

A Antropologia e os Direitos Indígenas

Direitos indígenas e políticas indigenistas na era petista

Gersem Luciano Baniwa

Neste capítulo, faremos uma análise dos acontecimentos relativos aos direitos indígenas no período das gestões petistas do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e da presidenta Dilma Rousseff. A chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder máximo do país, por meio da eleição de Lula a presidente da República em 2002, após três tentativas anteriores, significou uma importante conquista, comemoração, expectativas e esperança por parte dos povos indígenas e de seus aliados.

De forma muito resumida, pode-se caracterizar os governos petistas, no que se refere à política indigenista, como de alguns avanços, tentativas e buscas de inovação que não se concretizaram, apesar de boas intenções e propostas expressas por meio dos compromissos ideológicos e programáticos assumidos e de muitas contribuições recebidas dos movimentos sociais indígenas e indigenistas, que logo se viram frustrados e decepcionados. A sensação geral é de que se perdeu uma grande oportunidade de mudar o Brasil e, junto, a história, o cenário e o futuro dos povos indígenas, sempre ameaçados em suas existências, dignidades e direitos. Tudo poderia ter sido diferente e muito melhor.

O período de transição suscitou ainda mais expectativas pelo fato de lideranças indígenas terem participado diretamente da equipe de transição do novo governo, por meio de uma subcomissão específica criada para elaborar o plano voltado para os povos indígenas, ou seja, uma nova política indigenista. Essa subcomissão foi coordenada por uma liderança do movimento indígena, o que demonstra por si só a forte relação entre o partido e suas lideranças, que agora compunham o novo governo, e o movimento indígena organizado brasileiro. Isso poderia representar um compromisso histórico do Estado para com os direitos e interesses desses povos.

Embora a referida subcomissão tivesse um curtíssimo prazo de 40 dias para elaboração de um plano indigenista de governo, a mesma

A Antropologia e os Direitos Indígenas

conseguiu esboçar e entregar à coordenação da equipe de transição uma proposta razoável com alguns pontos interessantes, que contou com a participação de um bom número de lideranças indígenas e de especialistas e indigenistas experientes. A proposta apresentada refletia o resultado de mais de uma década de debates e três ocasiões de eleições presidenciais disputadas por Lula. Já em 1988, representantes indígenas reunidos em Brasília tiveram um encontro com Luiz Inácio Lula da Silva, expressando a ele suas principais reivindicações, preocupações e propostas. No período de transição de governo, nos meses finais de 2002, várias organizações indígenas e indigenistas chegaram a elaborar e apresentar à equipe de transição do governo do presidente Lula propostas voltadas para a modernização da política indigenista brasileira, entre as quais a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab), a Comissão de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil (Capoib), o Conselho Indigenista Missionário, o Instituto Socioambiental (ISA) e a Associação dos Trabalhadores da Funai. A Coiab, a Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (Apoinme), a Coordenadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (Coica) e o Instituto de Estudos Econômicos (Inesc), com apoio do Senado Federal, realizaram, em novembro de 2002, o seminário Índios e Parlamentos em um dos auditórios do Senado em Brasília, o que suscitou a ideia de um parlamento indígena no Brasil, apresentada como proposta ao governo Lula. A Coiab, a Apoinme e o Laced-Museu Nacional/UFRJ realizaram, em dezembro de 2002, um importante seminário, Bases para uma Nova Política Indigenista, no Rio de Janeiro.

Como resultado de todo esse investimento do movimento indígena e indigenista na tentativa de contribuir e subsidiar o primeiro governo petista eleito, a Coordenação do Programa de Governo do então candidato Lula publicou, em setembro de 2002, uma *Carta compromisso com os povos indígenas*. Nessa carta, a Coordenação reconhece que “a questão indígena é um aspecto importante na transformação da sociedade e construção de um novo modelo político, social e econômico para o país”. O documento de 16 páginas começa delineando um “quadro lamentável” da política indigenista, das realidades e dos direitos indígenas no Brasil. Na segunda parte

do documento, são descritas as novas diretrizes e pontos programáticos propostos para uma política indigenista. Na eleição de 2005, que reelegeu o presidente Lula, e na eleição de 2009, que elegeu a presidenta Dilma, também foram elaborados programas de governo muito semelhantes ao de 2002. A proposta de governo de 2005, por exemplo, reconhece a inércia do primeiro governo Lula no campo da política indigenista.

Dentre os aspectos mais importantes constantes das proposições apresentadas nos programas de governo de 2002, 2006 e 2010, destacam-se:

- criação de um Conselho Superior de Política Indigenista;
- criação e implementação de uma Secretaria Especial de Promoção dos Direitos Indígenas, com *status* de ministério, para coordenar as políticas indigenistas, vinculada diretamente à Presidência da República;
- criação e implementação de Distritos Especiais Indígenas (DEIs) como unidades administrativas vinculadas à Secretaria Especial e com autonomia de gestão orçamentária e de planejamento no seu nível de atuação. Cada DEI contaria com um conselho distrital e conselhos locais;
- aprovação do novo Estatuto dos Povos Indígenas;
- reestruturação ampla do órgão indigenista federal;
- combate tenaz à impunidade nos crimes contra índios, suas comunidades e identidade étnica;
- articulação de programa especial e emergencial – no âmbito do órgão indigenista oficial – visando demarcar, homologar e registrar todo o atual passivo de terras indígenas não demarcadas;
- remodelação do sistema federal de promoção da educação indígena, liberando-o das amarras técnico-burocráticas e do menosprezo político-ideológico a que está relegado;
- apoio aos povos indígenas nas discussões e na implantação gradual do parlamento indígena como instância qualificada e representativa dos povos indígenas no Brasil;

- criação de condições legais e políticas para garantia de vagas a representantes indígenas no Congresso Nacional.

