

Programas regionais para uma nova política indigenista

Márcio Santilli

Vivemos um momento extremamente difícil no que se refere à política indigenista do país, o que tem preocupado tanto as lideranças das comunidades e entidades que atuam nessa área quanto os funcionários da FUNAI e de outros órgãos públicos. Essa situação decorre da profunda crise vivida pelo Estado brasileiro. Falarei um pouco sobre ela, para que se possa entender em que contexto são discutidas as alternativas para a política indigenista no Brasil.

Ao longo da história brasileira, nunca tivemos uma crise de Estado tão profunda quanto a que vivemos atualmente. Nossos avós contam histórias muito dramáticas sobre os anos que antecederam o fim daquilo que chamamos de República Velha e a chegada de Getúlio Vargas ao poder. Houve nesse momento uma grande crise, é verdade, mas o aparelho estatal era muito diferente do que temos hoje. A partir daí, o Estado cresceu e se multiplicou em órgãos, autarquias e empresas públicas. A natureza do Estado brasileiro atual dá margem a uma situação muito mais dolorosa e com o poder de afetar muito mais profundamente a sociedade, em geral, e os índios e as minorias, em particular.

Embora a crise afete o Estado brasileiro como um todo, não afeta suas partes de maneira igual: algumas sentem seu peso mais duramente; outras, com menor nível de impacto, preocupação, tensão e consequências para a população. Segundo Carlos Marés, o Estado tem perdido seus instrumentos de realização política e vem se tornando cada vez mais repressivo, autoritário e opressor dos direitos coletivos. A crise traz elementos interessantes para pensar essa afirmação, uma vez que atinge de forma distinta os diferentes segmentos do Estado.

Quando falamos de um órgão do governo federal relacionado a políticas de interesse dos setores dominantes da sociedade, existe crise, mas sua solução é mais fácil. Veja-se o caso da política mineral. O governo privatizou a Vale do Rio Doce e outras empresas e propôs uma reforma

do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), a agência encarregada da mineração. Essa reforma acontecerá sem grandes traumas, pois o setor diretamente interessado no DNPM e na política pública que representa vai muito bem: ele cresceu nesse processo, adquiriu as empresas privatizadas e pode exercer sua influência sobre o Estado na condução das políticas que o interessam sem precisar do aparato fornecido pelo DNPM. O mesmo vale para agências como a Anatel e similares, que regulam setores que de certa forma “andam com as próprias pernas”.

Quando pensamos essa crise em sua relação com as áreas sociais, os interesses e necessidades da população pobre, das pessoas que moram em favelas ou daquelas que trabalham na agricultura, no entanto, a questão se torna muito mais complicada. Nas áreas ligadas aos interesses dos setores dominantes da sociedade, a reforma do Estado é relativamente fácil, pois não é necessária uma organização que realize políticas e intervenha na realidade da sociedade: bastam órgãos reguladores, que impõem leis e normas e exercem algum tipo de fiscalização, mas não têm de ir à Amazônia ou ao interior do país desenvolver projetos e superar dificuldades. Nas áreas sociais, a crise é muito mais dramática, muito mais difícil, porque não basta impor leis ou medidas provisórias, não existe o que privatizar e não há como realizar qualquer política a não ser por meio da ação direta do Estado. Esse é justamente o ponto para o qual, salvo engano, a reforma do Estado não tem solução à vista.

Veja-se a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), encarregada de executar a política de saúde, profundamente sucateada, eivada de influências e interesses políticos e deixando de responder às suas obrigações legais e institucionais. Como fazer com que um órgão como esse se modifique e se recupere do sucateamento ocorrido com todos os órgãos do Estado, de modo a desenvolver serviços de saúde eficientes? Não discuto o mérito da reforma de Estado em curso, pois parto do princípio de que qualquer governante, de esquerda ou de direita, tenha ou não uma perspectiva neoliberal, terá de enfrentar essas questões, e isso vale para os governos tanto federal quanto estadual. Penso, para citar um exemplo, no Mato Grosso do Sul. Como se fará para transformar um estado construído em função dos interesses dos poderosos da região em um instrumento de política para os sem-terra, os índios e outros segmentos da sociedade? As soluções podem ser diferentes, mas aquele que quiser realizar algo de concreto no exercício do governo terá de encontrar uma maneira de reformar os aparelhos de Estado e fazer com que funcionem.

As discussões entre diferentes posições refletem essa situação dramática. Seja qual for a opinião que se tenha sobre as prováveis saídas,

contudo, elas terão de ser pensadas dentro do quadro crítico e insolvente vivido pelo Estado brasileiro. É mais ou menos o que ocorre na FUNAI: um órgão que passou décadas sem realizar concursos públicos, não renovou seus quadros, não consegue capacitar seus funcionários nem dar respostas a uma série de problemas. Esse estado é reflexo da crise maior, e embora as soluções evidentemente devam ser discutidas, não se pode esquecer que crises não se resolvem em passes de mágica. No caso específico da FUNAI, há um agravante, pois ela vive não apenas os reflexos da crise geral do Estado, como também uma outra, que chamarei de crise do modelo tutelar.

Para explicá-la, recorrerei ao seguinte raciocínio: imaginemos o Brasil de trinta anos atrás, época em que foi criada a FUNAI. Tínhamos um país bastante diferente do que temos hoje: havia um contingente muito grande de população rural, os meios de comunicação e transporte eram muito menos desenvolvidos e parte importante da sociedade branca sequer tinha televisão. O que se vê hoje é um Brasil que mudou profundamente. Se para o bem ou para o mal, depende da avaliação individual, mas o fato é que atualmente quase toda a população vive na cidade e tem acesso à televisão e a meios de comunicação e transporte muito mais eficientes. Ora, isso não é diferente em relação aos índios. Se imaginarmos sua realidade de trinta anos atrás, muitos dos povos que hoje participam da política indigenista não estavam sequer contatados, e os que já haviam sido viviam uma relação completamente diferente com a sociedade nacional. O grau de isolamento era muito grande, e a maioria dos índios se encontrava em regiões inacessíveis. Não havia estradas ou meios de transporte. Era raríssimo encontrar, como hoje, uma área indígena em que toda a comunidade assistisse televisão. Trata-se, é verdade, de uma televisão diferente da dos brancos, geralmente comunitária, montada no pátio da aldeia e assistida por todos, com hora para ligar e desligar. Mesmo assim, grande parte das populações indígenas tem contato direto com a informação fornecida pela televisão, ouve a língua dos brancos, vê seus costumes e é influenciada pelos meios de comunicação.

Além disso, atualmente quase todas as comunidades indígenas mantêm relação com vários interlocutores, diferentemente de trinta anos atrás, quando a única referência dos índios era a FUNAI, que intermediava suas relações com os demais atores da sociedade. Hoje, pode-se ir a qualquer região e ver índios em relação direta com municípios, estados, agências do governo federal, missionários, ONGs, antropólogos, madeireiros e garimpeiros. É difícil encontrar uma comunidade que

se relacione apenas com a FUNAI; as relações são múltiplas e tendem a aumentar ao longo do tempo. Além disso, é muito freqüente os índios viajarem pelo país ou para o exterior: há ao menos cem líderes indígenas que já tiveram a oportunidade de visitar e levar sua mensagem a outros países. Não sei se há registro de alguma organização indígena, tal como a entendemos hoje, há trinta anos, mas penso que não: trata-se de um fenômeno recente, e hoje há centenas delas. Os índios passaram a organizar suas próprias instituições como forma de facilitar seus contatos e sua relação com um grande número de interlocutores.

Independentemente do julgamento desse fenômeno, constato um fato histórico, concreto e irreversível: os índios mantêm contato regular com um sem-número de agências, interlocutores e instituições que os interessam de alguma maneira. Assim, como foi dito, além da crise de Estado que afeta a FUNAI e a política indigenista, há uma crise do modelo tutelar. Já não é possível imaginar o poder público possuindo uma agência que sirva de intermediário a todas as relações entre as comunidades indígenas e os demais segmentos da sociedade brasileira. Não pretendo uma discussão doutrinária sobre a tutela, se é correto ou justo que a lei diga se o índio possui ou não plena capacidade, mas enfatizo uma realidade que, boa ou ruim, não mudará: um número cada vez maior de lideranças e comunidades estabelecerá relações com um número também cada vez maior de interlocutores, e esse fato é irreversível.

