

Povos indígenas no Brasil contemporâneo: De tutelados a “organizados”?

Antonio Carlos de Souza Lima¹

Nos últimos 40 anos, diversas foram as mudanças nas relações entre o Estado Nacional brasileiro e os povos indígenas habitantes do território do país. De uma política desenvolvimentista marcada por um assimilacionismo desenfreado, chegamos até a demarcação na condição de terras indígenas (TIs) de extensas partes do território brasileiro, a partir dos anos 1990. De “grupos” integralmente submetidos ao Estado brasileiro na condição de legalmente tutelados – isto é, apenas parcialmente responsáveis por seus atos e necessitados, para efeitos da estrutura jurídico-administrativa brasileira, da mediação e da condução de um tutor, equiparados, assim, em termos de Direito Civil, aos brasileiros não indígenas menores de 18 e maiores de 16 anos –, passaram, por efeito da Constituição de 1988, a ser reconhecidos como capazes de se representarem juridicamente por meio de suas organizações, e tiveram seu estatuto de povos reconhecido por força da ratificação pelo governo brasileiro da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Congresso Nacional em junho de 2002.

São agora povos que contam com demandas por *sustentabilidade e desenvolvimento*, por *projetos e parceiros* – dentre estas as organizações de intervenção indigenista – as ditas organizações não-governamentais (ONGs) de apoio, hoje altamente profissionalizadas e exercendo funções de governo –, agências de

1 Professor associado II de etnologia do Departamento de Antropologia do Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), onde ministra cursos e orienta pesquisas no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social (PPGAS) (www.ppgasmuseu.etc.br) e coordena o Laboratório de Pesquisas em Etnicidade, Cultura e Desenvolvimento (Laced) (www.laced.etc.br), tendo publicado diversos livros e artigos dedicados ao estudo da política indigenista no Brasil e mais amplamente à antropologia do Estado. É bolsista de Produtividade em Pesquisa 1B do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); e bolsista Cientistas do Nosso Estado da Fundação de Amparo à Pesquisa (2004-2006, 2007-2009).

cooperação técnica governamentais e não-governamentais bi ou multilaterais, dentre as quais redes ambientalistas conservacionistas e seus *parceiros nacionais*. No meio dos movimentos indígenas e suas organizações evidencia-se, assim, a incorporação do léxico (neo)desenvolvimentista como modo de expressar necessidades amplas e interesses multifacetados num cenário de tentativas (externas) de mudança social induzida (e internas) de transformações aceleradas, com grandes decalagens entre as gerações indígenas. O *protagonismo indígena* é a moeda corrente do momento. Como efeito mais geral, tem-se a singular despolitização da ação de representantes indígenas e sua tecnificação, tão ao gosto do *mundo do desenvolvimento*.²

De outro lado, vimos, nos últimos tempos, o anverso deste processo. Em primeiro lugar, certos setores governamentais têm divulgado a ideia de que já se tem equacionado o “problema fundiário indígena”, com enormes porções de terras demarcadas, o que é superficial e falso diante da realidade excruciante do Brasil como um todo: essa afirmação só é válida para certas porções da região amazônica, pois mesmo nela estão pendentes situações mais espinhosas em que agências de Estado se enfrentam com sobreposições de áreas destinadas a funções distintas. Se isto é assim para a Amazônia, onde praticamente todo o trabalho demarcatório foi realizado com recursos da cooperação técnica internacional para o desenvolvimento (focada no meio ambiente), em regiões do país onde esta não atuou, os problemas e a violência em torno da terra tem se tornado a cada dia mais intensos. Exemplos disso são o Mato Grosso do Sul, com as investidas do agronegócio em torno da soja e da produção de cana para o etanol; o Nordeste, área tradicional de pressão fundiária intensa que assiste à investida do turismo, à construção de portos como o que atinge os Anacé no Ceará, e numerosos outros pontos do litoral brasileiro, sem falar na região Sul do país.³ De forma mais geral, situações difíceis – como a dos Tapeba, também no Ceará, dos Guarani Mbyá do sul do Brasil, com sua órbita de circulação cruzando fronteiras nacionais do ainda muito

2 Sobre os efeitos despolitizantes das intervenções desenvolvimentistas, cf. J. Ferguson, *The anti-politics machine. “Development”, depoliticization and bureaucratic power in Lesotho*, Minneapolis/Londres, University of Minnesota Press, 1994. Dentre muitos títulos sobre desenvolvimento, cf. A. Escobar, *Encountering development. The making and unmaking of the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1995; e G. Rist, *The history of development: From Western origine to global faith*, Londres/Nova York/Cidade do Cabo, Zed Books/ UCT Press, 1999.

3 Sobre a situação no Mato Grosso do Sul, cf. http://www.abant.org.br/conteudo/005COMISSOESGTS/Documentos%20da%20CAI/nota_guarani_ms.pdf. Consultada em 4.12.2009.

parcamente regulamentado Mercosul –, estão longe de ver um horizonte de resolução tranquilo.

Em segundo lugar, vemos com frequência surgirem verdadeiras campanhas acirradas na mídia, tais como a que “denunciava” a prática do infanticídio entre povos indígenas no Brasil, dando suporte a projetos de leis espúrios.⁴ Melhor exemplo, porém, não poderia ser senão a construção como um “debate nacional” das questões em torno do julgamento no Supremo Tribunal Federal (STF) da constitucionalidade da demarcação em área contínua da TI Raposa Serra do Sol, no estado de Roraima, na fronteira com a Guiana e a Venezuela. Tal tentativa, largamente produzida pelas elites locais, de reverter a demarcação de uma TI numa região de fronteira aliou segmentos militares (que alegam que TIs em regiões fronteiriças são ameaças à soberania do país), atores políticos de esquerda e de direita (imbuídos de perspectivas desenvolvimentistas as mais canhestras e próximas daquelas do regime ditatorial dos anos 1960-1980), num cenário legislativo pouquíssimo propício ao debate da questão indígena. A vitória da manutenção da área contínua e a determinação de retirada dos ocupantes não indígenas que restavam na terra, finalmente obtida em 19 de março de 2009, teve um sabor amargo: a definição da TI Raposa Serra do Sol veio acompanhada de 19 condicionantes que, generalizando-se, tolhem a autonomia dos povos indígenas em suas terras e podem pôr em risco numerosas situações fundiárias indefinidas e até certo ponto restituem condições tutelares supostamente ultrapassadas, visando ser um óbice à expansão e à revisão das terras por eles tradicionalmente ocupadas, um velho desejo de um conjunto amplo de políticos, operadores do direito e outros atores.⁵

4 Sobre a “questão do infanticídio”, na perspectiva de reverter tais estereótipos, cf. <http://www.abant.org.br/>, em particular http://www.abant.org.br/conteudo/005COMISSOESGTS/Documentos%20da%20CAI/infanticidio_carta_cam_deput.pdf; http://www.abant.org.br/conteudo/005COMISSOESGTS/Documentos%20da%20CAI/criancas_indigenas_correioWEB; http://www.abant.org.br/conteudo/000NOTICIAS/OutrasNoticias/nota_infanticidio.pdf. Consultados em 4.12.2009.

5 Cf. <http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias-do-site/indios-e-minorias/demarcacao-em-area-continua-de-raposa-serra-do-sol-e-valida-decide-stf/?searchterm=raposa+serra+do+sol>. Consultado em 4.12.2009. O trecho a seguir é particularmente elucidativo:

“O procurador-geral da República encaminhou aos ministros do STF um memorial em que pediu a rejeição de condições impostas no voto do ministro Menezes Direito que devem ser seguidas em todos os processos sobre terras indígenas. Para Antonio Fernando, não cabe ao STF traçar parâmetros que não foram nem sequer objeto de discussão.

Assim, o STF deve limitar-se à apreciação dos pedidos formulados pelas partes, sem impor condições genéricas para casos presentes e futuros envolvendo as terras dos

No cenário legislativo democrático atual, são defendidos os mais variados argumentos contra os povos indígenas, somando-se a eles desde representantes do agronegócio e das empresas de mineração até o vice-presidente, ministros de Estado e outros funcionários de alto escalão do atual governo. Todos estes elementos demonstram a fragilidade das visões positivas sobre os povos indígenas na sociedade brasileira contemporânea, vis-à-vis a ideologias desenvolvimentistas sempre redivivas.

Nessas quatro décadas cruzam-se, portanto, fios que podem conduzir-nos ao entendimento do complexo da questão indígena no Brasil contemporâneo, desanimador à primeira vista, no plano governamental, face a períodos como o dos anos 1990 e início dos anos 2000, em aparência tão promissores de mudanças e novas perspectivas, mas que todavia deixaram pouco ou nada institucionalizado. Recuperar um pouco da história das relações entre povos indígenas e Estado Nacional brasileiro pode ajudar a perceber, ainda que superficialmente, o regime de preconceitos que torna possível ataques tão frontais como os que têm sido desferidos no cenário presente, perguntas e perplexidades do grande público que demonstram a ampla ignorância do brasileiro médio, seja das grandes cidades, seja do interior, acerca dos modos de vida indígenas no país.

De novidade mesmo a se destacar – ainda que sendo necessário, para melhor situá-lo, entender alguns de seus principais dilemas – registre-se o associa-

índios. ‘Sem nenhuma discussão prévia da sociedade, simplesmente foi proposta a edição de comandos gerais e abstratos, em tema extremamente complexo e de enorme relevância social e jurídica’, explica Antonio Fernando, para quem o procedimento do STF viola as regras referentes aos limites objetivo e subjetivo da coisa julgada, os princípios do Estado Democrático de Direito, da separação dos Poderes e do devido processo legal.

O procurador-geral destaca, no memorial, que as condições do voto do ministro Menezes Direito atribuíram aos direitos indígenas posição de inferioridade em relação à segurança nacional, ao desenvolvimento econômico e ao meio ambiente. Essas medidas ofendem a Constituição Federal e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho em diversas condições. Alguns dos questionamentos de Antonio Fernando são os que condicionam o usufruto dos índios ao interesse da Política de Defesa Nacional; a garantia da atuação da Polícia Federal na área indígena independentemente de consulta aos índios e à Funai; a possibilidade de a União Federal instalar equipamentos públicos, redes de comunicação, estradas e vias de transporte na área indígena; permissão de ingresso, trânsito e permanência dos índios, bem como caça, pesca e extrativismo vegetal, nos períodos, temporadas e condições estipuladas pela administração das unidades de conservação. ‘Atribui-se prioridade à tutela do meio ambiente, em detrimento dos direitos das comunidades indígenas, em desarmonia com a Constituição’, conclui o procurador-geral da República”.

tivismo indígena, que não se iniciou com a Constituição de 1988, mas teve desde então um estímulo considerável. O movimento indígena e suas inúmeras formas de expressão institucional, sobretudo no modelo não autóctone das chamadas *organizações indígenas* (OIs), tem feito a diferença essencial desde os anos 1970-1980. As OIs têm amplitudes de ação muito distintas – desde as que representam aldeias ou de corte étnico, representando um povo, até as de âmbito regional, passando por grandes redes de organizações, como a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab) (<http://www.coiab.com.br/>) ou a Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (Apoiname), a Articulação dos Povos Indígenas do Sul (Arpinsul), a Articulação dos Povos Indígenas do Pantanal e Região Centro-Oeste (Arpipan), ou a tentativa de reuni-las na Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib). Em padrões distintos de tentativas anteriores como a da criação da União das Nações Indígenas (UNI), criada em 1980 e que na prática se desarticulou no imediato pós-Constituinte.⁶ As funções das organizações indígenas eram inicialmente voltadas para a defesa de direitos e para a ação política, tecnicizando-se ao longo dos anos 1990, sendo direcionadas à operação de projetos e planos não explicitados de transformação mais abrangente.

