

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

**FERNANDA MARTINEZ DE OLIVEIRA**

**DILEMAS DA INCLUSÃO DA DIVERSIDADE ÉTNICA NO FEDERALISMO  
BRASILEIRO: AS PERSPECTIVAS DOS POVOS INDÍGENAS**

**SÃO PAULO  
2006**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

**FERNANDA MARTINEZ DE OLIVEIRA**

**DILEMAS DA INCLUSÃO DA DIVERSIDADE ÉTNICA NO FEDERALISMO  
BRASILEIRO: AS PERSPECTIVAS DOS POVOS INDÍGENAS**

**Dissertação apresentada à Escola de  
Administração de Empresas de São Paulo  
da Fundação Getulio Vargas, como requisito  
para obtenção do título de Mestre em  
Administração Pública e Governo.**

**Campo de conhecimento:  
Governo e Sociedade Civil em Contexto  
Subnacional**

**Orientador: Prof. Dr. Peter Kevin Spink**

**SÃO PAULO  
2006**

Oliveira, Fernanda Martinez de.

Dilemas da inclusão da diversidade étnica no federalismo brasileiro: as perspectivas dos povos indígenas / Fernanda Martinez de Oliveira - 2006. 137 f.

Orientador: Peter Kevin Spink.

Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Índios da América do Sul - Brasil - Relações com o governo. 2. Federalismo - Brasil. 3. Políticas públicas - Brasil. 4. Participação social - Brasil. I. Spink, Peter K. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 981(=81)

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

**FERNANDA MARTINEZ DE OLIVEIRA**

**DILEMAS DA INCLUSÃO DA DIVERSIDADE ÉTNICA NO FEDERALISMO  
BRASILEIRO: AS PERSPECTIVAS DOS POVOS INDÍGENAS**

Dissertação apresentada à Escola de  
Administração de Empresas de São Paulo  
da Fundação Getulio Vargas, como requisito  
para obtenção do título de Mestre em  
Administração Pública e Governo.

Campo de conhecimento:  
Governo e Sociedade Civil em Contexto  
Subnacional

**Data de aprovação**

\_\_/\_\_/\_\_\_\_

**Banca examinadora:**

---

Profa. Dr. Peter Kevin Spink  
(Orientador)  
FGV-EAESP

---

Profa. Dra. Manuela Carneiro da Cunha  
Chicago University

---

Profa. Dr. Fernando Luiz Abrucio  
FGV-EAESP

**SÃO PAULO  
2006**

Aos Povos Indígenas do Brasil, com minha sincera admiração por suas lutas.

## Agradecimentos

São muitas as pessoas e instituições que contribuíram para o desenvolvimento dessa pesquisa não apenas com conhecimentos, idéias e incentivos, mas também com afeto, amizade, paciência e apoio nos momentos difíceis. A todos aqueles que colaboraram para essa construção, ao mesmo tempo coletiva e singular, meu sincero reconhecimento e gratidão.

Sou grata aos índios que conheci nessa trajetória com quem tive à oportunidade de aprender. Agradeço, de maneira especial, àqueles que concederam entrevistas para essa pesquisa: Irineu Baniwa, Elias Samuel dos Santos e Ailton Krenak. Conte também com a valiosa colaboração, confiança e apoio do pessoal do Rio Negro, em especial ao André Fernando e à Rose; dos Timbira do Maranhão e do Tocantins, em especial do Diniz, Hapury, Francisquinho, Jonas, Daniel e Marianinho; do Marcílio que conheci em São Vicente; do Vando do Ribeirão Silveira, em nome de todos que lá nos receberam, e da Dora Pankararu.

Ao Prof. Peter Spink, orientador deste trabalho, por respeitar as minhas escolhas, pelos ensinamentos e oportunidades de aprendizado no tocante a pesquisa e nas diversas atividades que desenvolvemos juntos no Programa Gestão Pública e Cidadania.

À Profa. Manuela Carneiro da Cunha não apenas por sua disponibilidade e generosidade em participar da banca de defesa dessa dissertação, mas também pela rica produção bibliográfica no campo dos direitos indígenas no Brasil e pela dica sobre o acervo da Igreja Positivista (que não consegui consultar devido às reformas no arquivo, mas em breve pretendo explorá-lo).

Ao Prof. Fernando Luiz Abrucio não apenas pelas contribuições no transcurso da preparação do projeto dessa pesquisa, na banca de qualificação e pelas valiosas produções e indicações bibliográficas sobre federalismo, mas pelo incentivo e apoio no processo de escolha desse tema.

À Profa. Marta Farah pelo carinho ao longo dessa trajetória, pelas contribuições durante o exame de qualificação, pelos ensinamentos no decorrer das disciplinas que fui sua aluna – em especial pelo curso sobre descentralização, que depois vim a perceber sua importância para esse trabalho.

À amiga Jacqueline Brigagão, pelo incentivo, sugestões valiosas e comentários críticos à pesquisa. Sou muito grata à você, à Gabi e ao Miguel pela amizade e disponibilidade generosa.

Ao Beto Ricardo por todos os ensinamentos sobre os povos do Alto Rio Negro e idéias para esse trabalho.

Aos professores da FGV que contribuíram para a minha formação e que também, conscientemente ou não, colaboraram com ensinamentos e idéias para essa pesquisa, em especial à Profa. Maria Rita Loureiro Durand, ao Prof. Ricardo Bresler, ao Prof. Marco Antônio Teixeira, ao Prof. Bresser Pereira e ao Prof. Mario Aquino Alves.

À toda a equipe do Programa Gestão Pública e Cidadania, que durante todos esses anos, cada uma e cada um à seu modo, me ensinaram muitas lições, sendo para mim uma “escola dentro da escola”.

À Silvia Craveiro, por sua generosidade em me emprestar o material que utilizou em sua pesquisa, pelas idéias, conversas e incentivos.

Aos funcionários da biblioteca da FGV-EAESP, principalmente ao Dionísio, pela amizade, dedicação e paciência com tantas solicitações de livros a outras bibliotecas. Agradeço à amiga Sarah e ao pessoal da DEG FGV-EAESP pela colaboração em todos esses anos. Sou grata a equipe da Secretaria dos Programas de Pós-Graduação e do GVpesquisa pelo apoio nessa trajetória.

À Terrelene O. Gene e à Amy Besaw, militantes da causa indígena nos Estados Unidos, pelos textos que me enviaram e pelas deliciosas análises comparativas entre os dois países sempre presentes em nossas conversas.

Ao Cássio França pela amizade, o apoio em todos os momentos e pela luta para o reconhecimento e valorização do comércio ético e solidário no Brasil.

Às companheiras e companheiros do Fórum de Articulação do Comércio Ético e Solidário do Brasil, o Faces do Brasil, pela compreensão durante o processo de realização dessa pesquisa.

Agradeço aos amigos sempre atentos em enviar materiais diversos sobre a questão indígena, em especial à Vanessa Caldeira da PUC-SP.

Aos amigos do mestrado pelo companheirismo e torcida conjunta, em especial à Carol, à Elisa, à Gabi, ao Tiago e ao Fernando.

As minhas queridas amigas e amigos que compartilham comigo a alegria de viver e souberam compreender minha ausência nos últimos tempos: Bia, Regina, Kátia, Martinha, Flavia, Denise, Érika, Joana, Fabiana e Manoel.

Ao Antonio Carlos pela amizade e apoio.

Agradeço à minha família, que foi essencial para essa conquista. A Susana, minha mãe, serei sempre grata por sua força e dedicação incondicional. Agradeço o suporte do Luis Felipe, irmão e futuro advogado, e das minhas avós Glória e Alzira.

Ao Fabio, companheiro presente e amado, pela paciência nos momentos mais difíceis e por colaborar com suas reflexões durante todo o processo de elaboração da pesquisa.

Essa pesquisa não poderia ter sido feita sem o apoio financeiro do GVpesquisa, da Capes e do CNPq, instituições que sou grata.



## **Resumo**

Esta pesquisa procurou compreender como se dão as relações entre os povos indígenas no Brasil e o Estado federativo a partir da perspectiva das lideranças indígenas, tendo dois objetivos específicos: explicitar as demandas ainda existentes em relação às terras indígenas e ampliar a discussão acerca das relações políticas e administrativas entre as populações indígenas e os municípios, estados e o governo federal.

A análise focalizou os nove documentos finais das conferências regionais dos povos indígenas realizadas nos anos de 2004 e 2005, como também três entrevistas com lideranças indígenas das etnias Baniwa, Tupi-Guarani e Krenak.

A partir de uma discussão teórica sobre o federalismo e sua dimensão étnica, buscamos apontar a constitucionalização dos direitos indígenas e das instituições federativas nas constituições brasileiras desde a formação da federação brasileira em 1891. A seguir, discutimos o processo de descentralização no Brasil e delimitamos um panorama, a partir da década de 1990, das principais mudanças ocorridas na estrutura estatal e nas políticas públicas indigenistas, com ênfase para as políticas de demarcação de terras, saúde e educação escolar indígena. Essa discussão foi importante não apenas para situar o contexto em que se realizaram as entrevistas e as conferências, mas também para identificar, a partir do desenho das políticas públicas, alguns problemas na estrutura federativa quando pensada para dar conta das diversidades étnicas.

Esta pesquisa buscou trazer algumas contribuições da Administração Pública para a ampliação da reflexão acerca da necessidade da inclusão da diversidade étnica nas políticas públicas e nos arranjos federativos brasileiros. Observou-se que, apesar dos avanços nas últimas décadas, em muitas localidades do país as populações indígenas não têm seus direitos assegurados, o que leva às lideranças indígenas a embates para a garantia desses direitos, não somente com o governo federal, mas também com os entes subnacionais. Observou-se que há não somente uma diversidade de situações e posicionamentos acerca das políticas públicas, mas também uma série de proposições para que as populações indígenas sejam incluídas nas estruturas políticas e administrativas brasileiras.

## **Abstract**

This research aimed at understanding how the relationship between the Indigenous Peoples and the Brazilian federal government works, from the perspective of native leaderships, having two specific objectives: set out the demands still existing regarding the native lands and extend the argument about the administrative and political relations between the native populations and the municipalities, states and the federal government.

The analysis focused the nine final documents of the regional conferences of the native peoples carried out in the years of 2004 and 2005, as also three interviews with native leaderships of the ethnic groups Baniwa, Tupi-Guarani and Krenak.

From a theoretical discussion about the federalism and its ethnic dimension, we examined the constitutionalization of the native rights and of the federative institutions in the Brazilian constitutions since the formation of the Brazilian federation in 1891. Then, we discussed the process of decentralization in Brazil and we delineate a panorama, from the decade of 1990, of the main changes occurred in the state-owned structure and in the Indigenist public policies, with emphasis for the lands demarcation policy, health and native school education. That discussion was important not barely for situate the context in that were carried out the interviews and the conferences, but also for identify, from the drawing of the some public policies, problems in the federative structure when thought for give to count of the ethnic diversities.

This research aimed to bring some contribution from the public administration to a wider discussion about the need of including the ethnical diversity in public policies and in the Brazilian federal structure. It was observed that, despite of the advancements in the last decades, in many localities of the country the native populations do not have their rights assured, what leads to the native leaderships to fight for the guarantee of those rights, not only with the federal government, but also with the local entities. It was observed that there is not only a diversity of situations and positions about the public polices, but also a series of propositions for that the native populations are included in the Brazilian administrative and political structures.

### **Lista de Tabelas:**

Tabela 1: Distribuição de povos indígenas no Brasil por faixas populacionais .....	25
Tabela 2: População residente autodeclarada indígena e participação relativa segundo os estados do Brasil.....	28
Tabela 3: Balanço da situação atual das terras indígenas no Brasil .....	64
Tabela 4: Critério para o estabelecimento do número de representantes indígenas.....	91
Tabela 5: Resumo das conferências regionais dos povos indígenas .....	92

### **Lista de Ilustrações:**

Figura 1: Mapa das Terras Indígenas no Brasil.....	27
Figura 2: Atual sistemática de reconhecimento das Terras Indígenas.....	61

## Sumário

Apresentação .....	11
Introdução: Objetivo geral e estratégias de investigação .....	15
Capítulo 1: O Estado federativo e as diversidades étnicas .....	23
1.1 Os povos indígenas no Brasil .....	24
1.2 Sistemas políticos federais: aproximação histórico-conceitual .....	30
1.3 Razões para a criação de instituições federalistas: a dimensão étnica .....	33
1.4 O não lugar das terras indígenas no federalismo brasileiro.....	36
Capítulo 2: Aparatos estatais e políticas públicas indigenistas no Brasil em contexto de descentralização.....	49
2.1 Breves considerações sobre a descentralização.....	50
2.2 O processo de descentralização no Brasil.....	52
2.3 Aparatos estatais indigenistas: o SPI e a Funai .....	54
2.4 Políticas públicas indigenistas: transformações recentes .....	57
2.4.1 Política de demarcação de terras indígenas .....	59
2.4.2 Política de educação escolar indígena .....	64
2.4.2 Política de saúde indígena .....	68
Capítulo 3: O movimento indígena no Brasil: a busca do diálogo.....	77
3.1 Anos 1970: as assembleias indígenas e a formação de uma identidade comum.....	78
3.2 Anos 1980: a União das Nações Indígenas, a Constituinte e o direito de se organizar.....	80
3.3 Anos 1990: a multiplicação de organizações e de inserções .....	83
3.4 As lideranças indígenas: protagonistas do diálogo.....	87
Capítulo 4: Metodologia: análise das conferências regionais e das entrevistas.....	89
4.1 Descrevendo as conferências regionais dos povos indígenas.....	90
4.2 Descrevendo as entrevistas.....	97
Capítulo 5: Posicionamentos do movimento indígena em relação ao Estado federativo .....	100
5.1 Os posicionamentos acerca da questão territorial.....	101
5.2 Os posicionamentos acerca das relações políticas e administrativas entre as populações indígenas e os municípios, estados e o governo federal .....	112
Considerações.....	128
Referências bibliográficas .....	131

## Apresentação

O interesse pela relação entre os povos indígenas e o Estado brasileiro surge a partir do meu envolvimento desde 1999 com o Programa Gestão Pública e Cidadania. Iniciativa conjunta da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e da Fundação Ford, o Programa tem por objetivos identificar, pesquisar e disseminar práticas inovadoras de governos locais. Seguindo o posicionamento adotado internacionalmente pela Fundação Ford, com o objetivo de estimular e apoiar a autodeterminação dos povos indígenas, o Programa reconhece atuação das organizações próprias dos povos indígenas brasileiros em seu ciclo de premiação anual, realizado desde 1996, assim como dos governos municipais e estaduais.

Uma das intelectuais que participou ativamente no desenho, implementação e nas atividades diárias do Programa Gestão Pública e Cidadania a Profa. Marta Farah. Tive o imenso prazer de conviver e aprender muito com ela, e é claro para mim que seus argumentos influenciaram muito o meu modo de pensar. Ela argumenta que *embora as organizações indígenas não constituam governo no sistema federalista brasileiro, sendo subordinadas ao governo federal, considerou-se, no âmbito do programa, que os povos indígenas têm suas formas próprias de 'governo'* (FARAH, 2004). Esse argumento tem um sentido político e busca tanto fortalecer as organizações indígenas, quanto a democracia brasileira. Este aspecto do Programa é reconhecido por alguns líderes indígenas, como por exemplo, o Ailton Krenak (2004), que diz acreditar que essa iniciativa colabora para romper com séculos de colonialismo e tutela e reconhecer que as iniciativas das organizações indígenas em seus territórios podem ser afirmadas como práticas de gestão pública inovadora, passíveis de gerarem aprendizados e serem replicadas em outros lugares, adaptadas às especificidades locais.

O trabalho que desenvolvi dentro do Programa me possibilitou realizar um estudo de caso em 2001, acompanhando o Prof. Ricardo Bresler da EAESP-FGV e Joana Reiss, à época no Instituto Socioambiental (ISA), na Terra Indígena do Alto Rio Negro (AM). O objetivo da visita era realizar uma pesquisa de campo acerca do Projeto Arte Baniwa<sup>1</sup>, finalista do ciclo de premiação daquele ano. A inesquecível visita ao Alto Rio Negro, me

---

<sup>1</sup> Ver BRESLER, R. e OLIVEIRA, F. M. de. Projeto Arte Baniwa. In: BARBOZA, H. B.; SPINK, P. (Orgs.). 20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania - Ciclo de Premiação 2001. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2002.

possibilitou conhecer diferentes comunidades Baniwa, e as organizações indígenas daquela região. Fiquei impressionada como estas estão atuantes no sentido de assegurar os direitos coletivos das diversas comunidades e promover o desenvolvimento sustentável nessa região. Essa experiência me permitiu conhecer uma situação multiorganizacional, ou seja, o projeto é liderado por uma organização indígena, mas conta com o apoio de outras instituições como o Instituto Socioambiental e agências da cooperação internacional.

Em 2003, também no âmbito das atividades do Programa Gestão Pública e Cidadania, tive a oportunidade de organizar e participar do 1º. Seminário Inovações em Governança Tribal realizado de 8 à 19 de novembro nos estados do Novo México e Arizona (EUA). Este encontro reuniu lideranças indígenas do Chile, do México, Brasil e Estados Unidos da América (EUA), para a troca de experiências e visitas à Nação Navajo e aos Pueblos Pojoaque e Zuni para conhecer iniciativas inovadoras nas áreas de governança, saúde, educação, preservação ambiental, revitalização cultural e desenvolvimento local. Todas as iniciativas visitadas foram premiadas pelo *Honoring Contributions in the Governance of American Indian Nations*<sup>2</sup>, programa de inovação em governo tribal dos Estados Unidos, também apoiado pela Fundação Ford.

A viagem aos EUA foi uma oportunidade ímpar de convivência, construção de laços de amizade e aprendizado, sobretudo, com os participantes indígenas brasileiros: Ailton Krenak (Krenak, Governo do Estado de Minas Gerais), Rosilene Fonseca (Piratapuia, Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro-FOIRN), Irineu Lauriano Rodrigues (Baniwa, Organização Indígena da Bacia do Içana-OIBI), Valdino Martins e Clóves Fernandes (Ticuna, Organização Geral dos professores Ticuna Bilíngüe-OGPTB).

O contato direto com a situação dos povos indígenas no Brasil e em outros países<sup>3</sup>, como também as visitas realizadas e os debates entre os participantes fizeram emergir uma série de problemas comuns, mas também explicitou as diferenças em termos de arranjos legais e territoriais, como também na gestão de políticas públicas<sup>4</sup>. A partir desta leitura

---

<sup>2</sup> O Honoring Nations faz parte do The Harvard Project on American Indian Economic Development. Mais informações ver: <http://www.ksg.harvard.edu/hpaied/>

<sup>3</sup> Para uma breve apresentação da situação dos povos indígenas no Brasil, Chile e México e o relato de algumas iniciativas inovadoras nestes países ver: BARBOZA, H. B. et alli. *Innovative Stories: Indigenous experiences in Brazil, Chile and México*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2003.

<sup>4</sup> Para um relato completo da viagem ver: CRAVEIRO, S. e OLIVEIRA, F. M. *Relatório do Intercâmbio de Iniciativas Indígenas – Novo México*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2004 (texto digitado).

passamos a questionar como os diferentes países, tanto as federações como os países unitários, tem tratado as questões dos povos nativos.

Os textos de Beto Ricardo<sup>5</sup> e as longas conversas que tivemos acerca das possibilidades de desenvolvimento sustentável no Alto Rio Negro e das estratégias políticas utilizadas pelas comunidades indígenas para se auto-organizar despertaram o desejo de conhecer de perto as organizações indígenas e os canais de diálogo utilizados por eles para acessar os poderes públicos.

Outra experiência importante nessa trajetória foi à visita ao sul do Maranhão e norte de Tocantins, como parte da avaliação do ciclo 2005 do Programa Gestão Pública e Cidadania, quando fui conhecer a FrutaSã, agroindústria de polpas de frutas nativas do cerrado, de propriedade da Associação Wyty Catê das Comunidades Indígenas Timbira do Tocantins e Maranhão e do Centro de Trabalho Indigenista (CTI). O objetivo dessa iniciativa é oferecer uma possibilidade de geração de renda para as comunidades indígenas e para os pequenos produtores rurais da região, por meio do beneficiamento de produtos da flora do cerrado, aliada a valorização e a preservação desse ecossistema. Essa viagem possibilitou o diálogo com diversas lideranças indígenas e atores não-indígenas, como, por exemplo, o etnólogo norte-americano Willian Crocker e o antropólogo Jaime Siqueira. Pude participar também de reuniões da Wyty Catê, na quais as dificuldades em relação à questão territorial dos povos Canela Apaniekrá e Rankokamekrá foram um dos temas tratados. Outro momento importante dessa experiência foi a visita a aldeia Krahô Rio Vermelho, localizada no Estado de Tocantins, onde fui muito bem recebida e pude conversar com homens e mulheres, jovens e idosos, sobre temas importantes para essa pesquisa.

Além das visitas de campo, é relevante mencionar que as cerimônias anuais de premiação do Programa Gestão Pública e Cidadania foram momentos privilegiados para conhecer e rever representantes de diferentes etnias e conhecer diversas situações das populações nativas, como o caso dos Xucuru de Pesqueira (PE) e dos Guarani do litoral de São Paulo, dentre outros.

---

<sup>5</sup> O Beto Ricardo é antropólogo, um dos fundadores do Instituto Socioambiental, uma das mais importantes organizações da sociedade civil brasileira, referência no Brasil e no exterior, que tem como objetivo defender bens e direitos sociais, coletivos e difusos relativos ao meio ambiente, ao patrimônio cultural, aos direitos humanos e dos povos. Sua sede está em São Paulo e seus escritórios em Brasília (DF) e São Gabriel da Cachoeira (AM), região na qual vem realizando um importante trabalho de fomento ao desenvolvimento sustentável.

É interessante observar que as discussões sobre os problemas indígenas, na maioria das vezes, estão circunscritas às áreas geográficas que concentram um grande número de índios, mas ao longo dessa trajetória percebi que os índios que vivem nas cidades enfrentam uma dupla exclusão e geralmente inexistem discussões sobre políticas públicas específicas para eles. Um bom exemplo disto é a luta dos Pankararu por reconhecimento na cidade de São Paulo. Tive a oportunidade de visitar esta comunidade indígena no Real Parque (bairro na periferia de São Paulo) e fiquei impressionada com as condições de vida deles na maior cidade da América Latina.

No último ano também participei da Festa do Índio, promovida pela Prefeitura de Bertioga, participei da I Conferência Nacional da Igualdade Racial em Brasília, visitei a Terra Indígena do Ribeirão Silveira, localizada no litoral paulista, e participei da I Conferência Regional dos Povos Indígenas de São Paulo e Rio de Janeiro. Nestas oportunidades foi possível conversar com indígenas e discutir a atual conjuntura territorial, a situação de saúde, educação e auto-sustentação.

É essa a trajetória que marca a “entrada” neste campo com um olhar a partir da Administração Pública, e também informa sobre as questões que permearam a escolha metodológica e a nossa discussão durante a pesquisa.



## Introdução

As relações entre os povos indígenas e o Estado no Brasil requerem reflexões orientadas a dar conta de um complexo espaço social, caracterizado por heterogeneidades que nem sempre são contempladas nos estudos acadêmicos. Estas relações vêm sendo tratadas nos últimos anos no Brasil de forma crescente pela Antropologia, mas raramente têm sido objeto de estudo no campo da Administração Pública. Nesse sentido, parece-nos que tanto o aparato legal, como a provisão de políticas públicas voltadas para essas populações, não tem buscado articular os diversos saberes e interesses envolvidos nessa questão, apesar de todos os avanços advindos com a Constituição de 88.

No Brasil há mais de duas centenas de diferentes etnias indígenas distribuídas de norte a sul do país. Caracterizadas por uma enorme variedade cultural e lingüística, essas populações conformam minorias que tem direitos reconhecidos sobre mais de 12% do território nacional referente as mais de 500 terras indígenas que tradicionalmente ocupam.

As relações entre as populações indígenas e o Estado no Brasil oscilaram, até poucos anos, entre a proteção paternalista e a tentativa de integração compulsória, sustentadas pela idéia de transitoriedade da identidade indígena, ou seja, pela concepção que o destino das populações indígenas no Brasil seria a assimilação pela população nacional, em troca dos “benefícios” do cristianismo e da cidadania brasileira.

A Constituição de 1988 estabeleceu novos marcos para as relações entre o Estado, a sociedade brasileira e os povos indígenas, eliminando a perspectiva assimilacionista dos textos constitucionais anteriores e do Estatuto do Índio. Com a nova Constituição as populações nativas passaram a ter uma série de direitos que lhes foram negados por séculos. As distâncias entre o texto constitucional e a prática das relações entre as populações nativas e o Estado, no entanto, ainda são grandes. Basta observar os conflitos em torno das terras indígenas atualmente, apesar de o prazo constitucional estabelecido para a demarcação das terras indígenas no país ter se esgotado em 1993, há muitos processos pendentes tanto de reconhecimento, como de revisão de terras demarcadas antes de 1988. E não é somente na questão fundiária que se apresentam os conflitos entre os direitos assegurados pela lei. Há ainda um longo caminho para a garantia de acesso à serviços públicos e políticas específicas,

em que a enorme diferença entre as os índices de mortalidade infantil indígena em comparação com das populações não-indígenas é apenas um pequeno exemplo.

Assim, se por um lado podemos definir os indígenas como Clastres (1978) o fez, como sociedades contra o Estado, por outro, essas sociedades contra o Estado não estão tão completamente longe do Estado, ao contrário, estão, em muitas situações, emaranhadas ao Estado<sup>6</sup>. Nesse sentido, torna-se cada vez mais importante refletir acerca destas relações cada vez mais imbricadas entre povos indígenas e o Estado brasileiro, pois, se por um lado, as políticas públicas indigenistas têm influenciado de forma crescente a essas populações, por outro, os povos indígenas, por meio de suas lideranças comunitárias, têm se firmado como atores políticos cada vez mais atuantes no espaço público, ativos na reivindicação de seus direitos e na promoção de estratégias alternativas para a execução de ações no campo da educação, saúde, revitalização cultural, auto-sustentação, dentre outros. São atores que expressam os diferentes posicionamentos das populações nativas em relação ao Estado brasileiro e as políticas públicas, e fazem a interface entre suas comunidades e atores estatais e não-estatais, não apenas no território brasileiro, mas também no exterior.

Optamos por analisar o Estado, nas suas relações com os povos indígenas, em sua dimensão federativa. Essa escolha foi feita por dois motivos. Em primeiro lugar porque o princípio que está por trás da organização territorial do poder no Brasil, o federalismo, tem um grande potencial para acomodar as aspirações dos povos indígenas nos Estados. E, além disso, as transformações ocorridas a partir da década de 1990 no Estado brasileiro e na provisão de políticas públicas implicaram a mudança na própria estrutura do Estado em suas interfaces com as populações nativas: se antes o foco de análise era apenas o Serviço de Proteção aos Índios (SPI) ou a Fundação Nacional do Índio (Funai), atualmente não é possível estudar essas relações sem considerar as interfaces entre os povos indígenas e municípios, estados e de diferentes instâncias do governo federal.

Diante desse contexto, esta pesquisa tem o objetivo geral compreender como se dão as relações entre os povos indígenas no Brasil e o Estado federativo a partir da perspectiva das lideranças indígenas. Assim, tendo como desafio a análise dos documentos

---

<sup>6</sup> Agradeço ao Prof. Fernando Abrucio por essa observação feita durante o exame para a qualificação do projeto desta dissertação.

finais das conferências regionais dos povos indígenas e dos discursos das lideranças indígenas, os objetivos específicos deste trabalho são:

- 1) Explicitar as demandas ainda existentes em relação às terras indígenas.
- 2) Ampliar a discussão acerca das relações políticas e administrativas entre as populações indígenas e os municípios, estados e o governo federal.

Esperamos contribuir para tornar a questão indígena relevante dentro das discussões do federalismo brasileiro no âmbito da Administração Pública, com ênfase no debate e nas diferentes vozes e posições assumidas pelas lideranças indígenas e seus apoiadores. Nesse sentido buscaremos conciliar a discussão teórica sobre o tema com a análise de como o federalismo funciona na prática, a partir da perspectiva dos atores indígenas envolvidos nesse processo.

O foco analítico refere-se, especificamente, aos documentos finais das conferências regionais dos povos indígenas, resultados de eventos realizados pela primeira vez no país entre dezembro de 2004 e dezembro de 2005, sob a coordenação da Funai, com vistas a coletar indicações para as políticas públicas indigenistas da atual gestão federal. Ao todo foram realizadas nove conferências em diferentes localidades do país, reunindo mais de 2000 participantes, abrangendo uma grande variedade de etnias. Estes eventos, realizados em distintas localidades do país, serviram como etapas preparatórias para a Conferência Nacional dos Povos Indígenas, cuja realização está prevista para o primeiro semestre de 2006. Vale salientar que a organização das conferências não seguiu a divisão regional normalmente utilizado no país, tampouco obedeceu aos limites político-administrativos dos estados brasileiros, mas seguiu uma divisão feita pela Funai. Com esta escolha, buscamos garantir um alto grau de contraste quanto aos conteúdos apresentados, com o intuito de discutir possíveis diferenças no que diz respeito aos posicionamentos advogados.

As conferências são um espaço privilegiado para a participação dos cidadãos em diferentes fases de uma política pública. Seu objetivo é mobilizar a sociedade civil e o Estado para o debate e avaliação das políticas já implementadas, construção de novas agendas e para a formulação de diretrizes e prioridades em um determinado campo. Mesmo com os avanços da Constituição de 1988 em termos da ampliação dos espaços de participação, o instrumento da conferência não está presente em seu texto, mas tem sido institucionalizado por lei - como

no caso da saúde e da assistência social, cujas conferências nacionais, estaduais e municipais são assim asseguradas. No caso das conferências regionais dos povos indígenas a regulamentação foi realizada por meio de decreto do poder executivo, provavelmente devido ao fato que esta foi a primeira vez que se realizaram no país eventos dessa natureza envolvendo as populações indígenas. Com o objetivo de ampliar a discussão, realizamos três entrevistas semi-dirigidas com lideranças indígenas de diferentes etnias, além de conversas em diferentes oportunidades com atores dos movimentos indígena e indigenista.

Vale lembrar que não pretendemos nos aprofundar na discussão acerca da atuação do órgão indigenista estatal: a Fundação Nacional do Índio será tratada de forma parcial, principalmente na contextualização dos aparatos estatais indigenistas e na descrição da organização das conferências. E apesar de reconhecermos que as organizações não-governamentais indigenistas conformam um campo de forças relevante quando da análise das questões indígenas no Brasil, não é nosso objetivo examinar a atuação dessas organizações.

Para buscar os objetivos pretendidos com este trabalho iremos utilizar diferentes instrumentos de pesquisa qualitativa. Segundo Lüdke e André (1986), uma das características da pesquisa qualitativa é capturar os diferentes pontos de vista dos participantes, dar atenção especial à maneira como as pessoas entendem as questões que estão sendo analisadas. Além disso, estes autores afirmam que a pesquisa qualitativa é um processo indutivo da análise de dados, ou seja, que não há hipóteses a serem comprovadas antes do início dos estudos, mas um processo “de baixo para cima” que forma ou consolida abstrações.

O primeiro recurso metodológico adotado neste estudo foi uma revisão da bibliografia de modo a identificar na literatura os textos que fazem a interface entre questão indígena e federalismo. Buscamos identificar também a formação e as configurações atuais do movimento indígena, a questão territorial indígena no país, bem como as transformações recentes nos aparatos estatais e nas políticas públicas indigenistas.

De modo a compreender e analisar os posicionamentos das lideranças indígenas acerca do federalismo brasileiro, recorreremos a análise dos documentos finais das conferências regionais dos povos indígenas, entendidos aqui como documentos de domínio público e produções dinâmicas que explicitam diferentes posicionamentos acerca das relações entre os povos indígenas e o Estado federativo brasileiro.

De acordo com Spink (1999: 126), *os documentos de domínio público refletem duas práticas discursivas: como gênero de circulação, como artefatos do sentido de tornar público, e como conteúdo, em relação àquilo que está impresso em suas páginas.*

Os documentos de domínio público caracterizam-se por serem registros que se encontram à disposição de leitores, e que têm a função de informar, formar e apresentar posicionamentos a respeito de diversos assuntos, sejam estes direcionados às pessoas em geral ou restritos a determinado interlocutor.

O autor também acrescenta que:

*os documentos de domínio público, como registros, são documentos tornados públicos, sua intersubjetividade é produto da interação com um outro desconhecido, porém significativo e freqüentemente coletivo. São documentos que estão à disposição, simultaneamente traços de ação social e a própria ação social (SPINK, 1999: 126).*

Para analisar os documentos de domínio público é necessário compreendermos o contexto em que são produzidos, o que significa situá-los na sua dinâmica histórica e social. Isto permite reconhecer a vivacidade do texto, pois este traz marcas das pessoas e do momento em que foi produzido. Por isso eles podem ser considerados representativos. É importante ainda entendê-los como produções presas às regras de campos específicos, o que pode ser percebido na linguagem particular utilizada, obedecendo a regras que muitas vezes não são explicitadas.

É importante também salientar que estes documentos estão eticamente abertos para análise *por pertencerem ao espaço público, por terem sido tornados públicos de uma forma que permite a responsabilização (SPINK, 1999: 136)*<sup>7</sup>.

Desse modo, analisamos os documentos finais das conferências como artefatos que publicizam a produção social do movimento indígena, presentes em posturas e posições

---

<sup>7</sup> Todos os documentos finais das conferências regionais dos povos indígenas foram construídos e estão disponíveis no site da Funai, exceto a Conferência realizada no Mato Grosso do Sul, obtida junto à Funai por meio eletrônico. Assim, consideramos que eles estão potencialmente à disposição do público, mesmo considerando os baixos níveis de acesso à Internet no Brasil.

admitidas e defendidas com argumentos, produzidos no contexto e a partir de uma metodologia definida pelo órgão indigenista oficial brasileiro.

Com o objetivo de compreender melhor o processo de negociação entre as comunidades indígenas e os entes federativos decidimos realizar entrevistas com algumas lideranças indígenas. Optamos por realizar entrevistas semi-estruuradas, de modo a possibilitar a exploração dos posicionamentos acerca de questões emergentes no cotidiano das comunidades dos entrevistados. Além disso, este era um instrumento com o qual estávamos familiarizados.

Conforme argumenta Smith (2000: 12)<sup>8</sup>:

*Nas entrevistas semi-estruuradas o investigador terá um conjunto de questões num esquema, mas a entrevista será orientada pelo esquema e não ditada por ele. Aqui então:*

- 1) Existe uma tentativa de estabelecer rapport com o entrevistado*
- 2) A seqüência das questões é menos importante*
- 3) O entrevistador é livre para tentar áreas de interesse que surjam*
- 4) A entrevista pode seguir os interesses e preocupações do entrevistado.*

Assim realizamos três entrevistas semi-estruuradas com lideranças indígenas de diferentes etnias. As entrevistas foram muito importantes, pois possibilitaram enriquecer a análise com argumentos e questões acerca dos problemas gerais e específicos das populações indígenas no país.

Desse modo, com vistas a contemplar os objetivos anteriormente referidos, este trabalho está estruturado em cinco partes, além das considerações finais. Iniciamos com uma discussão teórica sobre o federalismo e sua dimensão étnica. Passamos então ao exame das constituições brasileiras, a começar pela formação da federação brasileira em 1891, focalizando a constitucionalização dos direitos indígenas e das instituições federativas. Ainda no primeiro capítulo tratamos das memórias das conferências de Mendes Júnior que, em 1902, já discutiam a questão indígena e as suas interfaces com o federalismo.

---

<sup>8</sup> Todas as citações de textos em língua inglesa foram traduzidas pela autora.

No segundo capítulo abordamos o processo de descentralização brasileiro, de forma a traçar um panorama, a partir da década de 1990, das principais mudanças ocorridas na estrutura estatal e nas políticas públicas indigenistas, com ênfase para as políticas de demarcação de terras, saúde e educação escolar indígena. O objetivo desse capítulo não é avaliar a atuação indigenista estatal no período, mas ao mesmo tempo situar o contexto em que se realizaram as entrevistas e as conferências, e também identificar, a partir do desenho das políticas públicas, alguns problemas na estrutura federativa quando pensada para dar conta das diversidades étnicas.

O terceiro capítulo é dedicado ao movimento indígena. Partimos de sua formação na década de 1970, motivada pela realização de conferências organizadas pela Igreja Católica. Passamos pelos anos oitenta, caracterizados pela estratégia de criação de uma organização nacional e também pela mobilização para a inclusão dos direitos indígenas na Constituição de 1988. Nos anos 1990 destacamos a multiplicação das organizações indígenas e a ampliação de seu escopo de atuação. Finalizamos este capítulo com algumas reflexões acerca das lideranças indígenas não tradicionais que ocupam os cargos de direção das organizações indígenas. Isso se fez necessário uma vez que estas lideranças foram protagonistas das conferências regionais dos povos indígenas e também das entrevistas realizadas.

No quarto capítulo apresentamos a metodologia de análise utilizada nessa pesquisa. Além de abordar os passos analíticos utilizados, discutimos de forma breve o modo como as conferências regionais dos povos indígenas foram organizadas e as motivações que orientaram esse processo. Além disso, apresentamos uma sucinta biografia dos líderes indígenas entrevistados.

O quinto capítulo consiste na análise da versão documental dos posicionamentos do movimento indígena presentes em nove textos, resultados das conferências regionais dos povos indígenas, e nas três entrevistas com lideranças indígenas. A análise foi orientada pelos dois objetivos específicos dessa pesquisa, já referidos anteriormente, de modo a buscar responder às seguintes perguntas: Quais são as demandas com relação à política de demarcação das terras indígenas? Como se dão as relações entre as comunidades indígenas e os governos federal, estadual e municipal?

A síntese dos diálogos, argumentos, análises, interpretações e questionamentos que deram forma a esta dissertação é apresentada nas considerações expostas na última parte desse trabalho. Mais do que conclusivas, são considerações para prosseguir.



## **Capítulo 1**

### **Os Povos Indígenas no Brasil e o Estado federativo**

Este capítulo pretende discutir as interfaces entre a questão indígena e o sistema político federativo no Brasil. Para isso faz-se necessário apresentar algumas dimensões da situação das populações indígenas no Brasil hoje. Desse modo buscaremos situar suas principais características demográficas e de distribuição espacial pelo país dessas populações, dimensões importantes para realizar essa discussão.

A seguir realizaremos uma aproximação histórico-conceitual em relação aos sistemas federais de modo a explicitar os princípios que orientam o federalismo como forma de organização político-territorial do poder. Nos deteremos na análise da dimensão étnica dos regimes federativos, passando a análise da questão territorial indígena na federação brasileira. Para isso, faremos uma breve contextualização histórica focalizando a legislação que antecedeu a República e depois passaremos uma descrição das sete constituições que regeram as instituições brasileiras desde a adoção do sistema federativo, focalizando a constitucionalização dos direitos indígena e também as configurações que o desenho do federalismo brasileiro foi assumindo desde sua fundação.

## 1.1 Os povos indígenas no Brasil

No Brasil, que tem uma população de cerca de 180 milhões de habitantes, há mais de duzentas<sup>9</sup> etnias indígenas distribuídas de norte a sul do país. Superando a expectativa de extinção, disseminada até os anos 1980, as populações indígenas no país atualmente experimentam um ritmo acelerado de crescimento, apesar de alguns povos ainda estarem sob risco de extinção física.

O quadro da demografia indígena atual no Brasil não é preciso. As estimativas populacionais vão de 370 mil, segundo o Instituto Socioambiental, ISA, (RICARDO, 2000), passando por 450 mil para a Fundação Nacional do Índio (Funai)<sup>10</sup>, até mais de 700 mil indivíduos, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2000). A grande variação nas estimativas se dá pela utilização de diferentes conceitos e metodologias de coleta. O ISA, por exemplo, dá continuidade ao trabalho iniciado pelo Centro Ecumênico de Documentação e Informação (CEDI) em meados da década de 1980, que tem o objetivo de informar os processos de demarcação de terras indígenas no País, o qual exige estimativas sobre os contingentes populacionais que habitam estas terras. Para tal, esta organização não-governamental utiliza diferentes fontes de dados de forma a acompanhar o comportamento da população total de cada terra indígena ou de cada etnia (AZEVEDO, 2000). O IBGE, por sua vez, incluiu no censo de 1991 a categoria indígena no quesito “cor ou raça”, utilizando a metodologia de auto-identificação para a coleta de dados, variável esta presente apenas no questionário da amostra (AZEVEDO, 2000 e SANTILLI, 2002). Os dados do IBGE abrangem as populações indígenas residentes em terras indígenas, em domicílios rurais fora destas áreas e em domicílios urbanos (IBGE, 2005). Não pretendemos nos aprofundar na discussão sobre os conceitos e metodologia de coleta utilizados<sup>11</sup>, o que importa é reter que frente às heterogeneidades sociais, econômicas, e políticas do País, o Estado brasileiro também se relaciona com uma população etnicamente diferenciada, que totaliza entre 0,2% e 0,4% da população brasileira.

---

<sup>9</sup> Segundo a Funai (2006), há 215 etnias. Já para o ISA (2006) são 218 e para o Conselho Indigenista Missionário (CIMI) são 241 diferentes etnias no país.

<sup>10</sup> Dado apresentado pelo atual presidente da Funai em entrevista ao Jornal O Estado de São Paulo em 31/01/2006. Segundo o site da Funai a população indígena é de 358 mil pessoas.

<sup>11</sup> No México, por exemplo, o critério de identificação é a língua falada e nos casos norte-americano e canadense, a identificação étnica é feita por povo. Na Colômbia, Venezuela e no Paraguai são realizados censos especiais para estas populações, concomitantemente ao censo demográfico nacional (Azevedo, 2000). A Funai não está de acordo com a metodologia utilizada pelo IBGE e proporá a realização pela primeira vez de um censo nacional sobre a população indígena ainda em 2006, segundo matéria publicada no Jornal O Estado de São Paulo em 31/01/2006.

Ainda sobre o ponto de vista demográfico, é interessante notar que a maior parte dos povos indígenas é formada por sociedades com pequenos contingentes populacionais, observando uma distribuição segundo a tabela a seguir:

Tabela 1: Distribuição de povos indígenas no Brasil por faixas populacionais:

Tamanho da população	No. de povos	% em relação ao total
Até 200 pessoas	61	29%
De 201 a 500 pessoas	50	24%
De 501 a 1.000 pessoas	37	18%
De 1.001 a 5.000 pessoas	43	21%
De 5001 a 10.000 pessoas	9	4%
De 10.001 a 20.000 pessoas	5	2%
De 20.001 a 30.000 pessoas	1	0%
Acima de 30.000 pessoas	2	1%
Total	208 <sup>12</sup>	100%

Fonte: RICARDO, 2000: 208<sup>13</sup>.

A tabela 1 nos mostra que cerca de 70% dos povos tem populações de até mil indivíduos, ou seja, que as populações indígenas se distribuem em uma variedade de pequenos povos, não havendo etnia nacionalmente hegemônica. Ao lado de povos reduzidos a pouquíssimos indivíduos, como os Xetá, no Paraná, que totalizavam oito pessoas em 1998 (RICARDO, 2000), há povos que ultrapassam 40 mil indivíduos, como os Guarani, população indígena mais numerosa no Brasil, distribuída por diversos estados das regiões sul, sudeste e centro-oeste.

A diversidade cultural indígena brasileira se expressa não somente pelo o número de etnias, mas também pela densidade lingüística do País: são cerca de 180 línguas, que se distribuem em 41 famílias, dois troncos e uma dezena de línguas isoladas, segundo Rodrigues<sup>14</sup> (1993 *apud* FRANCHETTO, 2000).

Os dados demográficos e lingüísticos demonstram uma abundância em diversidade, representando grande parte da riqueza cultural brasileira, mas, ao mesmo tempo,

<sup>12</sup> Os dados encontrados referem-se a 208 etnias, o que não configura a totalidade das populações indígenas no país.

<sup>13</sup> Elaboração da autora.

<sup>14</sup> RODRIGUES, A. D. Línguas Indígenas – 500 anos de descobertas e perdas, em *Ciência Hoje*, 16 (95), 1993.

mostram que os povos indígenas no Brasil conformam minorias politicamente dispersas (SANTILLI, 2002).

É interessante observar que o mosaico populacional indígena no Brasil comporta também “índios isolados”. Ou seja, há evidência de pelo menos 42 desses grupos, que são assim chamados, pois o contato regular com agências indigenistas, especialmente a Fundação Nacional do Índio (Funai), não foi estabelecido e anunciado publicamente. Todos estes grupos estão na Amazônia Legal, com exceção de um que está em Goiás (RICARDO, 2000).

Atualmente a maior parte dos povos indígenas vive em mais de 500<sup>15</sup> terras indígenas espalhadas por todo o país. São terras coletivas as quais a União tem a obrigação de reconhecer seu usufruto exclusivo e que atualmente se encontram em diferentes situações de regularização, temas que discutiremos no Capítulo 2. Há também parcelas dessas populações que vivem em áreas urbanas, geralmente em periferias.

É importante ressaltar que não se está presumindo que os limites desses povos sejam circunscritos a estas áreas demarcadas. Há casos em que o alcance dos territórios indígenas supera até as fronteiras dos Estados nacionais, como por exemplo, o povo Baniwa, cujo território ultrapassa os limites da divisa com a Colômbia e os Guarani, cujo território tradicional inclui diferentes países da América do Sul<sup>16</sup>.

Com relação à distribuição das populações indígenas pelo território nacional, observa-se uma distribuição bastante irregular: enquanto 60% da população indígena vive na chamada Amazônia Legal<sup>17</sup>, detendo direitos sobre 99% da extensão total das terras indígenas reconhecidas, os outros 40 % desses povos vivem circunscritos em pouco mais de 1% destas terras, nos estados do sul, centro-sul, sudeste e nordeste do País (RICARDO, 2002 e SANTILLI, 2002). Esta distribuição pode ser melhor visualizada se nos determos no mapa e na tabela a seguir:

---

<sup>15</sup> Não há também um consenso sobre o número de terras indígenas no país. Para a Funai esse número vai de 510 (matéria de 30/01/2006 no jornal O Estado de São Paulo) a 580 (informação divulgada pelo site institucional em 01/02/2006). Já o ISA (2006) afirma que são 583 terras indígenas no país, número que chega a mais de 800, segundo o CIMI (2006).

<sup>16</sup> Para uma discussão acerca das noções de terra e território ver GALLOIS, D. T. *Terras ocupadas? Territórios? Territorialidades?* In: RICARDO, F. (Org.). *Terras Indígenas & Unidades de Conservação da Natureza – o desafio das sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

<sup>17</sup> A Amazônia Legal compreende os estados de Mato Grosso, Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará, Amapá, Maranhão e Tocantins.

Figura 1: Mapa das terras indígenas no Brasil:

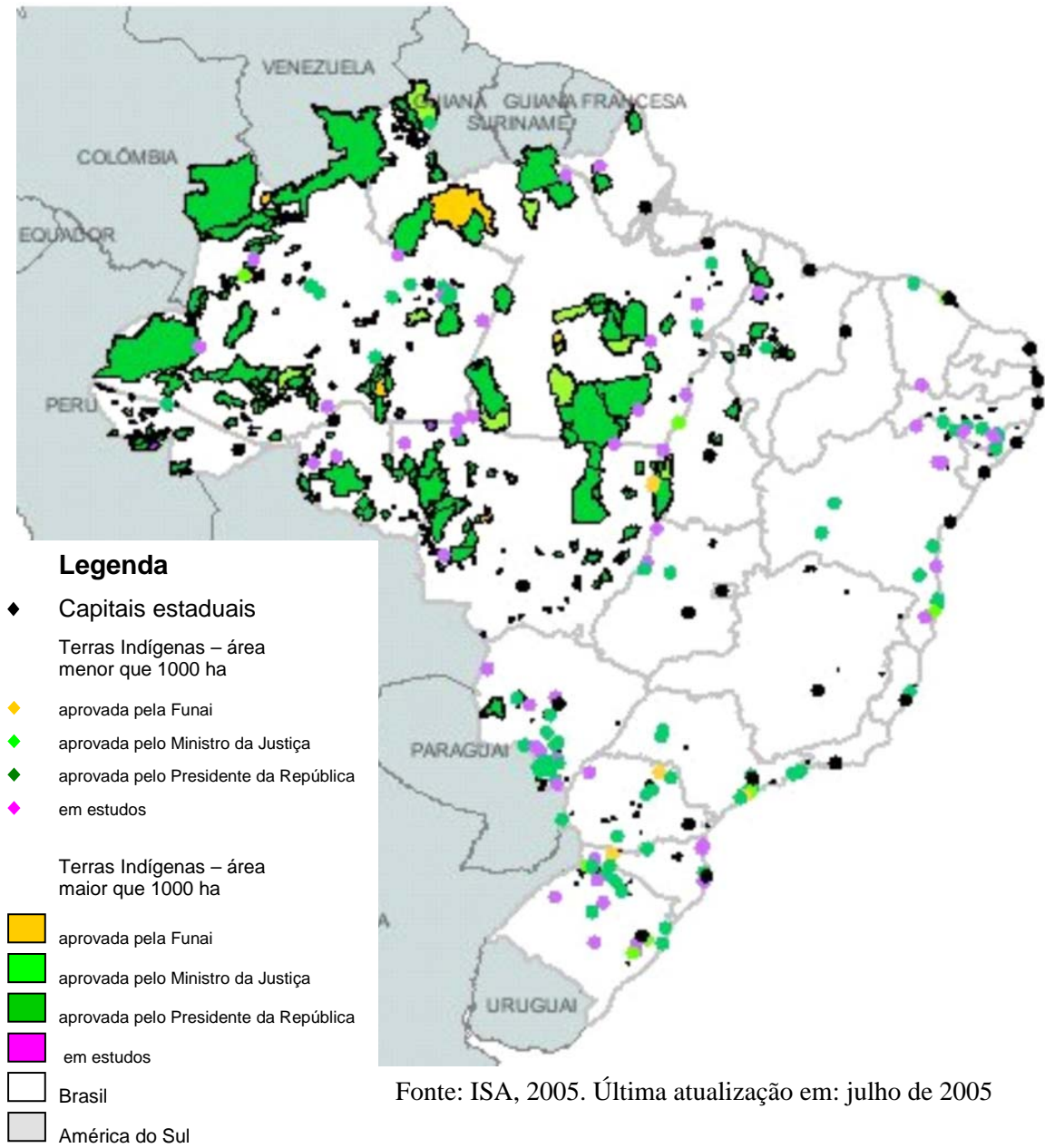


Tabela 2: População residente autodeclarada indígena e participação relativa segundo os estados do Brasil:

UF	População indígena	População total	% da população	% do total de indígenas
<b>NORTE</b>	213.445	12.900.704	1,65%	29%
Rondônia (RO)	10.683	1.379.787	0,77%	1,46%
Acre (AC)	8.009	557.526	1,44%	1,09%
Amazonas (AM)	113.391	2.812.557	4,03%	15,45%
Roraima (RR)	28.128	324.397	8,67%	3,83%
Pará (PA)	37.681	6.192.307	0,61%	5,13%
Amapá (AP)	4.972	477.032	1,04%	0,68%
Tocantins (TO)	10.581	1.157.098	0,91%	1,44%
<b>NORDESTE</b>	170.389	47.741.711	0,36%	23%
Maranhão (MA)	27.571	5.651.475	0,49%	3,76%
Piauí	2.664	2.843.278	0,09%	0,36%
Ceará (CE)	12.198	7.430.661	0,16%	1,66%
Rio Grande do Norte (RN)	3.168	2.776.782	0,11%	0,43%
Paraíba (PB)	10.088	3.443.825	0,29%	1,37%
Pernambuco (PE)	34.669	7.918.344	0,44%	4,72%
Alagoas (AL)	9.074	2.822.621	0,32%	1,24%
Sergipe (SE)	6.717	1.784.475	0,38%	0,91%
Bahia (BA)	64.240	13.070.250	0,49%	8,75%
<b>SUDESTE</b>	161.189	72.412.411	0,22%	22%
Minas Gerais (MG)	48.720	17.891.494	0,27%	6,64%
Espírito Santo (ES)	12.746	3.097.232	0,41%	1,74%
Rio de Janeiro (RJ)	35.934	14.391.282	0,25%	4,89%
São Paulo (SP)	63.789	37.032.403	0,17%	8,69%
<b>SUL</b>	84.748	25.107.616	0,34%	12%
Paraná (PR)	31.488	9.563.458	0,33%	4,29%
Santa Catarina (SC)	14.542	5.356.360	0,27%	1,98%
Rio Grande do Sul (RS)	38.718	10.187.798	0,38%	5,27%
<b>CENTRO-OESTE</b>	104.360	11.636.728	0,90%	14%
Mato Grosso do Sul (MS)	53.900	2.078.001	2,59%	7,34%
Mato Grosso (MT)	29.196	2.504.353	1,17%	3,98%
Goiás (GO)	14.110	5.003.228	0,28%	1,92%
Distrito Federal (DF)	7.154	2.051.146	0,35%	0,97%
<b>TOTAL</b>	734.131	169.799.170	0,43%	100%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2000.

Em relação à distribuição por estado, das 27 unidades federativas brasileiras, somente o Distrito Federal, o Piauí e o Rio Grande do Norte não têm aldeias indígenas (SANTILI, 2002). O estado do Amazonas é o mais populoso, superando 100.000 indígenas, que representam 15,45% da população indígena do País. Roraima, por sua vez, apresenta o percentual de 8,67% indígenas em relação ao total da população do estado, frente a uma média nacional de 0,69% (IBGE, 2000).

Segundo os dados do IBGE, em relação ao censo de 1991, em 2000 as populações indígenas apresentaram um crescimento anual de 10,8%, enquanto o total do País variou em 1,6% no mesmo período. O IBGE explica esse fenômeno a partir de três hipóteses não excludentes: o crescimento vegetativo dos indígenas, a imigração internacional de países fronteiriços que têm elevados contingentes indígenas e o aumento da proporção de indígenas que vivem em cidades que se autodeclararam indígenas apenas no último censo (IBGE, 2005). Azevedo argumenta que a principal questão colocada para os estudos demográficos indígenas atualmente é se o crescimento acelerado dessas populações deve-se à melhoria do atendimento à saúde<sup>18</sup> ou se esse crescimento é efeito de uma consciente recuperação demográfica (AZEVEDO, 2000).

Ainda sobre a distribuição das populações nativas no território brasileiro, vale notar que há municípios da Amazônia em que a população indígena é majoritária, como São Gabriel da Cachoeira (AM), que apresenta a proporção de 76,3% de indígenas em relação à população total, e Uiramutã (RR), com uma fração de 74,4% (IBGE, 2000). Em diversos outros municípios do País a população indígena é de uma grandeza numérica que se sobressai em relação ao conjunto da população. Ocorrem também processos de migrações nacionais e internacionais, além dos fenômenos de emergência étnica e de reaparecimento de índios extintos, fatores que também têm impactos sobre a demografia indígena no Brasil de hoje.

Assim, revertendo as possibilidades de extermínio causadas por guerras e conflitos armados, epidemias, processos de escravização, desorganização social e cultural, as populações nativas brasileiras – cujas estimativas demográficas no século XVI vão de 2 a 4 milhões de pessoas, pertencentes a mais de 1.000 povos diferentes (AZEVEDO, 2000) –

---

<sup>18</sup> Com relação à saúde indígena, ainda que seus indicadores tenham apresentado melhoras nos últimos anos, ainda permanece uma grande desigualdade em relação ao restante da população brasileira: segundo o censo de 2000 a mortalidade infantil dos povos nativos era de 51,4 por mil nascidos vivos, frente à taxa média de 30,1 por mil, referente à população brasileira (IBGE, 2005).

atualmente alteraram a tendência histórica de declínio populacional, e tem reconhecidos direitos sobre mais de 12% do território nacional, referentes as mais de 500 terras indígenas que tradicionalmente ocupam.

## **1.2 Sistemas políticos federais: aproximação histórico-conceitual**

A federação é um fenômeno moderno: nasce com a constituição dos Estados Unidos da América em 1787. A problemática central enfrentada – cujos debates são refletidos nos textos dos norte-americanos A. Hamilton, J. Madison e J. Jay – era como evitar que a autoridade estatal constituída se tornasse despótica. Estes autores defenderam a federação, reunião de estados autônomos, onde o governo central estende seus raios até os cidadãos, como solução na república. Propuseram também um novo sistema de governo, o presidencialismo, que assegurava a moderação por meio da divisão de poderes e da constituição, além de construir instituições políticas republicanas (Suprema Corte, cujo objetivo era a moderação entre Poder Executivo e Poder Legislativo; e o Senado, responsável pela representação federativa e pela contenção do poder da Câmara dos Deputados). Assim, poucos anos após a independência das treze colônias britânicas da América, criou-se a federação, modelo adotado atualmente por 25 países<sup>19</sup> com grande importância geopolítica, econômica e cultural, abrangendo cerca de 40% da população mundial (ELAZAR, 1987, ABRUCIO, 2000).

Abrucio (2000) situa a federação em uma classificação que abrange quatro formas típicas de organização territorial do poder, que se diferenciam pelo grau de concentração do poder e soberania entre os entes, concretizando categorias que se diferenciam em uma escala que vai de formas de organização territorial do poder mais centrípetas àquelas mais centrífugas, a saber: o Estado Unitário, a Federação, a Confederação e a Associação de Estados<sup>20</sup>. Não é nosso objetivo discutir cada um destes tipos, nem mesmo nos deter nos casos que adotam modelos mistos, mas evidenciar as principais características da federação.

---

<sup>19</sup> Segundo o Forum of Federations (2005), esse é o número de países que atualmente adotam formalmente o modelo federativo, de um total de 193 países.

<sup>20</sup> Situada na extremidade centrífuga desta classificação, a Associação de Estados consiste no estabelecimento de relações cooperativas para fins políticos, culturais e/ou econômicos entre nações que não abdicam de sua soberania original. A Confederação, por sua vez, é a união de unidades independentes contíguas territorialmente (podem ser Estados nacionais ou mesmo estados, como no caso dos Estados Unidos pós-independência) que buscam uma maior compartilhamento de poder sem, no entanto, o objetivo de criação de um poder central. Esta última forma encontra-se numa posição entre o centro e o extremo centrífugo da classificação, seguida da Federação, que iremos nos deter com mais detalhe no decorrer do texto, tipo classificado numa posição entre a



Uma federação é um tipo de organização territorial do poder no qual as jurisdições subnacionais têm esferas de autonomia em relação ao centro, mantendo-se uma estrutura nacional. O modelo federativo caracteriza-se por ser:

*(...) um pacto entre unidades territoriais que escolhem estabelecer uma parceria conformando uma nação, sem que a soberania seja concentrada num só ente, como no Estado Unitário, ou então em cada uma das partes, como na Associação entre Estados ou mesmo nas Confederações. A especificidade do Estado Federal, em termos da distribuição territorial de poder, é o compartilhamento da soberania entre o Governo Central – chamado de União ou Governo Federal – e os governos subnacionais (ABRUCIO, 2004: 13).*

A essência da federação como forma particular de união é, o que de forma sintética define Elazar como *self-rule plus shared rule* (ELAZAR, 1987: 12). Segundo ele, a federação envolve a ligação de indivíduos e grupos de modo que essa união configure-se como um laço para a busca de fins comuns, sem que as respectivas autonomias sejam ameaçadas (idem: 5). Assim, como coloca Burgess (1993), o que diferencia a federação é que suas unidades são estados com direitos de estado, e não meras autoridades locais subordinadas a um poder central.

É importante também marcar o caráter pactual da federação. Segundo Elazar (1987: 5):

*O termo ‘federal’ é derivado do Latim ‘foedus’, o qual, como o termo Hebraico ‘brit’, significa pacto. Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas relações internas refletem um tipo especial de divisão que deve prevalecer entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada parceiro e no esforço de incentivar uma unidade especial entre eles.*

Ou, como afirma King<sup>21</sup> (1982) *apud* Burgess (1993: 4), a federação é *um arranjo institucional, falando da forma de organização de um estado soberano, distinto de outros estados somente pelo fato que seu governo central incorpora unidades regionais em seu procedimento de decisão numa base constitucional.*

---

extremidade centrípeta e a metade da escala. O Estado Unitário, no extremo centrípeta, caracteriza-se pela concentração da soberania no Governo Central, com grandes variações na delegação de funções e autoridade para os entes subnacionais, mas onde há sempre uma hierarquia e uma assimetria entre o poder central e as unidades subnacionais (ABRUCIO, 2000).

<sup>21</sup> KING, P. Federalism and Federation. London: Croom Helm, 1982.

Assim, além da soberania compartilhada e do equilíbrio entre autonomia e interdependência, a constituição escrita é uma das características básicas do federalismo. Além destas, Abrucio (2000: 32) propõe outras quatro características que diferenciam este modelo, a saber: o princípio da autonomia e do governo descentralizado; o poder diferenciado dos governos subnacionais no processo de reformulação constitucional; o bicameralismo e Segunda Câmara representando os interesses regionais; e a sobre-representação dos estados menos populosos na Câmara baixa, que representa o eleitorado nacional.

Entretanto, ainda que diversos autores proponham modelos institucionais mínimos a todas as federações, não faz sentido pensar em um modelo único, tampouco desvincular sua estrutura das particularidades históricas de cada realidade. A diversidade de características sociais, culturais, políticas, econômicas e geográficas específicas existentes em cada país concretiza fórmulas institucionais bastantes variadas. Desse modo, para entender claramente a estrutura de uma federação faz-se necessário considerar as razões que levaram à sua formação, *os problemas aos quais ela foi constituída como conjunto de respostas históricas* (BURGESS, 1993: 9). Além disso, há uma variedade de engenharias institucionais federalistas que traduzem para a prática o princípio federalista sem, no entanto, constituírem formalmente uma federação.

Nesse sentido se faz necessário retomar o esclarecimento conceitual entre federação e federalismo desenvolvido por Burgess (1993). Conforme discutido anteriormente, a federação é uma fórmula institucional referenciada historicamente que permite a convivência entre a soberania de suas esferas subnacionais e a integridade territorial (ELAZAR, 1987).

O federalismo, por sua vez, significa o princípio que acomoda unidade e diversidade, um valor que recomenda a federação, mas nem sempre concretiza sua promoção ativa. Tem uma dimensão ideológica (quando é guia prescritivo para a ação), filosófica (idéia de senso normativo para organização humana) e empírica (reconhecimento da diversidade como uma realidade viva, algo que existe independentemente da percepção ideológica ou filosófica). Ainda que todas essas perspectivas sejam contestáveis, é importante lembrar *que os federalismos diferem amplamente em seus conteúdos. Refletem diferentes constelações e configurações de padrões de separação, seja em no sentido territorial, como não territorial* (BURGESS, 1997: 8).

Essa distinção entre federalismo (princípio organizativo) e a federação (forma organizacional que corresponde a esse princípio) e nos é útil na medida que permite estar atentos a existência de outros desenhos institucionais federativos, que não somente a federação, os quais caracterizam-se por serem divididos em *unidades territoriais que gozam se graus substanciais de autonomia política* (McGARRY, 2002: 416), lidando com a diversidade mantendo a unidade política. Assim é possível reconhecer a existência de ideais e princípios federais não apenas nas federações, mas também estados descentralizados em que instituições regionais têm autonomia, como também em desenhos onde as autoridades centrais realizam acordos bilaterais com uma parte do território do Estado, o que Elazar chamou de *federacies* (McGARRY, 2002: 416).

### **1.3 Razões para a criação de instituições federalistas: a dimensão étnica**

*Como a federação, o federalismo é enraizado no seu contexto e seu significado deriva do seu contexto. Precisamos então posicionar o conceito em seu próprio conjunto de distinções: histórica, cultural, intelectual, filosófica, social, econômica e ideológica (...). O federalismo (...) também pode ser visto como fato empírico por reconhecer a diversidade (...) como uma realidade viva (...) (BURGESS, 1993: 8-9).*

Segundo Burgess (1993) há duas condições para a constituição de uma federação, as quais conformam uma situação federalista: a existência de heterogeneidades que conformam uma determinada unidade nacional e a existência de discursos e práticas que defendam a integridade territorial (unidade) frente à autonomia local (diversidade).

Esta última dimensão pode ser traduzida pelo princípio federalista discutido anteriormente. Quanto ao primeiro conjunto de motivos, a crescente ascensão de identidades regionais e étnicas por todo o mundo é, segundo Elazar, a principal razão da variedade de arranjos baseados no princípio federal existente hoje, conforme explicitado no trecho a seguir:

*Dos mais de 160 estados politicamente ‘soberanos’ que agora existem, mais de 140 são multiétnicos em sua composição. Mais de um terço desses estados, 58 para ser exato, estão envolvidos em arranjos formais usando princípios federais (...). Em suma, mesmo que a ideologia do Estado-Nação – um único estado abrangendo uma única nação – continue forte, o estado nação em si é raro (ELAZAR, 1987: 8-9).*

Além da etnicidade, as heterogeneidades que levam a um país instituir sistemas políticos federais podem ser lingüísticas, religiosas, territoriais, culturais, econômicas e políticas. Hawkes (2001), ao analisar o caso do Canadá, defende o federalismo como princípio organizativo para acomodar as aspirações dos povos indígenas nos Estados. Segundo ele, há quatro características que justificam essa decisão. A primeira delas é fundada no respeito à diversidade, uma vez que o federalismo tem o potencial de fundar relações baseadas nos diferentes caminhos de pertencimento do cidadão ao Estado, segundo Charles Taylor<sup>22</sup> (1991 *apud* HAWKES, 2001), o que levaria ao respeito aos modos de vida próprios, línguas, leis e tradições culturais dos povos indígenas.

A possibilidade de acomodar múltiplos níveis de governo com diferentes inserções soberanas é o segundo motivo que Hawkes considera como característica do federalismo que permite incluir os povos indígenas em seus arranjos. É o que McGarry define como federalismo assimétrico:

*situação na qual uma região do país goza de uma distinta forma de autonomia, e freqüentemente um distinto status constitucional em relação às outras partes. A questão do federalismo assimétrico emerge, invariavelmente, em estados com diversas nacionalidades. Comunidades nacionais minoritárias são as que primeiro propõem a assimetria (McGARRY, 2005: 1).*

O Canadá reconheceu por meio do ato Constitucional de 1982 o direito de auto-governo indígena e, com a criação das regiões Nunavut (1999) e Nisga’a (2000), concretizou institucionalmente o ajustamento das soberanias federal, estatal e indígena (McGARRY, 2005). Já no caso das federações americana, mexicana e australiana, este autor (2002: 428) as situa como exemplos de sistemas federais cujo objetivo no momento de sua criação foi a

---

<sup>22</sup> TAYLOR, C. Shared and Divergent Values. In: WATTS, R. L. and BROWN, D. M (eds.), Options for New Canada. Toronto: University of Toronto Press, 1991.

construção de um Estado-nacional<sup>23</sup>, em contraposição a um Estado-multinacional. Esse também é o caso do Brasil, como veremos mais adiante.

A terceira característica do federalismo que o coloca como princípio capaz de acomodar a soberania indígena é o atributo altamente adaptativo a circunstâncias mutantes de suas relações intergovernamentais. Por fim, Hawkes coloca que muito antes da chegada dos europeus, algumas nações indígenas das Américas formaram suas próprias organizações políticas federais ou confederativas. Assim, o estabelecimento de tratados como instrumento federativo que rege a relação entre povos indígenas e Estados como o Canadá ou os Estados Unidos emerge tanto de tradições ocidentais, como indígenas. Isso permitiu o desenvolvimento da teoria do “treaty federalism” por acadêmicos indígenas canadenses, segundo a qual os tratados são vistos como relação política fundamental entre os povos indígenas e o Estado canadense, coexistindo com o “provincial federalism”, o qual estabeleceu relações entre os governos federal e provinciais a partir do Ato Constitucional de 1867. Segundo Hueglin<sup>24</sup> (1997, *apud* HAWKES, 2001: 154), o *‘treaty federalism’ envolve um processo de coordenação e compromisso baseado no consenso, e cria uma parceria sem limite, horizontal e renovável visando autonomia e reciprocidade de todos os participantes.*

Entretanto, não basta que o país seja federalista para assegurar que os direitos dos povos indígenas serão respeitados. A situação histórica das populações indígenas em muitos países federalistas atesta isso. Há outras maneiras, segundo o Forum of Federations (s/d), para acomodar a diversidade, como a implementação de políticas desenhadas para assimilar elementos heterogêneos em relação à cultura majoritária, a provisão de direitos humanos e culturais e o estabelecimento de arranjos formais e informais que garantem aos vários grupos um lugar na tomada de decisão em nível nacional.

---

<sup>23</sup> Nesse sentido, Dallari (1986:61) lembra que no estabelecimento da estrutura de diversas federações prevaleceram critérios jurídico-formais, ou seja, a definição dos limites territoriais das unidades federativas foi feita de forma artificial, sem considerar fatores étnicos ou culturais.

<sup>24</sup> HUEGLIN, T. O. Exploring Concepts of treaty Federalism: A Comparative Perspective, Research Program of the Royal Commission on Aboriginal Peoples, For Seven Generations. Ottawa: Libraxus CR-ROM, 1997.

## 1.4 O não lugar das terras indígenas no federalismo brasileiro

### *Antecedentes*

Com o início da colonização, todo o território brasileiro foi considerado como parte integrante do domínio de Portugal. Iniciando com as Cartas Régias de 30 de julho de 1609 e a de setembro de 1611, promulgadas por Filipe III e que *afirmavam o pleno domínio dos índios sobre seus territórios e sobre as terras que lhes são alocadas nos aldeamentos* (CUNHA, 1987: 58), as leis portuguesas para o Brasil frequentemente reconheceram a soberania indígena e seus direitos territoriais. Isto ficou explícito com o Alvará Régio de 1º de abril de 1680, segundo o qual Portugal reconheceu a posse dos índios sobre suas terras, por serem eles os seus primeiros ocupantes e donos naturais, instituto jurídico conhecido como indigenato (MENDES JUNIOR, 1912, CUNHA, 1987, MARÉS, 1998). Ainda nos apoiando nos argumentos de Cunha (1987: 59) podemos dizer que o reconhecimento da soberania dos povos indígenas durante o Império foi assegurado paradoxalmente no contexto das discussões sobre a escravização dos índios, dado que nesse período o aprisionamento por meio de guerra justa legitimava sua escravidão. Nesse sentido é importante lembrar também de ações concretas levadas a cabo pelos jesuítas a fim de viabilizar o processo de colonização, almejando a criação de fronteiras nas quais os povos nativos pudessem *viver em estado civil e cristão* (SCHALLENBERGER, 1999: 112) como as missões na antiga província jesuítica do Guairá, na Região do Prata, território Guarani. A atuação missionária na região – que teve origem no início do século XVII e perdurou até meados do século XIX, com o surgimento das nacionalidades do Rio da Prata (MAEDER, 1999: 113) – buscava, sobretudo, proteger o índio do serviço pessoal introduzido pelo sistema de *encomiendas*<sup>25</sup> e também dos saques e aprisionamentos realizados principalmente pelos bandeirantes paulistas, que se fizeram bastantes presentes na região.

Mesmo que a História nos mostre exemplos de que os direitos indígenas nascentes eram fragilmente afirmados, Cunha argumenta que a soberania indígena é assegurada em muitos textos legais régios, como quando a Coroa declara em 1718 que os índios (...) *são livres, e izentos de minha jurisdição, que não os pode obrigar a sahirem das suas terras, para*

---

<sup>25</sup> Sistema pelo qual os colonos espanhóis poderiam utilizar os serviços dos indígenas de forma temporária, desde que se responsabilizassem por sua introdução na fé cristã e nas práticas culturais dos colonizadores. A não aceitação do cristianismo constituía a razão para justificar a escravização do indígena (SCHALLENBERGER, 1999: 105).

*tomarem um modo de vida que elle se não agradão (...)* (Carta Régia de 9.3.1718 *apud* CUNHA, 1987: 61).

Uma das soluções criadas pela Coroa para regular a ocupação dos índios sobre suas terras foi a figura do aldeamento. Este consistia em áreas nas quais grupos indígenas eram reunidos para facilitar a catequese. Apesar de marcar o início de uma prática de confinamento que perdurou durante grande parte da história republicana brasileira (ARAÚJO, 2004), durante o Império existiu, entretanto, não somente o reconhecimento da soberania indígena sobre suas terras originais, mas também sobre as terras dos aldeamentos (CUNHA, 1987). Em suma, há diversos textos legais que reconhecem a soberania e os direitos territoriais dos índios no Brasil durante o período colonial, por maior que tenha sido o abismo entre os instrumentos legais e a prática.

A primeira constituição brasileira, a Imperial de 1824, não continha nenhuma referência aos índios, a despeito dos projetos do deputado Moniz Tavares e do deputado José Bonifácio de Andrada e Silva, com seus “Apontamentos para a Civilização dos Índios Bárbaros do Reino do Brasil”, de 1821<sup>26</sup>. A independência brasileira marcou um retrocesso em relação ao reconhecimento dos direitos indígenas uma vez que *tanto a soberania como a cidadania, lhes foram negadas* (CUNHA, 1987: 63).

Ainda sobre essa constituição, é importante lembrar que, embora as províncias não tivessem graus de autonomia frente ao governo imperial, a delegação de poderes administrativos às então dezesseis províncias pode ser interpretada como uma das bases para a formação de uma futura federação (SOUZA, 2005).

Foi a Lei das Terras (Lei no. 601 de 18.9.1850), a qual tratava da transferência das terras devolutas<sup>27</sup> para o patrimônio privado, reconhecendo quem havia adquirido terras por sesmarias, que permitiu que os direitos territoriais indígenas permanecessem assegurados, por meio da determinação *que seriam reservadas terras para colonização indígena, assim como para outros usos públicos* (MARÉS, 1998: 125). A marca dessa lei está, conforme argumentou Mendes Junior (1912) no início do século XX, na reafirmação do direito

---

<sup>26</sup> Sobre José Bonifácio e seu projeto indigenista ver: RAMOS, A. R. Projetos Indigenistas no Brasil Independente. Série Antropologia Nrº 267, Brasília: Departamento de Antropologia UnB, 1999.

<sup>27</sup> Terras devolutas *são aquelas que não são, nem nunca foram legitimamente patrimoniadas* (MARÉS, 1998: 133)

originário indígena sobre suas terras, o indigenato. Entretanto, como no Império, o Estado continuou fomentando o aldeamento dos índios, mesmo que estas terras coincidissem freqüentemente com os territórios originais dos diversos grupos (CUNHA, 1987).

É importante ainda ressaltar que ainda que a Lei das Terras tenha assegurado legalmente o direito territorial dos índios, ela permitiu, ao mesmo tempo, a facilitação da titulação para terceiros de terras indígenas consideradas devolutas, ou seja, terras das aldeias que tivessem sido “abandonadas” pelos índios. