

Estado e povos indígenas no Brasil

Antonio Carlos de Souza Lima
Maria Barroso-Hoffmann

Na busca de pensar os elementos necessários a um novo regime de relações entre Estado e povos indígenas no Brasil, os participantes do seminário “Bases para uma nova política indigenista” (Museu Nacional, 1999) não procuraram abordar o que ainda há a ser feito para a crítica do regime tutelar e das formas de exercício de poder a ele correlatas. O objetivo do seminário, como tivemos oportunidade de mencionar, não foi criticar a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), a principal e supostamente única executora da tutela de Estado sobre os povos indígenas¹. Em vez disso, os participantes foram convidados a apresentar suas reflexões sobre um possível quadro de relações sociais e políticas capaz de subsidiar a construção de novos princípios e novas morfologias institucionais para práticas administrativas em que o agenciamento por parte dos povos indígenas, em especial de ações de controle social, correspondesse, renunciasse ou justificasse a plena aplicação de princípios estabelecidos no texto constitucional de 1988. Tratou-se, em suma, de reunir expositores que efetivamente pudessem enunciar o que havia de novo a esse respeito, quer como ação implementada, quer como horizonte político ou intelectual.

¹ Quanto ao seminário realizado nos dias 29 e 30 de junho de 1999, com financiamento da Fundação Ford e da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), nas dependências do Museu Nacional/UFRJ, remetemos a Souza Lima & Barroso-Hoffmann (2002a) e à página do *Laboratório de Pesquisas em Etnicidade, Cultura e Desenvolvimento* (LACED), <http://www.laced.mn.ufrj.br>, na qual se pode encontrar seu temário, o relatório final e seus principais textos, bem como o endereço para obtenção do vídeo-relatório elaborado a partir dele. Em Oliveira (1988) e em Souza Lima (1995), está a crítica do regime tutelar e das formas de exercício do poder que o atualizaram. Em Corrêa (2000), encontra-se uma boa contextualização dos estudos que trataram da tutela do Estado aos povos indígenas no Brasil. Em Ramos (2002) e Vianna (2002), a tutela nas práticas de colonização do Estado brasileiro e nas relações de minoridade para a infância, respectivamente, são objeto de notável aprofundamento.

O conjunto das contribuições, inicialmente concebido para ser apresentado em dois volumes, levou à decisão de ampliar a parte sobre direitos indígenas², ensejando a concepção de um terceiro livro – *Além da tutela: bases para uma nova política indigenista III* –, cabendo a este o papel de reunir os textos relativos às relações entre administração pública e povos indígenas. O resultado permite divisar numerosos aspectos que devem ser considerados quando se pensa tanto na situação de desigualdade social em que vivem os povos indígenas no Brasil quanto nas possibilidades de construir uma ação de Estado que torne sua superação possível.

A política indigenista brasileira, guardadas as conjunturas específicas, surgiu de ideais que nos permitem relê-la como política compensatória *avant la lettre*. É nesse sentido que a quebra progressiva do regime tutelar, seja pela construção de alianças efetivas com setores sociais dos quais os povos indígenas estavam apartados – cisma que certa postura indigenista continua a reproduzir na tradição populista de “deixar ao índio o que é do índio” –, seja pelo esgotamento e crise da Fundação Nacional do Índio ou pelas mudanças jurídicas promovidas pós-1988, gerou um espaço vazio que vem sendo – e deve continuar a ser – criativamente preenchido. Das alianças entre povos indígenas e seringueiros no Acre, com seu caráter prototípico para ações em toda região amazônica, como indicado pelo texto da senadora Marina Silva, e da necessidade de construção de alianças similares com os sem-terra e com os sem-trabalho, calçadas na interculturalidade, como propõe Antonio Brand, passando pela prática administrativa de *demarcação participativa* instaurada com o “Projeto Integrado de Proteção das Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal” (PPTAL/FUNAI), abordada pelos textos de Artur Nobre Mendes e João Pacheco de Oliveira e Marcelo Manuel Piedrafita Iglesias³, até a possibilidade de uma gestão descentralizada e flexível da política

² Em Souza Lima & Barroso-Hoffmann (2002b), encontra-se um conjunto de artigos, nem todos originários do seminário, referentes aos princípios de Direito que decorrem, entre outros contextos, da Constituição de 1988. Alguns dos textos abordam problemas do contexto legislativo, o qual deveria ter gerado uma ampla legislação infraconstitucional que efetivamente instruisse a administração de um Estado reconhecidamente pluriétnico e multicultural.

³ O texto de João Pacheco de Oliveira e Marcelo Piedrafita Iglesias é o único deste volume que não foi gerado por uma intervenção no contexto de seminário de 1999, ocasião em que o primeiro refletiu acerca das organizações indígenas no Brasil e o segundo atuou como relator de uma das mesas (cf. <http://www.laced.mn.ufrj.br>). O texto resulta de uma consultoria prestada pelos autores ao PPTAL por meio da Agência de Cooperação Técnica Alemã [*Deutsche Gesellschaft Fuer Technische Zusammenarbeit, GTZ*], órgão do governo alemão que

indigenista federal, contida nas idéias de *programas regionais e programas étnicos*, na visão de Marcio Santilli e do Instituto Socioambiental, assomam aqui os esboços de uma administração pública participativa que, decorrendo do suposto da pluralidade étnica e cultural, contemple as sociodiversidades indígena e brasileira.

São muitos os obstáculos e desafios divisados no sentido de aproximar o universo das mudanças jurídicas daquelas que de fato permitam ultrapassar a exclusão social. São exemplos a construção de um acesso diferenciado à representação parlamentar, no âmbito seja estadual, seja federal (que poderia se beneficiar também de uma reforma eleitoral); os meios de aquisição de maior capacidade técnica e política pelos povos indígenas, sem que a disposição a inovar signifique descaracterizar os parâmetros próprios da cada um deles; e a formação de indígenas no nível de terceiro grau. Os problemas, contudo, estão também do lado dos “brancos”. Existe a necessidade de formação de pessoal não indígena dotado de disposições para gerir conflitos e repassar conteúdos, criando na prática uma esfera de argumentação pautada por um sentido ético-moral (Cardoso de Oliveira 1996) em que os agentes da administração pública federal ou de ONGs estejam de fato imbuídos da responsabilidade de romper com a mediação depreciativa e falsamente protetora que o exercício da tutela de Estado instaurou.

Para isso, é preciso que existam processos de seleção e treinamento de antropólogos, lingüistas, advogados, economistas, pedagogos, educadores, médicos, enfermeiros, dentistas, agrônomos, biólogos, engenheiros florestais, para citarmos apenas formações absolutamente necessárias ao exercício cotidiano de ações de governo por aparelhos de Estado, ONGs ou organizações indígenas. Um passo nessa direção seria, seguindo as sugestões de Franchetto, avaliar numerosos aspectos da política federal de educação indígena e sua execução pelos estados e municípios ou, partindo das colocações de Ubiratan Pedrosa Moreira, propor algo semelhante para as ações de saúde para os povos indígenas, inclusive no sentido de construir o controle social indígena sobre as intervenções a eles destinadas.

Nos oito textos que se seguem, esses diagnósticos, idéias e propostas surgem sem a pretensão de compor um programa de ações federais para os povos indígenas. Lidos em conjunto, todavia, contêm diretrizes para que se cunhe um universo de planos e práticas que pode ter larga

atua como parceiro da FUNAI nas atividades de demarcação de terras indígenas desde 1995. Sua inserção se fez no sentido de complementar e ampliar o texto de Artur Nobre Mendes, subsidiando uma “etnografia das demarcações” e, de modo mais amplo, das práticas *participativas*.

repercussão sobre a ação do Estado em face até mesmo de outros segmentos sociais da população brasileira, que hoje percebemos como cultural e etnicamente diferenciada. E reunidos aos demais volumes desta série, formam um amplo quadro do que se precisa saber (e saber-fazer) para, olhando ainda mais acuradamente para povos indígenas específicos, com suas diferenças histórico-culturais, projetos de futuro diversos, posições variadas em ecúmenos e diante de ocupações regionais muito distintas, começarmos por tatear no diálogo interétnico necessário para que nossos ideais de uma sociedade mais justa e os deles ganhem corpo.

Mas o que nos ensinam os autores aqui coligidos, a partir de suas posições e tomadas de posição? O texto da senadora Marina Silva situa a questão indígena do ponto de vista de seus interlocutores na cena política brasileira. Inicia-se com um breve panorama sobre o andamento dos projetos vinculados aos povos indígenas no Congresso Nacional e sobre as dificuldades que lhes são antepostas pela base essencialmente conservadora que hoje domina o Legislativo brasileiro⁴ – aí incluídas as bancadas da Amazônia –, impedindo a votação, entre outros, dos projetos relativos à aprovação da Convenção 169 da OIT⁵, ao Estatuto do Índio e à lei que disciplina o acesso aos recursos da biodiversidade. Em contraste com a situação desfavorável aos interesses dos povos indígenas no âmbito do Legislativo, Marina Silva destaca a experiência dos governos estaduais do Acre e do Amapá como exemplos de posturas inovadoras voltadas para a criação de alternativas ao modelo de centralização tutelar da questão indígena, por meio das quais se tem buscado uma revisão das relações com o poder público calcadas na participação das comunidades indígenas como elaboradoras e gestoras de programas.

Detendo-se no exame do caso do Acre, estado que representa no Senado, ressalta as circunstâncias e as particularidades da trajetória dos movimentos populares e das organizações da sociedade civil que permitiram a associação, pioneira no país, entre os interesses indígenas e os de outros setores sociais marginalizados – no caso, o dos seringueiros –, conhecida como “Aliança dos povos da floresta”. Essa articulação foi pioneira também no cruzamento das temáticas indígena e ambiental no país e na obtenção de alianças de ordem variada em escala internacional.

⁴ Tal situação, referente ao período em que foi realizado o pronunciamento da senadora, ainda vige no presente momento, conquanto possa se alterar significativamente na próxima legislatura (cf. Ramos 2002 e Sprandel 2002).

⁵ A Convenção 169 foi finalmente ratificada pelo Congresso Nacional em junho de 2002.