No âmbito das diversas propostas apresentadas pelo movimento indígena e indigenista, as mais importantes foram:

- criação do Conselho Nacional de Política Indigenista, com caráter deliberativo;
- criação da Secretaria Nacional de Política Indigenista;
- criação da Secretaria Nacional de Educação Escolar Indígena;
- criação de um fundo específico para a política indigenista;
- criação de programas regionais para fins de planejamento e execução da política indigenista;
- aprovação do novo Estatuto dos Povos Indígenas;
- criação de um órgão federal específico pra cuidar da saúde indígena;
- reestruturação do órgão indigenista oficial;
- criação do parlamento indígena;
- reserva de vagas no Congresso Nacional para representantes dos povos indígenas;
- criação de programas de formação inicial e continuada para professores indígenas.

Descrever essas propostas ajuda a destacar, em primeiro lugar, a importância das apostas no governo petista por parte do movimento social indígena e indigenista, por meio de propostas concretas apresentadas; em segundo lugar, destaca que o governo Lula tinha consciência e bom domínio do quadro lamentável da situação dos direitos indígenas e que chegou a assumir compromissos sérios e avançados para enfrentar e resolver os problemas; em terceiro lugar, suscita reflexões sobre por que nada ou quase nada foi implementado do ponto de vista estruturante na política indigenista nos 14 anos do governo petista. De todas as propostas apresentadas e assumidas pelo governo, apenas a criação do órgão federal para cuidar da saúde indígena – a Secretaria Especial de Saúde Indígena, no âmbito do Ministério da Saúde – foi cumprida.

O programa de governo de 2002 da coligação Lula Presidente foi um dos mais avançados da história brasileira e nele foi depositada toda a esperança dos indígenas e de seus aliados. Mas os sentimentos de otimismo e esperança logo deram lugar a preocupações, decepções e frustrações. O primeiro sinal para isso foi a decepção com o trabalho realizado pela subcomissão de assuntos indígenas da equipe de transição, que sequer foi considerado e incluído no plano de governo publicado a poucos dias da posse do presidente Lula. Nunca ficamos sabendo as razões que levaram à sua desconsideração, exclusão e esquecimento. Supomos que tenha sido por contar com propostas bastante inovadoras, que devem ter assustado ou contrariado a equipe central do governo, ou que a cúpula do governo e do PT teve de sucumbir aos interesses de sua base aliada formada para garantir a governabilidade, notadamente o PMBD, conhecidamente anti-indígena, pelo menos na maioria de sua bancada parlamentar e de seus dirigentes partidários.

Os primeiros quatro anos de governo do presidente Lula foram tristes e decepcionantes. Não houve uma iniciativa importante e consequente no tocante à mudança da política indigenista, nem mesmo alguma tentativa de abertura de canal de diálogo com os movimentos sociais indígenas e indigenistas. A frustração foi geral. As únicas medidas pontuais e importantes tomadas foram a homologação da Convenção 169/OIT em 2004, mas sem nenhuma consequência concreta de sua aplicação pelo próprio governo, e a criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad) no âmbito do Ministério da Educação, em cuja pasta foi alocada a coordenação da educação escolar indígena, mas de forma bastante periférica diante de temas considerados mais importantes, tais como: alfabetização, educação do campo, educação em direitos humanos, educação especial, educação prisional, educação para meio ambiente e educação para relações étnico-raciais. No entanto, mesmo de seu lugar periférico, a Secad/Secadi foi sempre essencial e continua sendo nas conquistas educacionais indígenas.

Muitos analistas explicam a decepção pelo fato de que Lula foi eleito por uma ampla coalizão, que somou aos votos tradicionais da esquerda os de outros setores descontentes com o modelo político liberal, incluindo grupos de empresários industriais e a classe média.

Essa ampla e diversificada coalizão do governo se refletiu na contraditória composição do ministério de Lula. Frei Beto, assessor do presidente, definiu bem essa situação ao afirmar que o PT havia chegado ao governo, mas não ao poder (FLEURY, 2003). Segundo Fleury, o governo Lula se caracterizou por continuísmo na política econômica ortodoxa e impasses devido às suas contradições internas. As primeiras tensões se fizeram sentir no interior do próprio Partido dos Trabalhadores, caracterizado tanto pela disciplina histórica partidária quanto por seus compromissos ideológicos e programáticos, que foram abandonados ou desvalorizados, abrindo caminhos que se mostraram em franca contradição com as bases do partido e os movimentos sociais que tradicionalmente o apoiavam, inclusive o movimento indígena.

