

PRINCÍPIOS GERAIS PARA UMA
NOVA POLÍTICA INDIGENISTA

PRINCÍPIOS GERAIS PARA UMA NOVA POLÍTICA INDIGENISTA

1. Apresentação

O presente documento tem como objetivo oferecer ao governo Tancredo Neves subsídios para a construção de uma política indigenista que repouse numa visão totalizadora, e que tome em conta o conjunto heterogêneo das sociedades indígenas em sua articulação com o Estado brasileiro. Desse modo, coloca-se, necessariamente, num plano mais geral, em atenção a determinados princípios considerados básicos, para cuja aplicação, todavia, haverá que se atentar para as particularidades históricas de cada situação concreta, quer aquelas resultantes da diversa constituição linguístico-cultural dos povos indígenas, quer da duração e tipo de contato estabelecido com a sociedade nacional.

2. Princípios orientadores

2.1 - Quadro Geral

A experiência histórica demonstra que as populações indígenas do Brasil tendem, não a desaparecer, mas a persistir, apesar de todos os efeitos transformadores do contato interétnico, como entidades sociais distintas no contexto do país. Portanto, a construção de uma política indigenista coerente e válida assenta na constatação de que a heterogeneidade étnico-cultural do Brasil é uma realidade dada e inarredável, geradora de difíceis problemas de articulação e compatibilização entre pequenas sociedades muito diversas entre si - as indígenas - e uma sociedade grande e complexa - a nacional - que se organiza em Estado e politicamente domina o território do país. Equivale isso a reconhecer que essas sociedades são entidades sociais inclusas naquele território e envolvidas pela sociedade nacional, estabelecendo com esta com

plexas relações nos planos do econômico, do social, do cultural e do político.

Enquanto sociedades operantes, elas têm uma dimensão espacial, um território que ocupam e lhes é essencial à existência física, social e psicológica, definido pelo conjunto total de relações ecológicas, sociais e simbólicas estabelecidas entre determinada população humana, indígena, e o espaço geográfico sobre o qual atua.

Como populações humanas, socialmente organizadas, etnicamente definidas, e dotadas de indissociável dimensão territorial, elas se constituem como povos minoritários abarcados pelas fronteiras do país, e distintos desse outro povo que se organiza como sociedade nacional dotada de Estado, etnicamente se auto-definindo como povo brasileiro.

Do pertencer a um povo indígena deriva a identidade étnica de seus membros, que, reconhecida na legislação em vigor, gera um estado social (status socialis) como atributo permanente da personalidade jurídica dos indivíduos. A esse estado social, originado por uma identidade persistente, que não se extingue por miscigenação racial nem por aculturação, corresponde certa constelação de direitos inscritos na lei, não podendo ser disputado ou negado sem grave ofensa aos indivíduos e à sua posição no universo jurídico. Cumpre ao Estado, portanto, agir em sua defesa.

Em sua qualidade de povos, as sociedades indígenas do Brasil surgem, de fato embora não de direito, como entidades politicamente atuantes face ao Estado e à sociedade nacional. Alcançando a cifra de cento e oitenta sociedades, linguística e culturalmente diferenciadas entre si, configuram uma questão política específica, que especificamente tem de ser tratada, atentando-se às condições concretas de cada caso particular.

2.2 - Terras Indígenas

Ponto básico e primário dessa questão é a integral garantia do território como fundamento físico da população in

dígena, de sua sobrevivência biológica, de sua coesão social e de seu funcionamento econômico e político. Integral garantia significa a posse e usufruto exclusivo da terra, compreendendo solo e subsolo, e de todas as riquezas que ela contenha, vedada toda e qualquer exploração que não a exercida pelo povo indígena a que pertença.

O âmbito espacial desse território é dado pelo conjunto total de relações a nível ecológico, social e simbólico já referidas, e não pode ser definido a partir dos pressupostos jurídicos, geométricos e geodésicos que caracterizam a propriedade fundiária no sistema legal e econômico da sociedade nacional. Para traduzir essa realidade de fato que é o território tribal, redefinindo-a em termos do arçabouço institucional do Estado brasileiro, exige-se o conhecimento preciso das condições particulares de organização e utilização do território pelos índios.