Silva comenta a proposta de criação de um acesso diferenciado à representação política para os povos indígenas no nível das instâncias legislativas do estado do Acre. Assim, o debate sobre a necessidade de buscar formas de relacionamento entre os povos indígenas e as redes sociais regionais que minimizem a assimetria dos presentes formatos de representação política, sempre favoráveis, em termos numéricos, aos não-índios, nas esferas municipais, estaduais e federais, e apresentar de maneira realista as dificuldades de articulação política nas escalas regional e local, muitas vezes subestimadas nos planos de regionalização da política indigenista federal. No campo da educação, explica e defende a proposta de estabelecimento da *discriminação positiva* para os índios no ensino de 3º grau, acentuando o sentido de longo prazo da medida, à primeira vista distante de uma realidade em que apenas uma parcela ínfima dos índios consegue ter acesso ao ensino fundamental.

A senadora destacou ainda a tramitação do projeto de lei complementar pelo qual as unidades da federação com unidades de conservação da natureza ou terras indígenas demarcadas em seus territórios terão direito a 2% do Fundo de Participação dos estados e do Distrito Federal (FPE). Para tanto, propõe-se a redução do percentual do FPE destinado às unidades da federação localizadas no Norte, Nordeste e Centro-Oeste de 85% para 84%, e aos demais estados de 15% para 14%⁶. Esse projeto, de sua autoria, foi aprovado no Senado Federal no dia 4 de dezembro de 2002, e seguirá para a Câmara, configurando-se talvez em um estímulo para que de fato comecem a ser criados mecanismos de fomento que transcendam o uso de recursos internacionais.

Antonio Brand ressalta a inversão do sentido das ações voltadas para a integração dos índios representada pela Constituição de 1988, ao mesmo tempo em que constata que as alterações no arcabouço legal não implicaram necessariamente mudanças nas práticas do Estado, sobretudo nas condições objetivas do exercício da cidadania. Adverte, desse modo, para os riscos de que o reconhecimento dos direitos étnicos se torne letra morta caso não seja acompanhado de ações que questionem os rumos impostos pela sacralização do mercado e suas leis no atual modelo de globalização.

⁶ O FPE é constituído por frações dos impostos sobre renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) arrecadados pela União. Agradecemos a Marcia Anita Sprandel por essa informação e pelos dados que qualificam os efeitos do projeto, se aprovado.

Indicando a exclusão da maioria da população brasileira dos processos econômicos atualmente em curso, Brand analisa suas implicações para os povos indígenas. Ressalta a decalagem entre a situação socioeconômica da maioria da população não indígena e a dos indígenas na maior parte do país, uma vez que o recurso às ofertas de trabalho na economia regional, sobretudo no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do país, apresenta-se muitas vezes como a única alternativa de sobrevivência para os povos indígenas confinados em áreas de terra incompatíveis com o desenvolvimento de seus modos tradicionais de existência. No caso do Mato Grosso do Sul, essa situação os aproxima dos demais setores sem-terra, sem-teto e sem-trabalho, o que torna prioritária a rediscussão dos processos de demarcação de terras indígenas.

Brand cita a absorção de indígenas nas administrações regionais da FUNAI como mecanismo auxiliar do Estado no gerenciamento dos problemas gerados por sua omissão em intervir para suportar alternativas de auto-sustentação dos povos indígenas, criticando aqueles que avaliam o grau de compromisso das diversas instâncias governamentais com esses povos pelo número de índios em seus quadros. Apoiando-se em uma visão que aposta nos benefícios da interculturalidade, descarta a afirmação simplista de que o fundamental é deixar que os próprios índios resolvam seus problemas, salientando a necessidade da contribuição de pesquisadores e técnicos visando a um real intercâmbio entre o conhecimento científico ocidental e os saberes e experiências dos povos indígenas. Não só indica a importância de uma base antropológica para aqueles da sociedade envolvente que estarão envolvidos nesses processos, como também enfatiza a formação de agentes indígenas para lidar com seu entorno na busca da autonomia que o texto constitucional lhes confere.

Artur Nobre Mendes apresenta as linhas gerais do “Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal” (PPTAL/FUNAI)⁷, definindo-o como experiência inovadora do Estado brasileiro no sentido da incorporação dos povos indígenas, da sociedade civil e da cooperação internacional à problemática da demarcação de terras indígenas. O projeto incorpora ambições mais amplas, pretendendo funcionar como laboratório para a experimentação de políticas públicas voltadas para a questão indígena e buscando contribuir particularmente para a criação de mecanismos de controle social das ações do

⁷ Atual presidente da FUNAI, o antropólogo Artur Nobre Mendes era coordenador do PPTAL à época da realização do seminário “Bases para uma nova política indigenista”, em junho de 1999.

Estado por parte dessas populações e para a geração de formas qualificadas de sua participação na estrutura da FUNAI e do Estado.