Para obter uma saída para a crise vivida pelo Estado, é preciso compreender que ela não pode pretender recuperar o órgão tutelar tal como concebido há trinta anos, uma vez que vivemos uma realidade completamente diferente, do ponto de vista não apenas do Estado, mas também dos índios, que vivem em suas áreas relações muito distintas das anteriores. Do ponto de vista prático, a tutela não tem mais nenhuma possibilidade de ser a referência da política indigenista, ou seja, não adianta recuperar a idéia de um órgão tutelar porque não há mais possibilidade de a burocracia intermediar com um mínimo de eficiência um imenso conjunto de relações, que tende a se ampliar cada vez mais. O problema é que muitos grupos indígenas se fizeram presentes na cena política dentro de um contexto tutelar e não se vê uma solução para a crise geral do Estado que afeta a FUNAI nem se vislumbram saídas para o esvaziamento histórico e irreversível da tutela, elemento fundamental e constitutivo da política indigenista do Brasil nos últimos anos.

Creio que não existem receitas para a solução dessa questão. Os especialistas afirmam que nenhuma burocracia se renova por si mesma. A idéia de que um órgão público reaja por si próprio e se modifique

é pouco aceita entre aqueles que estudam o Estado. No caso atual, afirmam que a burocracia só se renovará se tiver um impulso de fora, seja do setor social a que está ligada, seja de instâncias superiores do governo. Resisti o quanto pude a essa idéia porque, apesar de tudo, temos dentro da FUNAI um conjunto de pessoas valiosas, heróicas até, que dedicaram suas vidas à questão indígena. Será possível que, com um grupo de pessoas com esse valor e essa experiência, não se possa reformar a burocracia por dentro? Tentei acreditar que sim, que essas pessoas seriam capazes de fazer com que a pesada engrenagem da FUNAI melhorasse. No momento em que deixei a presidência da FUNAI, contudo, estava convencido de que fracassara no desafio à regra enunciada pelos estudiosos: eles têm razão, não basta ter um conjunto valoroso de pessoas e lideranças para conseguir fazer com que uma burocracia se reforme por si mesma. Como o que havia sido solicitado de mim pelo governo era uma reforma da FUNAI, e à medida que se tornava claro que ela não mudaria e, mais que isso, que as instâncias superiores do governo tampouco colaborariam com as mudanças, saí.

Evidentemente, ninguém é obrigado a concluir a mesma coisa. Embora eu creia que muitos não teriam feito o que me dispus a fazer, desafiando as regras e imaginando que as mudanças fossem possíveis, reconheço que qualquer pessoa tem o direito de insistir na tentativa de reformar a FUNAI. Eu, contudo, infelizmente não teria nada de bom a dizer a ela, pois não vejo nenhuma possibilidade disso acontecer. Não sei se toda burocracia é assim, talvez haja situações em que ela possa se renovar, mas no caso concreto da FUNAI, não. Também não existe nenhuma resposta à pergunta: “Quanto tempo determinada burocracia pode existir se está em crise, tem muitos problemas e não pode se reformar? Quanto tempo pode suportar sucateando-se, deteriorando-se, perdendo a capacidade de dar respostas aos problemas?”. Em princípio, um órgão pode continuar indefinidamente na trilha do sucateamento. Se não se dá uma solução aos problemas, é sempre possível piorar, e aparentemente essa solução não pode ser dada de dentro para fora, por iniciativa do órgão. Tampouco me parece que tenhamos um governo decidido a fazer isso de fora para dentro.

É necessária a consciência de que ainda viveremos um período provavelmente longo de agonia, sofrimento, questionamento e talvez muita divergência sobre os caminhos a procurar, se de fato queremos ter um instrumento decente de política indigenista, capaz de fazer algo mais do que a FUNAI tem feito. Não basta extinguir a FUNAI, imaginando, de modo simplista, que isso resolverá os problemas. Fechar o que

já existe não garante a construção de algo melhor. Bem ou mal, ainda há na FUNAI gente brigando contra a corrente e realizando algo pelos índios. Se decretarmos seu fim e não tivermos alternativas, o prejuízo dos índios será maior. Assim, ainda que alguns, como eu, acreditem que não há mais solução para a FUNAI, a ênfase não pode ser essa.