A abrangência real de território do povo indígena é determinada pela operação de seu sistema social, inclusive ao nível ecológico, e não pelo arbítrio administrativo do aparelho estatal. Conhecidos os pontos e áreas(1) extremos abrangidos pela operação desse sistema social, deverão ser eles cartograficamente registrados, ficando os limites do território indígena definidos por fronteiras tradicionais e por uma linha que una e abarque essas áreas e pontos, fechando-se sobre si mesma.

2.3 - Especificidade das Economias Indígenas

Segundo ponto é reconhecer nas economias indígenas a qualidade de sistemas econômicos específicos, que funcionam segundo uma lógica com regras próprias e distintas, que não po

(1) A saber: espaços de produção econômica (áreas agricultáveis, de caça e de pesca, e fontes dispersas de matérias primas); vias de comunicação aquáticas e terrestres; zonas-tampão entre aldeias ou povos distintos; sítios referenciais de caráter simbólico, com valor ideológico-religioso, e as fronteiras tradicionais.

dem ser pensados como redutíveis às que regem o funcionamento da economia de mercado. Tentar impor-lhes estas últimas, ou pensar em seus termos as economias dos índios, promovendo projetos ditos de "desenvolvimento comunitário" como os que hoje estão em curso, de modo geral não apoiados na realidade sócio-econômica dessas sociedades nem nas aspirações das suas populações, é introduzir nelas um fator de desagregação capaz de conduzir as sociedades nativas ao colapso total.

Verificada a impossibilidade histórica de se manterem isoladas, quer entre si, quer face ao Estado brasileiro, será preciso desenvolver uma política criativa, que, assegurando-lhes a possível articulação com o segmento monetarizado da economia nacional, lhes permita definir a melhor forma de o fazer; e, simultaneamente, lhes assegure autonomia quanto à produção dos bens essenciais à subsistência no próprio território tribal.

Neste sentido, há que se pensar em alternativas que efetivamente possam vir a reduzir a dependência dessas sociedades frente à economia de mercado nacional, garantindo-lhes assim razoável autonomia sócio-econômica e política.

Tal orientação poderia vir a favorecer, sem forçar, economias de tipo camponês que se possam articular mais simetricamente com o mercado, uma vez que parcialmente abrigadas das flutuações que lhe são inerentes, e que propiciam relações do tipo dominação-sujeição que tendem a desembocar em formas aviltadas de assalariamento. O essencial é evitar os efeitos disruptivos que a total subordinação à economia de mercado traria para a organização social indígena, e impedir a dissociação entre as populações índias e seus meios de produção - a terra principalmente.

2.4 - Especificidades das Sociedades e Culturas Indígenas

Terceiro ponto é constatar que, nos modos de se adaptarem ao território, de o utilizarem economicamente, e de socialmente se organizarem para produzirem e se reproduzirem, as sociedades indígenas, como todas as sociedades etnicamente dis

tintas, têm regras próprias, tradicionais e diferentes das da sociedade nacional, segundo as quais desenvolvem seus processos decisórios internos. É dever do Estado respeitar essa capacidade de decisão nos assuntos que interna e externamente os afetam, assistindo-os - no sentido jurídico do termo - apenas na formulação de sua vontade perante as relações com a sociedade nacional, face à qual se encontram em posição minoritária e de fato discriminada.

Agir de outro modo - como tem sido feito - é arrogar-se ilegalmente o direito de as representar juridicamente, substituindo, à sua, a vontade do Estado, isto é, avocando-se o poder de curatela quando seu dever é de tutela. Isso, no entanto, não exime o mesmo Estado da defesa dos territórios dos índios, antes reafirma tal dever, independentemente dos últimos se manifestarem ou não, naqueles casos em que, por força do contato recente, disso estejam impossibilitados; tampouco o exime de lhes prestar integral assistência no progressivo processo de articulação entre suas sociedades e a sociedade nacional.