Ainda estão por ser sopesados adequadamente os ganhos e perdas desses processos, que não só aportaram muitos novos conhecimentos, mas também implicaram ou na assunção de responsabilidades para as quais essas organizações de distintos matizes e naturezas, âmbitos e especializações, não estavam preparadas e nem vêm sendo adequadamente subsidiadas na aquisição de capacidades variadas. O próprio movimento indígena tem sido crítico da descontinuidade imposta pelo formato que determina uma espécie de contrato

6 Para uma análise importante produzida desde dentro do movimento indígena por um de seus principais pensadores e atores, com larga experiência em posições institucionais distintas em organizações indígenas e representando-o em instâncias participativas e postos burocráticos na administração pública brasileira, cf. G. J. dos S. Baniwa, *O índio brasileiro: O que você precisa saber sobre o índio brasileiro de hoje*, “Coleção Educação para Todos”, Rio de Janeiro/Brasília, Trilhas de Conhecimentos/Laced/Unesco/MEC/Secad, 2006. Disponível em http://www.trilhasdeconhecimentos.etc.br/livros/arquivos/ColET12_Vias01WEB.pdf. Gersem Baniwa é mestre em antropologia e doutorando pela UnB. Cf. também M. H. O. Matos, “O processo de criação e consolidação do Movimento Pan-Indígena no Brasil (1970-1980)”, Brasília, Universidade de Brasília, Departamento de Antropologia, 1996, dissertação de mestrado; idem, “Rumos do Movimento Indígena no Brasil contemporâneo: Experiências exemplares no Vale do Javari”, Campinas, Unicamp, 2006, tese de doutorado.

entre um financiador e uma organização, onde são previstos conjuntos de ações a serem executadas com certas finalidades com valores e tempos precisos de execução, sendo muitas vezes o processo de formalização de um projeto uma difícil – e muitas vezes extremamente criativa – negociação entre facções e gerações de um ou mais povos.⁷

De qualquer forma, aí está a ponta do iceberg das questões relativas à sustentabilidade dos povos indígenas, da superação do assistencialismo clientelista tutelar ainda em vigência nas ações de numerosos segmentos administrativos governamentais e não-governamentais no país. Por outro lado, é importantíssimo ressaltar o quanto as OIs têm sido pró-ativas na busca de alianças com a cooperação técnica internacional para o desenvolvimento (sem a qual, cabe destacar, muitas coisas não teriam acontecido nem estariam acontecendo), dentre as ONGs indigenistas, grupos de pesquisa em universidades, setores da administração pública etc. Cabe-nos desnaturalizar expressões que se vulgarizaram nas últimas décadas – tais como *cooperação técnica*, *mercado de projetos*, *capacitação*, *políticas públicas* (em especial oposições ilusórias entre políticas de *governo* e de *Estado*) – na busca de qualificar fenômenos por vezes sutilmente muito distintos, diferença que passa despercebida e ajuda a validar uns pelos outros. Isto é essencial para a maior consciência e formação de uma inteligência indígena que seja de direito e de fato protagonista, não por mera receita de um rosário de prescrições de uma muito pouco efetiva “democracia participativa multicultural”.⁸ É como parte deste movimento que este texto – como os demais esforços interpretativos deste volume – se coloca.

7 Para um raro exemplo de busca de sistematização e disseminação reflexiva e crítica de informações acerca – afinal existem muitos pequenos guias e manuais publicados por ONGs, órgãos de governo etc – do fazer projetos, cf. F. V. R. de Almeida (org), *Guia para a formação em gestão de projetos indígenas*, Brasília, PDPI/Paralelo 15, 2008. Para um esforço crítico de conceituação acerca da forma administrativa projeto e do que chama projetismo no mundo do desenvolvimento, cf. A. C. C. Pareschi, “Desenvolvimento sustentável e pequenos projetos: Entre o projetismo, a ideologia e as dinâmicas sociais”, Brasília, UnB, PPGAS, 2002, tese de doutorado.

8 O Centro Indígena de Estudos e Pesquisas, dentre outras organizações, vem investindo na formação de pessoal para além de capacitações tópicas que mais que permitir uma consciência crítica aguda dos processos em que estão envolvidos os indígenas no Brasil contemporâneo, meramente tornam as organizações indígenas capazes de ações mais “gramaticais”, compatíveis às formas administrativas implementadas. Em artigo anterior (“Problemas de qualificação de pessoal para novas formas de ação indigenista”, in A. C. de Souza Lima & M. Barroso-Hoffmann (orgs), *Estado e Povos Indígenas: Bases para uma nova política indigenista - II*, Rio de Janeiro, Contra Capa/Laced, 2002 [1999]) já sugeri algumas destas ideias.

Dados gerais sobre a situação dos povos indígenas no Brasil

Antes de realizar essa breve incursão histórica, é preciso, no entanto, lembrar/fornecer ao leitor alguns elementos gerais que permitam melhor perceber a situação dos povos indígenas no Brasil de hoje. Em primeiro lugar, é importante dizer que o perfil da população indígena habitante do Brasil é, em termos demográficos, totalmente diferente daquele de populações indígenas que habitam a Bolívia, o Peru ou o México, por exemplo. Segundo dados oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os povos indígenas no Brasil totalizavam 734.127 indivíduos indígenas, o equivalente a algo como 0,4% da população brasileira.⁹

Essa minoria numérica encompassa, porém, uma riqueza ímpar no planeta: são em torno de 230 povos, falando 180 línguas – fora aqueles que falam apenas o português, tendo perdido suas línguas de origem em função da violência assimilacionista do processo de colonização –, constituindo-se no maior leque da diversidade humana contido num país. Distribuem-se por entre 644 TIs cujo direito lhes é reconhecido constitucionalmente, e que se situam em quase todos os estados da federação brasileira, numa área total de 110.440.173 hectares (1.104.402km²).¹⁰ Na região da Amazônia Legal, segundo estimativas do ISA em geral coincidentes com outras fontes, habitam em torno de 60% dos indígenas habitantes no Brasil, sendo que destes algo por volta de 15% estão em cidades, bem como vemos a urbanização de numerosas aldeias indígenas de largas dimensões. Nessa região do Brasil também se concentram, em termos numéricos, as OIs.

Destarte, as TIs, perfazem em torno de 13% de todas as terras brasileiras, sendo das mais ricas em recursos naturais (biodiversidade e recursos minerais), e das raras áreas preservadas num país cada vez mais devastado pelo extrativismo selvagem, pelas queimadas de florestas para transformá-las em carvão, ou abrir pasto a gado e à soja pelo agronegócio, pela exploração mine-

9 Há grandes controvérsias quanto ao total de habitantes indígenas no país, o que, sem dúvida, se deve a diferentes critérios de identificação de quem seja indígena por instituições como a Fundação Nacional do Índio (Funai), a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), as ONGs Instituto Socioambiental (ISA), o Conselho Indigenista Missionário (Cimi), frente ao IBGE. É importante lembrar que todas as instituições citadas trabalham com estimativas, e a única instituição oficialmente encarregada (e detentora do saber necessário a isso) de recensear o país é o IBGE, que apresenta assim dados de natureza diferente de todas as demais.

10 Dados elaborados pelo ISA, disponíveis em <http://pib.socioambiental.org/pt/c/terras-indigenas/demarcacoes/localizacao-e-extensao-das-tis>. Consultado em 4.12.2009.

ral. Na prática, muitas delas estão invadidas e os povos indígenas nelas encerrados não têm contado com políticas governamentais de suporte à sua exploração em moldes sustentáveis.¹¹

As iniciativas indígenas mais inovadoras têm surgido exatamente das necessidades e questões suscitadas pelo acesso ao direito às suas terras tradicionalmente ocupadas, por um lado (realidade sobretudo amazônica) e, por outro, em função das demais soluções buscadas para poderem exercer outros direitos (à educação, à saúde, ao “desenvolvimento sustentável e diferenciado”, à propriedade intelectual sobre seus conhecimentos tradicionais etc.) estabelecidos em lei. Em grande medida, o já mencionado associativismo que conduziu à proliferação de OIs tem essa origem. Tais iniciativas marcam-se pela busca de rompimento com a longa tradição assente em nosso mais antigo passado colonial, que coloca os povos indígenas como inferiores aos “civilizados”, infantis, inconsistentes, incompletos, necessitados de mediadores não indígenas que assumam por eles a responsabilidade dos seus atos, expropriando-os da autonomia de conduzirem seus próprios destinos.

Para resumir o cenário atual, temos, por um lado, povos territorializados, juridicamente reconhecidos como detentores de um patrimônio sociocultural inestimável, de bens materiais sob a forma de terras e recursos naturais, de conhecimentos sobre o meio ambiente; por outro, povos que, por força dos mesmos processos de territorialização que conduziram a essa condição, vivem com frequência em situação de extrema penúria, sem recursos para geração de renda suficiente que lhes dê condições de suportar o crescimento vegetativo que enfrentam. Os povos territorializados, em especial (mas não apenas) são apresentados como ameaça à soberania do Brasil, sobretudo na região amazônica, configurados como obstáculos ao “desenvolvimento” e à “nacionalização” dessas partes do território juridicamente definido como do Brasil. Ao contrário dessa opinião vulgar, os povos da região buscando manter-se diferenciados, desejam melhoria de seu padrão de vida e muitas das vantagens que o “mundo ocidental” teria a lhes oferecer. Para o senso comum, mesmo de

11 Se considerarmos este ponto, os condicionantes apresentados pelo STF no caso de Raposa Serra do Sol assumem uma dimensão muito preocupante. Cf., sobre este ponto, A. Carneiro Filho & O. Braga de Souza, *Atlas das pressões e ameaças às terras indígenas da Amazônia brasileira*, São Paulo, ISA, 2009, publicação recém lançada. A Fundação Joaquim Nabuco prepara, sob a coordenação de J. Pacheco de Oliveira, uma nova versão do *Atlas das Terras Indígenas do Nordeste* (Rio de Janeiro, Projeto Estudo sobre Terras Indígenas no Brasil/Museu Nacional-UFRJ, 1993) e o Centro de Trabalho Indigenista (<http://www.cti.org.br>) tem um importante conjunto de trabalhos na temática territorial, em especial sobre a questão guarani no Sul do Brasil.

intelectuais e políticos, ser *indígena* e buscar os instrumentos tecnológicos da contemporaneidade são incompatíveis: ou permanecem como imagens de remotos momentos da colonização, modos de vida “intocados” pelo europeu, ou deixam de ser vistos como indígenas, sendo reduzidos a um simples capítulo já passado da “mistura” singular brasileira. Apresentadas desta maneira, essas imagens são excludentes.

Na visão do senso comum, pergunta-se para que então reconhecer-lhes, além da letra da lei, direitos a bens que deveriam ser brasileiros para mitigar problemas brasileiros, para promover o desenvolvimento que minore a desigualdade brasileira e redima o Brasil de qualquer traço periférico no cenário mundial. Desse *nós-brasileiros* os indígenas estariam excluídos, quer por corresponderem à imagem dos índios dos “primórdios”, veiculada pelos cronistas e viajantes – os que vivem nus, com penas, crianças, ingênuos e brincalhões, eternamente dançando, canibais, sem fé, nem lei, nem rei etc. –, quer por serem tão “misturados” (e isto pode significar terem acesso a e serem usuários de seus direitos como cidadãos) que não mais possam, na visão dominante, ser considerados “verdadeiramente” indígenas.

Afinal, índio, de acordo com essa estereotipia, deve ser sempre “primitivo”, no sentido de “simples”, “precário”, “grosseiro”, especialmente em matéria tecnológica, numa aferição dos equipamentos materiais indígenas que toma por base a tecnologia ocidental contemporânea e não sua eficácia em meio a um modo de vida diferenciado. Mas tudo que a investigação científica contemporânea tem mostrado é a alta sofisticação e adequação desses povos e de seus modos de vida aos ambientes da frágil floresta equatorial e tropical, ou do cerrado e da caatinga, e o quanto, antes da chegada do colonizador, esses modos de vida eram mais ricos e complexos. Será necessário uma mudança bastante profunda nas bases da educação nacional para que se possa ver os povos indígenas como vigorosos, capazes de se reelaborarem e manterem diferenciados, interagindo com as invenções tecnológicas do mundo contemporâneo, mas lutando contra a sempre crescente maré da homogeneização em escala planetária.

