

Questão Indígena



A administração pública e os povos indígenas

1. Introdução	295
2. No reino dos números, as cifras das políticas indigenistas	299
3. Políticas indigenistas e o setor público	315
4. O fomento ao etnodesenvolvimento e os impasses da auto-sustentação	319
5. As organizações indígenas e seus desafios	321
6. Considerações finais	323
Referências	325

A administração pública e os povos indígenas

Maria Barroso-Hoffmann

Marcelo Piedrafita Iglesias

Doutorandos em Antropologia Social e pesquisadores
do Laboratório de Pesquisas em Etnicidade, Cultura
e Desenvolvimento - Laced, do Museu Nacional/UFRJ

Luiza Garnelo

Professora da Ufam e pesquisadora da Fiocruz/Manaus

João Pacheco de Oliveira

Antonio Carlos de Souza Lima

Pesquisadores do CNPq, professores do Museu Nacional/UFRJ
e coordenadores do Laced

1. Introdução

Rever os anos de Governo de Fernando Henrique Cardoso na conjuntura atual requer algumas ponderações iniciais. Em primeiro lugar, encontramos-nos no início de um governo liderado pelo PT, o principal partido político de oposição ao PSDB de Cardoso: podemos pecar por excesso de esperança, deixando de lado os temores de que os “ganhos” e “perdas” das opções passadas não se vejam logo superados pelo governo petista, ou podemos pecar, também, por excesso de nostalgia, sacralizando o passado recente.

Em segundo lugar, num registro analítico mais denso, corremos o risco, agora, de dizer apenas ligeirezas, se consideramos a temporalidade mais longa das mudanças de hábitos políticos, os tempos dos dispositivos de poder postos em ação por certas políticas de Estado, e não o tempo dos eventos políticos ou o dos ritmos cadenciados das gestões burocráticas, dos planejamentos governamentais e dos exercícios orçamentários nos quais se expressam após inúmeras mediações. Afinal, desde os inícios do século XX, o monopólio das ações de Estado para os povos indígenas foi exercido por um único aparelho: o Serviço de Proteção aos Índios - SPI, criado em 1910 e, desde a Lei 5.484/28, que regulou o exercício do regime tutelar, o responsável único pelo relacionamento entre os poderes públicos e os povos indígenas. O SPI foi sucedido pela Funai, criada em 1967 e herdeira das mesmas atribuições.

Com os Decretos presidenciais de nºs 23, 24, 25 e 26, de 4 de fevereiro de 1991 (portanto, da presidência de Fernando Collor de Mello), as tarefas relativas a saúde, educação, desenvolvimento rural e meio ambiente foram descentralizadas, e passaram a ser exercidas, com enorme precariedade - salvo exceções pontuais - pelos Ministérios da Saúde, da Educação, do Desenvolvimento Agrário e do Meio Ambiente. Mas foi durante as gestões de FHC que essas ações extra-Funai adquiriram contornos próximos à organicidade de políticas, conquanto cada uma delas tenha histórias muito distintas e tenham impactado de modo muito diferenciado os povos indígenas em todo o país.

Além disso, muitas vezes tais ações atingiam um mesmo povo de maneira dissonante e conflituosa entre si, gerando aquilo que seus críticos chamam de “divisão” dos índios, um “acirramento de faccionalismos”, confundindo os efeitos de sua má implementação com os contornos de um novo modelo. Mas, com isso, o Governo FHC dava mostras de procurar seguir as coordenadas constitucionais, e de ensaiar um 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.

É assim que os impactos da ruptura do monopólio tutelar vêm sendo sentidos, sobretudo em seus aspectos negativos: é a eles que se alude quando se fala recorrentemente em “sucateamento” da Funai, com isso apontando-se para a falta de reposição de pessoal e para a diminuição progressiva de fluxos orçamentários. Afinal, se há a nostalgia do ontem, imagine-se o sentimento diante dos 36 últimos anos! Pois, como Verdum destacou recentemente, a Funai ocupa há tempo suficiente a centralidade das preocupações governamentais quanto ao que chamamos vulgarmente e, numa totalização indevida, de “política indigenista”.¹ Mas, para pensar do ponto de vista de todos os índios, e não apenas do daqueles que são “clientes” preferenciais do indigenismo tutelar da Funai, pensaremos as políticas de saúde, educação e auto-sustentação como políticas indigenistas. E, aí, os números e as informações de que dispomos mostram-se outros. Ainda que sem direção clara, e cheias de iniciativas colidentes e muitos conflitos, veremos indicativos de outras formas de agir e pensar.

De positivo a ressaltar temos, pois, que algumas organizações indígenas e muitas das ongs adquiriram, progressivamente, maior participação nas ações de implementação de políticas ao longo do período FHC. Essa mudança progressiva foi perpassada, porém, por numerosos conflitos. Dentre esses, estiveram tanto as reações de redes de interesses e relações contra a ruptura do monopólio tutelar e contra tentativas mais amplas de reforma da Funai, empreendidas por presidentes de “fora” dos quadros funcionais do órgão, quanto as de povos indígenas cujas histórias de relacionamento com a administração pública se dão sob formas sociais clientelistas, onde a troca de pequenos cargos e benesses por apoio político a indigenistas nos quadros das disputas internas da Fundação acabou por constituir a imagem que a mídia brasileira lamentavelmente preferiu veicular.

¹ VERDUM, Ricardo. Os povos indígenas no PPA 2004-2007: hora de afirmação de direitos. Orçamento e política socioambiental, Brasília: Inesc, 6, 2003. Para uma perspectiva sobre o que seja política indigenista, ver LIMA, Antonio Carlos de Souza. Um grande cerco de paz: poder tutelar, indianidade e formação de Estado no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1995.

Assim, podem ser antevistos traços de um futuro desejável, mas ainda utópico: as novas formas de relacionamento surgidas e o contorno de uma cidadania indígena positivamente diferenciada, sem mediação de não-índios, aparelhos de Estado ou ongs, num país pluriétnico e democraticamente multicultural.

Embora possamos delinear esses traços gerais, avaliar consistentemente o que eles significaram é precipitado, para não dizer, no momento, impossível. Tentar generalizar seria, acima de tudo, temerário: a heterogeneidade do Brasil indígena, em termos socioculturais, é imensa. Textos cuja função é analisar conjunturas necessitam de informações passíveis de serem transformadas em dados, sob a forma de séries numéricas. E aí está um outro limite deste texto: os dados sobre os quais a administração opera, aqueles de que dispomos, são críticos e contraditórios, mais mágicos e ficcionais, mais úteis para certas intervenções “rituais”, em vez de serem bases positivas e confiáveis para planejamentos e ações estatais². Não se trata de desprezá-los, nem tampouco de tentar produzir um “retrato objetivo” das políticas para os povos indígenas no Brasil de FHC.

No estado atual das políticas públicas para os índios, a idéia de “dados objetivos” não resistiria a um cruzamento superficial de informações e dados de diversas procedências. Cruzar, por exemplo, as informações vindas da Fundação Nacional da Saúde – Funasa - com as do Ministério da Educação - MEC - e com as relativas à regularização de terras e ao fomento à auto-sustentação, e confrontá-las com as informações sobre execução orçamentária a partir das informações relativas aos Planos Plurianuais anteriores, olhando-as simultaneamente dos ângulos de povos indígenas e regiões específicas, e do plano federal, pode levar à perplexidade, à descrença, a um certo cinismo, ou à reflexão.

²Para formulações críticas a limites dos dados orçamentários, cf. MELO, Austregésilo de. O projeto de lei orçamentária e o acordo com o FMI. Boletim do Inesc, n. 2, nov. 2002; NEAL, Betsey. Uma experiência da sociedade civil de intervenção no orçamento federal. Boletim do Inesc, n. 4, dez. 2002; _____; VIGNA, Edécio. Fundo de combate e erradicação da pobreza: uma visão crítica. Nota Técnica, Inesc, n. 73, dez. 2002; SOUZA, Marcelo de. Gastos públicos do Governo federal na Amazônia Legal: defesa, desenvolvimento e meio ambiente. Nota Técnica, Inesc, n. 44, mar. 2001.

Este texto opta por refletir sobre as políticas públicas diretamente dirigidas aos povos indígenas sem deixar de lado essas informações por vezes desconhecidas, tendo como norte o acompanhamento qualitativo, inclusive dos dados quantitativos, e a observação etnográfica, seja pela leitura crítica de documentos públicos, seja pela participação no “campo indigenista”. Se fôssemos contemplar também políticas públicas que, muitas vezes, atingem os povos indígenas pelo simples fato de não levá-los em consideração (a política mineral ou a hidrelétrica, por exemplo), teríamos um contorno mais complexo, mais caótico e, sem dúvida, mais realista.

³Ver OLIVEIRA, Iara.; LIMA, Fabiano de S. Acompanhamento orçamentário e avaliação da ação do governo para as populações indígenas. In: ROCHA, Paulo E. (Org.). Políticas públicas sociais: um novo olhar sobre o orçamento da União, 1995-1998. Brasília: Inesc, 2001, p.65-89.

⁴Entre 1995 e 1999 a Funai dividiu com a Fundação Nacional de Saúde - FNS (depois Funasa) os recursos destinados à área de saúde indígena. A partir de 1997, os recursos da FNS/Funasa superaram pela primeira vez os recursos da Funai (tabela 10 e gráfico 10), mas somente a partir do ano 2000 essa última perdeu definitivamente o controle sobre todo e qualquer recurso na área de saúde indígena.