Tudo isso, mais o reconhecimento de sua alteridade e do direito de a preservarem em todos os planos do social, implica na necessidade de se elaborar uma política educacional específica para o conjunto dos povos indígenas, capaz de incluir políticas particulares para cada um dos povos que o compõem. Especial atenção tem que ser dada às suas diferenças linguísticas e culturais, enfatizando a educação bilíngüe e a compatibilização dos programas com as situações concretas encontradas, e com a correlativa preparação sistemática do pessoal especializado para isso necessário.

2.5 - Representação Política dos Povos Indígenas

Quarto ponto, e fundamental para a renovação democrática da política indigenista, é o da representação dos povos indígenas no Estado brasileiro. Operando politicamente no país, são neste unidades políticas de fato, mas não reconhecidas em estrutura legal. Isso lhes tem sistematicamente negado

a possibilidade coletiva e mesmo individual de opinarem, deliberando, nas matérias de interesse comum e naquelas que são de seu próprio interesse vital.

Urge, portanto, formalizar vias pelas quais façam valer sua vontade, manifestando-a livre e regularmente. Urge também incluir, nos estudos para a reformulação institucional do país, os que se refiram à participação dos povos indígenas nos processos decisórios do Estado e nessa mesma reformulação, na Constituinte.

2.6 - Síntese

Os princípios apresentados nos quatro pontos acima preconizam uma política indigenista em que a "integração à comunhão nacional" (Lei nº 6001/73, Art. 1º) é entendida, a partir de uma perspectiva política de base científica, não como assimilação mas como articulação de povos diferenciados em um todo organicamente integrado, mas não homogeneizado: nele, o diferente permanece, apesar de pertencer a um conjunto social que é maior e o transcende.

Tal articulação é buscada por via de mecanismos que excluam a subordinação e exploração dos povos e territórios indígenas em função de diferenças étnicas e culturais, e de interesse particulares emanados direta e unicamente dos setores dominantes, não-índios, da população do país. São esses mecanismos permitirão avançar para uma igualdade de oportunidades no contexto nacional, a partir da desigualdade inicial, essencial e irreduzível dos povos indígenas do Brasil.

Atendendo ao conflito de interesses, a nível local e regional, entre as sociedades indígenas e os segmentos localizados da sociedade nacional, é de crucial importância que a comunicação estabelecida entre o poder decisório indígena e o poder político decisório e executivo da sociedade nacional esteja concentrado a nível federal; e que aquele último poder em momento ou instância alguma seja delegado aos níveis estaduais ou municipais do aparelho estatal. São isso poderá assegurar a correta obediência aos princípios gerais estabelecidos para a políti

ca indigenista que o Estado deva seguir, pois, do contrário, ficaria de imediato submetida aos interesses não-Índios, locais e regionais, de uma parcela ínfima da sociedade brasileira.

Por último, resta assinalar, como corolário do exposto, que a tutela não pode ser exercida de modo cerceador e paternalista, servindo para reforçar estereótipos e preconceitos e para cristalizar relações assimétricas que, deliberada ou inadvertidamente, desrespeitam as lideranças indígenas e seus legítimos canais de organização e representação, terminando por fomentar faccionalismos internos e por debilitar a sua efetiva capacidade de mobilização política. Neste sentido, os únicos canais de representação legítima emanam dos povos indígenas e não do aparelho estatal.

3. Diretrizes Gerais

Vem dos tempos do extinto Serviço de Proteção aos Índios a verificação de ser necessário reformular a Agência Indigenista do Estado e a política por ele desenvolvida. O autoritarismo procurou fazê-lo outorgando uma solução, sem ampla consulta quer aos principais envolvidos - os índios - quer àqueles que mais preparados estavam para o trato desse problema político. Para exercer o dever de tutela que a Constituição atribui ao Estado, foi criada a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), subordinada ao Ministério do Interior.