Dentre outras frentes de luta, os povos indígenas no Brasil contemporâneo, rompendo com essa estereotipia, buscam, pois, instrumentos próprios para traçar em meio ao emaranhado político-administrativo brasileiro, sem pretensos tutores-guias. Assim, o outro lado da situação presente em que aparentemente enfrentamos um retrocesso no tocante aos direitos territoriais, é que os indígenas lutam por obter capacidades de outra natureza, a que possam recorrer para além de seus conhecimentos próprios no enfrentamento de realidades geradas por um outro patamar de interdependência.

É exatamente aqui que os textos contidos neste livro aportam contribuições importantes à compreensão de um cenário altamente dinâmico, onde os intelectuais e as autoridades indígenas procuram elaborar criativamente caminhos alternativos. Torna-se assim imperativa a elaboração de projetos em busca de formas novas e mais adequadas de inserção nos variados cenários contemporâneos, dialogando com atores variados, posicionados em escalas desde o local até o global. A busca pela simultânea valorização de seus conhecimentos, pelo reconhecimento jurídico de sua propriedade coletiva sobre os mesmos, combina-se com a decisão de aquisição intencional de outros conhecimentos que lhes facultem ultrapassar a situação de subordinação face uma outra leva de “tutores” (mediadores que se colocam em situação de superioridade em função do domínio de códigos próprios da administração pública brasileira, sejam eles agentes governamentais ou não-governamentais) está entre as principais metas das OIs e, nesse sentido, a formação de quadros, quer ao nível de cursos de capacitação, quer no plano da formação universitária, assume uma dimensão de grande importância. Pensar, portanto, em desenvolvimento, neste caso, é usar uma palavra que simplifica processos político-cognitivos altamente complexos, muitas vezes reduzidos ingenuamente à ideia de construção da *interculturalidade*.

É interessante, porém, ver como se chegou à necessidade mais claramente sentida por alguns povos do que por outros, de superação relativa do padrão tutelar de mediação delineado acima, em linhas muito gerais. Para isso, é importante recuar, ainda que brevemente, ao início do século XX para melhor entendermos como o legado colonial português de relação com os povos indígenas, em pouco alterado sob o regime imperial, sofre algumas mudanças com reflexos de longo prazo na configuração social das relações entre Estado e povos indígenas e, ainda que superficialmente, perceber sua profundidade histórica.¹²

12 Cf. A. C. de Souza Lima, *Um grande cerco de paz: Poder tutelar, indianidade e formação de Estado no Brasil*, Petrópolis, Vozes, 1995; J. Pacheco de Oliveira & C. A. da Rocha Freire, *A presença indígena na formação do Brasil*, Brasília/Rio de Janeiro, MEC/Secad/Laced/Museu Nacional, 2006, disponível em http://www.trilha desconhecimentos.etc.br/livros/arquivos/ColET13_Vias02WEB.pdf. Para um estudo bastante abrangente e publicado em inglês acerca de alguns dos aspectos fundamentais do indigenismo no Brasil, cf. A. R. Ramos, *Indigenism. Ethnic politics in Brazil*, Madison, University of Wisconsin Press, 1998. Para uma visão ampla da situação indígena brasileira presente, cf. G. J. dos S. Baniwa, op. cit.

*A proteção fraternal rondoniana
e a tutela do Estado aos indígenas*

O Brasil republicano (1899) emergiu de um recente passado colonial, trazendo consigo os legados institucionais e simbólicos da monarquia, da escravidão e da fusão entre a Igreja e o Estado. Em que pese o afã modernizador do Segundo Reinado brasileiro, as elites mestiças governantes da República tinham grandes desafios a enfrentar: um heteróclito e enorme território, mitificado desde a chegada dos colonizadores portugueses como a sede de inúmeros eldorados e quimeras, dotado de um vasto litoral; um contingente humano composto por populações múltiplas – imigrantes vindos da Europa do Norte, negros de origem africana, negros crioulos, as populações indígenas dessa porção das Américas e uma massa de mestiços que consistiria nos quadros da burocracia de um Estado Nacional em expansão. Em suma, o mapa de um país, entidade jurídica, em que a palavra “desconhecido”, tarjada sobre grandes extensões, era dos mais frequentes termos. Como, de tal caleidoscópio, forjar um povo que se sentisse pertencente a uma pátria brasileira? Como fazer este *povo brasileiro* ocupar, em nome de uma soberania nacional, e tornar-se guardião de tão vastos espaços, seguindo o dístico da bandeira republicana, *Ordem e progresso*? Seria possível conceber que de tal emaranhado saísse uma *civilização*? Seria possível conservar íntegro um território apenas juridicamente brasileiro, mas em realidade incógnito, agora que o emblema imperial esvanecera-se como signo de uma forma de totalização, evitando-se o fantasma da fragmentação das colônias espanholas na América, fantasma permanente dos militares brasileiros, como dito anteriormente para o caso da TI Raposa Serra do Sol, curiosamente ainda hoje? Como defender esta vastidão da entrada de estrangeiros? Que métodos utilizar para tanto? Como fixar as “fronteiras da nação”?

Foi sob tal quadro de representações que se constituiu o primeiro serviço de Estado sob o regime republicano voltado aos povos indígenas, o Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais, criado em 1910, e que passaria a apenas Serviço de Proteção aos Índios (SPI) já em 1918.¹³ O SPI surgiu como resposta aos inúmeros conflitos resultantes de mais uma dispersão de vagas de ocupação e exploração territorial em diversos pon-

13 A tarefa de colonização dirigida com base em trabalhadores nacionais foi deslocada para o chamado Serviço de Povoamento do Solo no ano de 1918. Para uma visão do Serviço de Proteção aos Índios e do que chamei de poder tutelar, cf. A. C. Souza Lima, 1995, *Um grande cerco de paz: Poder tutelar, indianidade e formação de Estado no Brasil*, op. cit.

tos do país, dentro dos quadros de um Estado em expansão e de atividades econômicas que penetravam em regiões ocupadas por povos indígenas em estado de guerra contra seus invasores.

Resultou em larga medida o acúmulo simbólico e político estabelecido com a Comissão de Linhas Telegráficas Estratégicas do Mato Grosso ao Amazonas (1907-1915), comandada por Cândido Mariano da Silva Rondon, na época tenente-coronel, que se tornou o emblema das políticas de Estado pró-índio no Brasil. Saudada como iniciativa estatal que pela primeira vez penetrava as regiões desconhecidas do país ocupadas por povos indígenas sem o uso da violência aberta, era composta por engenheiros-militares inspirados pelos preceitos da *Religião da humanidade* desenvolvida pelo filósofo francês Auguste Comte, e por praças muitas vezes enviados para os sertões à guisa de punição. A assim chamada *Comissão Rondon* foi a viabilizadora não apenas das linhas telegráficas mas também de inúmeras expedições de cientistas naturais e de etnólogos, dentre eles Edgard Roquette-Pinto, autor daquele que se tornaria um texto clássico do pensamento social brasileiro, *Rondônia*. As técnicas jesuíticas de penetrar os sertões distribuindo presentes (brindes), vestindo os indígenas, tocando música (na ação rondoniana era o hino nacional e não cânticos religiosos), Cândido Rondon as aprendera com seu primeiro comandante major Antonio Ernesto Gomes Carneiro, em outra comissão telegráfica, na qual era um oficial subordinado.

Sob a ação dos governos republicanos, não se esperava conquistar mais catecúmenos ou súditos através da conquista das “almas indígenas”: aspirava-se formar *cidadãos brasileiros*, de segunda categoria até estarem prontos para serem emancipados, parte de um povo que se pudesse exibir ao mundo ocidental como *civilizado* e ocupante da vastidão territorial encompassada na cartografia do Brasil. A Comissão Rondon seria, desde então, sempre representada como uma espécie de “laboratório” de nossa política indigenista, onde os “leigos” militares demonstrariam não apenas sua capacidade de suportar as agruras dos *sertões*, mas também a abnegação, a brandura e a bondade do *missionário*.

Ao pretender primar por métodos científicos e contribuir para a expansão de uma ciência nacional sobre o Brasil, a Comissão Rondon acabou por se constituir numa das principais fontes de peças etnográficas e espécimes naturais para os museus brasileiros. Estava aí entrelaçada a nascente antropologia feita no Brasil. Muitos desses objetos serviriam às permutas com numerosas instituições congêneres pelo mundo, integrando um circuito de trocas singular: um dos modos privilegiados de fazer circular as imagens do exótico, do diferente e do inferior, tão caras à grande tradição filosófica ocidental.

Simultaneamente também um dispositivo midiático, a Comissão Rondon deu ensejo à produção de abundante material fotográfico, posteriormente

filmográfico, a inúmeras conferências realizadas nas grandes cidades brasileiras. Desses registros revelavam-se as imagens do futuro da nação: do índio feroz, inimigo, canibal e assassino assomava o aliado, protótipo do brasileiro sertanejo, do mestiço caboclo. Também índice reportável a um estoque de representações de matiz colonial, imagem retomada pela literatura do Brasil da primeira metade do XIX pós-independência na figura do índio herói romântico, princípio nativista dessa nova pátria que se pretendia criar, a passagem do *hostil, arredio e errante, preguiçoso e inútil para o manso, agremiado e sedentarizado, trabalhador e guarda dos sertões* seria possível através dos métodos que esses missionários do Estado Nacional puseram em ação. Era necessário atrair com presentes em abundância, gerando dívidas e uma suposta imagem de esplendor e riqueza; pacificar, demonstrando capacidade técnica de resistir aos embates guerreiros, mostrando-se tecnologicamente superior, dando tiros para o alto, como a dizer “mata-lo-emos se o quisermos, mas desejamo-los vivos, porque somos benévolos, porque nos propomos irmãos”. Desde os primeiros contatos, pois, lançavam-se as bases de uma dependência, clientelística e inferiorizante, dos povos indígenas para com os agentes do Estado. De resto, o uso desta técnica de generosidade excessiva e assimétrica vinha desde o período colonial.

Tendo os “selvícolas” sido incluídos entre os “relativamente incapazes”, junto a maiores de 16 e menores de 21 anos, mulheres casadas e pródigos, através do artigo 6º do Código Civil brasileiro, em vigor desde 1917, os correlegionários de Rondon formularam e encaminharam em 1912 o texto aprovado como Lei 5.484, em 27 de junho de 1928, que atribuiu ao SPI a tarefa de executar a tutela de Estado sobre o *status* jurídico genérico de índio. Uma das características deste texto legal é que não continha definição que deixassem claros os critérios para que alguém fosse reconhecido na categoria “índio”, portanto matéria de intervenção governamental.

Assim foi que o SPI dos primeiros tempos pensava que era desnecessário se instalar no Nordeste do Brasil, ou mesmo no Sul, já que na primeira região avassalada pela presença portuguesa na invasão do território americano, já só havia *caboclos*; e no Sul, em breve, os índios deixariam de sê-lo, tornando-se trabalhadores nacionais. Inaugurou-se então o regime tutelar sobre os povos indígenas, marcado pelas mesmas ideias assimilacionistas de nosso arquivo colonial, em que os indígenas são categoria transitória pois uma vez expostos à “civilização”, a ela adeririam pelo puro efeito de imitação e pelas vantagens evidentes que havia em ser “civilizado”. *A pedagogia do exemplo* seria o bastante para a transformação. Por isso a ideia era reconhecer-lhes pequenas faixas como reservas de terras – as áreas do Mato Grosso do Sul demarcadas pelo

SPI são excelentes exemplo disso –, o básico para se sustentarem, não de acordo com seus reais modos de vida, mas sim com aquilo que se pretendia que fossem no futuro – pequenos produtores rurais ocupando o território brasileiro, isto é, *trabalhadores nacionais*. Acrescente-se a isso que já neste período pensava-se que as unidades de ação local do SPI (os *postos indígenas*) , pontos em que a administração indigenista pretendia agrupar mais de um povo indígena muitas vezes, deslocando-os de seus territórios então ocupados, deveriam ser autossuficientes: em suma, os indígenas deveriam pagar a conta de sua própria civilização.