Em relação à regularização fundiária, o autor enfatiza tanto o objetivo inicial do PPTAL, solucionar o problema do atraso no prazo constitucional para sua conclusão, previsto para 1993, quanto o modelo de financiamento proposto, assentado em contribuições do Banco Mundial e do governo alemão, com contrapartida do governo brasileiro. Dimensionado para atuar exclusivamente na Amazônia Legal, o projeto se propõe a garantir recursos para a demarcação e a proteção e vigilância das terras demarcadas, dentro de um modelo que atua diretamente junto às comunidades indígenas com o intuito de capacitá-las para essas tarefas, em vez de voltar-se para um esforço de fortalecimento institucional da FUNAI. A perspectiva de trazer as comunidades indígenas para o centro das práticas demarcatórias traduziu-se na implementação de um novo estilo de procedimento administrativo, que passou a ser conhecido como *demarcação participativa*, alternativa aos modelos tradicionais vigentes, assentados na contratação, pela FUNAI, de empresas de topografia e demarcação, sem uma colaboração dos índios que ultrapassasse sua mera utilização como mão-de-obra para a realização de tarefas de menor importância⁸.

Artur Mendes cita, entre as vantagens decorrentes dos novos procedimentos, a possibilidade de evitar erros grosseiros nas demarcações, tais como a exclusão, das extensões demarcadas, de aldeias ou áreas essenciais à subsistência dos povos indígenas. Menciona também os principais mecanismos administrativos introduzidos pelo PPTAL para viabilizar essas demarcações participativas, entre os quais a inclusão da exigência em edital da realização de reuniões pré e pós-demarcação entre os índios e as empresas de topografia e medição contratadas. A principal contribuição do PPTAL, entretanto, é situada por Mendes na busca de mecanismos para o crescente controle social pelos povos indígenas na definição e execução das políticas desenvolvidas pela FUNAI, algo inexistente dentro do perfil tutelar da instituição vigente até 1988. Por fim, cita a criação pioneira de uma instância de decisão paritária – a Comissão Paritária do PPTAL, composta por quatro representantes indígenas e quatro representantes governamentais – como o melhor exemplo dessa nova visão.

Em diálogo direto com a exposição de Mendes, ainda que resultante de um contexto diferente, João Pacheco de Oliveira e Marcelo Piedrafita Iglesias apresentam suas observações sobre os processos de de-

⁸ Para uma análise crítica da ação da FUNAI na demarcação de terras indígenas em meados dos anos 1980, ver Oliveira & Almeida (1998).

marcação participativa implementados pelo PPTAL. Seu texto historia os procedimentos demarcatórios instituídos pelo indigenismo brasileiro, chamando a atenção para as transformações que marcaram a passagem de uma visão estritamente técnica, calcada na atuação de empresas de topografia e agrimensura, para uma que passou a considerar a dimensão política como fato central dos processos demarcatórios, nos quais a participação indígena ganhou *status* de motor principal⁹.

Essa radical alteração de perspectiva associou-se a transformações no cenário jurídico-político tanto nacional quanto internacional, podendo-se destacar como seus marcos a Constituição brasileira de 1988 e a Diretriz Operacional 4.20 do Banco Mundial, estabelecida em 1991¹⁰. Em ambos os casos, registrou-se o surgimento de novas posturas, voltadas para o reconhecimento e a afirmação dos direitos indígenas, substituindo-se, no quadro interno, o paternalismo e o regime tutelar vigentes, e introduzindo-se, no externo, um conjunto de medidas ligadas ao fomento da participação indígena na gestão das políticas públicas a elas destinadas. O PPTAL, instituído no bojo desses novos cenários, trouxe consigo uma proposta administrativa diferenciada em relação às práticas até então utilizadas pela FUNAI, na qual as organizações indígenas passaram a ter peso inédito. Segundo os autores, a nova proposta representou a passagem do modelo assimilacionista, associado ao “velho indigenismo” estabelecido sobre práticas autoritárias e salvacionistas, para um modelo pluralista de montagem das estruturas de Estado, no qual ganhou espaço um indigenismo de participação e co-responsabilidade apoiado no diálogo intercultural.

Examinando as diversas modalidades de demarcação implementadas pelo PPTAL a partir de seu efetivo funcionamento em 1996, o texto detalha as principais estratégias utilizadas, ressaltando as especificidades ligadas aos diferentes formatos de organização das populações indígenas, assim como as injunções jurídicas que determinaram o afastamento das organizações indigenistas de apoio dos processos de demarcação, em favor de um modelo de repasse direto de recursos para as organizações indígenas. Entre 1997 e 2001, o PPTAL viabilizou a

⁹ Para aspectos variados da demarcação de terras indígenas antes do período do PPTAL, ver Oliveira (1998). Para um panorama geral das questões trazidas pelos trabalhos do PPTAL, Kasburg & Gramkow (1999) e Gramkow (2002).

¹⁰ Sobre a OD 4.20 e seu processo recente de rediscussão, ver Oliveira (2002). Para questões mais gerais quanto à idéia de participação tal como proposta em documentos do Banco Mundial, Salviani (2002).

demarcação de 22,7 milhões de hectares, correspondentes a dez terras indígenas da Amazônia Legal, consolidando um modelo de *demarcação participativa* que, embora condicionado na prática às condições objetivas de organização indígena encontradas nos diferentes locais, pretendeu garantir a sustentabilidade na ocupação e preservação dos espaços delimitados por meio do engajamento das populações envolvidas.

