favor de iniciativas do PRDIS-RN. Para tanto, chamou dirigentes da Foim e do ISA à Manaus para discutir o assunto. (fonte: ISA, 04/09/2003).

institucional brasileira que admite apenas uma divisão administrativa de competência e gestão baseada em municípios, o que não é adequado para culturas indígenas diversa e muito menos para a situação do alto rio Negro, em que num mesmo local coabitam várias culturas diferentes, com níveis e formas de representação diferentes.

Para haver o exercício da autonomia indígena é necessário também que o sistema de financiamento da agricultura chamado no Brasil de PRONAF (Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) crie alternativas que exceda o financiamento familiar para alcançar outras formas coletivas, com procedimentos e critérios *sui generis* para atender as especificidades das comunidades indígenas.

<fim>