As frustrações se explicam se considerarmos aquilo que se esperava de governos populares, progressistas e historicamente comprometidos com as causas populares, pelo menos no discurso político-ideológico. Esperava-se que os governos petistas pudessem implantar uma nova política indigenista baseada em pelo menos três diretrizes básicas. A primeira diretriz seria a instituição de uma nova relação entre Estado e povos indígenas, que significaria abandono da herança tutelar, paternalista e integracionista, com o ingresso num novo cenário jurídico e administrativo, conforme estabelecido pela Constituição federal de 1988. Era mais do que necessário superar a cultura e prática autoritária e viciada da política indigenista oficial. O novo marco regulatório da relação Estado/povos indígenas deveria ser estabelecido por uma legislação infraconstitucional específica – o Estatuto dos Povos Indígenas, capaz de superar as tendências de fragmentação das normas regulamentares que incidem sobre os direitos dos povos indígenas, como mineração, propriedade intelectual, uso de recursos naturais, educação, saúde, demarcação de terras e outros.

Esperava-se um novo modelo de atenção pela administração pública, inspirada nas lógicas e modos de vida e realidades socioculturais indígenas. O novo modelo exigia uma substancial reestruturação dos serviços públicos, atendimento aos modos e planos societários de vida e o reconhecimento de fato e de direito das organizações e comunidades indígenas como interlocutores legítimos, autônomos

e sujeitos ativos de seus projetos de vida, sem a intermediação de nenhum órgão ou entidade indigenista. Isso exigia uma nova institucionalidade, um novo marco regulatório, de modo a produzir, com ampla participação das organizações e comunidades indígenas, a articulação das diversas políticas setoriais indigenistas, garantindo maior sinergia e melhores resultados, superando a atuação fragmentada, sem coordenação, sem articulação interinstitucional que marcou a política indigenista brasileira nos últimos anos. Isso significaria trazer a política indigenista como um todo para o centro das políticas de Estado e governo.

Outra diretriz esperada era a demarcação, a proteção e o desenvolvimento sustentável das terras indígenas, considerando que muitos povos vivem imersos em conflitos fundiários, envolvidos pela violência dos invasores de suas terras. Seria necessário, portanto, priorizar os processos de demarcação, desintrusão e proteção das terras indígenas. Além disso, seria necessário criar e implementar programas articulados de etnodesenvolvimento em harmonia com os modos coletivos presentes e futuros de vida de cada povo.

Mas não se pode afirmar que tudo tenha sido decepção e frustração. Considerando tudo que estamos vivendo na atualidade, após o *impeachment* da presidenta Dilma, é importante fazer justiça aos fatos para explicitar as conquistas, os avanços e também os problemas e desafios identificados ao longo das referidas gestões governamentais. Reproduzimos a seguir elementos de análise constantes do programa de governo Lula Presidente de 2006, que certamente refletiu a realidade do primeiro governo, mas que não se modificou ou se modificou muito pouco no segundo mandato e nos mandatos posteriores de Dilma Rousseff. O programa indicou diretrizes, estratégias e ações para a efetivação das mudanças necessárias e ansiosamente desejadas, capazes de resgatar a confiança e a esperança no projeto político histórico do Partido dos Trabalhadores no tocante ao dever moral e ético do resgate da dívida histórica do Estado brasileiro com os povos indígenas, seus primeiros habitantes. O programa não apenas reafirmou os princípios políticos e legais que precisavam orientar a nova relação pretendida entre Estado/sociedade e povos indígenas, como propunha um novo marco regulatório dessa relação e de uma nova institucionalidade e estrutura orgânica, ágil, eficiente

e capaz de dar conta das tarefas e responsabilidades do Estado e do governo na perspectiva reivindicada pelos povos originários.

Algumas políticas setoriais nas áreas de educação, saúde, cultura, segurança alimentar e meio ambiente que contemplam os direitos e as demandas indígenas foram ampliadas e fortalecidas a partir de muita pressão do movimento indígena. Os recursos diretamente relacionados às ações de políticas indigenistas no plano plurianual do governo foram ampliados; programas voltados para a melhoria das condições de vida de todos os cidadãos, como construção de escolas, acesso ao ensino superior, assistência social, programa Fome Zero, Bolsa Família, Luz para Todos, entre outros, passaram a contemplar e beneficiar também as comunidades e famílias indígenas. Foram garantidos alguns importantes fóruns de participação às lideranças e organizações indígenas, tais como as Conferências pela Igualdade Étnico-Racial, as Conferências sobre o Meio Ambiente, as Conferências de Saúde, as Conferências de Saúde Indígena, as Conferências de Educação, a I Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena, a Conferência da Juventude e a Conferência das Mulheres. De modo mais específico, vale ressaltar como importantes conquistas a homologação da Terra Indígena Raposa/Serra do Sol, a ratificação da Convenção 169/OIT, a criação da Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai), a criação do Programa Nacional de Gestão Ambiental das Terras Indígenas (PNGATI), os programas de acesso e permanência no ensino superior que também beneficiaram os estudantes indígenas, como o Programa Universidade Para Todos (Prouni), a Lei das Cotas, a Bolsa Permanência e os programas de formação de professores indígenas (licenciaturas interculturais/Prolind, magistério indígena e Saberes Indígenas na Escola).

No entanto, por ausência de mudanças conceituais, estruturais e jurídico-administrativas assumidas na *Carta de compromisso com os povos indígenas 2002*, os principais problemas enfrentados pelas comunidades e povos indígenas continuaram e, em alguns pontos, até se acirraram, principalmente na questão fundiária. Assim, persistiram entre as comunidades, organizações e lideranças indígenas e seus aliados um clima de permanente insatisfação. Existiu, no interior do próprio governo, o sentimento difuso de que tudo poderia ser diferente e mais bem realizado. Circulou na mídia o registro de que,

se houve mudanças, estas foram no sentido inverso ao apontado anteriormente, ou seja, no sentido de deterioração das relações, dos direitos e das ações junto aos povos indígenas. A sensação geral é de que se perdeu uma grande oportunidade para realizar mudanças históricas, desejadas e necessárias na política indigenista oficial.