Com o objetivo de fornecer subsídios para evitar a participação meramente formal das comunidades indígenas nos processos demarcatórios – tendência verificada em diversas ocasiões (cf. o artigo de Mendes, neste mesmo volume) –, os autores citam uma série de questões a serem levadas em conta pelos órgãos de planejamento, destacando a necessidade de fortalecer as organizações indígenas nas áreas de logística, administração, relações interinstitucionais e atividades técnicas de campo. Nesse sentido, torna-se evidente que o processo de demarcação participativa implementado pelo PPTAL, ao visar o controle e manejo efetivo de seus territórios pelos povos indígenas, avança em face dos procedimentos jurídico-administrativos de regularização fundiária anteriores, mas depende essencialmente da capacidade diferenciada das organizações indígenas de absorver tecnologias e formas de representação política e gestão organizacional com base em modelos políticos não indígenas.

Inúmeras sugestões são dadas pelos autores, contemplando desde as diferentes necessidades de capacitação técnica para a gestão das organizações indígenas até os aspectos ligados à aquisição de materiais e equipamentos que propiciem o acompanhamento e o controle das demarcações pelos índios, assim como a urgência de esclarecer a sociedade brasileira, em escala regional e nacional, quanto ao significado e alcance das demarcações participativas. Em relação a esse último ponto, destacam quatro frentes principais a serem trabalhadas: a) o esclarecimento de todas as partes envolvidas quanto aos mecanismos legais associados à retirada dos ocupantes não índios das terras indígenas, bem como a elaboração de estratégias indígenas que permitam lidar com as possíveis situações de conflito criadas nesse momento do processo; b) os quadros das empresas de demarcação contratadas, os quais, muitas vezes impregnados por uma visão colonialista, obstaculizam a efetiva colaboração dos representantes indígenas nas demarcações, impondo-lhes uma participação meramente formal ou de caráter subalterno; c) os integrantes da estrutura administrativa da “velha” FUNAI, algumas vezes desprovidos de condições objetivas para colaborar com as demarcações participativas, outras indiferentes ou desmotivados, ou ainda francamente hostis à implantação das novas rotinas; d) a necessidade de esclarecimento da opinião pública de modo

geral em relação aos novos procedimentos de demarcação, tendo em conta o surgimento de mecanismos de contra-informação acionados por interesses contrariados. Estes têm procurado deslegitimar as demarcações participativas, desacreditando-as para o público, ao apresentá-las como iniciativas autônomas de movimentos e setores sociais independentes, e não como parte de políticas públicas decorrentes de atos e decisões governamentais, plenamente de acordo com o quadro jurídico institucional em vigor no país.

Pacheco de Oliveira e Piedrafita encerram o artigo chamando a atenção para as implicações históricas e culturais dos processos de demarcação, apresentados como parte dos *processos de territorialização* em curso entre os povos indígenas no Brasil, por meio dos quais atuam inúmeros mecanismos de reorganização social. Ainda que associados à construção de discursos étnicos articulados e coerentes, esses mecanismos não supõem uma homogeneidade de projetos culturais ou políticos por parte dos índios, estando sujeitos a enquadramentos históricos distintos, correspondentes às situações específicas das diversas comunidades. O sucesso de quaisquer desses projetos dependerá em grande medida do grau de motivação das diferentes comunidades para atualizar suas culturas no mundo contemporâneo, isto é, de sua capacidade de incorporar novas experiências, sem prejuízo da reprodução de seu patrimônio cognitivo e da manutenção de valores tidos por seus membros como centrais. Sem isso, os esforços na direção de uma perspectiva pluralista por parte do Estado brasileiro, apoiada, ao menos em seu formato atual, na cooperação internacional e na sociedade civil, correm o risco de transformar em meras obras de fachada experiências concebidas originalmente como portadoras de enorme densidade e consistência social.

Marcio Santilli e o Instituto Socioambiental (ISA) apresentam uma proposta de modelo administrativo para a gestão governamental das políticas incidentes sobre os povos indígenas, baseada na descentralização da estrutura da FUNAI, por meio da criação de *programas regionais e étnicos* que teriam como objetivo atender à pluralidade das situações indígenas no país, buscando, ao mesmo tempo, constituir uma estrutura menos vulnerável aos vícios do clientelismo. Nesse novo formato, a concepção tutelar que norteou tanto o SPI quanto a FUNAI seria substituída por uma perspectiva na qual a administração de Estado deixaria de deter o monopólio da intermediação das relações entre os povos indígenas e outros setores sociais, passando a ser vista como parceira na implementação de ações de fomento para resolução de problemas sociais. Os povos indígenas teriam reconhecida, assim, sua condição de sujeitos políticos no exercício direto de seus direitos e de suas relações.

Essa alteração no papel do Estado ajustar-se-ia não apenas às novidades introduzidas pela Constituição de 1988, mas também às transformações ocorridas entre os povos indígenas nos últimos trinta anos, entre elas o surgimento de organizações responsáveis pela representação política junto ao Estado como parte da sociedade civil, mediando hoje seu relacionamento com uma pluralidade de interlocutores – municípios, estados, agências de governo federal, missionários, antropólogos, ONGs, madeireiros, garimpeiros –, rompendo na prática, até certo ponto, com o modelo tutelar para o qual a FUNAI foi concebida e organizada¹¹.