2. No reino dos números, as cifras das políticas indigenistas

No primeiro mandato de FHC, os recursos do orçamento destinados aos povos indígenas oscilaram bastante, com uma tendência à queda expressa em cortes que chegaram a atingir entre 20% e 30% do total dos gastos em 1996 e 1998, quando comparados com os de 1995 (tabela 1). A partir de 1999, já no segundo mandato, contrariando expectativas de que a situação poderia se agravar ainda mais³, os recursos orçamentários tiveram um crescimento contínuo, chegando a alcançar, em 2002, mais que o dobro dos recursos executados em 1995, o que não significou, entretanto, uma melhoria geral no quadro dos recursos indígenas, já que esse crescimento se deu às custas de uma forte concentração dos investimentos na área da saúde (tabela 2). Em 1995, esses últimos representavam apenas 30% do total dos recursos gastos com as populações indígenas, e chegaram a alcançar 65% em 2002 (tabela 2), marcando a perda do controle do Ministério da Justiça, via Funai, sobre a questão indígena, já que, a partir de 2000, todas as ações de saúde foram reunidas no Ministério da Saúde⁴.

Se integramos os números orçamentários e os pensamos como blocos relativos a “políticas indigenistas”, o que se pode entrever é que a quebra do monopólio da Funai sobre os recursos indígenas se deu, de fato, basicamente em benefício do Ministério da Saúde (gráficos 3 e 5). Em termos quantitativos, a descentralização dos recursos para outros ministérios foi, no mais das vezes, bastante inexpressiva. A importância dessa transformação, todavia, transcende em muito a esfera das políticas indigenistas: há tempos se discute, na área sanitária, a idéia de um “SUS verde” destinado à região Amazônica, e a criação de um subsistema de saúde indígena aponta para a plausibilidade de um modelo dessa natureza. Se os altos valores *per capita* da cobertura sanitária aos indígenas têm sido fator de espanto (sobretudo no governo atual), eles dão uma medida do que custará um sistema unificado de saúde realmente operativo na Amazônia.

No caso da educação, a distribuição visível de recursos entre a Funai e o MEC, a partir de 2000, pouco alterou o quadro de monopólio da Funai⁵, cabendo ao MEC apenas cerca de 5% do total dos recursos orçamentários para a área indígena em 2001 e 2002 (tabela 4).⁶

No que diz respeito ao setor fundiário, os procedimentos de identificação, demarcação e regularização de terras indígenas empreendidos pelo Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal – PPTAL, com aportes da cooperação internacional, foram implementados em parceria entre a GTZ⁷ e quadros da própria Funai. Isso não configurou uma ruptura do controle do órgão indigenista sobre a questão fundiária, em que pesem as inovações administrativas que o projeto introduziu nas rotinas tradicionalmente utilizadas por ele.

⁵ Como veremos adiante, entretanto, as verbas destinadas à educação indígena não se limitam às alocadas a essas duas instâncias.

⁶ Vale registrar que o ano de 2000, quando couberam ao MEC 20% do total de recursos, foi um ano de cortes drásticos na área de educação indígena, o que significa que, em termos absolutos, os recursos daquele Ministério para a educação indígena não se diferenciaram muito em relação aos demais anos, oscilando numa faixa entre R\$ 260 mil e R\$ 360 mil. (tabela 4).

⁷ Deutsche Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit, agência de cooperação técnica alemã.

⁸ Os recursos destinados à auto-sustentação via Ministério da Agricultura e Abastecimento representaram, em média, apenas 3% do total do orçamento para essa área entre 2000 e 2002.

Na área de auto-sustentação, o grosso das atividades produtivas permaneceu sob o controle da Funai⁸, a não ser pelas experiências do Projetos Demonstrativos - A - PD/A (iniciado em 1995) e do Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas - PDPI (iniciado em 2001), cujos recursos (oriundos, como os do PPTAL, dos acordos do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil/G7) foram bastante modestos, se comparados aos da Funai.

No que tange à execução orçamentária, o quadro geral dos recursos indígenas mostra uma melhoria da situação no segundo mandato de FHC em relação ao primeiro, passando-se de uma média de cerca de 70%, entre 1995 e 1998, para cerca de 85% entre 1999 e 2002 (tabela 1). Essa melhoria, embora não tenha se manifestado de modo idêntico em todos os setores, reflete, entretanto, uma tendência generalizada a uma melhor execução no segundo mandato.

ORÇAMENTO PARA AS POPULAÇÕES INDÍGENAS – 1995/2002

GRÁFICO 1

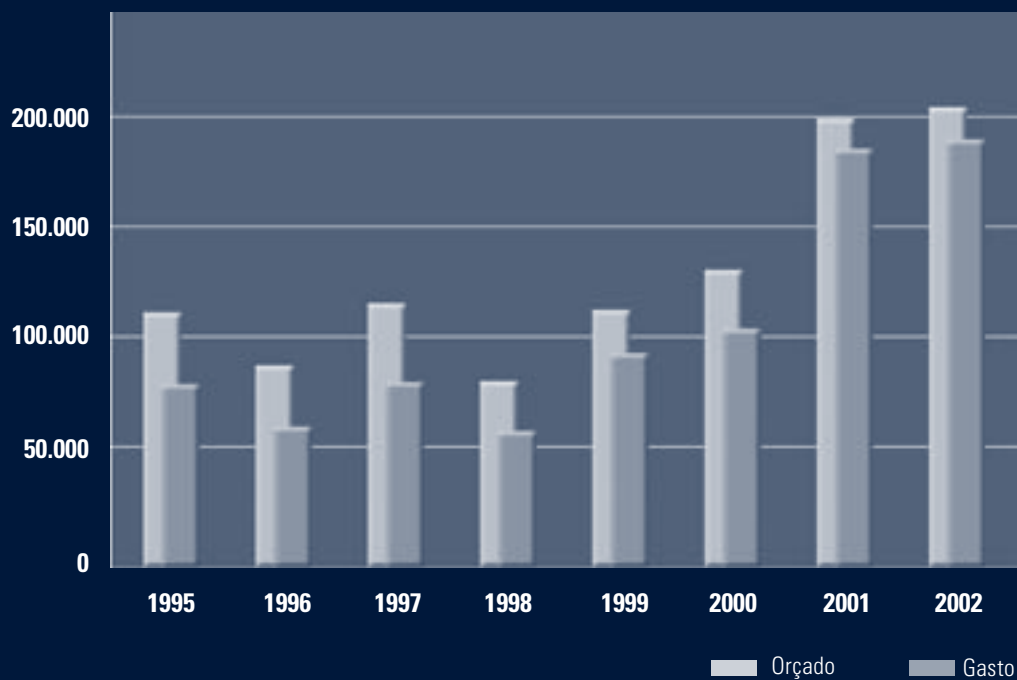


TABELA 1

	Orçado	Gasto	Exec.
1995	112.443	80.322	71 %
1996	90.850	63.190	69 %
1997	118.261	81.944	69%
1998	83.157	59.298	71%
1999	114.677	95.990	83%
2000	132.550	107.378	81%
2001	201.024	186.720	92%
2002	205.835	191.805	93%
Total	1.058.797	866.647	82%

Fonte: Siafi/STN – Base de dados: Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen

Obs: Valores em R\$ 1 mil médios de 2002, deflacionados pelo IPCA.

GRÁFICO 2

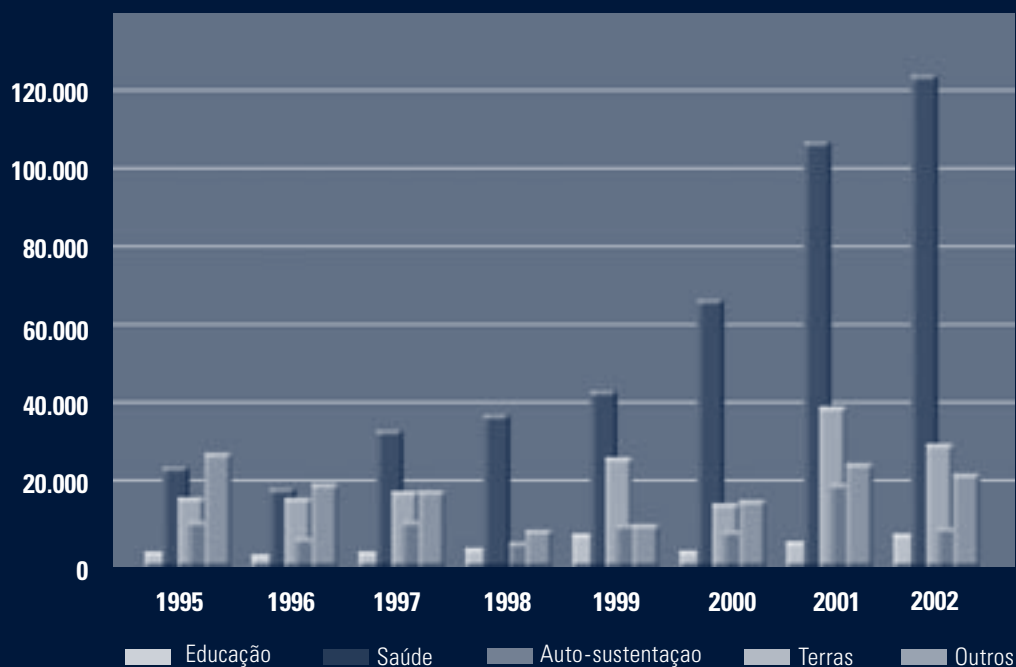


TABELA 2

	1995		1996		1997		1998	
Educação	2.449	3%	1.535	2%	2.441	3%	3.711	6%
Saúde	24.366	30%	18.926	30%	33.259	40%	37.679	64%
Auto-sust.	10.226	13%	6.342	10%	10.091	12%	5.263	9%
Terras	16.050	20%	15.902	25%	18.229	22%	5.309	9%
Outros	27.231	34%	20.485	33%	17.924	23%	7.336	12%
Geral	80.322	100%	63.190	100%	81.944	100%	59.298	100%