O paradoxo referido pode ser compreendido pelo entrelaçamento de alguns aspectos centrais da política indigenista nos governos petistas. O primeiro aspecto diz respeito ao crescimento do orçamento para as políticas indigenistas, enquanto as ações e a execução orçamentária seguiram fragmentadas, sem coordenação, sem uma articulação interinstitucional que produzisse maior sinergia e melhores resultados. Houve claras dificuldades e conflitos para se ter clareza, definição e determinação de qual era o plano programático do governo quanto à política indigenista, as estratégias e as ações prioritárias e quem tinha a responsabilidade ou autoridade para dar ritmo e prioridade. Diante das dúvidas, contradições e desgovernos, logo cresceram, dentro do governo, as antigas forças anti-indígenas aglutinadas em torno do PMDB e de outros aliados de plantão que, oportunisticamente, faziam parte da composição do governo, desviando-o do caminho traçado inicialmente, expresso na *Carta de compromisso com os povos indígenas 2002*.

O segundo aspecto diz respeito ao órgão indigenista oficial, a Funai, que, enquanto órgão executor de parte da política indigenista, seguiu pautando sua ação pela mentalidade da tutela, que nega aos povos e organizações indígenas a voz e o controle sobre as políticas públicas que lhes dizem respeito. A Funai é o órgão mais antigo que trabalha com os povos indígenas e que, até hoje, nunca criou uma instância institucional de participação e controle social de suas políticas e ações, servindo como um verdadeiro mau exemplo. A Comissão Nacional de Política Indigenista, depois transformada em Conselho Nacional de Política Indigenista, mantendo, contudo, seu caráter consultivo, não pode ser considerada órgão de participação e controle social da Funai, uma vez que seu campo de atuação é a política indigenista em geral. Outros órgãos que passaram a atuar no campo indigenista a partir da Constituição de 1988 logo criaram conselhos ou comissões participativos para acompanhamento, aconselhamento e controle social de suas ações. Apenas a título de

exemplo, o Ministério da Educação criou a Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena e o Ministério da Saúde criou a Comissão Nacional dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (Condisi) e o Fórum Nacional dos Presidentes de Conselhos Distritais Indígenas, além dos conselhos distritais locais. São órgãos colegiados que vêm funcionando com certa regularidade e assumem importância estratégica inegável, mesmo com muitas dificuldades, fragilidades e limitações.

Acrescente-se a tudo isso a postura do órgão indigenista de continuar não reconhecendo a consistência de esforços e iniciativas de outros órgãos do Estado junto às populações indígenas. Em muitos momentos, a Funai exerceu mais o papel de fiscalizadora e crítica das ações indigenistas, quando não o de concorrente de outros órgãos, tensionando e dificultando ainda mais o cenário já difícil em que as políticas indigenistas se encontravam e se desenvolviam. Em vez disso, o órgão, que é o principal responsável pela política indigenista, deveria ter se posicionado e atuado como corresponsável, colaborador, parceiro ou mesmo indutor de iniciativas pró-indígenas junto aos outros órgãos do Estado que estavam atuando ou tentando atuar junto às aldeias.

Por outro lado, a Funai foi, em vários momentos ao longo dos governos petistas, alçada à condição de coordenadora geral da política indigenista do governo, carreando com isso uma percepção de retrocesso conservador para a política indigenista dos referidos governos. Em função disso, outros ministérios mais sensíveis ao diálogo e à construção e implementação de novas políticas e práticas ficaram intimidados ou desmotivados em avançar seus esforços para não “transgredir” a irreal e superada titularidade do órgão indigenista oficial quanto a tudo que diz respeito aos povos indígenas. Isso foi mais perceptível com a criação da Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), cuja presidência foi entregue ao titular da Funai, quando deveria ter sido entregue a algum ministro com representação e poder de convocar e coordenar outros ministros e ministérios. Com isso, as reuniões da Comissão se tornaram, com poucas exceções, reuniões internas da Funai, sem nenhuma pauta estratégica abrangente e consequente para a política indigenista do governo e do Estado.

O movimento indígena e seus aliados e parceiros bem que tentaram ajudar o governo, problematizando a questão indígena e sugerindo caminhos concretos que lograram algumas poucas conquistas, como a criação da Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI) e os diálogos e interlocuções abertas junto ao Grupo de Trabalho Interministerial de Política Indigenista (GTPI) e ao grupo de trabalho interministerial que tentou elaborar proposta de regulamentação da Convenção 169/OIT. Em busca de diálogo qualificado, o movimento indígena e seus aliados, desde o início do governo Lula, tentaram uma aproximação institucional por meio do Fórum em Defesa dos Direitos Indígenas (FDDI), que anualmente realizava o Abril Indígena e o Acampamento Terra Livre como espaço representativo de debate e diálogo, até a criação da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib), que passou a assumir e organizar tais eventos. Essas iniciativas de diálogo produziram alguns avanços quanto a entendimentos de pautas e agendas prioritárias comuns entre o governo e o movimento indígena e seus aliados, mas o governo teve dificuldades políticas e operacionais em efetivá-los. Alguns dos poucos resultados concretos alcançados a partir do diálogo travado no âmbito do FDDI e das arenas do Acampamento Terra Livre foram a homologação da Terra Indígena Raposa/Serra do Sol e a criação da CNPI.

Diante desse cenário de continuísmo da política indigenista marginal, contraditória e ineficiente nos anos de governo petista, o movimento indígena e suas organizações continuaram não sendo reconhecidos pelo Estado e pelo governo como interlocutores legítimos e autônomos. Tudo foi mediado pelo órgão indigenista, que não tem, por sua história e cultura institucional, *status*, estrutura, ideologia, missão, orçamento, corpo técnico, nenhuma possibilidade de coordenação intersetorial. Dessa forma, persistiu a crítica de que, apesar de mais ações e mais investimentos, em muitos aspectos, a qualidade de vida e as perspectivas dos povos indígenas não mudaram, mudaram muito pouco ou mesmo pioraram nesses anos. Isso alimentou a crítica persistente de que o governo perpetuou o regime paternalista, antiquado e autoritário da tutela. Apesar da promulgação da Convenção 169/OIT em 2004, que determina a participação informada dos povos indígenas na formulação, no desenvolvimento e na avaliação de todas as ações passíveis de afetá-los, essa partici-

pação e consulta continuou muito incipiente, não institucionalizada ou regulamentada.

Continuou imperando certo grau de confusão, descoordenação e antagonismo nas diretrizes das políticas indigenistas definidas pelos diferentes órgãos de governo por meio das conferências nacionais realizadas no período. Por exemplo, a Conferência Nacional de Saúde Indígena, organizada pelo Ministério da Saúde por meio da Funasa, deliberou pela continuidade da saúde indígena nesta; já a Conferência Nacional dos Povos Indígenas, organizada pelo Ministério da Justiça por meio da Funai, deliberou pelo retorno da saúde e da educação indígena à Funai. Diante dessa confusão, o governo central ignorou as duas opções indicadas pelas duas conferências e optou por um terceiro caminho, criando a Secretaria Especial de Saúde Indígena, ligada ao Ministério da Saúde. As tensões e confusões existentes no seio do governo petista também puderam ser observadas dentro do próprio órgão indigenista, que, em 2006, realizou a I Conferência Nacional de Política Indigenista e, em 2015, realizou outra conferência com a mesma denominação, sugerindo o não reconhecimento da primeira.

O quadro lamentável da política indigenista demonstrada na *Carta de compromisso* de 2002 mudou muito pouco ao longo dos 14 anos do governo petista. Nas questões das terras indígenas, a morosidade nos processos demarcatórios continuou, acirrando conflitos em muitas comunidades e povos indígenas. Um indicativo desses conflitos é o aumento do número de lideranças indígenas assassinadas, que, segundo dados do Cimi, foram 92 em 2007 e 138 em 2014.

O volume de processos demarcatórios pendentes e inconclusos aumentou, assim como as situações de demarcações mal feitas, necessitando retificações, sem contar as muitas dezenas de terras ainda sem nenhum reconhecimento oficial, mesmo sendo reivindicadas pelos índios. Continuaram, assim, situações preocupantes que afetam populações indígenas, configurando flagrante desrespeito aos direitos humanos e aos direitos específicos dos povos indígenas garantidos pela Constituição e pelas leis internacionais ratificadas pelo Brasil. Um caso emblemático nesse sentido é o do povo guarani-kaiowá no Mato Grosso do Sul, que vive em situação de confinamento em terras extremamente reduzidas.

No campo da legislação indigenista, o desenho da Funai e as práticas administrativas que continuaram sendo adotadas refletem claramente o espírito da Lei 6.001/1973 – o Estatuto do Índio –, elaborada e aprovada durante a ditadura militar, num quadro jurídico que regulava os direitos indígenas inteiramente antagônico às formulações e pressupostos da Constituição federal de 1988. Uma legislação específica que mudaria e adequaria esse quadro jurídico ultrapassado, o Estatuto das Sociedades Indígenas (PL 205/1991) ou Estatuto dos Povos Indígenas, como queriam estes, permanece sem aprovação no Congresso Nacional desde 1991. Dessa forma, há enorme distância entre os princípios constitucionais em vigor e os princípios que orientam as práticas políticas do Estado, num flagrante desrespeito aos direitos indígenas.

O campo da saúde indígena, apesar de o modelo dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (Diseis) e a criação da Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai/MS) serem os avanços mais significativos na política indigenista dos últimos 20 anos, padece de muitas imperfeições, como a falta de reconhecimento e promoção das concepções e práticas tradicionais de saúde, a falta de autonomia de gestão administrativa e financeira dos distritos, uma perversa influência política (dos partidos políticos) nas indicações dos seus gestores, a falta de sensibilidade dos gestores e técnicos centrais de Brasília, o excesso de burocracia, a partidarização dos cargos nas distintas instâncias do subsistema, a falta de política ou programa de formação inicial e continuada para agentes indígenas de saúde e a permanente cooptação de lideranças e agentes indígenas em favor dos interesses do governo e desfavor dos direitos e interesses dos povos e das comunidades indígenas. A cooptação foi muito explícita no processo de discussão da proposta do Instituto Nacional de Saúde Indígena (INSI), apresentada pelo Ministério da Saúde (MS), como órgão que executaria as ações de saúde indígena, quando as lideranças indígenas ligadas às estruturas da saúde indígena do MS se posicionaram favoráveis à proposta, contrariando frontalmente a posição do movimento indígena organizado e articulado pela rede de organizações indígenas que compõem a Apib, que era contrária à criação do INSI.

No campo da educação, mesmo reconhecendo o aumento significativo de recursos públicos e de oferta de ensino em todos os níveis destinados especificamente aos povos indígenas, muitos problemas estruturais, operacionais e programáticos persistiram, como as dificuldades de articulação da sonhada gestão compartilhada dos três níveis de ensino ou regime de colaboração (União, estados e municípios), a irracionalidade dos instrumentos e processos burocrático-administrativos, inaplicáveis nas regiões e terras indígenas, que inviabilizam processos de construção de escolas, compra e distribuição da alimentação escolar, material escolar e didático e desenvolvimento dos cursos de formação de professores, e a incongruência entre os sistemas próprios de educação indígena e o sistema nacional de educação escolar. A educação escolar indígena não pode avançar sem unidade orçamentária específica e instrumentos administrativos adequados, específicos e flexíveis capazes de serem aplicados de forma diferenciada para os povos indígenas em respeito aos seus direitos de terem seus processos próprios de ensino-aprendizagem, como estabelece a Constituição, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e os inúmeros pareceres e resoluções do Conselho Nacional de Educação, além de outras leis e normas infraconstitucionais. A seguir, trataremos com mais detalhes o cenário da educação escolar indígena no contexto dos governos petistas.

Boas iniciativas descontinuadas

Como já afirmamos ao longo deste trabalho, os governos petistas foram marcados fundamentalmente por compromissos não cumpridos ou cumpridos parcialmente e por boas iniciativas não concluídas ou consolidadas. Isso deixa claro, mais uma vez, as contradições programáticas e opções políticas dos governos, além da fraqueza e incapacidade estrutural e operacional de suas equipes. Já tratamos dos compromissos assumidos no âmbito dos programas de governo. Trataremos agora de algumas iniciativas que foram interessantes e que tiveram início no campo mais amplo da política indigenista, mas foram abandonadas no meio do caminho. Trataremos também de alguns compromissos assumidos que não saíram do papel, aqueles que consideramos estratégicos e estruturantes e que poderiam ter

contribuído para o salto de qualidade que tanto se queria na relação Estado/povos indígenas, mas que, por não terem sido implementados, conservaram a política indigenista frágil, incoerente e capenga.

Reestruturação da Funai

Diante de um cenário lamentável da política indigenista refletido na desestruturação, no enfraquecimento e no esvaziamento técnico, político e orçamentário do órgão indigenista, reconhecido na *Carta de compromisso* de 2002, o governo petista bem que tentou fazer alguma mudança, mas sem sucesso. O governo Lula foi o que mais tentou, no seu segundo mandato. Promoveu uma tentativa de reorganização da estrutura do órgão, incluindo uma nova nomenclatura para as coordenações regionais e locais, concurso público para repor parte do quadro perdido nos últimos anos e inclusão, no Plano Plurianual 2012-2015, de um Programa de Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas. Essas ações foram realizadas, mas com poucos impactos e resultados no cenário debilitado do órgão e da política indigenista. Em alguns contextos, o quadro inclusive piorou.

No decorrer de 2010, ano das comemorações do centenário do indigenismo no Brasil, iniciado em 1910 com a criação do Serviço de Proteção ao Índio (SPI), foi concretizado um processo de reestruturação da Funai amparado pelo Decreto Presidencial nº 7.056/2009. A principal mudança foi a substituição das antigas administrações regionais e locais (AER) e postos indígenas (PIN) por coordenações regionais (CR) e coordenações técnicas locais (CTL) respectivamente. As AERs e os PINs foram criados ainda no período do SPI (1910-1967) e tinham como principal objetivo prestar assistência tutelar aos índios. O decreto que criou as CRs e CTLs previu a criação de um comitê gestor paritário (50% indígena, 50% servidor) para cada CR a fim de garantir o protagonismo dos povos indígenas na implementação e execução das políticas públicas indigenistas. Foram criadas 36 coordenações regionais (as AERs eram 45) e 297 coordenações técnicas locais.

O maior equívoco da medida, entre muitos, foi não ter contado com ampla e qualificada participação dos povos indígenas. Em razão disso, desde o início, as medidas foram duramente criticadas

e sofreram forte resistência por parte dos povos indígenas na sua implementação, forçando o governo a recuar e rever a proposta inicial inúmeras vezes. Algumas antigas AERs que não foram transformadas em CRs tiveram de ser revistas e corrigidas. Citamos como exemplo o caso da CR Vale do Javari, que tinha sido transformada em CTL e, diante de forte pressão, teve de ser transformada em coordenação regional. Junto a isso, a insuficiência crônica de recursos orçamentários, a redução crescente de recursos humanos, além da falta de qualificação e a desvalorização política gradativa do órgão foram suficientes para neutralizar qualquer impacto e resultado positivo da proposta de reestruturação, que, pode-se dizer, não está concluída até hoje, quando observamos o órgão ainda mais enfraquecido e congelado na UTI das políticas públicas.

No tocante à insuficiência de recursos humanos no órgão indigenista, o governo tentou amenizar a situação realizando, em 2010, um concurso público para ingresso de 425 pessoas ao quadro da Funai. Acontece que esse contingente não foi suficiente para repor nem 1/3 das perdas de pessoal nos últimos 15 anos, principalmente por aposentadoria, segundo os próprios funcionários do órgão. Para piorar a situação, quase 1/3 dos que ingressaram por meio do referido concurso público abandonaram os cargos em menos de cinco anos por variadas razões, desde pessoas que foram aprovadas e, quando foram tomar posse, perceberam a complexidade do campo de atuação, como distância dos grandes centros urbanos e a necessidade de compreensão e sensibilidade com as distintas realidades indígenas, logo abandonaram seus postos e cargos, até pessoas ligadas a servidores públicos federais, como militares, que apenas se aproveitaram do concurso para ingressarem na administração pública e só ficaram alguns poucos anos em seus postos de origem e logo pediram suas remoções para outras regiões menos remotas do país, amparados pelas leis. Ou seja, o problema foi que o concurso público realizado não foi pensado, concebido e organizado para atender às realidades das aldeias e terras indígenas. O concurso público deveria ter sido específico para selecionar pessoas com experiência comprovada e preparadas para trabalhar em regiões, lugares e com povos com características muito específicas, preferencialmente profissionais indígenas ou não indígenas autóctones.

Outra iniciativa tomada na tentativa de fortalecer o órgão indigenista foi a elaboração e inclusão, desde 2008, do Programa de Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígena, sob coordenação da Funai, no Plano Plurianual. O programa contemplava um conjunto de políticas e ações na perspectiva de articulação e transversalidade das políticas públicas indigenistas. O programa de 2012-2015 deixa explícitas as intenções do governo por meio de nove objetivos, cada um com a sua caracterização, metas, unidade orçamentária e iniciativas correspondentes: A Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012 que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015 prevê sob a responsabilidade da Fundação Nacional do Índio o Programa de Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas, que tem como objetivos:

Objetivo: 0943 - Garantir aos povos indígenas a plena ocupação e gestão de suas terras, a partir da consolidação dos espaços e definição dos limites territoriais, por meio de ações de regularização fundiária, fiscalização e monitoramento das terras indígenas e proteção dos índios isolados, contribuindo para a redução de conflitos e para ampliar a presença do Estado democrático e pluriétnico de direito, especialmente em áreas vulneráveis.

Objetivo: 0945 - Implantar e desenvolver política nacional de gestão ambiental e territorial de terras indígenas, por meio de estratégias integradas e participativas com vistas ao desenvolvimento sustentável e à autonomia dos povos indígenas.

Objetivo: 0948 - Promover o acesso amplo e qualificado dos povos indígenas aos direitos sociais e de cidadania por meio de iniciativas integradas e articuladas em prol do desenvolvimento sustentável desses povos respeitando-se sua identidade social e cultural, seus costumes e tradições e suas instituições.

Objetivo: 0949 - Preservar e promover o patrimônio cultural dos povos indígenas por meio de pesquisa, documentação, divulgação e diversas ações de fortalecimento de suas línguas, culturas e acervos, prioritariamente aqueles em situação de vulnerabilidade.

Objetivo: 0950 - Articular as políticas públicas implementadas pelos órgãos do governo federal junto aos povos indígenas, compatibilizando suas estratégias de regionalização e sistemas de informa-

ção de modo a otimizar seus resultados, com desdobramentos territoriais.

Objetivo: 0951 – Promover e proteger os direitos dos povos indígenas de recente contato por meio da implementação de iniciativas que considerem sua situação de extrema vulnerabilidade física e cultural.

Objetivo: 0952 – Promover o direito dos povos indígenas a uma educação diferenciada em todos os níveis e a articulação e o acompanhamento das políticas públicas de educação, com vistas à autonomia e sustentabilidade desses povos por meio da valorização da cultura e das suas formas de organização social.

Objetivo: 0953 – Promover a consolidação da reestruturação organizacional da FUNAI com vistas ao seu aperfeiçoamento institucional, por meio da implementação de projetos voltados à estruturação e melhoria dos processo de trabalho, capacitação intensiva de recursos humanos, suporte tecnológico e infraestrutura física.

Objetivo: 0962 – Implementar o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, articulado com o SUS, baseado no cuidado integral, observando as práticas de saúde e as medicinas tradicionais, com controle social, garantindo o respeito às especificidades culturais.

Para obter informações detalhadas sobre o programa e ações da FUNAI consulte o endereço eletrônico: Espelho PPA_PLOA2013 disponível em <http://www.funai.gov.br/index.php/plano-plurianual-ppa>. Acesso em 1/11/2018.

Como podemos observar nos nove objetivos propostos, as intenções do governo foram muito boas, mas quase nada saiu do papel e o que saiu não foi suficiente para impactar positivamente e mudar as difíceis e complexas realidades de vida nas aldeias. Ou seja, os propósitos principais e estratégicos das iniciativas não foram alcançados, que eram implantar e estabelecer uma nova base de atuação do Estado centrada na superação de paradigmas conceituais de tutela e assistencialismo que têm marcado a cultura e a prática das políticas indigenistas no Brasil. Mas lembremos mais uma vez que alguns resultados importantes foram alcançados, principalmente no campo do acesso a políticas sociais, muito valorizados pelos povos indígenas, como Bolsa Família, Luz para Todos, Bolsa Permanência, Prouni, cotas e vagas nas universidades, entre outros. O crescente

desprestígio da Funai no âmbito do governo, aliado a outros fatores como as limitações orçamentárias e carência de recursos humanos, foi o principal responsável pelos resultados pífios e frustrantes do programa.

Estatuto dos Povos Indígenas

Outra iniciativa frustrante, mas bem-intencionada do segundo governo Lula, foi a tentativa de desengavetar e aprovar o Estatuto do Índio, que está desde 1991 parado no Congresso Nacional. Entre os anos de 2008 e 2009, o governo patrocinou uma série de seminários regionais e nacional, com acompanhamento da CNPI, a fim de atualizar a proposta em tramitação no Congresso Nacional e apresentar uma nova proposta substitutiva. Uma das principais mudanças na nova proposta foi a substituição do título de Estatuto do Índio por Estatuto dos Povos Indígenas, introduzindo e destacando o conceito de “povo indígena” em um projeto de lei nacional. O conceito já está consagrado pelas leis internacionais, com destaque para a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, que, mesmo ratificada pelo Brasil em 2004, continua sofrendo resistência de setores conservadores do governo, como os militares. O mesmo aconteceu com o conceito de “território”, que também foi introduzido no novo texto do Estatuto e sofreu as mesmas resistências, vez que os conceitos de território e povo abrem possibilidades maiores para avanços na autonomia e autodeterminação interna dos povos de acordo com as convenções internacionais, o que é interpretado como possíveis ameaças à soberania nacional pelos seguimentos conservadores da sociedade brasileira.

Em agosto de 2009, o governo, acompanhado pelas lideranças indígenas da CNPI, entregou a nova proposta do Estatuto dos Povos Indígenas. Foi a última vez que se ouviu falar dela, diante da flagrante fraqueza, incapacidade ou falta de vontade política do governo de aprovar a matéria.

Convenção 169/OIT

Outra iniciativa não concluída pelo governo Lula foi a tentativa de regulamentação da Convenção 169 da Organização Internacional do

Trabalho, ratificada pelo Brasil por meio de Decreto Legislativo nº 143, de abril de 2004, portanto com força de lei. Esse instrumento legal garante aos povos indígenas do país o direito de consentirem ou não no uso de parcelas do seu território para todo e qualquer empreendimento que os afeta, independentemente de esses empreendimentos estarem fisicamente fora das terras indígenas formalmente reconhecidas pelo Estado brasileiro.

Os povos interessados terão o direito de definir suas próprias prioridades no processo de desenvolvimento na medida em que afete sua vida, crenças, instituições, bem-estar espiritual e as terras que ocupam ou usam para outros fins, e de controlar, na maior medida possível, seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, eles participarão da formulação, implementação e avaliação de planos e programas de desenvolvimento nacional e regional que possam afetá-los diretamente (art. 7º, § 1º).

Em 2012, o governo criou um grupo de trabalho interministerial por meio da Portaria nº 35, de 27 de janeiro de 2012, com objetivo de estudar, avaliar e apresentar proposta de regulamentação da Convenção 169/OIT sobre Povos Indígenas e Tribais no que tange aos procedimentos de consulta prévia. O GT, no seu esboço de agenda, reconheceu a autoaplicabilidade da referida convenção, ou seja, tem aplicação direta no Brasil, prescindindo de qualquer tipo de regulamentação para sua máxima vigência ou aplicação. Ocorre que a convenção foi ratificada pelo Brasil em 2004 e, desde então, nenhum governo aplicou a lei. Nenhuma obra ou lei que afetasse os interesses e direitos indígenas foi alvo de convocatória dos distintos governos. Algumas consultas havidas nesse período foram arrancadas pelos povos indígenas com apoio de seus aliados e do Ministério Público, como são os casos das Conferências Nacionais Indigenistas. Deve-se reconhecer a complexidade da questão em se tratando de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais – protegidos pela convenção –, com os quais a consulta plena esbarra em questões conceituais e operacionais de acesso e comunicação, quando uma boa e importante parcela desses povos não tem domínio total da língua portuguesa nem obrigação de entender os processos.

Diante de resistências dos principais interessados na questão – povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais –, o GT não conseguiu apresentar nenhuma proposta de regulamentação da lei. As resistências foram baseadas fundamentalmente na desconfiança quanto aos propósitos do governo. Os povos indígenas, os quilombolas e as comunidades tradicionais levantaram dúvidas sobre as reais intenções do governo a partir das distorções na aplicação das disposições da própria convenção e do distanciamento da proposta do governo dos padrões internacionais estabelecidos quanto à forma, ao escopo e aos objetivos do instituto da consulta prévia.

O processo metodológico adotado pelo GT teria se caracterizado pela ausência ou insuficiência de participação dos próprios povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, justamente aqueles que deveriam ter a palavra final sobre assunto tão sério, pois diz respeito à conveniência ou não de adoção de medidas que impliquem a restrição do usufruto de seus direitos, suas terras, suas crenças, seus hábitos culturais, seus modos de vida, seu futuro, enfim, suas riquezas materiais e imateriais. Além disso, a iniciativa poderia apresentar risco maior de retrocesso quanto aos direitos internacionalmente reconhecidos dos povos indígenas e tribais, pela falta de confiança nos propósitos do governo, leitura essa tomada a partir do cenário da política indigenista que se estava vivendo.

Referências

FLEURY, Sonia “*Primer año del Gobierno Lula: la difícil transición*”. Revista CIDOB d’Afers Internacionais, nm. 65, p. 39-59.