Ao lado dessa “crise da tutela”, Santilli e o Instituto Socioambiental analisam a crise mais geral ligada à reforma do Estado parcialmente empreendida ao longo dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, situando a proposta dos *programas* como parte da demanda das buscas por alternativas ao caminho da mera destruição do aparelho de Estado, cujas conseqüências afetaram de forma mais dramática as áreas sociais e os setores mais pobres da população. No projeto proposto, o Estado continuaria responsável pela garantia de assistência nas áreas de educação e saúde, assumindo papel de fomento em relação a projetos culturais, econômicos e ambientais indígenas. Propondo uma transição gradual para essa nova morfologia para a ação indigenista de Estado, no qual se prevê uma participação ativa das organizações indígenas e de seus colaboradores e a aceitação de modelos diferenciados para os *programas*, atendendo à diversidade dos povos e situações indígenas, o projeto considera prioritárias para o início de sua implantação as regiões geográficas do país em que as organizações indígenas se apresentem mais fortalecidas. Cada região teria um orçamento próprio, e a dinâmica de funcionamento dos *programas* seria ditada pela capacidade indígena de articulação, buscando-se evitar que as áreas mais avançadas na busca de soluções sejam impedidas ou desestimuladas de atuar pela centralização, pelos impedimentos jurídico-administrativos tendentes à homogeneização ou por interesses espúrios de redes sociais detentoras de interesses político-econômicos contrários aos dos indígenas¹².

¹¹ Para numerosos aspectos trazidos pelo texto constitucional, ver *Além da tutela: bases para uma nova política indigenista III*, nesta mesma coleção.

¹² Encontra-se, no momento, na homepage do ISA (www.socioambiental.org), na seção “Transição FHC/Lula”, o seguinte texto de abertura de um longo documento, que parece indicar o desejo de demonstrar a praticabilidade do modelo apresentado no artigo aqui incluído: “De 26 a 30/11/02, cem delegados indígenas estiveram reunidos na maloca da Foirn, junto à sede da

O texto deixa em aberto a discussão sobre as disparidades entre os povos indígenas no que diz respeito aos recursos naturais de que dispõem, o que, sem dúvida, mais até que a capacidade de articular-se politicamente, tem sido fator decisivo para sua possibilidade de obter apoio, sobretudo na esfera internacional. Nesse sentido, a aplicabilidade desse modelo a situações fora da Amazônia Legal pode ser muito reduzida, o que indica a necessidade de evitar que se reproduzam, dessa vez na escala étnica, as desigualdades e assimetrias que atingem o conjunto da sociedade brasileira. Se a gestão territorial é hoje um ponto prioritário na agenda da política indigenista, as condições e limitações para o exercício do usufruto exclusivo dos recursos naturais nas terras indígenas precisam ser mais bem definidas, para que não se repitam com os povos indígenas as situações de esbulho a que até hoje vêm sendo expostos amplos setores da população brasileira.

O fim da tutela implica não apenas buscar uma atualização do formato administrativo do Estado que corresponda a um “novo momento”, mas também dar um passo adiante na discussão sobre o tipo de inserção que os povos indígenas pretendem ter na sociedade brasileira. Afinal, por mais que os laços transnacionais sejam hoje uma realidade concreta e operante para diversos povos, a inserção diferenciada e simétrica em uma comunidade política nacional pautada por ideais tão minuciosamente regulados pela Convenção 169, diploma do direito internacional de função prospectiva, invocada mais de uma vez no seminário de 1999 e nesta introdução, constitui-se ainda, até onde se sabe, fonte essencial para fornecer ou retirar instrumentos essenciais à construção de novos projetos de futuro dos povos indígenas.

Antonio Carlos de Souza Lima discute os problemas ligados à formação dos profissionais encarregados de lidar com as questões indígenas, a partir da constatação da carência não apenas de pessoal qualificado, como também de mecanismos institucionais propiciadores de capacitação adequada. Situando a questão sobretudo no ângulo das carências da sociedade envolvente e do aparelho de Estado – sem

organização em São Gabriel da Cachoeira, para a realização da VII Assembléia Ordinária. Ao final, foi aprovado o Programa Regional de Desenvolvimento Indígena Sustentável do Rio Negro [...]. Assinado por lideranças de 22 etnias organizadas em 50 associações de base filiadas à Foirn, o documento afirma que não bastam a demarcação das terras indígenas e algumas ações isoladas do Governo Federal. É necessário um conjunto integrado de projetos com escala regional, capaz de valorizar a diversidade socioambiental dessa região única do noroeste da Amazônia brasileira”.

excluir a necessidade de capacitação dos povos indígenas para gerir seus próprios problemas –, o texto dialoga, em primeiro lugar, com os antropólogos, examinando suas possibilidades de inserção profissional em um quadro que ampliou significativamente o mercado de trabalho extra-universitário e que impõe uma reflexão mais detida sobre os dilemas enfrentados nessas novas posições. Recusando a perspectiva ingênua, muitas vezes adotada pelos recém-formados, de situar os antropólogos como meros aliados das povos indígenas, Souza Lima indica a necessidade de ampliar o conhecimento desses profissionais em relação ao universo das ideologias em jogo nos mundos sociais com que se depararão e prepará-los para acionar os instrumentos disponibilizados pela disciplina no cotidiano de suas práticas, exercendo nestas a mesma desnaturalização que se pede a um antropólogo em campo. Assumindo a posição de “profissionais do estranhamento”, estariam contribuindo para o fortalecimento de uma atitude dialógica, negociando e traduzindo significados entre índios e não-índios, “lendo” e gerindo os conflitos inerentes à vida social. Ao sublinhar a urgência quanto à produção de dados concretos sobre essas situações sociais, Souza Lima destaca a importância de tornar públicas e analisar as experiências brasileiras em antropologia da ação, transformando sua sistematização em rotina.