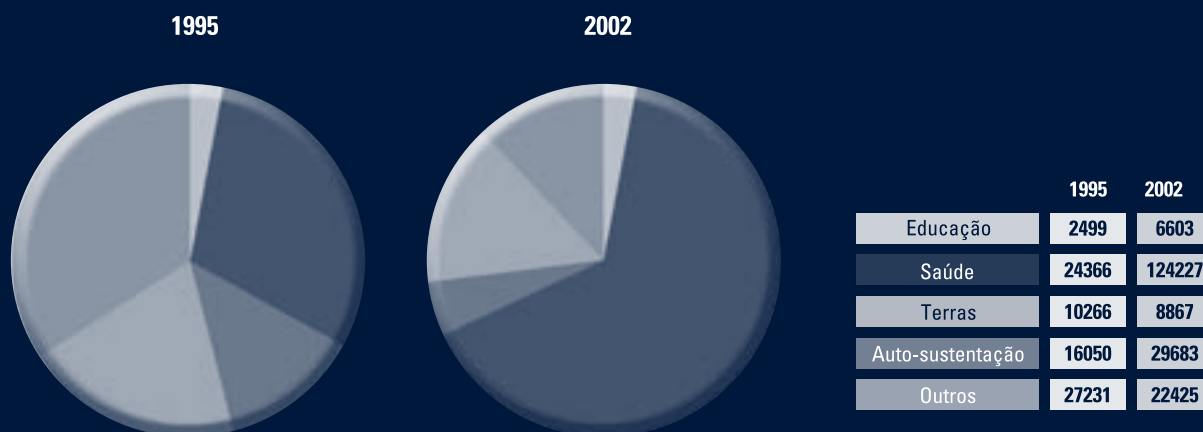
	1999		2000		2001		2002	
Educação	6.829	7%	2.263	2%	5.202	3%	6.603	3%
Saúde	43.465	45%	67.207	63%	107.258	57%	124.227	65%
Auto-sust.	9.032	9%	7.767	7%	9.695	5%	8.867	5%
Terras	26.858	28%	14.587	14%	39.266	21%	29.683	15%
Outros	9.806	11%	15.554	14%	25.299	14%	22.425	12%
Geral	95.990	100%	107.378	100%	186.720	100%	191.805	100%

Fonte: Siafi/STN – Base de dados: Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen

Obs 1: Valores em R\$ 1 mil médios de 2002, deflacionados pelo IPCA.

Obs 2: Em 2001 e 2002 não estão computados no item "Terras" os valores do PPTAL, pois eles não foram disponibilizados pela Funai.

GRÁFICO 3: ORÇAMENTO INDÍGENA – 1995 e 2002



Embora, em termos relativos, os recursos efetivamente discriminados no orçamento para ações de educação indígena tenham permanecido baixos, nunca ultrapassando 7% do total do orçamento destinado às populações indígenas (tabela 2), sofreram um crescimento contínuo, à exceção dos anos de 1996 e 2000, fazendo com que os recursos executados em 2002 ultrapassassem o dobro do valor correspondente a 1995 (tabela 3). No entanto, os dados orçamentários estão longe de compor um quadro transparente da área de educação, pois não permitem visualizar os recursos estaduais e municipais efetivamente utilizados para atender à população indígena após a reforma de 1991, que atribuiu aos estados e municípios a responsabilidade pela execução da política educacional indígena. Esses recursos, invisíveis a um controle social consistente e capaz de instrumentalizar a montagem realmente democrática e participativa de políticas públicas, são largamente oriundos do Fundo para o Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundef, um dos mais desviados pelos políticos estaduais e municipais exatamente pelo pouco controle possível sobre seu uso, em especial no que tange às escolas indígenas.

GRÁFICO 4

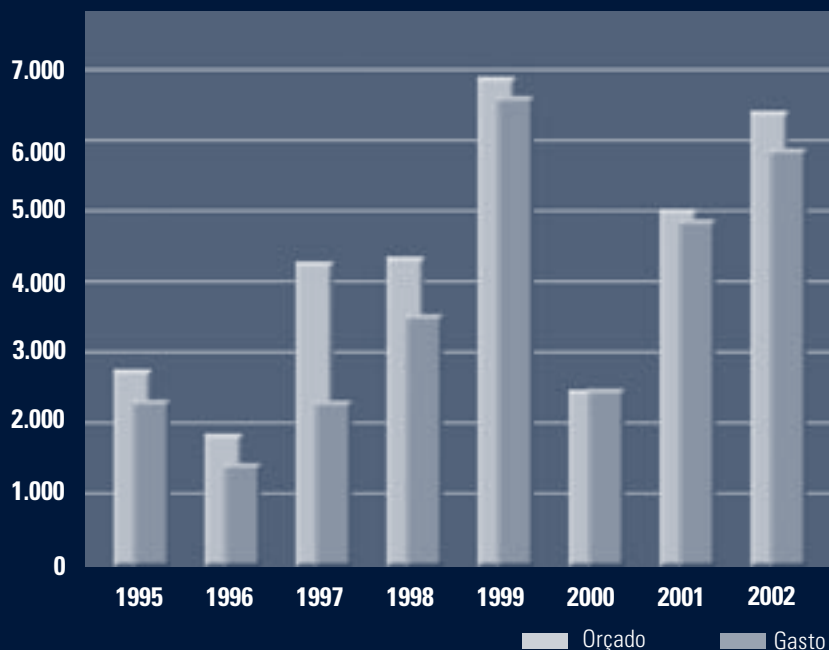


TABELA 3

	Orçado	Gasto	Exec.
1995	2.869	2.449	85%
1996	1.959	1.535	78%
1997	4.454	2.441	55%
1998	4.508	3.711	82%
1999	7.075	6.829	97%
2000	2.627,2	2.263,6	86%
2001	5.202,7	5.023,5	97%
2002	6.603,0	6.086,3	92%

Fonte: Siafi/STN – Base de dados: Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen

Obs 1: Valores em R\$ 1 mil médios de 2002, deflacionados pelo IPCA

Obs 2: Os valores entre 1995 a 1999 referem-se à rubrica “Assistência à educação indígena” do orçamento da Funai/MJ, e os valores entre 2000 e 2002 referem-se ao somatório de rubricas da Funai/MJ - “Edição e distribuição de material didático para educação indígena”, “Funcionamento das escolas nas comunidades indígenas”,

“Funcionamento de casas de estudantes indígenas”, “Capacitação de professores das escolas indígenas”, “Assistência a estudantes indígenas fora de suas aldeias”. Com rubricas do MEC: “Apoio ao desenvolvimento da educação indígena”, “Capacitação de professores para a educação indígena” e “Distribuição de material didático para a educação indígena”.

EDUCAÇÃO INDÍGENA – DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS – 2000/2002

GRÁFICO 5

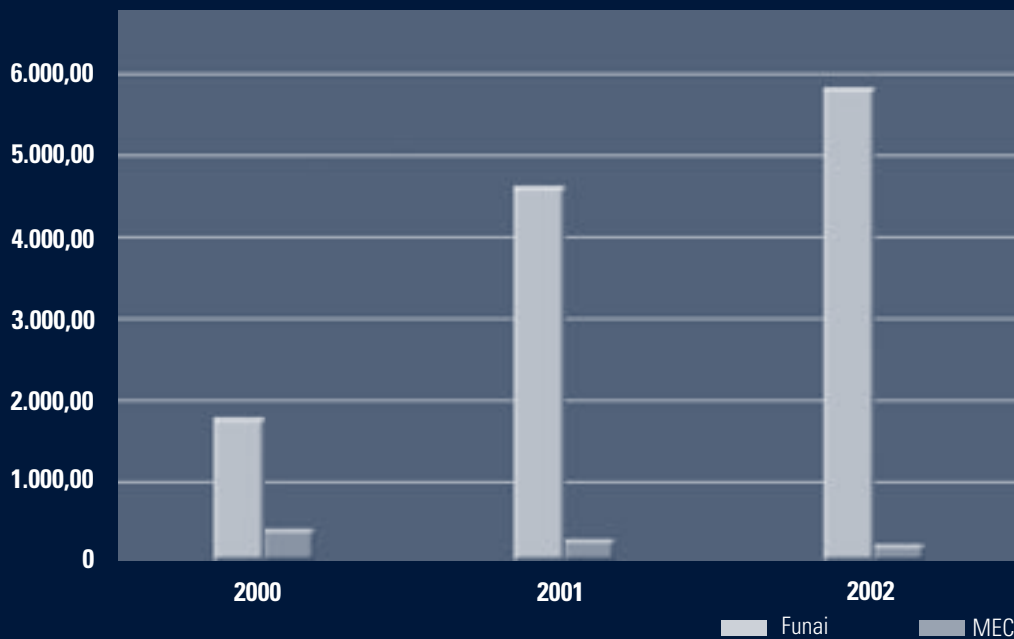


TABELA 4

	2000			2001			2002		
	Autorizado	Liquidado	%	Autorizado	Liquidado	%	Autorizado	Liquidado	%
Funai	2.163,8	1800,5	80%	4.768,9	4.703,5	94%	6.203,3	5.825,7	96%
MEC	463,4	463,1	20%	433,8	320,0	6%	400,0	260,6	4%
Total	2.627,2	2.263,6	100%	5.202,7	5.023,5	100%	6.603,0	6.086,3	100%

Fonte: Siafi/STN – Base de dados: Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen

Obs: Valores em R\$ 1 mil médios de 2002, deflacionados pelo IPCA.

GRÁFICO 6

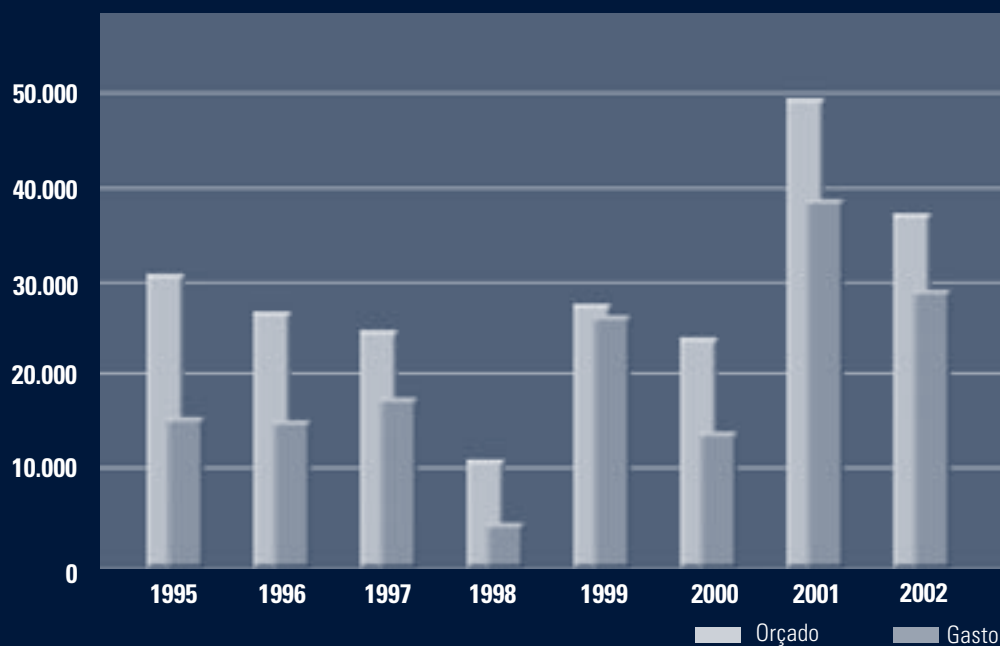


TABELA 5

	DAF		PPTAL		Total		Exec.
	orçado	gasto	orçado	gasto	orçado	gasto	
1995	31.264	16.050	-	-	31.264	16.050	51%
1996	27.138	15.902	-	-	27.138	15.902	59%
1997	18.212	15.906	7.247	2.323	25.459	18.229	72%
1998	3.915	3.550	6.906	1.759	10.821	5.309	49%
1999	20.712	19.751	7.318	7.099	28.038	26.858	96%
2000	20.223,4	11.673,4	4.171,2	2.913,7	24.394,2	14.587,1	60%
2001	49.586,1	39.266,0	-	-	49.586,1	39.266,0	79%
2002	37.671,2	29.683,8	-	-	37.671,2	29.683,8	79%

Fonte: Siafi/STN – Base de dados: Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen

Obs 1: Valores em R\$ 1 mil médios de 2002, deflacionados pelo IPCA

Obs 2: Embora os acordos ligados ao funcionamento do PPTAL tenham sido renovados até 2005, a Funai não disponibilizou os números relativos aos montantes gastos em 2001 e 2002

DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS FUNDIÁRIOS – FUNAI – 1995/2002

GRÁFICO 7

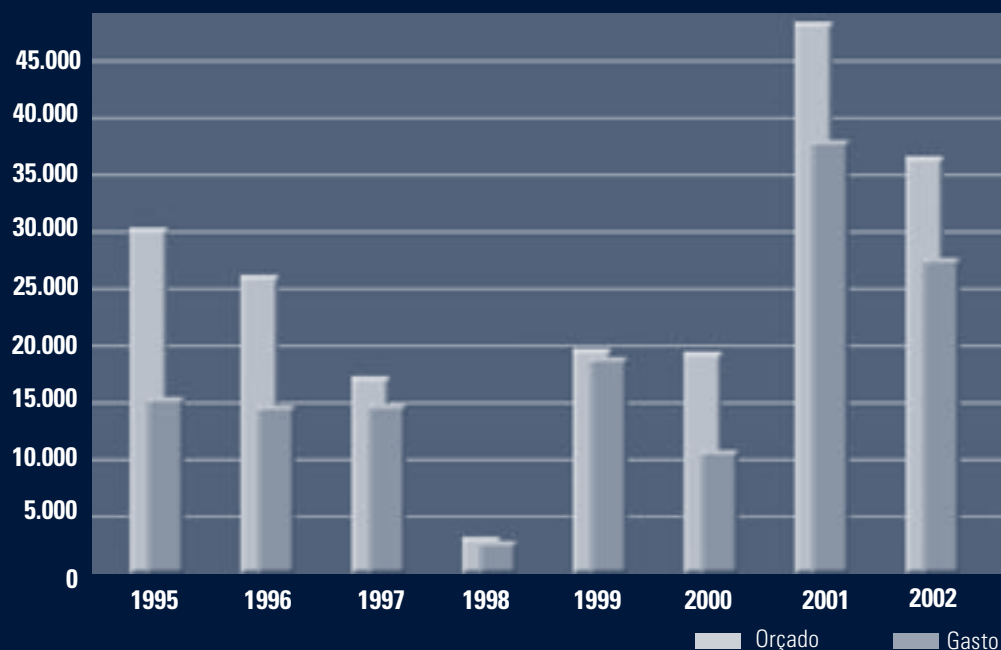


TABELA 6

	Orçado	Gasto	Exec.
1995	31.264	16.050	51%
1996	27.138	15.902	59%
1997	18.212	15.906	87%
1998	3.915	3.550	91%
1999	20.712	19.751	95%
2000	20.223	11.673	58%
2001	49.586	39.266	79%
2002	37.671	29.683	79%

Fonte: Siafi/STN – Base de dados: Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen

Obs 1: Valores em R\$ 1 mil médios de 2002, deflacionados pelo IPCA

Obs 2: Os valores entre 1995 e 1999 referem-se à soma das rubricas “Identificação e delimitação de terras”, “Regularização fundiária” e “Demarcação e aviventação de terras”, do orçamento da Funai/MJ, e os valores entre 2000 e 2002 referem-se à soma das rubricas “Demarcação e aviventação de

terras indígenas”, “Identificação e revisão de terras indígenas” e “Regularização fundiária de terras indígenas”, também do orçamento da Funai/MJ.

Os dados orçamentários tampouco permitem um sobrevôo sobre os recursos obtidos através da cooperação internacional para essa área. Ao contrário do setor fundiário, em que os aportes de recurso da cooperação internacional se deram por meio de grandes acordos multilaterais firmados com governos de países do G7, na área de educação essa cooperação foi caracterizada pela atuação de organizações da sociedade civil, sobretudo de países do norte europeu, envolvendo recursos de escala bem mais modesta sobre os quais não se dispõe de números precisos.

O quadro dos recursos destinados ao setor de terras indígenas acompanhou a tendência geral de melhoria da execução orçamentária durante o segundo mandato de FHC em relação ao primeiro. Assim, enquanto no primeiro a proporção média de execução foi 57%, no segundo atingiu 78% (tabela 5 e gráfico 6). A entrada em cena do PPTAL não teve efeitos aparentes nos dois primeiros anos de funcionamento efetivo do projeto, em 1997 e 1998, dado o baixíssimo nível de execução orçamentária dos recursos alocados para o projeto naqueles anos, que não ultrapassou 32% e 25%, respectivamente (tabela 7 e gráfico 8).

Comparado ao conjunto dos recursos destinados às populações indígenas, o setor de terras manteve-se com uma média de 20% do total (tabela 2), ficando atrás apenas do setor de saúde. Observe-se, entretanto, um certo grau de imprecisão nesses dados, tendo em vista que os acordos do PPTAL foram renovados até 2005 sem que os números correspondentes a 2001 e 2002 tenham sido divulgados, o que poderia fazer crescer um pouco a média acima apontada. Entre os anos de 1997 e 2000, os aportes trazidos pela cooperação internacional jamais ultrapassaram os 30% do total orçado para o conjunto do setor de terras indígenas, que permaneceu essencialmente sob o controle da Diretoria de Assuntos Fundiários - DAF - da Funai (tabela 8).

PROJETO INTEGRADO DE PROTEÇÃO ÀS POPULAÇÕES E TERRAS INDÍGENAS DA AMAZÔNIA LEGAL – PPTAL – 1997/2000

GRÁFICO 8

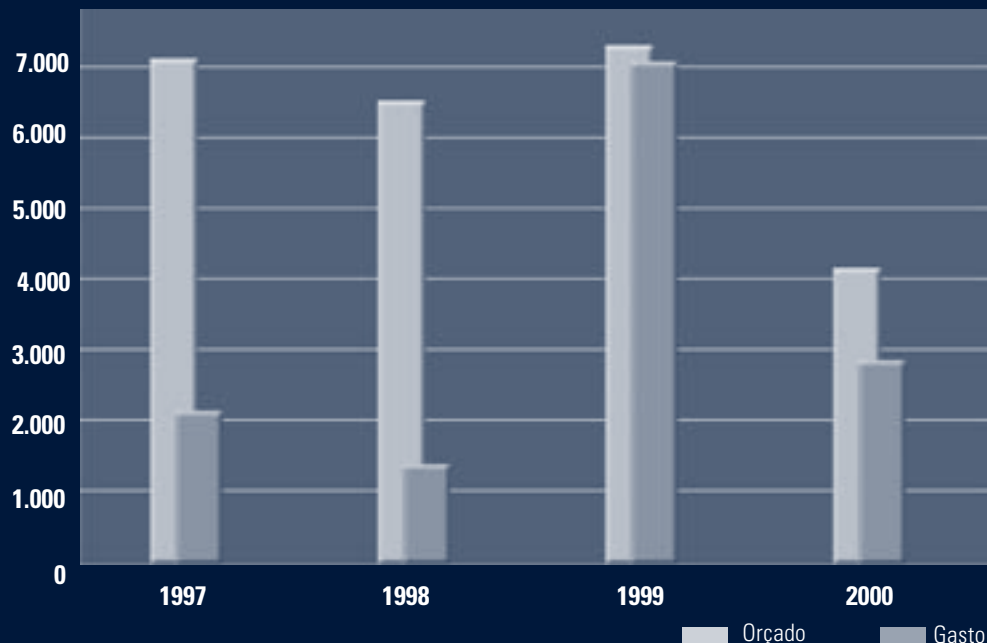


TABELA 7

	Orçado	Gasto	Exec.
1997	7.247	2.323	32%
1998	6.906	1.759	25%
1999	7.318	7.099	97%
2000	4.171	2.913	69%
Total	25.642	14.094	55%

Fonte: Siafi/STN – Base de dados: Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen

Obs 1: Valores em R\$ 1 mil médios de 2002, deflacionados pelo IPCA.

Obs 2: Os valores de 1997 a 1999 referem-se à rubrica “PPTAL – Projeto Integrado de Proteção às Populações Indígenas da Amazônia Legal” da Funai/MJ, e os valores do ano 2000 referem-se à soma das rubricas “Regularização Fundiária na Amazônia Legal – PPTAL” e “Demarcação de TIs na Amazônia Legal – PPTAL”, da Funai/MJ.

TABELA 8
COMPARAÇÃO ENTRE OS RECURSOS DO DAF E DO PPTAL

Ano	DAF	%	PPTAL	%	Total	%
1997	15.906	87%	2.323	13%	18.229	100%
1998	3.550	67%	1.759	33%	5.309	100%
1999	19.751	74%	7.099	26%	26.858	100%
2000	11.673,4	80%	2.913,7	20%	14.587,1	100%

Obs: Os recursos considerados são os efetivamente gastos no período tratado.

O orçamento da política de saúde indígena teve o melhor desempenho do período, crescendo continuamente ao longo dos dois mandatos de FHC, com exceção apenas do ano de 1996 (tabelas 2 e 9). Assim é que, em relação ao ano de 1995, os gastos de 2002 quintuplicaram, passando de R\$ 24,36 milhões para R\$ 124,22 milhões, respectivamente. A taxa de execução manteve-se bastante alta em relação aos demais setores, ficando sempre acima de 64% e alcançando praticamente 100% nos três últimos anos do segundo mandato FHC (tabela 9 e gráfico 9). Isso demonstra o prestígio obtido pela Funasa/Ministério da Saúde no quadro da reforma do Estado, no que tange especificamente à gestão das populações indígenas. Esses números permitem vislumbrar também a escala do fenômeno da terceirização ao longo dos mandatos de FHC, uma vez que parte expressiva das verbas da Funasa foi repassada para prefeituras municipais, organizações indígenas e ongs, através de convênios⁹. No entanto, a Funasa, que deveria ter fornecido o suporte técnico-operacional aos conveniados, foi alvo de críticas variadas, sobretudo pela transposição não-mediada de metas do Sistema Único de Saúde - SUS - para um subsistema de saúde indígena inserido em uma realidade pouco conhecida dos sanitaristas. Ao prescindirem, imprudentemente, de um diálogo com a Antropologia Social, os técnicos do Ministério da Saúde deixaram entrar pela porta dos fundos algumas das piores práticas do indigenismo tutelar.

⁹Ver LIMA, Antonio Carlos de Souza, BARROSO-HOFFMANN, Maria e PIEDRAFITA Iglesias, Marcelo. O novo PPA e as políticas públicas para os povos indígenas. Boletim do Inesc, v. 2, n. 6, jun. 2003.

SAÚDE INDÍGENA – 1995/2002

GRÁFICO 9

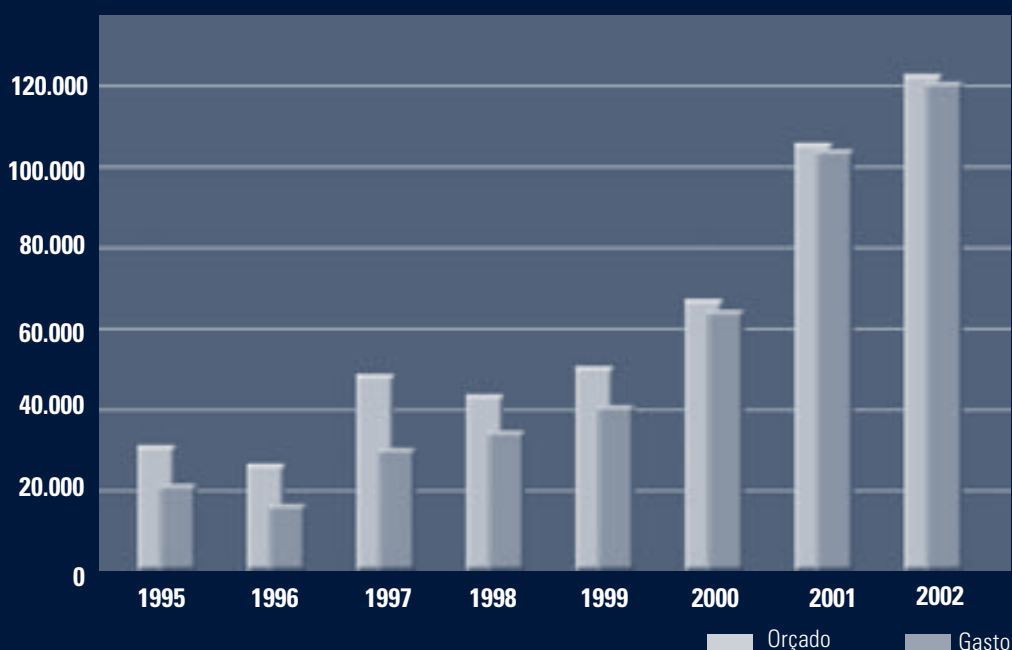


TABELA 9

	Orçado	Gasto	Exec.
1995	33.974	24.366	72%
1996	29.270	18.926	65%
1997	51.664	33.259	64%
1998	46.715	37.679	81%
1999	53.577	43.465	81%
2000	70.036,7	67.207,0	96%
2001	109.335,6	107.258,4	98%
2002	125.965,9	124.227,3	99%

Fonte: Siasi/STN – Base de dados: Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen

Obs 1: Valores em R\$ 1 mil médios de 2002, deflacionados pelo IPCA

Obs 2: Os valores de 1995 a 1999 referem-se à soma das rubricas “Assistência à saúde indígena”, da Funai/MJ, e “Assistência médico-sanitária a comunidades indígenas” e “Saneamento básico em áreas indígenas”, da Fundação Nacional de Saúde - FNS/MS; os valores de 2000 a 2002 referem-se à soma das rubricas “Implantação, modernização e adequação de unidades de saúde para atendimento à população indígena”; “Sa-

neamento básico em comunidades indígenas”; “Funcionamento de unidades de saúde para atendimento à população indígena”; “Funcionamento dos distritos sanitários indígenas”; e “Atendimento à saúde em Distritos Sanitários Especiais Indígenas – DSEI”, da Fundação Nacional de Saúde – Funasa.

GRÁFICO 10

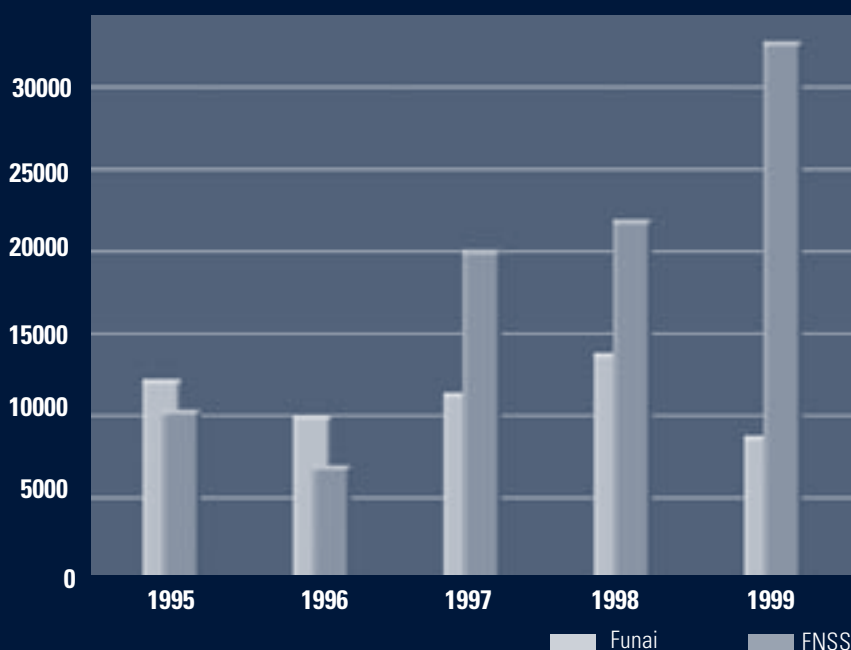


TABELA 10

	1995		1996		1997		1998		1999	
	Orçado	Gasto	Orçado	Gasto	Orçado	Gasto	Orçado	Gasto	Orçado	Gasto
Funai*	11.400	13.125	11.398	10.952	17.645	12.363	14.591	14.850	17.256	9.809
FNS**	22.574	11.241	17.872	7.974	34.019	20.896	32.124	22.829	36.321	33.656
Total	33.974	24.366	29.270	18.926	51.664	33.259	46.715	37.679	53.577	43.465

Fonte: Siafi/STN – Base de dados: Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen

*Rubrica “Assistência à saúde indígena”.

** Fundação Nacional de Saúde / Ministério da Saúde - Soma das rubricas “Assistência médico-sanitária a comunidades indígenas” e “Saneamento básico em áreas indígenas”.

Obs: Os valores utilizados são os efetivamente gastos pela Funai e Funasa.

FOMENTO À AUTO-SUSTENTAÇÃO INDÍGENA – 1995/2002

GRÁFICO 11

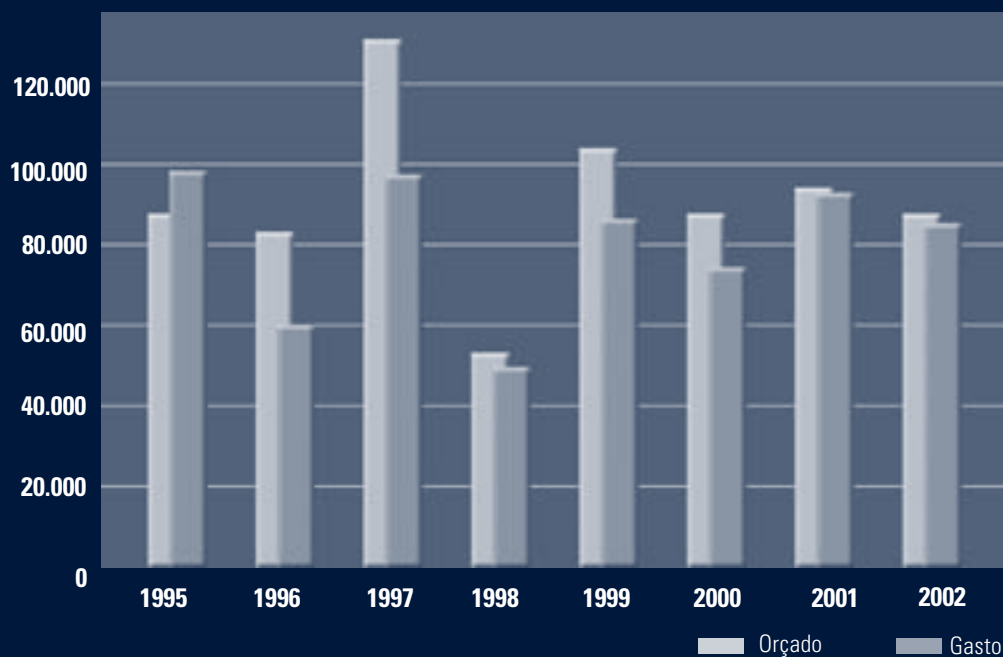


TABELA 11

	Orçado	Gasto	Exec.
1995	9.121	10.226	112%
1996	8.610	6.342	74%
1997	13.420	10.091	75%
1998	5.640	5.263	93%
1999	10.686	9.032	85%
2000	9.048,7	7.767,6	86%
2001	9.780,0	9.695,3	99%
2002	9.085,6	8.867,5	98%

Fonte: Siafi/STN – Base de dados: Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen

Obs 1: Valores em R\$ 1 mil médios de 2002, deflacionados pelo IPCA

Obs 2: Os anos de 1995 a 1999 exprimem os valores alocados na rubrica “Apoio a projetos de fomento às atividades produtivas”, da Funai/MJ.

Os anos de 2002 a 2002 exprimem a soma dos valores alocados nas rubricas

“Fomento às atividades produtivas em áreas indígenas”, da Funai/MJ, e “Assistência técnica em áreas indígenas”, do MAA.

Na esfera de ações para fomento ao etnodesenvolvimento pela via da auto-sustentação econômica, embora, em termos relativos, os recursos tenham sofrido uma redução contínua ao longo dos dois mandatos, declinando de 13% do total, em 1995, até atingir 5% em 2002 (tabela 2), a situação manteve-se praticamente estável em números absolutos, com recursos oscilando na faixa de R\$ 10 milhões anuais, a não ser nos anos de 1996, 1998 e 2000, em que ocorreram quedas significativas (tabela 11, gráfico 11). Os dados orçamentários, como apontado anteriormente, não registram os recursos do PD/A e do PDPI, provenientes da cooperação internacional. Esses recursos, geridos pelo Ministério do Meio Ambiente e repassados para organizações indígenas e ongs, tiveram um montante estimado em cerca de R\$ 8,5 milhões, distribuídos por 29 projetos distintos entre 1996 e 2002, o que corresponde aproximadamente ao valor anual médio dos recursos disponibilizados pela Funai para o setor de auto-sustentação entre 1995 e 2002 (tabela 2).

3. Políticas indigenistas e o setor público

Com os dados orçamentários expressos acima, temos um contorno geral da expressiva mudança implantada sobre o mundo do indigenismo nessa quase década de governos FHC. A cena indigenista foi completamente modificada. 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 confrontaram-se com dificuldades de reprodução trazidas pela parcial reforma da administração pública (ou do “Estado”, como foi chamada inadequadamente), que impediu concursos para aquisição de pessoal, propôs novas morfologias organizacionais e fez entrar em cena outras redes regionais e internacionais.

A inovação, porém, mostrou-se relativa. Viu-se confrontada com a mais generalizada ignorância dos tomadores de decisão a respeito da situação indígena no país. Essa ignorância encontra-se entranhada na vida pública brasileira, como resultado da sistemática ausência dos índios - ausentes de nossos livros escolares e até mesmo das matérias oferecidas nos cursos de graduação em história e ciências sociais - e da inexistência de processos de formação de gestores capacitados a conhecê-los e com eles interagir. É necessário rever as variadas tendências que afetaram as novas políticas ensaiadas face a essa dimensão estagnada do órgão indigenista, tendo como pano de fundo as alterações mais amplas do aparelho administrativo brasileiro. Sem isso, pensamos ser impossível o surgimento de propostas lúcidas, consistentes, organicamente articuladas e voltadas para o horizonte de crescente participação dos povos indígenas na formulação de políticas. Tais propostas terão que incluir o pleno controle social e a plena participação dos povos indígenas no processo de implementação, com o conseqüente aumento do poder de negociação e do conhecimento mútuo entre índios e não-índios, reduzindo a assimetria social existente.

Apesar de transformações imprimidas à administração pública nos dois mandatos do Governo FHC, sob a idéia geral de reforma do Estado, segundo a qual novas morfologias organizacionais foram concebidas e novas figuras jurídicas propostas para ordenar as ações administrativas, as mudanças não foram suficientes para que se rompessem os circuitos do clientelismo de Estado.

Na área indigenista, o panorama de estagnação e dismantelamento dos serviços públicos federais foi uma realidade que comprometeu sensivelmente o cumprimento das responsabilidades para com os povos indígenas atribuídas constitucionalmente ao Estado brasileiro - apesar de inovações introduzidas nos mecanismos de regularização de terras indígenas, da criação de condições de fomento para o etnodesenvolvimento e do início do funcionamento de políticas específicas para a saúde e a educação.

As explicações não estão apenas nas decisões que afetaram os órgãos implementadores de políticas para os povos indígenas. Passam também pela implementação de programas de descentralização com impacto sobre o regime federativo (especialmente no caso de políticas sociais, que muitas vezes comportam engenharias contraditórias), pelo revigoramento das clientelas políticas propiciado pelo regime de voto, e pelo modo de elaboração do orçamento federal.

Some-se a isso o fato de que a descentralização das políticas sociais (e também das políticas indigenistas) estava largamente apoiada na idéia de “participação da sociedade civil”, isso num país com desigualdades brutais de oportunidades efetivas de participação¹⁰. Do ponto de vista administrativo, os imperativos neoliberais juntaram-se aos limites legais à contratação de pessoal e de serviços, sendo a chamada “lei das licitações” não um dos menores tropeços.

Mas também contribuíram as dificuldades de adaptação decorrentes de novas lógicas de financiamento e execução de projetos em áreas indígenas, freqüentemente determinadas, a partir dos anos 90, por instâncias internacionais, seja por organismos financeiros multilaterais e bilaterais, seja por organizações da sociedade civil européias e norte-americanas, obrigando a uma mudança expressiva nos padrões de interlocução do Estado brasileiro a respeito dos povos indígenas.

Ainda que se reconheçam, em determinadas áreas, como a da demarcação de terras, avanços expressivos obtidos sob seu patrocínio, essa configuração tem sido objeto de inúmeros questionamentos. Parece difícil dizer até que ponto a autonomia indígena permanece possível sob essas novas condições, apontando-se, no caso das parcerias internacionais, uma tendência à estagnação das ações ao cessarem os fluxos de recursos externos, uma vez que não houve preocupação de constituir padrões reais e massivos de financiamento no plano interno de forma a garantir a continuidade de programas e projetos.

Junte-se a isso o imperativo da “capacitação” dos povos indígenas para essa tarefa de “participar”, na qual uma ideologia de superação das desigualdades por uma via pedagógica beira, por vezes, o pueril. A área ambiental é a mais atingida, impactando a política indigenista.

¹⁰Ver REIS, Elisa Pereira. Reflexões leigas para formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 18, n. 51, p.14, fev. 2003. Para a relação entre federalismo e descentralização de políticas sociais, ver ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. Educação e sociedade, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002. Quanto às implicações clientelistas do regime de votos e sua relação com o orçamento, ver BEZERRA, Marcos Otávio. Em nome das bases: política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/Nuap, 1999.

Como se sabe, os interesses internacionais relativos à floresta amazônica conduziram a uma imprópria colagem dos problemas indígenas aos ambientais. Os efeitos disso, no plano da regularização de terras indígenas, são conhecidos: os graves problemas fundiários dos índios do Mato Grosso do Sul, do Nordeste e do Sul do país contaram com pouquíssimos recursos financeiros e políticos para serem enfrentados.

O quadro mais geral de escassez interna de verbas para as políticas sociais, ou para todas aquelas que visavam reduzir desigualdades, tornou-se mais crítico a partir de 1998: o ajuste fiscal acordado com o FMI passou a comprometer os recursos de todos os ministérios com as necessidades de amortização da dívida externa e com o pagamento de seus encargos financeiros¹¹. Além disso, e talvez o que cause maior preocupação, as ações apoiadas pela cooperação internacional não introduziram novos padrões duráveis de gestão e controle social por parte das populações indígenas e não instauraram rotinas que fossem amplamente adotadas pelos setores da administração pública encarregados de sua execução.

Vimos, porém, que, pela via da política de saúde indígena, os recursos orçamentários fluíram e deram novos contornos ao campo indigenista. O contraste está, por outro lado, nos nove presidentes da Funai durante os oito anos de mandatos de FHC, nos inúmeros planos de “reestruturação” gerados dentro da Funai que nunca saíram do nível de sempre reiniciadas discussões nas quais as redes sociais internas se debateram sem conseguir dar direção ao processo¹². No reinado dos jovens gestores de políticas públicas, a Funai acabou sendo tomada, entre os gestores, como signo do que há de mais abjeto em termos de administração pública no país. Não pode ficar sem ser dito que, com exceção do breve interregno da gestão Santilli, não houve qualquer tomada de decisão clara no sentido de transformar a Funai.

¹¹ Cf. neste volume os argumentos de Henyo Barreto Filho quanto à redução de verbas para as políticas ambientais e seus condicionantes na conjuntura analisada.

¹² Os presidentes da Funai foram: Dinarte Nobre de Madeiro (09/93-09/95); Marcio Santilli (09/95-03/96); Julio Marcos Geiger (03/96-07/97); Sulivan Silvestre (08/97-02/99); Marcio Lacerda (02-11/2000); Carlos Frederico Marés (11/99-04/2000); Roque de Barros Laraia (04-05/2000); Glênio Alvarez (05/00-06/02); Artur Nobre Mendes (08/02-01/03). Ver <www.socioambiental.org> para breves informações sobre cada um deles.

4. O fomento ao etnodesenvolvimento e os impasses da auto-sustentação

¹³Esses recursos, alocados sob as rubricas de apoio ao fomento de atividades produtivas do orçamento da Funai, absorveram uma média de R\$ 7,9 milhões no período de 1995-1998, e de R\$ 8,7 milhões entre 1999 e 2002.

¹⁴Ver, ALBERT, Bruce. Associações indígenas e desenvolvimento sustentável na Amazônia brasileira. In: RICARDO, Carlos Alberto (Ed.). Povos indígenas no Brasil, 1996-2000. São Paulo: Instituto Socioambiental. p. 197-203; ALMEIDA, Fabio Vaz Ribeiro de. Um balanço dos projetos indígenas enviados ao PDPI. Comunicação na VIII Reunião de Antropólogos do Norte e Nordeste, ABANNE., 2003, São Luís.

¹⁵Outros fundos também estiveram abertos à participação indígena no âmbito do MMA, a exemplo do Fundo Nacional para o Meio Ambiente - FNMA e do Programa Nacional do Meio Ambiente - PNMA, mas não produziram ações expressivas.

O fomento ao “etnodesenvolvimento das sociedades indígenas” (título de um dos programas do Plano Plurianual de 2000-2003) assentou-se sobre duas linhas de força principais ao longo dos governos FHC. A primeira foi gerida pela Funai, com recursos provenientes do orçamento público federal, e a segunda marcada pelas experiências realizadas por organizações indígenas ou ongs, com recursos oriundos de acordos firmados com a cooperação internacional.

As ações promovidas pela Funai não apresentaram mudanças qualitativas quanto à perspectiva assistencialista com que vinham sendo promovidas - nenhum planejamento, nada de regras transparentes ou de repasses seqüenciados - e foram contempladas com recursos que se mantiveram na faixa de 3% do orçamento federal destinado aos povos indígenas¹³. A novidade foram os projetos financiados pela cooperação internacional, acordados na primeira metade dos anos 90 nos marcos do PP-G7, cujo funcionamento efetivo iniciou-se apenas a partir de 1995, já no primeiro mandato FHC. As duas principais experiências nesse campo foram o PD/A e o PDPI, com as quais buscou-se criar alternativas às ações de desenvolvimento estabelecidas sob o modelo do indigenismo tutelar, por um lado, e ao modelo predatório associado à expansão das fronteiras agrícolas nacionais, por outro, enfatizando-se a perspectiva da autonomia, do protagonismo e da participação indígenas em oposição ao viés assistencialista das ações promovidas pela Funai¹⁴.

Esses programas abriram perspectivas novas para a auto-sustentação indígena¹⁵, buscando criar alternativas para o antigo dilema de como combinar o atendimento de necessidades básicas de subsistência das populações indígenas com as necessidades de produtos não-indígenas criadas pelas situações de contato. Ao mesmo tempo, e juntamente com a tecnopia do desenvolvimento sustentável que esteve na origem dos fluxos de recursos internacionais obtidos, trouxeram consigo possibilidades inovadoras de combinação de estratégias de produção não-indígenas com os conhecimentos tradicionais desses povos.

Diversas limitações têm sido apontadas quanto ao funcionamento desses “novos padrões”. Além dos mencionados anteriormente, devem-se acrescentar os obstáculos advindos do “projetismo” e das interrupções de atividades que essa morfologia administrativa tende a instaurar. O risco de que venha a impor-se um enfoque empresarial de aproveitamento das terras indígenas, descaracterizando-as como territórios autóctones de povos diferenciados, com ritmos e necessidades próprios, também tem sido apontado. Também são destacadas as inúmeras dificuldades de acesso de produtos indígenas ao mercado, entre as quais figuram a falta de infra-estrutura para seu escoamento, o baixo valor agregado dos produtos, problemas quanto ao atendimento de padrões de qualidade requeridos e as oscilações de mercado, em geral prejudiciais aos pequenos produtores¹⁶. A multiplicidade de parceiros, embora vista como desejável por ter retirado da Funai o monopólio sobre os recursos e sobre sua aplicação nas terras indígenas, tem representado complexos problemas de gestão para as organizações indígenas submetidas ao mercado de projetos. Esses problemas só podem ser sanados com a continuidade do apoio para capacitação das organizações nesse campo¹⁷.

Além disso, a criação de modelos consistentes de auto-sustentação indígena requer a resolução dos inúmeros dilemas ainda existentes em torno da definição dos mecanismos de defesa da propriedade intelectual das populações tradicionais. O Governo FHC deu alguns passos nessa direção, ao estabelecer a MP nº 2.052, de 30 de junho de 2000, que reconheceu o direito das comunidades indígenas e tradicionais de decidirem sobre o uso de seus conhecimentos associados ao patrimônio genético, protegendo-os contra a utilização e exploração ilícitas, mas sem coibir a possibilidade de patenteamento de processos ou produtos industriais e comerciais resultantes desses conhecimentos. Embora o Decreto nº 4.339, de 22 de agosto de 2002, que criou a Política Nacional da Biodiversidade, tenha indicado uma solução para o problema, recomendando o estabelecimento do regime legal *sui generis* para a proteção dos direitos intelectuais coletivos, a questão ainda carece de regulamentação e está longe de ser consensual nos meios científicos e empresariais¹⁸.

¹⁶ Ver LITTLE, Paul. Rumo ao PD/I: análise comparativa e prospectiva dos subprojetos indígenas do PD/A. Brasília, 1998. Relatório apresentado ao Banco Mundial.

¹⁷ O PDPI tem buscado privilegiar esse aspecto, tendo entre suas principais atividades a realização de oficinas de capacitação das organizações indígenas.

¹⁸ Ver SANTILLI, Juliana. Biodiversidade e conhecimentos tradicionais associados: novos avanços e impasses na criação de regimes legais de proteção. In: LIMA, Antonio Carlos de Souza; BARROSO HOFFMANN, Maria. (Orgs). Além da tutela: bases para uma nova política indigenista III. Rio de Janeiro: Livraria Contra Capa; Laced, 2002. p. 83-104.

5. As organizações indígenas e seus desafios

No bojo dos processos de luta pela regularização de suas terras e da subsequente busca da auto-sustentação, as organizações indígenas consolidaram sua presença na cena política brasileira durante os governos FHC. Um fator externo àqueles processos, mas que serviu para reforçá-los, foi o fato de as organizações terem passado a desempenhar um papel chave nas novas morfologias administrativas resultantes da entrada da cooperação internacional nas áreas de políticas ambiental e indigenista, beneficiando-se da “participação da sociedade civil” na reforma do Estado.

O número de organizações indígenas cresceu de 48, em 1991, para 109 em 1996, chegando a 290 em 1999, mais de dois terços dessas últimas sediadas na Amazônia. Longe de constituir uma massa homogênea, essas organizações, sobre as quais ainda se têm dados muito incompletos, apresentam um perfil bastante variável, podendo representar um ou mais povos indígenas, cooperativas, associações ou grupos profissionais, comunidades de caráter local ou articulações regionais, possuindo uma quantidade maior ou menor de parceiros e diferentes graus de legitimidade no que tange aos povos que lhes dão origem. Seu boom nos anos 90 marcou uma clivagem importante em relação aos rumos tomados pelas lutas indígenas nas décadas anteriores.

A ênfase nos direitos humanos e na implantação da democracia, que marcou os anos 1970 e 1980, foi substituída pelo debate sobre o uso e a conservação dos recursos naturais nos anos 1990, tornando-se bem menos freqüente a postura crítica e militante que predominava nas décadas anteriores²⁰. De uma situação em que o interlocutor exclusivo era o Estado, dado o monopólio tutelar da Funai, as organizações indígenas viram-se confrontadas com uma necessidade de atuação pautada pela multiplicidade de interlocutores pertencentes às redes de agências financiadoras nacionais e internacionais, governamentais ou não, que passaram a disponibilizar recursos para a área indígena, constituindo um elusivo (e ilusório) “mercado de projetos” gerado por novas políticas descentralizadas de desenvolvimento.

¹⁹ Entre 1982 e 1987, existiam apenas nove organizações indígenas, concentradas no rio Amazonas e no rio Negro. Entre as mais antigas, encontram-se o Conselho Geral da Tribo Ticuna – CGTT, criado em 1982, a Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro – FOIRN, de 1987, e o Conselho Indígena de Roraima - CIR, do mesmo ano. Ver www.socioambiental.org para uma lista de organizações indígenas.