Pode-se pensar, por exemplo, em uma instituição de fomento. Ouvimos vários índios descrevendo a situação de suas regiões e dizendo coisas como “Se tivéssemos apoio para formar mais dez agentes de saúde”, “se tivéssemos apoio no setor produtivo”, ou seja, indicando necessidades concretas em relação àquilo que vivem, enunciando os projetos que pretendem implantar, fornecendo pistas dos caminhos que podem ser seguidos pelo Estado. Não se trata mais de um órgão que intermedie todas as relações, e sim de um que seja capaz de identificar os problemas e fornecer aos índios condições de buscar as soluções. Embora seja economicista e não consiga explicar toda a complexidade dos projetos das sociedades indígenas, a idéia de fomento tem a vantagem de indicar um Estado parceiro na resolução dos problemas, sem a pretensão de, com isso, tornar-se dono do futuro dos índios.

Pode-se discutir essa política a partir de qualquer conceito utilizado para descrever o conjunto das demandas e necessidades dos povos indígenas e de um Estado que traz contribuições sem pretender tutelá-los ou substituir sua ação. O que se pretende criar é uma agência do governo federal capaz de estruturar programas adaptáveis às diferentes realidades regionais, uma vez que cada etnia apresenta características muito diferentes, para as quais não creio que uma burocracia homogênea como a da FUNAI seja o melhor modelo. Poderíamos imaginar algo mais democrático, em que cada região do país tivesse uma dinâmica política própria, reunindo as lideranças locais, as instituições que ali atuam e os representantes da agência oficial em uma instância com orçamento próprio e políticas específicas, evidentemente, dentro da lógica geral da lei, comum a todos.

O problema mais dramático da FUNAI é a questão orçamentária. Além de ter pouco dinheiro e de a maior parte dele ser destinada às atividades *meio*, a parcela que chega às atividades *fim* é mal distribuída: os grupos com maior capacidade de pressão acabam disputando os poucos recursos disponíveis, fazendo com que, em regiões como a do Alto Rio Negro, por exemplo, onde há quarenta mil índios, a FUNAI praticamente não exista. Um programa com políticas regionais, sistemas de controle social, articulação interinstitucional e orçamento dividido por critérios relacionados à população, à extensão das áreas e às dificuldades

de logística e transporte de cada região possivelmente apresentaria resultados melhores que os obtidos atualmente. Dessa forma, embora as distorções causadas pela relação entre alguns grupos e o órgão indigenista talvez continuem a existir, não afetariam as outras regiões, que teriam orçamento próprio para conduzir suas atividades.

Talvez se possa dar a essa proposta o nome de *programa regional*. Com as múltiplas relações mantidas hoje entre as comunidades indígenas e os vários segmentos da sociedade, creio ser o modelo ideal. José Augusto Laranjeiras Sampaio, diretor da Associação Nacional de Apoio ao Índio, disse que, apesar das várias idéias em pauta, não há garantias de que o governo faça algo de concreto. “Será”, perguntou ele, “que teremos de continuar trabalhando nas brechas?”. Tenho a impressão de que, no curto prazo, sim. É muito difícil que um governo enfraquecido e cujas bases políticas estão divididas pague o preço por essa reforma. Creio, no entanto, que esse “trabalho nas brechas” pode ter valor a médio e longo prazos. Se conseguirmos dar passos consistentes, entraremos na discussão da reforma do Estado com algo de concreto a apresentar, sem termos, mesmo em uma correlação de forças desfavorável, de sucumbir a um projeto imposto desde cima.

Se plantarmos aqui e ali determinadas sementes de organização das lideranças, dos povos e das instituições de apoio, estaremos construindo alternativas ao caminho da mera destruição do aparelho de Estado sem dar respostas às necessidades dos índios. Assim, no lugar do conflito, talvez consigamos obter um grau de consenso que nos permita uma atitude mais construtiva e eficaz diante da profunda crise que vivemos.