O segundo grupo de profissionais enfocados pelo texto é o dos *técnicos em indigenismo* da FUNAI. Após um breve resumo sobre as formas de treinamento a que essa categoria vem sendo submetida a partir dos cursos de *indigenismo* oferecidos entre 1970 e 1985 pela FUNAI para seus concursados¹³, indica mais uma vez as vantagens da produção de conhecimento escrito como instrumento para a transmissão de conteúdos e rotinização, em detrimento da oralidade, que passou a vigorar como registro preferencial nessa área, em parte devido à falta de recursos e ao isolamento social e geográfico com que os *técnicos* se confrontariam ao irem para campo. Atenção especial é dada à concepção do curso de 1985 como experiência inovadora, por ter situado a tarefa indigenista menos como mediação tutelar e mais como assessoramento dos povos indígenas, inspirado em outros modelos de experiência indigenista. Da mesma forma que no caso dos antropólogos, Souza Lima ressalta a importância do registro e da reflexão sobre as práticas realizadas, sobretudo em um quadro no qual a precariedade das rotinas e

¹³ Para uma investigação mais aprofundada sobre a experiência de treinamento dos *técnicos em indigenismo*, cf. Saldanha (1996).

dos processos de treinamento para a ação com povos indígenas foi e ainda é muito grande.

Quanto aos indígenas, uma vez que a *capacitação* para a concorrência aos novos mecanismos de fomento tem sido indicada como uma de suas principais necessidades, Souza Lima considera que esta deve vir acompanhada de formação especializada nos problemas que circundam as questões indígenas – terreno em que a antropologia voltada para o estudo de problemas de desenvolvimento e políticas públicas está particularmente capacitada a contribuir, inclusive no que diz respeito ao repasse de métodos e técnicas. O texto se encerra indicando a produção de conhecimento como fator essencial para atuações mais conseqüentes em quaisquer áreas, sobretudo nas de trabalhos práticos, considerando que, para construí-lo, um curso voltado para profissionais de nível universitário de diversas áreas – jurídicas, sanitárias, educacionais e de política cultural –, com a exigência de um trabalho final escrito, seria uma contribuição importante, atingindo tanto profissionais que ocupam posições na administração pública quanto integrantes da cooperação internacional e os indígenas envolvidos. Iniciativas como essa são apresentadas como caminho para a retirada da ação indigenista da categoria de *memória*, tornando-a parte do fazer cotidiano e conferindo-lhe os signos daquilo que realmente veicula: a implementação de políticas de Estado¹⁴.

Com as alterações implantadas pelos Decretos presidenciais n. 23, 24, 25 e 26, de 4 de fevereiro de 1991, as tarefas de *assistência* às populações indígenas no tocante a questões de saúde, educação, desenvolvimento rural e meio ambiente – exercidas pela FUNAI, salvo exceções pontuais, com monopólio e enorme precariedade –, deram ensejo ao surgimento de uma política nacional de educação indígena, cumprida hoje uma década de existência, bem como, em período mais recente, à criação de uma política nacional de saúde indígena, objetos dos dois textos que encerram este volume.

Bruna Franchetto debate o modelo da “educação bilíngüe intercultural específica e diferenciada” que norteia atualmente os programas de educação indígenas, chamando a atenção para os marcos missionários que o geraram e para a possibilidade de alterar sua perspectiva muitas vezes catequizadora em benefício de ideologias e práticas libertadoras,

¹⁴ Nessa direção, ver Little (2002), no primeiro volume desta série. Veja-se também a proposta de um curso de gestão em etnodesenvolvimento em <http://www.laced.mn.ufrj.br/produtos/cursos>.

que permitam a aquisição crítica de conhecimentos e sua utilização criativa e autônoma por parte de povos minoritários e diversos. Franchetto condena a utilização da retórica em prol da educação bilíngüe por parte do Estado como uma espécie de panacéia tardia para os males da integração a qualquer custo, ao mesmo tempo em que ressalta a timidez das medidas efetuadas no Brasil para o efetivo reconhecimento dos chamados direitos lingüísticos, apesar do reconhecimento, pela Constituição de 1988, do caráter pluricultural e multilíngüe do país.