²⁰ Cf. OLIVEIRA, João Pacheco de. Políticas indígenas contemporâneas na Amazônia brasileira: territórios, modos de dominação e iniciativas indígenas. In: D’INCAO, Maria Ângela. O Brasil não é mais aquele: mudanças sociais após a redemocratização. São Paulo: Cortez, 2001. p. 217-235; e CIDADANIA globalização: povos indígenas e agências multilaterais. In: LIMA; BARROSO-HOFFMANN op. cit., p. 105-119.

O surgimento das organizações indígenas tem sido considerado um avanço, quando visto da perspectiva da construção de alternativas, tanto à relação clientelista entre Estado e povos indígenas imposta pela estrutura tutelar, quanto à mediação de lideranças individuais que caracterizou momentos anteriores das lutas indígenas. Essas alternativas deverão possibilitar respostas culturalmente informadas e coletivas aos processos de territorialização impostos pelo Estado brasileiro. No entanto, na conjuntura de minimização do Estado que marcou os governos FHC, esse formato político foi penalizado pela instabilidade e carência de recursos públicos voltados para a capacitação de quadros para sua gestão, o que fez com que as organizações localizadas fora da região amazônica, não contempladas pelos acordos firmados com a cooperação internacional, tivessem oportunidades bem menores de expansão e desenvolvimento. Esse fato teve repercussões decisivas no formato das terceirizações feitas no período. Muitas vezes, estruturas que deveriam funcionar sob o controle indígena acabaram, na falta de suficiente capacidade operacional das organizações, em mãos de instâncias locais eivadas de vícios clientelistas e sem qualquer interesse pelas questões indígenas, sem afinidade com os povos indígenas e sem preparo para lidar com eles.

As perspectivas de construção de alianças com parceiros muito variados, que vão desde instâncias da administração pública federal, estadual e municipal, passando por agências governamentais e não-governamentais de cooperação internacional, até chegar a empresas ligadas à produção e comercialização de produtos verdes, têm sido fatores determinantes para a construção das estratégias e dos discursos políticos das organizações indígenas. Essas possibilidades de alianças também determinam o maior ou menor sucesso das organizações em influir no rumo dos processos de territorialização a que vêm sendo submetidas. Essas circunstâncias também têm determinado suas possibilidades de estabelecer alianças com outros segmentos sociais que sofrem padrões semelhantes de exclusão e marginalização, ainda que fora do registro étnico.

Igualmente complexas têm sido as relações entre as organizações indígenas e as ongs indigenistas, laicas ou religiosas, as quais, reconhecidas como aliadas essenciais durante as articulações do movimento indígena nos anos 70 e 80, têm tido seu papel questionado quando se trata de destacar o protagonismo indígena.

Além desses desafios “para fora”, as organizações indígenas também têm enfrentado uma série de dilemas ligados aos limites de sua representatividade frente às comunidades sobre as quais se assentam. A experiência tem mostrado que aqueles que se especializam no papel de mediadores com a sociedade regional e nacional acabam se distanciando das autoridades indígenas, mais capazes de expressar de forma mais profunda os valores e expectativas de cada povo.

6. Considerações finais

As principais sensações geradas pela revisão dos oito anos de política(s) indigenista(s) de FHC são ambivalência e precariedade. Se é certo que se avançou em termos de regularização fundiária na região amazônica, nada nos assegura que os ganhos obtidos não sejam parcialmente revertidos. Afinal, FHC encerraria seu segundo mandato remetendo parte dos problemas fundiários indígenas, em certa medida, à esfera da “segurança nacional”, da mesma forma que Fernando Collor o fizera, estabelecendo a necessidade de consulta ao Conselho de Defesa Nacional quanto à homologação de terras indígenas em faixa de fronteira. O Decreto nº 4412, de 7 de outubro de 2002²¹, que dispõe sobre a ação das Forças Armadas e da Polícia Federal em terras indígenas, demonstra em sua confecção e em sua redação que a retórica da parceria com as organizações indígenas é boa para repassar aos povos indígenas a responsabilidade pelas ações de Estado que os atingem, mas não se aplica quando os rumos políticos “brasileiros”, conforme definidos pelas elites no poder, são vistos por essas elites como incompatíveis com a direção política reclamada pelos índios.

²¹ Cf. Instituto Socioambiental. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/website/indiosemitares/index.asp>>

De modo consistente com esse *finale*, os 8 anos de FHC não criaram as condições para aprovação do Estatuto das Sociedades Indígenas no Congresso, e a ratificação da Convenção 169 – que teria sido fundamental para os povos indígenas do Nordeste – só foi feita no apagar das luzes.

A “participação” dos povos indígenas nas políticas públicas não gera apenas “empoderamento”: a falta de dispositivos políticos (conselhos ou programas regionais ou étnicos de ação indigenista, por exemplo) capazes de permitir articular as ações destinadas a um mesmo povo ou a povos vizinhos levou à multiplicação de funções que, muitas vezes, somou-se aos faccionalismos internos e à proliferação de organizações descoladas das autoridades indígenas, tendendo mais ao fictício “mercado de projetos” que à conquista de instrumentos de reforço da identidade étnica e dos padrões de solidariedade e formas de mobilização. As experiências dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas - DSEIs - e da própria política de educação, em que o controle social pelos próprios índios nunca foi efetivamente motivado, deixa essa mesma sensação de fragilidade, e de que o positivo de hoje pode ser o negativo de amanhã.

Se o PPTAL e os padrões nele desenvolvidos são avanços, nada assegura sua manutenção após 2005. O lógico seria que esses avanços fossem incorporados à Funai, mas o fetiche da eficiência numérica foi lado a lado com a ausência de medidas que demonstrassem vontade política de estruturar o órgão em novas bases, que rompessem com as que o caracterizaram e geram ainda tanta nostalgia: sua estrutura piramidal, que deveria controlar a vida indígena desde o local; o clientelismo político, que fez de povos indígenas consumidores de práticas assistencialistas; a pretensão ao monopólio da mediação.

Se, durante esses anos, as numerosas tentativas de “reestruturação” da Funai não saíram do papel, nada de consistente também se fez para estruturar o que de novo surgiu no PPTAL, na Funasa ou no MEC, nem para permitir que se reproduzisse. Para isso, é urgente a ação concertada dos diversos ministérios, mas em momento algum tal necessidade foi contemplada nas gestões de FHC.

Não se criaram formas de qualificar pessoal indígena e não-indígena para atuar na área do etnodesenvolvimento e nem se alocaram recursos brasileiros para um fundo específico de fomento à mobilização indígena.

Parece que as políticas indigenistas, implementadas nos mais profundos rincões do país, lá onde as oligarquias são mais violentas e temerárias, devem permanecer numa zona nebulosa, região de barganha. Essa parece ser a mensagem.

Referências

ALBERT, Bruce. Associações indígenas e desenvolvimento sustentável na Amazônia brasileira. In: RICARDO, Carlos Alberto. *Povos indígenas no Brasil: 1996-2000*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2000. p. 197-203.

ALMEIDA, Fabio Vaz Ribeiro de. *Um balanço dos projetos indígenas enviados ao PDPI*. São Paulo: ABANNE, 2003. Comunicação feita na VIII Reunião de Antropólogos do Norte e Nordeste.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação e sociedade*, v. 23, n. 80, set. 2000.

BEZERRA, Marcos Otávio. *Em nome das bases: política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Disponível Em: <www.socioambiental.org/website/indiosemilitares/index.asp>

LIMA, Antonio Carlos de Souza. *Um grande cerco de paz: poder tutelar, indianidade e formação de estado no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1995.

_____; BARROSO- HOFFMANN, Maria (Orgs.). *Além da tutela: bases para uma nova política indigenista III*. Rio de Janeiro: Contra Capa/Laced, 2002. p. 105-119.

_____; -----; IGLESIAS, Marcelo Piedrafita. O novo PPA e as políticas públicas para os povos indígenas. *Boletim do Inesc*, Brasília, v. 2, n.6, jun. 2003.

LITTLE, Paul. *Rumo ao PD/I: análise comparativa e prospectiva dos subprodutos indígenas do PD/A: relatório*. Brasília: Banco Mundial, 1998.

MELO, Austregésilo de. O projeto de lei orçamentária e o acordo com o FMI. *Boletim do Inesc*, Brasília, n. 2, nov. 2002.

_____; VIGNA, Edécio. Fundo de combate e erradicação da pobreza: uma visão crítica. *Nota técnica*, Brasília: Inesc, n. 73, dez. 2002.

NEAL, Betsey. Uma experiência da sociedade civil de intervenção no orçamento federal. *Boletim do Inesc*, Brasília, n. 4, dez. 2002.

OLIVEIRA, João Pacheco de. Políticas indígenas contemporâneas na Amazônia brasileira: territórios, modos de dominação e iniciativas indígenas. In: D'INCAO, Maria Ângela. *O Brasil não é mais aquele: mudanças sociais após a redemocratização*. São Paulo: Cortez, 2001. p. 217-235.

OLIVEIRA, Iara; LIMA, Fabiano de S. Acompanhamento orçamentário e avaliação da ação do governo para as populações indígenas. In: ROCHA, Paulo E. (Org.). *Políticas públicas sociais: um novo olhar sobre o orçamento da União, 1995-1998*. Brasília: Inesc, 2001. p. 56-89.

REIS, Elisa Pereira. Reflexões leigas para formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, fev. 2003.

SANTILLI, Juliana. Biodiversidade e conhecimentos tradicionais associados: novos avanços e impasses na criação de regimes legais de proteção. In: LIMA; BARROSO-HOFFMANN, op. cit. p. 83-104.

SOUZA, Hécio Marcelo de. Gastos públicos do governo federal na Amazônia Legal: defesa, desenvolvimento e meio ambiente. *Nota técnica*, Brasília: Inesc, n. 44, mar. 2001.

VERDUM, Ricardo. Os povos indígenas no PPA 2004-2007: hora de afirmação de direitos. In: ORÇAMENTO e *política socioambiental*. Brasília: Inesc, 2003.