O exercício infantilizante e cerceador da tutela destituía os indígenas, no plano da lei e, muitas vezes, da prática de uma cidadania completa, pensando-os como um coletivo transitório (os *índios*, e não os *Xavante*, os *Ticuna* etc.), ignorante dos modos de vida do Brasil e pretendia monopolizar as relações entre povos indígenas e quaisquer outros setores dos poderes públicos e da sociedade. Como toda relação de poder implica em suas próprias contradições, o exercício tutelar impôs aos seus executores o conhecimento da diversidade de situações históricas vividas pelos indígenas no país. A médio prazo, isso gerou as bases para o reconhecimento de um mosaico social heteróclito de povos que não caminha inexoravelmente para a assimilação plena na sociedade brasileira. Ainda que deixem de ser os indígenas do nosso arquivo colonial, continuam a sê-lo de outros modos: os modos de ser próprios destes povos, com tradições, línguas e relações históricas com o colonizador muito diferenciadas. Esse foi o ponto de partida para uma visão nova, mais generosa, e menos colonialista da questão indígena no Brasil.

Da tutela de Estado à sua superação nos textos legais

Ao longo dos anos 1950, a experiência pretérita da ação protecionista do SPI rondoniano somou-se à visão de jovens profissionais envolvidos com as questões de sua disciplina, a antropologia social e cultural, e com as grandes questões do mundo do pós-Guerra, dentre essas a consciência do teor nefasto das doutrinas racialistas sob a forma do holocausto, a crítica dos nacionalismos e dos colonialismos que transpassados do século XIX, marcaram o século XX, revelando-se nas descolonizações, nas ex-capitais de impérios europeus que tornar-se-iam, pouco a pouco, as grandes cidades multiculturais europeias e norte-americanas. Os jovens antropólogos Darcy Ribeiro, Eduardo Galvão e, posteriormente, Roberto Cardoso de Oliveira, etnólogos do SPI, viram surgir a *Declaração universal dos direitos do homem*, de dezembro de 1948,

assim como a criação e intensa atuação da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco), em tal cenário, promovendo pesquisas e iniciativas variadas.¹⁴

Deste novo quadro histórico redundaria a Convenção 107, de 26 de junho de 1957, da OIT, sobre a “Proteção de populações indígenas e tribais”, de cujo processo de discussão participou o SPI.¹⁵ O Brasil só a ratificaria nove anos após, pelo Decreto 58.824, de 14 de julho de 1966. Igual demora aconteceria, veremos, com a Convenção 169, que substituiu a de número 107. Durante os anos do governo “democrático” do (ex)ditador brasileiro Getúlio Vargas (1950-1954), Ribeiro, sobretudo, além de Galvão e Cardoso, junto a outros antropólogos, técnicos do SPI, como José Maria da Gama Malcher, ou médicos, como Noel Nutels, elaboraram uma nova visão, uma utopia, em que os povos indígenas poderiam ser o signo de sua própria diferença, num país que historicamente primou por construir sua imagem de unidade homogênea.¹⁶

14 Sobre a ação da Unesco de modo mais geral, cf. J. P. Macedo e Castro, *A invenção da juventude violenta. Análise da elaboração de uma política pública*, Rio de Janeiro, E-papers, 2009. Para a atuação no Brasil, em especial no tocante ao estudo da questão racial, cf. M. Chor Maio, “A história do Projeto Unesco: Estudos raciais e ciências sociais no Brasil”, Rio de Janeiro, Iuperj/Ucam, 1997, tese de doutorado.

15 Sobre a OIT e as regulações internacionais para os povos indígenas, cf. L. Rodríguez-Piñero, *Indigenous peoples, Postcolonialism, and international law, The ILO Regime (1919-1989)*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

16 José Maria da Gama Malcher foi um dos primeiros funcionários admitidos por meio de concurso público ao SPI durante os anos 1940. Nascido no estado do Pará, onde ocupou algumas de suas primeiras posições institucionais, foi sempre considerado um parâmetro de honestidade, dedicação e de descortino de novas possibilidades para o trabalho de proteção aos indígenas no Brasil, inserindo-se simultaneamente como continuador e inovador do “legado rondoniano”. Durante sua gestão como diretor do órgão, entre os anos 1950-1955, não apenas Darcy Ribeiro, já integrante do SPI desde 1947, mas também o então recém-formado e iniciante Roberto Cardoso de Oliveira (1954) e o primeiro antropólogo brasileiro a se doutorar no exterior, na Universidade de Columbia, Eduardo Galvão, tiveram importante atuação nas propostas de reconfiguração da política indigenista brasileira.

Noel Nutels (Ananyev, 1913 - Rio de Janeiro, 1973) foi um médico e indigenista judeu brasileiro, nascido na atual Ucrânia. Ainda menino, veio para o Brasil com os pais para morar em Recife, no estado de Pernambuco. Em 1938, formou-se pela Faculdade de Medicina do Recife e, no mesmo ano, naturalizou-se brasileiro. Em 1941, mudou-se para Botucatu, São Paulo, para trabalhar no Instituto Experimental de Agricultura. Foi o médico da primeira expedição Roncador-Xingu, em 1943. A partir desse primeiro contato com os índios, resolveu dedicar-se à defesa das populações indígenas e à erradicação das doenças oriundas do contato com o homem

Nesse momento do início dos anos 1950, esboçou-se para uns e sedimentou-se para outros a ideia de que as terras ocupadas pelos indígenas deveriam assegurar-lhes uma transformação social autogerida e paulatina, em harmonia com o seu modo de relacionamento com a natureza e na direção que julgassem oportuna. Disso surgiu a proposição e posterior criação de três parques indígenas, dos quais o mais conhecido nacional e internacionalmente é o do Xingu (hoje chamado Terra Indígena), criado administrativamente em 1961.¹⁷ Extensões de terras das proporções das do Parque do Xingu suscitaram inúmeras oposições, sobretudo das que se articulavam com a “indústria” de grilagem de terras na região do Centro-Oeste brasileiro. Por um lado, com a criação do Parque do Xingu montava-se o que durante muito tempo, e em parte ainda hoje, foi – e é – conhecido como a “vitrine” do indigenismo brasileiro, esse “mundo prístino” e “intocado pelo branco”, como foi sempre apresentado, onde os índios poderiam existir segundo um modo de vida que já não lhes era mais possível nas regiões de colonização mais antiga, correspondendo à imagem do índio primitivo, o verdadeiro índio, calcada na imaginação romântica.

Por outro lado, nesse mesmo período os povos indígenas do Nordeste lutavam arduamente para serem reconhecidos como indígenas, já que, no pêndulo das imagens dominantes no Brasil e no exterior do que sejam as populações indígenas das chamadas “Lowlands South America” (Terras Baixas da América do Sul), eles só poderiam ser os remanescentes dos verdadeiros índios: sem domínio de seus idiomas próprios, com a exceção dos Fulniô, acantonados em porções reduzidas de terras, em geral em regiões em que ao longo dos séculos nunca deixaram de ocupar, com sua cultura material bastante reduzida naquele momento, eram todavia objeto de grande discriminação e submetidos a intensa exploração de sua mão-de-obra. Suas lideranças reivindicavam desde a década de 1920 à administração tutelar do SPI o reconhecimento de sua condição de indígenas e de seu direito às suas terras, em movimento próprio e independente

branco. Em 1931, passou a ser médico do SPI, precursor da atual Funai e, em 1952, do Serviço Nacional de Tuberculose. Noel Nutels idealizou e dirigiu o Serviço de Unidades Sanitárias Aéreas (Susa), criado em 1957 pelo Ministério da Saúde, que levou os serviços de saúde pública ao interior da selva amazônica. De 1963 a 1964, Nutels dirigiu o SPI. Além de 50 trabalhos científicos publicados no Brasil e no exterior, lecionou em cursos e seminários, no SPI, na UnB e em diversas universidades nacionais e estrangeiras. Consultado em 4.12.2009 em http://pt.wikipedia.org/wiki/Noel_Nutels.

17 Para a constituição do Parque Indígena do Xingu, cf. M. L. Pires Menezes, *Parque Indígena do Xingu: A construção de um território estatal*, Campinas, Imesp/Unicamp, 1999.

do Estado ou de qualquer mediador não indígena.¹⁸ Esses líderes de comunidades empreenderam verdadeiras peregrinações em busca de reconhecimento de sua condição de indígenas, realizando viagens aos centros administrativos de suas regiões ou mesmo ao Rio de Janeiro, à época a capital federal do Brasil. Reivindicar a tutela foi, desta maneira, uma das vias pelas quais os povos indígenas, no médio prazo, acabaram por ultrapassá-la, garantindo-se o *status* jurídico que lhes era negado. Marcaram, assim, uma posição essencial nas lutas futuras pelo direito à terra, à assistência diferenciada em saúde e em educação.

As ideias que embasaram a demarcação xinguana, assim, não organizaram o conjunto da prática administrativa indigenista naquele momento: o SPI do final dos anos 1950 tornou-se espaço de barganhas políticas, sua presidência sendo alocada de acordo com a troca de apoio político por nomeação de cargos tão comum na vida republicana brasileira, numa forma de clientelismo e de enredamento social muito própria aos processos de formação de Estado em nosso país. O resultado foi uma escalada de corrupção e desmandos, com a participação de indigenistas até mesmo em massacres de indígenas. Em especial, a demarcação do Parque do Xingu não contou com a agência dos povos indígenas, tendo sido fruto de um movimento tipicamente tutelar, ainda que embasado nas discussões que ressoavam desde os trâmites para a elaboração da Convenção 107.

O SPI foi extinto em 1967, após os trabalhos de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), sendo sucedido pela Funai. Segundo o artigo 1º da Lei 5.371, de 5 de dezembro de 1967, a Funai foi instituída com o objetivo de exercer o monopólio do exercício tutelar, provendo os indígenas de todas as formas de ação de Estado necessárias, consoante as ideias de *proteção tutelar* às comunidades indígenas, inclusive às suas terras e ao seus ritmos culturais específicos, representando-as juridicamente. Mas em pouco tempo a Funai viu-se engajada, sob a ditadura militar pós Ato Institucional nº 5 (13 de dezembro de 1968), na cruenta expansão sobre a Amazônia e nos planos desenvolvimentistas de integração nacional, cujos impactos sobre os povos indígenas foram internacionalmente denunciados ao longo dos anos 1970 e 1980, somando-se a tantas outras iniquidades perpetradas em nome do futuro do Brasil. Shelton Davis¹⁹ apresen-

18 Cf. J. Pacheco de Oliveira, *A viagem da volta: Etnicidade, política e reelaboração cultural no Nordeste indígena*, 2. ed., Rio de Janeiro, Contra Capa, 2004.

19 S. H. Davis, *Vítimas do milagre*, Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

tou um retrato deste quadro, propiciando, juntamente com um amplo conjunto de atores, bases para uma movimentação de larga escala contra as ações desenvolvimentistas sobre os povos indígenas no mundo.

Todavia, no meio dessa conjuntura altamente adversa, um pouco para dar satisfação aos credores internacionais do “desenvolvimento brasileiro”, eles próprios constrangidos pelas organizações que lutavam em seus países pelos direitos indígenas, o regime militar brasileiro aprovou o *Estatuto do índio* (Lei 6001/1973) de teor assimilacionista e tutelar mas que, ainda assim, lançou as bases que permitiram a luta pelo direito às terras que ocupavam os povos indígenas, em meio à desenfreada corrida à Amazônia. O *Estatuto do índio* recuava de modo desfigurado muitas das ideias sobre as TIs presentes na gestão Malcher, mas pautando-se, ao fim e ao cabo pela perspectiva da *emancipar* os índios da tutela estatal, sem direitos especiais de nenhuma ordem, quando considerados plenamente *aculturados*. Note-se, mais uma vez, o foco exacerbado nos povos vivendo na Amazônia, e o crescente abandono de outros povos em outras regiões do país.²⁰

As pressões internacionais à época estavam balizadas pelas ideias de *anistia* e *direitos humanos*. A ação de movimentos internacionais de defesa dos direitos humanos e do meio ambiente sobre o *establishment* desenvolvimentista, notadamente sobre o Banco Mundial, repercutiu nos dispositivos financiadores da expansão governamental rumo à Amazônia, ameaçando cortar os recursos financeiros ao regime militar. Moldou-se aí um padrão de interação conflitiva entre Estado brasileiro, movimentos internacionais e agências multilaterais de financiamento que marcaria a década posterior. A Funai, controlada pelas agências de segurança nacional, e tendo à sua frente presidentes militares, abria, em certos momentos, campo à participação de outro conjunto de atores presentes ainda hoje à cena indigenista: os antropólogos formados em um novo modelo de formação acadêmica, criada nos anos 1960.

Muitos desses novos antropólogos vieram a criar e a instalar-se em ONGs destinadas ao exercício de formas de ação embasadas por supostos da antropologia social, muitos mantendo seu vínculo com as universidades, tanto por receberem salários como por recrutarem pessoal formado pelas mesmas para os projetos de pesquisa e intervenção social que mantiveram no que hoje se

20 Para uma análise importante das razões do surgimento do *Estatuto do índio* no Brasil, cf. J. Pacheco de Oliveira, “Contexto e horizonte ideológico: Reflexões sobre o Estatuto do índio”, in S. Coelho dos Santos (org), *As sociedades indígenas e o direito*, Florianópolis, Editora da UFSC, 1985.

chama de “terceiro setor”. As associações civis de defesa aos índios e outras ONGs surgidas em torno de 1978-1980 tinham perfis e tomaram rumos muito distintos. Algumas organizações ou iniciativas surgidas então já nesta época atuavam também no suporte à busca de alternativas de geração de renda em face de cenários regionais bastante complicados.²¹ Esboçava-se naquele momento o que viria a ser chamado em tempos mais recentes de *mercado de projetos*. Naquela quadra histórica, a composição de um espectro de financiadores para as *organizações de apoio* aos povos indígenas se deu mais sob a chave da *filantropia* e da *ajuda humanitária*, com forte presença das igrejas europeias de variadas confissões, suporte voltado à luta pelos direitos humanos, e dentre estes, em meio à onda avassaladora dos impactos dos empreendimentos desenvolvimentistas sobre os povos indígenas pelo mundo afora, em que o uso da categoria povos indígenas em contexto extra-americano se deu por movimentos complexos e por uma generalização construída também a partir de organismos multilaterais do e no sistema da Organização das Nações Unidas (ONU).²² A ideia de *cooperação técnica para o desenvolvimento* como ação que encampava o ideário do desenvolvimento sustentável ainda estava por surgir.

Em diversos contextos regionais, e sob a mediação das *organizações de apoio*, os povos indígenas foram assim adquirindo conhecimentos que desembocariam, simultaneamente, nos processos de organização de luta pela terra e na constituição de saberes mínimos necessários a conduzirem uma progressiva

21 Cf., para este momento específico dos anos 1970-1980, dentre outros, T. V. de Aquino, “Kaxinawá: De seringueiro caboclo a peão acreano”, Brasília, DAN/UnB, 1977, dissertação de mestrado; J. Pacheco de Oliveira, “O projeto Tikuna: Uma experiência de ação indigenista”, in J. Pacheco de Oliveira (org), *Sociedades indígenas e indigenismo no Brasil*, São Paulo, Marco Zero, 1987; M. M. Piedrafita Iglesias, “‘O astro luminoso’: Associação indígena e mobilização étnica entre os Kaxinawá do rio Jordão”, Rio de Janeiro, PPGAS/Museu nacional, 1993, dissertação de mestrado; I. Ferraz, “De ‘Gaviões’ à ‘Comunidade Parkatêjê’: Uma reflexão sobre processos de reorganização social”, Rio de Janeiro, PPGAS/Museu Nacional, 1998, tese de doutorado; R. F. T. de Almeida, *Do desenvolvimento comunitário à mobilização política: O Projeto Kayowá-Nãdeva como experiência antropológica*, Rio de Janeiro, Contra Capa, 2001. Na década de 1990, muitas dessas organizações tornaram-se executoras de políticas fundamentais no âmbito regional e local, consoante as simultâneas pautas de democratização da sociedade e de implantação de políticas neoliberais.

22 Sobre alguns aspectos importantes das movimentações no plano mundial em defesa dos direitos indígenas e o papel de um país-chave neste processo, cf. M. Barroso-Hoffmann, *Fronteiras étnicas, fronteiras de Estado e imaginação da nação: Um estudo sobre a cooperação internacional norueguesa junto aos povos indígenas*, Rio de Janeiro, E-papers, (no prelo).

libertação da mediação tutelar seja governamental ou não. Lançavam-se, nos cenários extra-locais, as bases de uma condução propriamente indígena de seus projetos de futuro.

Tal se alicerçava e reforçava em ações desenvolvidas em outras escalas, mas com repercussões importantes no cenário nacional. No âmbito latino-americano, a anteceder este momento, as críticas dos efeitos etnocidas das políticas desenvolvimentistas tiveram dois momentos de grande destaque e visibilidade mundial, com a autocrítica de igrejas e de intelectuais. O primeiro se deu na Reunião de Barbados, em 1971. O segundo foi aquele da Reunião de Peritos sobre Etnodesenvolvimento e Etnocídio na América Latina, promovida pela articulação entre Unesco e Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), em dezembro de 1981, em San José de Costa Rica. Tais reuniões foram eventos especiais na formulação de críticas ao *establishment* desenvolvimentista em escala global e nacional, e de propostas para um “desenvolvimento alternativo”, marcado por projetos de futuro próprios aos povos indígenas – o *etnodesenvolvimento*, proposta da qual o antropólogo mexicano Rodolfo Stavenhagen foi um dos principais formuladores.²³

Por outro lado, constituiu-se, em 1972, um aparelho eclesástico, o Cimi, dedicado a atuar em áreas indígenas consoante as propostas do Concílio Vaticano II e seus corolários latino-americanos (com desenvolvimentos missiológicos *stricto sensu* brasileiros), promovendo assembleias indígenas, dando campo a um tipo de associativismo panindígena que seria enfatizado, no plano retórico, como via privilegiada para a *autodeterminação indígena*. Esboça-se, assim, aquele que é o elemento a questionar mais fortemente as tradições de conhecimento de nosso arquivo colonial: se povos indígenas isolados reivindicaram sempre medidas do Estado e denunciaram iniquidades, a partir desse momento delineia-se no Brasil uma articulação entre povos distintos, e configura-se um movimento indígena, onde o porta-voz branco, tutor seja oficial ou não, deve ser ultrapassado, e dar curso à polifonia indígena em nosso país. Num primeiro momento, em especial nos anos 1970, foram sem dúvida indivíduos indígenas específicos que, tendo obtido suporte seja de organizações não-governamentais de apoio às lutas indígenas, seja de segmentos anti-hegemônicos da própria Funai, seja da Igreja através do Cimi, se projetaram no cenário nacional e internacional, articulando-se na primeira

23 Sobre estas questões, cf. M. Barroso-Hoffmann, *Fronteiras étnicas, fronteiras de Estado e imaginação da nação: Um estudo sobre a cooperação internacional norueguesa junto aos povos indígenas*, op. cit.

tentativa de um projeto panindígena com a criação da já mencionada UNI, cuja importância na movimentação pró-índio no processo constituinte ainda precisa ser melhor sopesada.

Estavam aí lançadas as bases da coalização de forças reunidas, na Assembleia Nacional Constituinte, num *lobby* “pró-índio”, com intensa participação indígena, vencedora de batalhas expressivas sob a forma final do texto constitucional de 1988.²⁴ Em seu Capítulo VIII, intitulado “Dos Índios” a Constituição de 1988, estabelece que:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, 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.[...]

Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.

O texto constitucional reconhece-lhes ainda, pelo artigo 210, o direito a uma educação diferenciada, todavia, não dá balizas a uma definição clara daqueles que devem ser considerados indígenas pela administração governamental para fins de reconhecimento de direitos, sendo o processo (social e administrativo) de (auto)identificação um dos grandes problemas das relações entre povos indígenas e Estados Nacionais. O novo Código Civil brasileiro (Lei 10.406, de 2001, sancionado em janeiro de 2002 e em vigor desde 2003) extirpou a questão da capacidade civil relativa e, após anos de tramitação, o Congresso Nacional brasileiro, ratificou, pelo Decreto Legislativo 143, de 20 de junho de 2002, a “Convenção sobre povos indígenas e tribais em países independentes”, também chamada Convenção 169 da OIT, em vigor no plano jurídico internacional desde 1991.

Apesar das inúmeras críticas sofridas em diversas instâncias, a Convenção 169 aporta vários avanços às lutas indígenas no caso brasileiro, sobretudo o direito das coletividades indígenas a se autodefinirem como tais. No Brasil, ainda há muito por ser feito, mas a possibilidade de definir-se como indígena, mediada pelo pertencimento a uma coletividade e a possibilidade de acionar o judiciário é em si algo quase revolucionário em matéria de autodeterminação, com repercussões importantes no que tange à educação indígena. É importante destacar o quanto a aprovação do texto constitucional deve também à

24 Para o texto da Constituição da República Federativa do Brasil, cf. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm.

alta visibilidade conferida à sua luta pelo movimento indígena no momento do processo constituinte.²⁵

Do mesmo modo, e na qualidade de texto programático altamente avançado para a realidade atual da maioria dos países integrantes da ONU, devemos estar atentos às formas como a *Declaração dos direitos dos povos indígenas*, aprovada em 13 de setembro de 2007, aos 22 anos de tramitação, será interpretada e utilizada em nosso país. Os diplomas internacionais em prol dos povos indígenas, ainda que contando com o Brasil dentre os signatários, muitas vezes têm sido nacionalmente interpretados por certos segmentos sociais como demonstrações da vontade de ultrapassar a “soberania” dos Estados Nacionais.²⁶

Porém, tais vitórias são muitas vezes precárias, na medida em que muitos dos direitos indígenas estão por serem regulamentados, pois o novo “Estatuto do índio” encontra-se parado no Congresso Nacional. O Legislativo brasileiro tem-se mostrado, nas últimas legislaturas, em tudo adverso aos indígenas, seja por extrema ignorância da maioria dos parlamentares, seja pela ação intensa de representantes anti-indígenas de estados das regiões Norte, Centro-Oeste e Sul do país, onde os interesses do agronegócio desejam avidamente as TIs, buscando introduzir alterações – quer no texto constitucional quer por meio de outros diplomas legais – para descaracterizar as conquistas de 1988 e aproveitar a brecha da inexistência de um novo estatuto.

Tal precariedade é sempre mais presente quando lidamos com a dimensão dos recursos minerais, energéticos ou florestais, genéticos ou culturais dos povos indígenas. Os interesses de exploração mineral são particularmente ativos e articulados, fazendo-se presentes em fóruns variados, muitas vezes sob a roupagem das boas intenções de que todo o discurso desenvolvimentista vem revestido. No início do ano de 2008, viram-se sinais da busca de fazer tramitar o projeto de Lei n. 1.610/96, que pretende regulamentar a exploração mineral em áreas indígenas: reduzir as TIs, a tentativa de reversão de demarcações como a da TI Raposa Serra do Sol, tem agora implicações muito mais amplas, assim como os condicionantes colocados no voto final do STF. Significa, dentre outras coisas, a tentativa de liberar terras à prospecção de minéri-

25 Cf. R. Verdum (org), *Povos Indígenas: Constituições e reformas políticas na América Latina, Brasília*, Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2009; L. Giraudó (ed), *Ciudadanía y derechos indígenas em América Latina: Poblaciones, estados y orden internacional*, Madri, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

26 Para um quadro abrangente e didático da questão dos direitos indígenas, cf. A. V. Araujo *et alii*, *Povos indígenas e as lei dos “brancos”: O direito à diferença*, Brasília/Rio de Janeiro, MEC/Sead/Museu Nacional/Laced, 2006.

os sem que os indígenas tenham qualquer interveniência sobre as mesmas. Áreas como a TI Yanomami estariam, em tal hipótese, na mira direta dos grupos de interesse ligados à extração mineral.

O associativismo indígena e suas formas no cenário pós-constituente

O mais importante, porém, está no que o texto constitucional tem significado no reconhecimento dos direitos dos indígenas e como horizonte de construção de outras práticas administrativas e, conseqüentemente, no respeito a esses povos, na construção de espaços políticos à sua necessária participação. Esses elementos foram essenciais à quebra da visão unitarista que defendia a necessidade da tutela, supondo-a como essencialmente protetora, propondo novos horizontes a pedaços ponderáveis do que chamei de arquivo colonial.

Como a Constituição estabeleceu o Ministério Público Federal (MPF) como instância de defesa dos povos indígenas contra o Estado, a efetiva atribuição de capacidade processual civil pelo texto constitucional de 1988 às comunidades indígenas e suas “organizações” (no que, para muitos, foi o “fim” da tutela) significou, como já dito, a proliferação, sobretudo na Amazônia, de organizações locais – associações, federações etc. –, e supralocais, congregando um grupo indígena específico, ou articulando diversos grupos de uma mesma região etc., com funções de representação política e jurídica. Muitas dessas OIs têm hoje vínculos e projeção internacionais, integrando um panorama heterogêneo e mal conhecido.

As já mencionadas Coiab e Apoinme, o Conselho Indígena de Roraima (CIR) (<http://www.cir.org.br/>), a Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (Foirn) (http://www.idbrasil.gov.br/noticias/News_Item.2004-04-01.3400) são quatro redes de organizações de âmbito regional muito distintas. Todas são frutos de modelos e parâmetros não indígenas de organização e associação, e na prática diferem profundamente das formas políticas localmente implementadas, próprias a cada povo. No entanto, essas organizações têm funções e formas de ação muito diferentes dos modelos verticalizados e “sindicalistas” de associativismo que o senso comum brasileiro tem em mente, e têm percorrido um árduo caminho de construir novas possibilidades de interlocução. A elas junta-se a participação indígena em legislativos (municipais, sobretudo) ao longo do país, e também nos executivos municipais: os vereadores e prefeitos indígenas já são hoje uma realidade bem mais frequente que no final dos anos 1990.

Assim, a quebra do monopólio da ação tutelar do Estado sobre os povos indígenas, até o início dos anos 1990 exercido pela Funai, deu-se em grande medida pela organização dos povos indígenas, o principal motor das transformações que vêm efetivamente ganhando solidez e sustentando a esperança de mudanças substanciais.

Mas houve também um conjunto de alterações na administração pública que devem ser consideradas. Com os Decretos presidenciais de 23, 24, 25 e 26, de 4 de fevereiro de 1991 (portanto, durante a Presidência de Fernando Collor de Mello), as tarefas relativas à saúde, educação, ao desenvolvimento rural e meio ambiente, exercidas com enorme precariedade – salvo exceções pontuais – pela Funai, foram atribuídas aos Ministérios da Saúde (MS), da Educação (MEC), do Meio Ambiente (MMA) e do hoje Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Em especial as consequências da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento-92 (Cnumad), realizada no Rio de Janeiro, conjuntura na qual o movimento indígena teve intensa atuação e em que se negociaram grandes projetos, como o Projeto Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7) (<http://www.mma.gov.br/ppg7/>), e lançaram-se as bases de discussão de seu subcomponente indígena, o Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL).²⁷

É verdade que tais políticas, alicerçadas na presença da cooperação técnica internacional para o desenvolvimento – em especial a alemã, pela presença essencial da agência de cooperação técnica alemã, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) – no aparelho de Estado brasileiro e entre as próprias organizações indígenas, restringiram-se em especial à Amazônia e atenderam à ambientalização dos conflitos e políticas sociais.²⁸ Isso significou um abandono relativo de áreas de grandes conflitos e enorme pressão fundiária, como o Mato Grosso do Sul ou o Nordeste. Mas as alterações

27 Sobre o surgimento do PPTAL, cf. R. C. Valente, “Acordos, projetos e programas: Uma abordagem antropológica das práticas e dos saberes administrativos da GTZ no Brasil”, Rio de Janeiro, PPGAS/Museu Nacional, 2007, tese de doutorado (disponível em http://www.ppgasmuseu.etc.br/museu/pages/doutorado_teses.html). Cf., também, L. L. Lima, “Cooperação e parceria no contexto de um projeto piloto: A experiência do PPTAL”, in A. C. de Souza Lima (org), *Gestar e gerir. Estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*, Rio de Janeiro, Relume Dumará/Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ, 2002.

28 Para a ideia de ambientalização dos conflitos, cf. J. S. Leite Lopes (org), *A ambientalização dos conflitos sociais; Participação e controle público da poluição industrial*, Rio de Janeiro, Relume Dumará, 2004.

trazidas pela implementação dessas novas políticas acabaram por gerar, juntamente com as demandas das organizações indígenas, o imperativo da participação indígena em diferentes instâncias e em outras políticas. É importante não esquecer que a maioria das revisões constitucionais realizadas em países da América Latina foram seguidas por pesados programas de reajuste estrutural idealizados a partir de instituições financeiras multilaterais presididas pela visão neoliberal do funcionamento do aparelho de Estado e suas formas de intervenção. Na verdade uma coisa e outra não correram, jamais, separadas.

Assim, foi durante as gestões de Fernando Henrique Cardoso na presidência do país (1994-2002) que estas ações extra-Funai adquiriram contornos próximos à organicidade de políticas. Cada uma delas tem, no entanto, trajetórias muito distintas e impactaram de modo muito diferenciado os povos indígenas no país. Em geral, tais políticas chegaram a um mesmo povo de maneira dissonante e conflituosa entre si, gerando aquilo que muitos defensores da Funai chamam de “divisão” dos índios, um “acirramento de faccionalismos”, confundindo os efeitos de sua má implementação com os contornos de um novo modelo. Para outros ainda, em geral defensores de ações indigenistas de matiz tutelar, a diversidade de culturas, histórias e padrões sociais (muitas vezes, em casos de proximidade física as rivalidades e os preconceitos sedimentados no tempo) inviabilizariam a construção de organizações panindígenas ou mesmo de âmbito regional mais amplo, o que colocaria como inevitável a mediação não indígena.

Os governos Fernando Henrique Cardoso deram mostras de procurar seguir as coordenadas constitucionais, e de um ensaio de reconhecimento dos direitos culturais coletivos dos povos indígenas quanto a diferentes aspectos de sua vida social, bem como de sua capacidade civil plena. O que poderia ter se transformado nas bases de um planejamento de Estado etnicamente informado e de uma execução regionalizada sob o duplo controle dos povos indígenas e de dispositivos federais ficou muito aquém do possível, sem ganhar institucionalidade e, como lamentavelmente temos visto, sendo de fácil reversão. É importante frisar que, sob o jogo democrático, as pressões anti-indígenas nunca deixaram neste período todo de ser intensas.

Mesmo o fato altamente positivo de que, ao longo do período Fernando Henrique Cardoso, algumas OIs e as muitas ONGs indigenistas de mediadores adquiriram progressivamente maior participação em ações de implementação de políticas é uma faca de dois gumes: passaram a ser executoras de políticas de governo, muito mais do que exercendo o papel de crítica e de proposição de políticas, e de correções ao seu exercício. Antes que participar politicamente, transformaram-se em responsáveis técnicas por processos bu-

rocráticos de ações de Estado. Mais importante ainda, houve pouca ou nenhuma preparação dos quadros indígenas que assumiram posições de *participação* em tais atividades, deixando-os mais uma vez, em parte, à mercê de uma cadeia de mediadores governamentais e não-governamentais. Esta progressiva mudança foi perpassada, porém, por numerosos conflitos.

Todavia, é importante ressaltar que na crítica que muitos fazem à suposta “burocratização” das OIs deixa-se de lado o quanto de aprendizado muitas delas obtiveram ao longo deste período: mesmo se não foram atingidos patamares ideais de organização e transmissão de capacidades pelos agentes de governo aos integrantes de OIs e a presença de ONGs foi fato essencial, os povos indígenas não deixaram de colher importantes frutos nos mais variados planos, em especial o da lenta libertação das formas tutelares de poder de Estado. O que se engendrou em séculos de colonização, e quase um século de ação de um Estado republicano, não poderia ser revertido, seja por indígenas ou não indígenas, da noite para o dia. Nunca é demais lembrar: o Brasil é um país historicamente escravista, onde formas de compulsão extraeconômica ao trabalho vigem até hoje, e erigiu-se enquanto Estado Nacional sobre o genocídio e o etnocídio de povos indígenas sem conta.

Na quase década de governos Fernando Henrique Cardoso, o mundo do indigenismo viu-se, pois, em aparência e momentaneamente modificado. Novos atores, novas linhas de força e novas configurações de poder, “novos cenários” regionais viram-se reforçados (sobretudo os amazônicos) ou enfatizados. As antigas redes de poder emanadas do órgão indigenista foram confrontadas com as dificuldades de reprodução colocadas pela parcial reforma da administração pública (ou do “Estado”, como foi chamada inadequadamente) que impediu concursos, propôs novas morfologias organizacionais, fez entrar em cena outras redes regionais e internacionais, e sobretudo fez dos indígenas protagonistas de numerosas ações.

João Pacheco de Oliveira já apontou que a explosão em número das OIs durante os anos 1990 marcou uma virada significativa nos caminhos trilhados, a partir daí, com relação às décadas anteriores. Da marca própria ao debate em torno da construção de uma pauta sobre direitos humanos e de construção de um movimento indígena no plano internacional, passou-se, como vimos, à progressiva ambientalização desse debate como vetor prioritário de globalização de ativismos, a postura crítica cedendo lugar progressivamente a debates “técnicos”.²⁹

29 J. Pacheco de Oliveira, “Políticas indígenas contemporâneas na Amazônia Brasileira: Territórios, modos de dominação e iniciativas indígenas”, in M. A. D’Incao, *O*

Refletindo sobre o fenômeno e a atuação das organizações indígenas, Bruce Albert menciona o que seria a mudança do que chama de *etnicidade política* para uma *etnicidade de resultados* como característica desta fase de proliferação de organizações. As OIs teriam seguido a mudança mais geral de ênfase da inter-relação crítica do Estado na luta por direitos territoriais, passando para um diálogo pulverizado com uma plethora de atores nacionais e globais pertencentes às agências de fomento e cooperação governamentais ou não. Tais agências passaram a doar recursos para os povos indígenas mediante a forma contratual dos projetos. Albert usou a expressão mercado dos projetos para designar uma peça essencial das “novas políticas descentralizadas de desenvolvimento”.³⁰ Se percebemos o conjunto de possibilidades surgidas nos últimos anos e um certo redirecionamento das ações governamentais a expressão *mercado de projetos*, que “pegou” no mundo do (etno)desenvolvimento e do indigenismo, com aderentes e detratores, merecia ser menos jornalística e mais analiticamente repensada, talvez para de fato adquirir a dimensão de uma noção explicativa ou mesmo a de um conceito e não meramente uma forma de denunciar a fragmentação das ações de governo. Para aqueles que perscrutaram os exercícios tutelares é sempre motivo de cautela pensar em como criar instâncias de interlocução onde se “centralize” – sem que uma agência ou um ator monopolize o cenário – os debates e a condução das políticas indigenistas.

Assim, se o advento das organizações indígenas tem sido aprioristicamente tratado como um avanço, é fundamental não esquecermos que, sem um quadro institucional compatível, esse avanço pode significar a subsunção a relações clientelísticas agora não mais com a Funai, ou mediadas por aqueles que Gersem Baniwa chama de *líderes carismáticos*, mas sim por novos segmentos profissionalizados em direta relação com instâncias executoras de políticas setorializadas (educação, saúde, meio ambiente etc.) e suas organizações, por vezes muito voltadas para demandas mais de seus setores profissionais que

Brasil não é mais aquele. Mudanças sociais após a redemocratização, São Paulo, Cortez, 2001; idem, “Cidadania e globalização: Povos indígenas e agências multilaterais”, in A. C. de Souza Lima e M. Barroso-Hoffmann (orgs), *Além da tutela. Bases para uma nova política indigenista III*, Rio de Janeiro, Contra Capa/Laced/Museu Nacional, 2002.

30 B. Albert, “Associações indígenas e desenvolvimento sustentável na Amazônia brasileira”, in C. A. Ricardo (ed), *Povos indígenas no Brasil, 1996-2000*, São Paulo, ISA, 2000. Antes de tudo seria importante indagar o que exatamente Albert, pouco afeito à temática étnica, entende por etnicidade.

para um movimento político onde os direitos diferenciados e a cidadania indígena estejam em jogo.³¹

A importante meta da *participação indígena* e o tão propalado protagonismo indígena mostraram-se apenas relativamente atingidos, mas sem sombra de dúvidas descortinou-se uma gama de possibilidades e conhecimentos até então nunca antevista. Tal mudança confrontou-se com a ignorância mais geral por parte dos gestores governamentais acerca da situação indígena no país. Essa ignorância é fato arraigado em nossa população pela sistemática ausência de informação sobre os povos indígenas desde nossos livros escolares até mesmo aos cursos de graduação em história e ciências sociais, e pela inexistência de processos de formação de gestores capacitados a conhecê-los e com eles interagir. Isto para não falar no desastre que são as intervenções da mídia escrita e audiovisual.

Rever as variadas tendências que afetaram as novas políticas ensaiadas face à dimensão estagnada da agência indigenista no período, só nos pode levar à conclusão de que os avanços obtidos foram imensos. É, no entanto, importante confrontá-las ao pano de fundo das alterações mais amplas do aparelho administrativo brasileiro. Esta reflexão é uma condição necessária para que surjam propostas lúcidas, consistentes e organicamente articuladas, referidas aos horizontes de crescente participação dos povos indígenas na formulação e avaliação de políticas, e não meramente em participações subalternas em sua implementação. Refletir nestes termos é essencial para o exercício pleno do controle social pelos povos indígenas sobre as políticas indigenistas que lhes são apresentadas, conseqüentemente para ter maior poder de negociação, conhecimento e redução da assimetria social entre indígenas e não indígenas na esfera pública.

A participação indígena no contexto dos governos Lula

A entrada do governo de Luis Inácio Lula da Silva trouxe inúmeras expectativas expressas na maciça adesão eleitoral dos indígenas ao presidente eleito em 2002. Mas já no primeiro ano do governo as frustrações eram grandes. Num plano político mais abrangente, o primeiro governo Lula (2003-2006), no entanto, estabeleceu pouca ou nenhuma interlocução efetiva com os povos indígenas e suas organizações, com as suas demandas, expectativas e proposições no tocante a temas como terra, saúde e educação, dentre outros. Um dos principais temas da pauta do movimento indígena foi longamente evitado: a criação de um

31 Cf. G. J. dos S. Baniwa, op. cit.

conselho propositor e deliberativo para as políticas indigenistas, paritário entre Estado e organizações indígenas, com participação da sociedade civil organizada e do MPF. Tal conselho foi concebido e pactuado a partir do seminário *Bases para uma nova política indigenista II*, ocorrido em dezembro de 2002, nas dependências do Museu Nacional, com a presença de representantes indígenas de todo o país, realizado pela Coiab e pela Apoinme, e amplo apoio logístico da GTZ. Nele estiveram presentes os integrantes da equipe de transição do governo Lula, responsáveis por política indigenista – Márcio Meira (atual presidente Funai), Gilney Vianna e Adriana Mariz.³²

A ideia de um conselho dessa natureza, sedimentada durante a reunião do *Fórum social mundial* de 2003, foi proposta aos diversos setores de governo (à própria Funai, ao Ministério da Justiça, à Casa Civil etc.) e insistentemente apresentada por uma ampla articulação de atores indígenas e pró-indígenas, que resultaria na organização do *Fórum em defesa dos direitos indígenas*, tendo sido barrada por setores específicos, em momentos de tramitação bastante avançada. A dispersão das políticas indigenistas, saudável pela quebra da tutela, gerou grande estilhaçamento de ações, por total falta de coordenação, quando não por concorrência entre elas. A escolha do antropólogo Mércio Gomes, que ocupou a presidência da Funai de setembro de 2003 a março de 2007, em seguida à demissão de Eduardo Almeida (fevereiro a agosto de 2003), primeiro presidente da Funai no governo Lula, representou a vitória das alianças interpartidárias contra os compromissos assumidos pelo PT e por Lula ao longo da campanha junto aos povos indígenas. Acarretou no retorno de perspectivas pró-tutelares, com direito inclusive a comemorações efusivas de 30 anos do caduco e inconstitucional *Estatuto do índio* (Lei 6.001/1973), e na total quebra de diálogo com o movimento indígena.

Do mesmo modo que o compromisso de homologação da demarcação da TI Raposa Serra do Sol só se efetivou em 2005, a demanda pelo conselho só se viu satisfeita em abril do presente ano. Sua criação ainda está por acontecer. De fato, foi criada uma Comissão Nacional de Política Indigenista, instalada em 19 de abril de 2007, após pesadas reivindicações, no bojo das ações do *Acampamento terra livre*, parte das movimentações do chamado *Abril indígena*, mês de intensa mobilização anual há mais de sete anos dos povos indígenas em torno da data de celebração do *Dia do índio*, em 19 de abril.³³

32 Cf. em http://www.laced.etc.br/seminarios_02.htm os diagnósticos e resultados propositivos do seminário.

33 Cf. <http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=2447>. Consultada em 4.12.2009.

Em 15 de abril de 2008, o ministro da Justiça Tarso Genro encaminhou à Presidência da República o projeto de lei de criação do *conselho* tão intensamente demandada ao longo de todo o período após a eleição de Lula, o que se transformou no Projeto de Lei n. 3.571/08.³⁴ Contudo, até o final de 2009, o projeto não fora aprovado.

Além da mobilização indígena, uma das grandes alterações que permitiu uma guinada no sentido de outro padrão de relacionamento no segundo governo Lula foi a escolha para a presidência do órgão, do já acima mencionado antropólogo Márcio Meira. Meira tem procurado retomar a busca de resolução dos problemas fundiários indígenas, sobretudo os fora da Amazônia, bem como esboçar uma articulação com os órgãos de outros ministérios encarregados de políticas indigenistas. A tentativa é de redefinir o papel da Funai, consoante a diretriz mais geral dos governos de Lula de fortalecimento de áreas específicas da administração pública, suportada pela estabilização financeira que colocou, com grande alarde da imprensa, o Brasil dentre as potências econômicas emergentes. Assim, o jornal *O Globo*, noticiou em 29 de dezembro de 2009 (em sua primeira página e em matéria na página 4) que o presidente Lula autorizou a contratação de 3.185 novos funcionários para a Funai, o que significa um aumento de 130% do quadro de pessoal presente, com concursos iniciando-se já em 2010. Tal notícia surgiu em decorrência da assinatura em 28 de dezembro de 2009, do decreto n. 7.056 que propõe um projeto de reestruturação da Funai.³⁵

Não à toa a administração Meira sofreu ataques na imprensa, como se décadas de desmandos e de funcionamento tutelar pudessem ser rapidamente revertidas, como se um concerto entre diferentes políticas pudesse emergir sem instrumentos de intermediação. Do mesmo modo, e como todas, em parte, a administração Meira divide os povos indígenas eles próprios articulados de

34 Para a íntegra da proposta e a exposição de motivos que a acompanha, cf. <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/575650.pdf>. Algumas informações podem ser obtidas também em <http://www.direito2.com.br/acam/2008/jul/25/projeto-cria-conselho-nacional-de-politica-indigenista>, páginas consultadas em 4.12.2009. Em <http://www.coiab.com.br/coiab.php?dest=show&back=index&id=354&tipo=E>, consultada em 4.12.2009, encontramos e íntegra do documento final do *VI Acampamento terra livre*, de maio de 2009, no qual diversos pontos favoráveis e críticos à ação estatal estão devidamente localizados.

35 Para a íntegra do decreto ver o *Diário Oficial da União*, Seção 1, n. 248, terça-feira, 29 de dezembro de 2009, pp. 2-7 disponível em <http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?data=29/12/2009&jornal=1&pagina=2&totalArquivos=80>, consultado em 14/03/2010.

modo muito diferenciado com segmentos da administração pública, das ONGs etc. Mas estamos longe ainda da aquisição de capacidades e meios operacionais a políticas indigenistas consequentes.

Tais perspectivas correm em paralelo aos grandes planos de crescimento econômico do país, com todo o aparato do desenvolvimento (sem o qualificativo sustentável) em ação. As metas e projetos que organizam esse *raid* desenvolvimentista de cunho neonacionalista em sua retórica estão enfeixados em torno do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).³⁶ Obras como hidrelétricas, estradas, portos e outras intervenções de grande porte, muitas incidindo em terras indígenas, estão sendo justificadas sem qualquer debate ou negociação, sob o signo da oferta de empregos às classes populares e das possibilidades de crescimento que venham a mitigar as grandes desigualdades sociais existentes no país. A Funai vem sendo desconsiderada e aprovações vêm sendo negociadas em esferas supra-ministeriais, pondo em suspenso toda a retórica da parceria ou as implicações da adesão à Convenção 169, que determina a consulta prévia e informada aos povos indígenas nestas e em outras situações. A resistência indígena tem sido grande, e aqui a oportunidade de uma retomada de rumos políticos que se somem à aquisição importantíssima de capacidades técnicas singularmente tem-se feito mais expressiva.

As movimentações já apontadas como Abril indígena sob a coordenação atual da Apib têm sido os meios mais eficazes de reunião de forças no sentido de dialogar com os segmentos superiores do governo de Lula.³⁷ Mas é também aqui que, mais uma vez, (neo)liberais, (neo)nacionalistas, empresários de diversos matizes unem-se e com facilidade parecem formar opinião com o suporte da grande mídia: afinal porque 0,4 % dos habitantes do país, esses indígenas “privilegiados” diante de tanta pobreza, podem ter o direito de impedir o progresso que levará à redenção de grandes majorias numéricas (e ao aumento dos lucros dos que sempre lucraram e continuarão lucrando)? Contudo, essa formulação, facilmente contestável para os especialistas e (raros) conhecedores dos vários aspectos da questão indígena, tem ampla aceitação popular no momento.

36 Cf. <http://www.brasil.gov.br/pac/>.

37 Como fruto do fato de que o governo brasileiro assumiu em 1945 o dia 19 de abril, data proposta pelo indigenismo interamericano, para comemoração do “Dia do índio”, mantendo-se a mesma data desde então no calendário cívico brasileiro, o movimento indígena assenhoreou-se da efeméride (tradicionalmente folclorizada) como momento importante de protesto político.