Na esfera das ONGs, detecta a presença de duas posições antagônicas no que diz respeito à associação entre o princípio da autodeterminação e a educação bilíngüe. De um lado, situa as propostas que se pretendem críticas e inovadoras em relação ao modelo missionário da educação bilíngüe, as quais, em que pese a ênfase em noções como as de *participação* e *co-autoria índio-branco*, raramente levam em conta de maneira efetiva os discursos indígenas sobre *escola*, *educação*, *alfabetização* e *escrita*. Quando o fazem, é apenas no sentido de introduzir melhorias nos respectivos projetos, que permanecem inquestionáveis em sua existência. Do outro, há os que defendem a separação radical entre a *escola*, *lócus* da relação com o mundo exterior, e a *comunidade*, centro da defesa lingüística e cultural, sublinhando como condições essenciais para que tal separação não seja destrutiva a garantia da integridade territorial de cada povo, a existência de alternativas de sobrevivência dignas e o respeito às demandas formuladas pelos índios.

Ao analisar sua experiência como membro de um projeto governamental de formação de professores da Terra Indígena do Xingu, Franchetto sublinha as duas principais dificuldades enfrentadas. A primeira se relaciona à tentativa de lidar com a enorme heterogeneidade de povos e línguas artificialmente reunidas no território do Xingu como se ali houvesse, de fato, uma unidade. A segunda seria, ao lado do experimentalismo inevitável do projeto, a difícil leitura das representações e reivindicações dos próprios indígenas. Entre estes, além dos que reagem de maneira positiva ao projeto, encarando-o como possibilidade de resgate e revitalização lingüística e cultural, há os que consideram a introdução do saber e da língua indígena na escola – espaço/tempo por excelência do saber e da língua dos brancos – uma apropriação autoritária e perigosa, além de uma retórica que mascara o oferecimento de uma educação de qualidade inferior e guetificante.

Ao fim, Bruna Franchetto chama a atenção para a pluralidade de alternativas hoje oferecidas aos índios no campo educacional – de

projetos de ONGs a escolas públicas e missionárias –, assim como para a heterogeneidade de reações e expectativas dos diferentes povos indígenas às diversas propostas apresentadas. Considera que faltam avaliação, debate e reflexão sobre esse quadro complexo, embora a escolarização dos povos indígenas não esteja deixando de avançar por causa disso, muitas vezes em cima de práticas autoritárias e enganadoras.

O último texto, de Ubiratan Pedrosa Moreira, historia as circunstâncias ligadas à transferência da gestão da saúde das populações indígenas do âmbito da FUNAI para o âmbito do Ministério da Saúde. Localiza o início desse processo em 1986, quando, por ocasião da 1ª Conferência Nacional de Saúde dos Povos Indígenas, esboçou-se a idéia de que o conceito de *distrito sanitário*, ligado à organização geral dos serviços de saúde no país com base em uma definição territorial da clientela, também poderia ser utilizado na assistência às populações indígenas como *distritos sanitários especiais indígenas*.

O texto se concentra nas polêmicas desencadeadas a partir de 1998, quando a lei n. 9.648 atribuiu definitivamente a responsabilidade sobre a saúde dos povos indígenas ao Ministério da Saúde, provocando forte reação por parte de algumas comunidades indígenas, que encararam a medida como passo decisivo no processo de esvaziamento da FUNAI decorrente da abortada reestruturação da administração pública federal, meta inicial do governo Fernando Henrique Cardoso. Moreira debate as críticas – provenientes sobretudo de segmentos Xavante e Kayapó –, caracterizando o novo modelo administrativo como resultado de discussões promovidas junto a organizações indígenas, grupos de indigenistas e ONGs, chamando a atenção para as vantagens do modelo de distritos sanitários. Este, assentado sobre a implantação de uma rede de serviços de saúde permanente, é apresentado como mais eficiente que o modelo de equipes de saúde volantes, até então em vigor.

Moreira acentua ainda as possibilidades de articulação dos distritos sanitários à rede nacional do Sistema Unificado de Saúde (SUS), a conveniência da adoção da proposta de criação de pólos-base para complementá-los e a necessidade de implantação de sistemas de informação que permitam uma eventual reorientação das ações desenvolvidas. Apesar de registrar a presença de recursos financeiros suficientes para a implantação da nova estrutura, o autor condiciona seu sucesso ao engajamento efetivo das comunidades indígenas no processo, única forma de garantir o controle social do mesmo por essas comunidades e sua correta implementação.

Aproximar, porém, esses conteúdos e moldá-los em formas sociais mais estáveis, que sejam os artefatos culturais continentais e emblemáticos do novo momento em construção, implica manter uma atividade incessante. É necessário, pois, estabelecer outros momentos de interlocução similares aos do seminário que ensejou os trabalhos reunidos neste livro, isto é, rotinizá-los como hábito de diálogo intercultural pautado em uma ética de respeito à diferença. Uma nova política indigenista, de caráter realmente participativo, só poderá surgir com a produção, no cotidiano, da esfera de argumentação indicada por Roberto Cardoso de Oliveira (1996) e de sua reverberação para além de eventos pontuais.

Construir novos mapas sociais situando os povos indígenas nos quadros de suas alianças e conflitos, em escala tanto regional quanto local, e desenhar novas cartografias que permitam ultrapassar preconceitos arraigados e as fortes e difusas heranças coloniais de nossa sociedade podem ser pontos de partida para o trabalho em comum. Temos aqui subsídios para que o Estado deixe de uma vez por todas sua posição de tutor e exerça as de protetor de seus cidadãos e de campeão das ações de compensação pelos danos historicamente causados aos povos indígenas.