Segue-se a contribuição do Instituto Socioambiental (ISA) para a discussão das propostas de intervenção da sociedade civil e do movimento indígena no contexto da anunciada reforma do Estado. Resume idéias gerais para uma reestruturação dos serviços públicos federais relativos à assistência aos povos indígenas, partindo do pressuposto de que nenhum modelo pode atingir seus objetivos se não for capaz de se articular aos projetos de futuro próprios desses povos, considerando, contudo, que sua possibilidade de intervenção depende de sua capacidade de propor rumos e alternativas em tempo político real, ou seja, no momento em que são tomadas as decisões de governo.

O esgotamento da tutela

Em 1998, a FUNAI completou trinta anos, o Estatuto do Índio, 25, e a nova Constituição Federal, dez. Dispomos, portanto, de uma legislação

infraconstitucional que precede em 15 anos a ordem constitucional vigente e um órgão de Estado que, anterior a ambas, define-se por seu caráter tutelar.

Os últimos trinta anos trouxeram modificações profundas na organização social e política de todos os povos. Houve extraordinário avanço nas comunicações, na informática, na biotecnologia e na própria consciência dos povos em relação ao meio ambiente e aos direitos coletivos e difusos. O Brasil de trinta anos atrás era ainda um país de forte predomínio cultural e econômico de base rural, submetido a governos militares de caráter autoritário, com inúmeros bolsões de isolamento habitados por populações distantes dos centros de informação e dos meios de comunicação. A televisão apenas começava a chegar ao interior do país. Várias regiões ainda não eram acessíveis por estradas e a maioria da população rural era analfabeta e destituída de direitos efetivos. Grandes projetos econômicos e de infra-estrutura apenas começavam a se implantar na Amazônia, sob o signo da “integração nacional”.

O instituto da tutela é aplicado aos índios (ou “silvícolas”, como prefere o Código Civil) desde o início do século e está cristalizado tanto no Estatuto do Índio (Lei 6.001 de 1973) quanto na lei de criação da FUNAI. Há trinta anos, embora boa parte dos povos indígenas já mantivesse contatos regulares com a sociedade/Estado nacional, essas eram relações comparativamente tênues, apesar das pressões históricas de colonização e aculturação. A grande maioria da população indígena não falava português, o grau de isolamento geográfico era infinitamente maior, não havia televisão nas aldeias, o poder público estava distante (apesar de a FUNAI dispor de melhor estrutura e recursos) e as frentes de expansão econômica, se já assolavam terras indígenas, o faziam com intensidade bem menor.

Atualmente, se por um lado ainda há algumas dezenas de grupos indígenas isolados, por outro as comunidades e suas lideranças se encontram em contato freqüente e regular com inúmeras agências de Estado, federais, estaduais e municipais, com confrontantes, exploradores, pesquisadores, missionários, jornalistas, membros de organizações de apoio e representantes de organismos internacionais. A maioria das aldeias dispõe de equipamentos de comunicação e transporte (embora em condições geralmente precárias), ouve rádio ou televisão, recebe visitas freqüentes de terceiros ou convites para se fazer representar em reuniões ou eventos.

O assédio de interesses econômicos sobre as terras indígenas se generalizou. A própria FUNAI estima que 85% das terras indígenas sofrem algum tipo de intrusão de terceiros, de forma permanente ou intermi-

tente, com maior ou menor grau de consentimento por parte das lideranças locais, sendo os intrusos, geralmente, garimpeiros, madeireiros, posseiros, fazendeiros ou pescadores. Paralelamente, nos últimos oito anos avançou o processo de demarcação administrativa das terras indígenas, sendo que dois terços das mesmas se encontram homologados. O reconhecimento oficial das terras está tornando as questões relacionadas à gestão territorial prioritárias na agenda da política indigenista.

Surgiram e se desenvolveram centenas de organizações indígenas que se propõem a representar diretamente interesses específicos ou gerais, e que em alguns casos mantêm vínculos com organizações indígenas internacionais, como a Coordinación de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazonica (COICA), por exemplo. Houve enorme ascensão da temática indígena nos fóruns institucionais nacionais e internacionais. Apesar da influência das organizações de apoio, de funcionários públicos e de terceiros em geral, o protagonismo político das lideranças indígenas alcançou patamar inédito e irreversível no contexto globalizante deste século que se inicia. Sob certos aspectos, talvez possamos afirmar que as mudanças nas relações de contato havidas nesses últimos trinta anos foram mais profundas que as dos 470 anos anteriores.

Soa ridículo hoje que índios sejam considerados “relativamente capazes” e, sobretudo, que um órgão de Estado seja tutor das 215 etnias que habitam o território brasileiro, intermediando (autorizando e desautorizando) as inúmeras relações de contato em que se encontram envolvidas. Ademais, a condição de tutelados cerceia sua livre expressão política, a administração direta de seus territórios, seu acesso aos serviços públicos, ao mercado de trabalho, às linhas oficiais de crédito etc. Além de reduzir a capacidade civil dos índios, a tutela é um obstáculo à autogestão das terras e dos projetos de futuro dos povos indígenas.

A “proteção” da tutela deve ser substituída por outros instrumentos de apoio do poder público aos povos indígenas. O Estado não deve pretender substituí-los como sujeitos políticos no exercício direto de seus direitos e relações. Um novo estatuto deve regular essas relações e ao Estado deve caber o papel de viabilizar serviços básicos (educação, saúde) e fomentar os projetos culturais, econômicos e ambientais indígenas. O conceito de fomento é muito mais apropriado que o de tutela para definir o papel atual e futuro que os povos indígenas devem reivindicar do Estado.

Programas regionais

Um órgão de Estado para assuntos indígenas fundado no conceito de

fomento poderia ser estruturado a partir de programas estratégicos e regionais. Os programas estratégicos tratariam de questões gerais, como demarcação das terras, exercício do poder de polícia em defesa dos direitos indígenas, sistema de comunicações, intercâmbio cultural e legislação. Seriam estruturados a partir da demanda em escala nacional gerada por essas questões gerais e teriam coordenações com base na sede central do órgão, articulando as demandas nas várias regiões e suas interfaces com outros órgãos e políticas setoriais.

O conceito fundamental, porém, é o de programas regionais, construídos com base em regiões relevantes do ponto de vista da localização das terras indígenas e agrupando etnias vizinhas, que mantêm relações entre si e convivem em contextos comuns. Não devem ser confundidos com a estrutura atual das administrações regionais da FUNAI ou com a divisão política do país em estados e municípios. Seriam unidades administrativas com alto grau de autonomia, com metas e agendas específicas de trabalho, com orçamento próprio e poder de contratar e demitir funcionários, que poderiam dispor de unidades operacionais ou projetos de área em quantidade e localização apropriadas a cada região.

Os programas regionais deveriam ser formulados, implantados e administrados por um conselho regional, com poderes para decidir sobre as programações, propor os orçamentos anuais, avaliar o desempenho do programa e dos seus funcionários e indicar nomes para a sua coordenação executiva. Não deveria haver um único modelo de gestão administrativa para todos os programas regionais, podendo haver modelos alternativos, mais viáveis ou adequados às diferentes realidades regionais, especialmente quanto ao nível de organização dos povos da região e sua capacidade de assumir o gerenciamento de seu programa em maior ou menor grau. No caso das regiões em que o nível de organização dos índios é incipiente, seu grau de dependência em relação à FUNAI é maior, não há organizações em condições de apoiá-los e as condições de logística são mais precárias, o Estado deverá geri-los por administração direta.

Os programas regionais devem ter por objetivo um espaço territorial expressivo e não devem se pulverizar, para evitar a burocratização ou a perda de referência estratégica do órgão. Organizar as atividades de fomento em cerca de trinta programas regionais seria o ideal em termos administrativos, permitindo a articulação direta com a direção nacional, sem instâncias administrativas regionais, estaduais ou intermediárias. Essas mediações burocráticas acabam isolando os programas, abrindo espaços para a interferência política e dificultando o diálogo

cotidiano entre eles e a sede, o que prejudica as iniciativas de articulação interinstitucional, as negociações de recursos e a cooperação entre os programas. Se o número de programas se pulveriza, como hoje ocorre com as administrações regionais da FUNAI, a relação ágil e cooperativa com a direção central se torna inviável, exigindo instâncias intermediárias.

Assim, com 215 etnias e 560 terras indígenas, não seria possível organizar programas regionais por etnias (salvo em situações excepcionais), devendo eles ter o caráter de programas pluriétnicos, sem prejuízo de se organizarem subprogramas, projetos étnicos ou de áreas indígenas específicas dentro da jurisdição de um programa regional. A forma de organizar um programa regional, de subdividi-lo ou não, de buscar contemplar as especificidades daquela área, de optar por mecanismos de decisão e de gerenciamento que mais lhes convêm, deveria ser decidida (e revista ao longo do tempo) por cada conselho regional. Devem ser estimuladas as diferenças entre os programas regionais, pois a diversidade é própria das sociedades indígenas, inclusive no que se refere à composição dos conselhos regionais.

Os programas regionais não são uma solução mágica para os problemas que afetam os povos indígenas e marcam suas relações com o Estado. Sua vantagem é indicar objetivos claros à ação do Estado em cada região e possibilitar o desenvolvimento de dinâmicas políticas regionais em busca de soluções. É de se supor que os movimentos indígenas mais organizados imprimirão uma dinâmica diferenciada ao programa de sua região. O objetivo seria superar o modelo atual de órgão centralizado, em que um dirigente elege isoladamente as prioridades e distribui o orçamento como deseja, permitindo que alguns grupos indígenas que têm acesso mais fácil à sede se articulem a interesses corporativos para fazer valer suas demandas em detrimento das dos demais povos e da própria qualidade da política do Estado para a questão indígena.

No modelo dos programas regionais, cada região teria seu próprio orçamento, não podendo comprometer os demais. Certamente haveria programas regionais melhores que outros, mais avançados, mais democráticos, com maior capacidade de articular apoios e iniciativas. Sem prejuízo do intercâmbio de experiências e de boas soluções, é desejável que os programas sejam diferentes e expressem os variados graus de organização indígena, desde que os que desejem e reúnam as condições para avançar nas soluções não sejam impedidos ou desestimulados pela centralização, pelo burocratismo ou por interesses espúrios. O avanço

de cada programa regional seria determinado pela capacidade de coação das forças locais que se articularam em torno dele de construir as soluções no decorrer do tempo e utilizar da melhor forma os recursos disponíveis.

Saúde e educação

Os programas regionais e estratégicos devem ter por objetivo apoiar e fomentar as formas de vida de cada povo, pensá-las em seu todo, e o órgão ou agência de Estado por eles responsável não deve pretender o monopólio das relações com os povos indígenas. Seria um braço do Estado que apóia sua organização para se relacionar com o conjunto. Da mesma forma, o fato de existir não reduz as responsabilidades de outros órgãos públicos em relação às demandas indígenas. Se compete ao IBAMA proteger as florestas e fomentar o desenvolvimento sustentável, também tem responsabilidades em relação às florestas situadas em terras indígenas e às demandas de manejo de recursos naturais por seus habitantes.

Isso é particularmente importante e urgente no que diz respeito à política para saúde indígena. Disputas corporativas entre a FUNAI e a FUNASA nos últimos anos inviabilizaram a organização de um serviço de saúde razoável para os povos indígenas. Se o que se espera é uma ação integrada por parte do Estado, diferentes agências têm de se articular para atender ao conjunto das demandas indígenas. Nenhum órgão indigenista – ou de fomento – pode abarcar adequadamente esse conjunto crescente de demandas, reunindo em seu próprio quadro profissionais de várias áreas de formação. Além disso, supondo-se que o Ministério da Saúde dispõe de competência técnica específica nesse campo, deve responder às demandas de saúde indígena e contar com o apoio das instituições públicas e privadas para desenvolver ações específicas e articular suas demandas no âmbito do SUS.

O Ministério da Saúde deveria implementar os distritos sanitários indígenas em sua estrutura, por meio de uma agência específica que pudesse atender melhor essa demanda diante das outras que hoje se encontram no âmbito da FUNASA. Os dirigentes desses distritos deveriam integrar a coordenação dos programas regionais, pois é importante para os índios que as discussões sobre a implantação dos distritos sanitários ocorram de forma articulada com os programas regionais, inclusive no que se refere às áreas de jurisdição, que deveriam ser coincidentes.

