

Mudanças e continuísmos na política indigenista pós-1988

Antônio Brand

Falar das diferenças entre a lógica administrativa e as lógicas étnicas só adquiriu sentido a partir do texto constitucional de 1988, que afirmou o direito, garantido pelo Estado, dos povos indígenas à diferença. Pela primeira vez, a lei deixou de afirmar a integração dos índios para reconhecer seu direito de ser o que quiserem ser.

Na história do Brasil, contudo, as alterações no arcabouço legal não se traduzem necessariamente em mudanças na prática administrativa do Estado ou, nesse caso, na política indigenista dos governos. Ao contrário, tem sido comum o completo descompasso entre o texto das leis e as políticas implementadas no chão concreto das aldeias, e não é necessário recuar muito para verificá-lo: basta lembrar os diversos prazos estabelecidos e nunca cumpridos para a conclusão dos processos de demarcação das terras indígenas¹.

Donos originários dos territórios, com estratégias de luta específicas e definidas a partir tanto de seu arsenal de recursos culturais quanto do conhecimento que tinham e têm do entorno regional², os índios vêm desenvolvendo uma história marcada pelo confronto. Historicamente, esse entorno se apropriou de seus territórios, explorou suas riquezas humanas e naturais, impôs-lhes sua cultura e, a partir de interesses próprios, determinou seus parâmetros de convivência e futuro.

Até recentemente, a única alternativa de futuro admitida era a integração ou a diluição dos povos indígenas como etnias distintas. A partir da década de 1970, todavia, como resultado da quebra do silêncio his-

¹ Lei 6.001 de 1988, “Estatuto do Índio”.

² Entendo por entorno regional os setores da sociedade nacional que são objeto de interesse das comunidades indígenas. Trata-se de uma categoria não tanto geográfica, mas relacional, com destaque para os órgãos públicos, as ONGs, as igrejas e os proprietários residentes em áreas próximas.

tórico imposto aos povos indígenas desde o período colonial, surgiram diversas iniciativas de afirmação de sua autonomia cultural, por meio primeiro das assembléias indígenas e depois de mais de uma centena de organizações. Embora estivessem inicialmente centradas na denúncia do desrespeito aos territórios, no fim da mesma década nasceu entre elas a preocupação de criar novos parâmetros de convivência entre os indígenas e a sociedade de entorno. Essa irrupção histórica dos povos indígenas após tantos anos de silêncio encontrou eco na redação da Constituição Federal de 1988.

O texto constitucional alterou profundamente as normas legais de relação entre esses povos e a sociedade nacional. Pela primeira vez, deixou de ser atribuição do Estado legislar sobre a integração dos povos indígenas, ou seja, sua desintegração como povos etnicamente diferenciados, cabendo-lhe, ao contrário, o dever de garantir o direito à diferença. Outros países do Mercosul, como a Argentina e o Paraguai, também passaram por revisões mais ou menos abrangentes da política indigenista.

Ao excluir do texto constitucional de 1988 qualquer referência a termos como “incorporação” ou “integração”, o Brasil estaria superando o que o Professor Gêrman Carrera Damas chama de “visão crioula” da história (Damas s/d), cuja origem está na própria formação dos Estados americanos e que perpassou até há pouco nossos livros didáticos. Nela, o dominado é visto como antecedente e companheiro indesejável, cujo futuro seria integrar-se à sociedade “crioula”. Damas chama atenção para o fato de que, nessa visão, a única perspectiva dos povos indígena seria o desaparecimento, uma vez que são considerados portadores de uma cultura “primitiva”, e portanto “imprestável”, só lhes restando como opção a integração à sociedade que usurpou seus territórios e suas riquezas.

Daí a importância da exclusão, no texto constitucional, de toda e qualquer nuance integracionista ou “crioula” como perspectiva de futuro para esses povos. Decorrem dessa premissa maior, como consequência da afirmação do direito à diferença, a garantia dos territórios e o direito à educação distinta, entre outros. Sob a lógica do novo texto da Constituição, impõe-se ao Estado uma total inversão de suas ações, historicamente voltadas para a integração dos índios. Se até então a questão básica subjacente a todas as iniciativas estatais era o grau de integração ou de semelhança com nosso modo de vida, agora a pergunta a ser feita é sobre as diferenças, ou seja, sobre os projetos específicos de futuro de cada povo indígena e, conhecendo essa diferença, saber como garanti-la.