Ônus e Bônus

O que os últimos 21 anos nos mostram é que se podemos reconhecer sem dificuldades que o modelo tutelar instituinte do SPI e da Funai, e um dos grandes escaninhos do nosso arquivo colonial na entrada do século XX e num regime republicano, encontrou seu fim legalmente com a Constituição de 1988 e seus desdobramentos, não podemos nos orgulhar de ter gerado, desde então, alternativas consistentes no plano de políticas governamentais integradas. Reconhecer o “fim jurídico” da tutela da União não basta: não acabaram de fato as formas tutelares de poder, de moralidades e de interação; aos menos no âmbito da administração pública – em especial no do Legislativo e do Judiciário – os povos indígenas continuam sendo a parte menor na consciência dos políticos e no senso comum brasileiro. Porém, como todo Estado (e aí incluídos tanto os aspectos da administração pública estatal, quanto o dos legisladores e gestores da administração governamental que “pensam” a coletividade de uma comunidade política imaginada como nacional), também os avanços do movimento indígena são contraditórios, segmentados e incoerentes, sobretudo no tocante à aquisição de capacidades, de experiências de elaboração e gestão de projetos seja para superação de impasses tópicos, seja aqueles que apontam para um futuro de médio longo prazo, como a formação de intelectuais e profissionais indígenas, que pensem e atuem no movimento, foram muitos e contaram com aliados e iniciativas importantes.

Dois exemplos disso são os Projetos Demonstrativos para os Povos Indígenas (PDPI), desenvolvidos no MMA, a ação da Carteira Indígena, programa do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) em parceria com o MMA, cujas atuações e repercussões merecem ser melhor documentadas e refletidas.³⁸ Podemos ainda arrolar a entrada de uma outra agência, o Ministério da Cultura (Minc) que trouxe a presença da “cultura” para a esfera da administração pública de uma maneira até então intocada. Haveria muito a ser dito de positivo e negativo também sobre as ações em educação e saúde. Em todos eles o administrar por projetos a que se concorre por editais estiveram presentes, desautomatizando redes e recolocando problemas. Deveríamos indagar, em todos esses e outros casos sobre as práticas da gestão governamental por projetos juntos aos povos indígenas, as lições aprendidas e propostas para o futuro, dentro de qua-

38 Para apresentações oficiais do PDPI, cf. <http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJD0E56FE7ITEMID8368F95A11F7469A938D7DE6DDDB88050PTBRNN.htm>, e sobre a Carteira Indígena, cf. <http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/carteira-indigena>, consultadas em 4.12.2009.

dros mais abrangentes de reflexão onde um saudável vento utópico deve vir se somar ao que se apresenta como as figuras dominantes do presente.

Se comparamos o momento atual com as metas que o Brasil se comprometeu a honrar ratificando a Convenção 169 da OIT, há muito por ser concebido, discutido e exercitado no plano do diálogo inter(socio)cultural. Mas não podemos deixar de registrar que por mais que se apontem imperfeições nos anos da gestão da Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva, realizaram-se conferências nacionais de saúde indígena, uma primeira conferência nacional de educação indígena, em novembro de 2009, e a Funai realizou uma conferência nacional de política indigenista (ainda que sob seu controle estrito e com resultados que reforcem a necessidade de suas existência sem questionar a fundo seu modelo organizacional), a ação do MPF contribuiu fortemente para a expressão da vontade política dos povos indígenas, com repercussões que se colocam para além de intervenções pontuais. É indiscutível o quanto estamos longe da ditadura militar e dos aspectos mais cruentos da tutela.³⁹

Há muito por ser avaliado de maneira mais distanciada sobre estas experiências esboçadas na área da saúde e da educação, da regularização fundiária, do direito, da antropologia e do “desenvolvimentismo”, termo que uso aqui para designar, provocativamente, as intervenções voltadas à melhoria do nível de vida das populações indígenas, entendido sobretudo como crescimento econômico. Mas o complexo cenário atual, precariamente esboçado ao longo do texto, só é desanimador se acreditarmos em demasia nas propostas prévias à colocação em prática de ações que efetivassem os dispositivos constitucionais, e que um país colonial e de regime escravista fosse capaz de superar em 21 o que se construiu em mais de 500 anos. Isso é no mínimo muito fantasioso, mas antes de tudo desconhece que se as raízes deitadas nos avanços ocorridos não geraram bases institucionais sólidas para que os povos indígenas fossem interlocutores legítimos de numerosas instâncias do Estado brasileiro, permitiram muitas outras invenções de futuros e toda uma dinâmica que se reflete numa nova geração de indígenas e põe em questão os próprios parâmetros antropológicos usados para pensá-los e avaliá-los. Na verdade, os povos indígenas têm-se feito sempre presentes no cenário político nacional, em que pese os contextos de violência exacerbada como em regiões do Nordeste, do Mato Grosso do Sul e em outros pontos do país.

39 Cf. J. Pacheco de Oliveira, “Sem a tutela, uma nova moldura para a nação”, in R. G. Oliven, M. Ridenti & G. Marçal Brandão (orgs), *A Constituição de 1988 na vida brasileira*, São Paulo, Hucitec/Anpocs, 2008.

Muitos se perguntaram e perguntam – em meio aos arruobos desenvolvimentistas – se o Brasil, por meio de seu governo, mas com larga aceitação popular, está entrando em mais uma era de obscurantismo unitarista, preocupado em se tornar, à luz de “nossas tradições”, plenamente civilizado e desenvolvido, de modo a que no plano de uma imaginação social paranoica, se veja livre da fantasia de se fragmentar em unidades soberanas. Soberania é algo que os povos indígenas nunca reivindicaram para suas terras, mas que nossos militares insistem em afirmar como perigo. O essencial me parece é perceber o que as mudanças ensejadas desde o movimento indígena, ainda que estejam longe do alardeado, significam conquistas que paulatinamente vão mudando as feições da relação dos povos indígenas com o espaço público brasileiro. Como afirma Gersem Baniwa:

A crescente participação política dos povos indígenas nos últimos anos, embora não tenha sido suficiente para eliminar a prática tutelar e paternalista do Estado brasileiro em relação aos povos indígenas – ainda presente em alguns órgãos do governo – tem se diversificado e dinamizado essa relação, propiciando o surgimento de programas e projetos governamentais inovadores.⁴⁰

Aos poucos, e pelo esforço dos próprios indígenas, sem dúvida com o suporte de aliados vários, ainda que de forma tensa e sempre sujeita a retrocessos ou ao cinismo da negociação política de largo espectro, mudam as imagens que norteiam as práticas públicas no Brasil. Tais imagens, que chamo de *unitaristas*, vivem em paralelo com imagens dos indígenas altamente distintas da vida atual da maioria desses povos, que hoje lutam, dentre inúmeras outras coisas, por acessar o ensino superior, obter conhecimentos que lhes permitam navegar em suas próprias águas com autonomia, mantendo o que de suas tradições culturais parecer-lhes adequado e substancial. Sem esse aporte de novos conhecimentos no quadro atual, as organizações indígenas não poderiam prescindir de mediadores não indígenas. Alianças sim! Sumissão não! Esta apreça ser a ideia força.

É, pois, preciso afastar de vez a imagem do “índio dos cronistas e viajantes”, um ser eternamente fora da história, signo por excelência do exotismo dos trópicos americanos, puro, parado num tempo estagnado, intocado pela colonização com a qual só convive no plano dos mitos, frequentador das imagens divulgadas do Brasil no exterior na sua versão ambientalista. Mantendo-se esta imagem, e vendo-se sempre em algum lugar um “índio profundo” inconquistado, o verdadeiro índio, que precisa ser protegido, salvo,

40 G. J. dos S. Baniwa, op. cit., p. 79.

que necessita de mediadores não indígenas para se fazer representar é sempre possível acionar a “retórica do resgate”, pondo em ação formas reelaboradas do passado colonial brasileiro, solucionando dúvidas e angústias quanto a futuros que não estão esboçados.

O que precisamos é de condições político-morais para um diálogo que crie uma comunidade de argumentação intercultural, construído desde as escalas local e regional, em suma enfrentando as forças antagonicas de municípios e estados, diálogo este baseado num conjunto de princípios e direitos partícipes de um projeto nacional rumo a um outro desenho de coletividade brasileira, de outra forma de Estado nacional, enfim na direção da justiça social, tendo como ponto de partida o respeito à diferença de projetos de futuro. Sem isso não há o que planejar: arriscamo-nos sob as novas vestes da década (*sustentabilidade, parceria, participação, capacitação* etc.) a repetirmos o pior da tutela e do clientelismo de Estado, reeditando prateleiras inteiras de nosso arquivo fantasmagórico.

Assim, segundo levantamento do próprio movimento indígena, são mais de 30 postos em conselhos ou instâncias do governo federal que hoje são efetivamente ocupados por representantes indígenas indicados por organizações. Isso sem consideramos as posições em contextos estaduais e municipais, bem como a presença nos legislativos municipais. Falta-lhes, aos representantes e às suas organizações, condições de sinergia e articulação, espaços para a construção de ideias comuns fruto daquilo que os aproxima em detrimento daquilo que os separa. É preciso pois ultrapassar os impedimentos a uma articulação indígena forte que são colocados, a começar, pelas dimensões continentais do Brasil.

Estamos longe ainda – mas muito menos – de termos plenamente delineadas as bases ideais desse diálogo entre indígenas e não indígenas, em que pese a existência de sinais de transformação, e por mais que o momento presente seja duvidoso ao cético, desanimador ao deprimido e ilusório ao otimista. Não devemos esquecer, porém, o quão pior os tempos já foram em algumas partes do Brasil para os índios, e em quantas partes ainda assim são. Mas imaginar que se pode ainda classificar os povos indígenas na atualidade com os mesmos estereótipos que conservaram seu papel subalterno na sociedade brasileira é, no mínimo, ignorância. Como destaca Baniwa,

[...] não são somente as lideranças indígenas que precisam estar capacitadas para trabalhar com o mundo dos brancos, os brancos também devem estar aptos a trabalhar com os povos indígenas. Só assim a ideia de interculturalidade será praticada e vivida, o que é essencial para que o Brasil seja verdadeiramente democrático e pluriétnico.⁴¹

41 G. J. dos S. Baniwa, op. cit., p. 70.

Uma nova utopia para uma política indigenista adequada ao Brasil contemporâneo deve ter como ponto de partida, por um lado, que seja coconstruída, sem porta-vozes, sem “reservas indígenas” ou *ghettos*. Por outro, o movimento indígena precisa enfrentar o que é hoje um de seus principais desafios:

[...] garantir a capacitação dos membros do movimento, das organizações e das comunidades indígenas para superar as deficiências técnicas e políticas na condução das lutas em defesa dos direitos indígenas, diante de uma sociedade cada vez mais complexa, tecnocrática e cientificista. Para além disso, como garantir uma educação ou formação política e técnica para os índios de uma maneira geral, necessária para que eles ampliem suas capacidades de compreensão e de interação com o complexo mundo branco? Uma das iniciativas propostas pelos povos indígenas é a construção e implementação de uma escola de formação política do movimento indígena, vinculada às suas necessidades e demandas atuais e aos seus históricos projetos sociais e étnicos. O sistema escolar, em todos os seus níveis, presentes ou não nas comunidades indígenas, precisa ser apropriado e direcionado para servir aos projetos coletivos de vida de cada povo indígena.

Por fim, o grande desafio dos povos indígenas é como garantir definitivamente e em determinadas condições sociojurídicas ou de cidadania o seu espaço na coletividade juridicamente definida como brasileira na contemporaneidade, sem abrir mão do que lhes é próprio: os valores, as tradições, os conhecimentos e seus modos de ser sempre em mudança e transformação.⁴²

42 G. J. dos S. Baniwa, op. cit., p. 85