Da mesma forma, não deve ser ignorada ou prejudicada a atenção direta do Ministério da Educação em relação aos povos indígenas. Como

se sabe, há um sistema nacional de ensino, descentralizado (federalizado), e uma rede de escolas indígenas, especializada. O Comitê de Educação Escolar Indígena do MEC deveria ser reforçado com recursos humanos e financeiros para ampliar a escala dos projetos que atualmente apóia e para poder trabalhar mais sistematicamente na articulação das demandas indígenas com o sistema, na regularização das escolas indígenas e no estímulo a projetos de capacitação e profissionalização. As instituições prestadoras de serviços de educação indígena, sejam prefeituras e estados, sejam igrejas ou ONGs, assim como as organizações de professores indígenas, deveriam se fazer representar nos conselhos regionais.

Assim, os programas regionais, embora constituindo uma agência de fomento para demandas indígenas, deveriam articular em sua estratégia as ações específicas a serem desenvolvidas no âmbito de outras instituições públicas. Os conselhos regionais, dispendo de representação expressiva das organizações e lideranças indígenas locais, deveriam exercer seu papel de planejamento e controle social do conjunto dessas atividades do Estado, sem prejuízo da constituição de conselhos ou outras instâncias específicas para as políticas de saúde ou educação.

Transição

A constituição de um órgão público de fomento não pode ser feita do dia para a noite. Seria inútil formular uma boa proposta alternativa à FUNAI e querer implantá-la por meio de decreto ou medida provisória. Embora a necessidade de um órgão mais apropriado que a FUNAI já seja antiga, não basta mudar o nome, a roupa e o endereço de uma instituição pública para mudar a política indigenista. A própria FUNAI dispunha de um modelo institucional mais moderno e interessante que o antigo SPI, mas, constituída sob forte crise sem um claro projeto alternativo, assumiu todos os vícios presentes na organização precedente, sem construir antes um paradigma diferente de política indigenista. Tão importante quanto uma proposta alternativa, portanto, é dispor de condições para construí-la sem a pressão emergencialista e fisiológica que hoje atropela o dia-a-dia da FUNAI.

Não há recursos humanos e financeiros para estruturar ao mesmo tempo programas regionais para todo o território nacional. Como já se viu, trata-se não de uma fórmula acabada a ser implantada nas várias regiões, mas sim de programas apropriados a cada contexto e às condições concretas do movimento indígena local. Seria necessário estabelecer uma agenda (de três a quatro anos de trabalho) para a formulação (planejamento) e a implantação dos programas regionais. Alguns

seriam formulados em um primeiro ano, para começar a ser implantados no segundo, enquanto outros seriam planejados para implementação posterior. Assim, áreas prioritárias para a implantação de programas regionais deveriam ser definidas, considerando, em um primeiro momento, as regiões em que o movimento indígena se encontra mais bem estruturado.

Quando se iniciasse a formulação de um programa em determinada região, compondo-se os atores locais em uma coordenação provisória, seria importante contar com a colaboração das unidades locais da FUNAI. Nesse sentido, os administradores regionais deveriam estar informados do processo, provendo as informações e o apoio logístico necessários para a formulação do programa. Quando o programa formulado começasse a ser implementado, a estrutura local da FUNAI passaria a integrar sua estrutura.

Para coordenar o processo de formulação dos programas regionais, a FUNAI deveria constituir uma equipe técnica a partir de núcleos hoje dispersos na estrutura do órgão, e dar a ela o apoio de quadros das organizações indígenas, que desenvolveriam uma metodologia para a composição das coordenações provisórias e uma agenda de oficinas de trabalho nas regiões priorizadas. Se, por exemplo, o início fosse a Amazônia, a maior parte dessa equipe poderia estar no primeiro ano em Manaus, até que os programas no Norte estivessem formulados e em condições de ser implementados, deslocando-se no ano seguinte para outra região, e assim sucessivamente. À medida que os primeiros programas comesçassem a ser implementados, serviriam de referência (consideradas as especificidades locais) para as regiões em que ainda não estivessem formulados.

Quando a maior parte das regiões tivesse programas constituídos, seria possível dimensionar com exatidão a estrutura necessária para uma sede central do órgão de fomento. Da mesma forma, seriam definidas as regras para a relação entre os programas regionais e a direção central do órgão. Uma nova lei deverá definir essas regras, de preferência a partir da definição prévia do novo estatuto, com o reconhecimento da plena capacidade civil dos índios, das obrigações do Estado e das condições e limitações para o exercício do usufruto exclusivo dos recursos