Analisando a realidade brasileira e latino-americana da atualidade, no entanto, somos confrontados com um dado que confirma o descompasso entre os textos legais e a prática política. Segundo Borón (1996), o arcabouço legal instaurado com a redemocratização nos diversos países da América Latina após o esgotamento das ditaduras não significou alterações na realidade socioeconômica das populações, ou seja, os inegáveis avanços políticos não foram acompanhados de iguais progressos nas condições objetivas do exercício da cidadania. Ao contrário, de um lado, vêm acompanhados da crescente generalização e do agravamento do quadro da pobreza e da miséria; do outro, um número cada vez menor de pessoas se torna cada vez mais rica, em uma clara negação dos direitos explícitos nos textos constitucionais.

Essa situação levou Borón a se perguntar até onde a “cidadania política” é possível diante da crescente “descidadania econômica e social” (Borón 1996: 85), ou, em nosso debate específico, qual o significado do reconhecimento da diferença e da multiculturalidade diante do avanço da exclusão social e da negação dos direitos básicos, em especial o direito à terra? Em outras palavras, que sentido têm o reconhecimento e a afirmação da multiculturalidade sem a necessária interculturalidade, de caráter igualitário e democrático?

A crescente globalização da economia e o enfraquecimento dos Estados nacionais têm como conseqüência a transferência de cada vez mais poder para alguns poucos grupos econômicos, clara e ostensivamente descompromissados com os interesses internos a cada país ou região e não sujeitos aos textos constitucionais em vigor ou às periódicas peregrinações eleitorais. Estão acima de tudo e de todos, sacralizando e exaltando o mercado como lei e norma absoluta, diante do qual todos devem se curvar, inclusive os próprios textos constitucionais. Instaure-se como princípio norteador das sociedades o darwinismo socioeconômico, apoiado exclusivamente na lei do mais forte e mais apto ao mercado (ibid.). Assim, é fácil compreender os riscos de o atual texto constitucional se tornar novamente letra morta, sem conseqüências diretas na política indigenista.

Guerra se refere à “democracia de mercado” como aquela “que substitui o cidadão pelo consumidor e ignora os direitos básicos contidos na Constituição Federal. Em outras palavras, nela o indivíduo sem poder aquisitivo não é considerado cidadão” (Guerra s/d: 3)³. Sob esse

³ Note-se, por exemplo, que o não-cumprimento das leis favoráveis aos povos indígenas têm sido uma constante nas relações interétnicas.

aspecto, as imposições da globalização da economia neoliberal e dos mercados regionais vêm incidindo direta e profundamente na situação dos povos indígenas. Para uma economia apoiada e viabilizada por apenas 20% da mão-de-obra disponível, o que a eventual integração das populações indígenas minoritárias poderia representar? Talvez o interesse não vá muito além da transformação da multiculturalidade ou diversidade étnica em produto de mercado, vendido como exótico. Por isso, sob a ótica dos Estados, sempre subservientes aos interesses maiores da economia, não se trata mais de integrar os índios. Aliás, integrar a quê? Como mão-de-obra, não há interesse. Como consumidores periféricos, talvez. Como culturas algo exóticas e de interesse turístico, como se verifica em todo o Mato Grosso do Sul, certamente sim.

Que alternativa restará à população indígena, confinada em áreas de terra insuficientes e sem alternativas econômicas internas viáveis? Que condições têm os povos indígenas de competir na luta por trabalho, na qual a especialização é fator decisivo? A crescente degradação das condições de vida dentro das reservas e aldeias no Mato Grosso do Sul acaba gerando na população do entorno um acirramento dos preconceitos, inclusive porque fragmentos dessa realidade são constantemente veiculados, acriticamente, na mídia regional. Confinados em áreas de terra incompatíveis com sua especificidade cultural, a situação dos povos indígenas se aproxima rapidamente dos demais sem-terra, sem-teto e sem-trabalho. Sua força de trabalho, a exemplo do que já acontece nos demais setores, vem se tornando cada vez mais dispensável, principalmente em função do avanço da mecanização das usinas de produção de álcool e açúcar.

Nesse contexto, surgem dois grandes desafios: primeiro, os projetos de autonomia de cada povo ou comunidade, sua coesão e administração interna, hoje umbilicalmente ligados às possibilidades de espaço e participação no entorno regional; segundo, decorrente do primeiro, a capacitação dos agentes indígenas para esse relacionamento com seu entorno.

Não há como ignorar que, em regiões como o Sul, o Sudeste e o Centro-Oeste, a redução estrutural das ofertas de trabalho na economia regional, na qual as comunidades indígenas historicamente encontravam alternativas à falta de recursos naturais, agrava sua situação, uma vez que significativas parcelas da população indígena têm sua economia tradicional totalmente inviabilizada. Desse modo, a construção de novas bases para um política indigenista deve incluir a urgente rediscussão da questão da demarcação de terras indígenas.

Nesse quadro, o crescente sucateamento dos órgãos de assistência do Estado, em especial a FUNAI, e o argumento da autonomia e da auto-sustentação econômica das comunidades indígenas adquirem contornos de grande impacto. Diante da falta de interesse e de recursos públicos ou do histórico fracasso em construir algo consistente no interior das comunidades indígenas, a afirmação hoje endossada pelos representantes dos órgãos responsáveis pela política indigenista no Brasil de que as aldeias devem se tornar auto-suficientes e autônomas pode significar, na prática, transferir para as comunidades o ônus e a responsabilidade pela solução dos muitos problemas que enfrentam, resultantes em grande parte da omissão governamental.

Nessa “nova postura do Estado”, adquire relevância o crescente número de representantes indígenas contratados como funcionários nos diversos níveis da burocracia, fazendo com que o próprio índio passe a ser o interlocutor do Estado nas questões referentes à política indigenista. Tende-se inclusive a avaliar o compromisso das diversas instâncias governamentais com a questão indígena pelo número de índios de seus quadros, fazendo com que a contratação de indígenas surja como solução mágica para os impasses da política oficial. As conseqüências desse encaminhamento são diversas e complexas. No interior das comunidades indígenas há líderes (capitães, caciques, chefes), em muitos casos de grande prestígio interno, tendo de administrar situações nas quais a terra é insuficiente e os recursos naturais totalmente dilapidados, com graves problemas de saneamento básico, implementos agrícolas sucateados e, acima de tudo, falta de recursos. Na esfera intermediária, ou seja, nas administrações regionais da FUNAI e nos órgãos estaduais, encontramos índios sendo obrigados, em nome da função que desempenham, a justificar e explicar problemas resultantes da omissão histórica do Estado no cumprimento de suas obrigações. Essa foi a fórmula encontrada pelo Estado neoliberal para transferir aos índios o ônus de administrar a massa falida representada hoje pelo órgão indigenista, confirmando a perda de interesse político pela questão indígena.

Assim, torna-se inócuo falar de lógicas administrativa e indígena, embora sejam evidentes as incompatibilidades entre a primeira, de caráter autoritário e centralizador, e a segunda, assentada em relações de parentesco e prestígio, descentralizadas e não hierarquizadas. Em muitos casos, no entanto, as lógicas étnicas já estão tão profundamente perpassadas pela lógica administrativa que o confronto entre as duas não é claro.

A complexidade dos problemas e as profundas transformações que atingem as comunidades indígenas não permitem mais a afirmação

simplista de que o fundamental é deixar que os próprios índios encontrem soluções para seus problemas (criados pelos brancos). Novas bases para uma política indigenista responsável passam necessariamente pela superação de diversas dicotomias, como a existente entre os pesquisadores e os agentes indigenistas, missionários e funcionários públicos, na qual os primeiros fazem suas pesquisas em campo e depois retornam à academia, enquanto os segundos seguem definindo e implementando ações apoiados apenas no conhecimento empírico; ou então a que se dá entre a afirmação de que os índios nada sabem historicamente, sendo seu saber considerado imprestável, e aquela que entende que eles devem saber encontrar sozinhos soluções para a parafernália de problemas resultantes fundamentalmente das graves perdas territoriais.

Sem desconhecer as enormes dificuldades que o diálogo entre os diversos atores engajados exige superar, ele se tornou indispensável. De fato, a solução dos gravíssimos problemas vividos pelas comunidades indígenas só poderá ser encontrada por essas mesmas comunidades, mas mediante o concurso de pesquisadores e técnicos. É necessário o intercâmbio entre o conhecimento científico e técnico ocidental e os saberes e experiências dos povos indígenas. Essa proposta, além de sinalizar para uma maior autonomia regional na condução da política indigenista, exige preparo antropológico dos técnicos que atuam junto às comunidades, além da implementação de mecanismos de informação voltados para elas. Assim, cresce a importância de trabalhos sistemáticos, técnica e metodologicamente qualificados e apoiados em uma perspectiva de médio e longo prazo.