Com isso a solução autoritária criou uma estrutura eivada de funda incongruência: a de delegar o dever de assistência e tutela a um organismo subordinado ao Ministério encarregado de definir e viabilizar o conjunto de objetivos e interesses de expansão e interiorização econômica. Estruturalmente, este conjunto tende a colidir com os interesses e necessidades dos povos indígenas, e, deste modo, emerge, ao nível do exercício do dever de tutelar, uma oposição de interesses entre assistente e assistido, tutor e tutelado. Tal situação é visivelmente incompatível com os objetivos da assistência, e com o fundamento mesmo do instituto jurídico da tutela.

Se é incompatível a subordinação da Agência Indigenista à defesa dos interesses do projeto desenvolvimentista, mais incompatível é a sua subordinação aos postulados defendidos pelo Grupo de Trabalho Interministerial criado pelo Decreto 88.118/83. Estes, notados pela doutrina de Segurança Nacional, estão a exigir substituição por terem, do mesmo modo, se mostrado ineficazes, pelas estratégias adotadas no âmbito da administração dos conflitos fundiários.

A análise histórica da trajetória das Agências Indigenistas (SPI e FUNAI) evidencia, através da persistente prática institucional de manutenção do órgão tutor subalterno a qualquer instância ministerial, que a raiz do problema está na dupla atribuição do Estado: ao mesmo tempo que incentiva a promoção do desenvolvimento econômico e zela pela nossa segurança, conduz uma política indigenista que deve preservar os direitos e a identidade dos povos indígenas e zelar por seus territórios, propriedade da União.

Desse modo, enquanto não houver simetria a nível do status hierárquico nos escalões governamentais do Estado responsáveis por cada uma dessas atribuições da União, a primeira será sem-

pre exercida em detrimento da outra.

A solução mais democrática, portanto, seria a concretização dessa simetria através da criação de uma Agência Indigenista e de sua alocação diretamente à Presidência da República, de onde o diálogo com os ministérios dar-se-ia num plano de igualdade.

Dessa perspectiva são aqui propostas as seguintes diretrizes:

- a) O modo mais eficiente de dirigir a futura Agência Indigenista passa necessariamente por mecanismos de controle democrático. Uma forma colegiada de direção integrada pelas diversas tendências legitimadas do movimento indígena, e por membros representativos de setores da sociedade civil com legitimidade para o trato da questão indigenista, encarregar-se-ia da implantação da referida Agência. Essa direção colegiada funcionaria como um Conselho Deliberativo do qual o Presidente acumularia, pro tempore, a direção do órgão indigenista hoje existente, durante o período de transição da atual agência à Agência a ser criada por esse processo de reforma institucional.
- b) A Agência Indigenista formularia uma política geral, norteadada pelo caráter heterogêneo do conjunto dos povos indígenas do Brasil, com plena flexibilidade, portanto, para elaborar políticas particulares e adequadas à diversidade regional e local das questões indígenas.
- c) Nesta formulação da Política Indigenista Geral e, com mais razão, no formular das políticas diversificadas e especificamente adequadas, participarão ativamente os povos indígenas envolvidos tanto a nível de sua formulação, como de sua execução, em todos os níveis nos quais se exerça.
- d) Uma avaliação geral da situação da Agência Indigenista, desde a sua criação, deve ser realizada pela nova administração do País, com vistas a ampla informação e discussão pública, que terá por fim reverter para a própria construção da nova política indigenista.

Participaram da redação do presente documento
as seguintes pessoas:

- Pedro Agostinho da Silva
- Maria Rosario de Carvalho
- Mary Helena Allegreti
- Ana Gita de Oliveira
- Jose Carlos de Almeida Libanio

Brasilia, fevereiro de 1985

Anai - BA

Anat - RS

Emire Duham

Mamela C. da Cunha

Luz Vidal

E. Veiros de Castro

Gilberto Velloso

João Pacheco

Lara Fenay

Amora Mendes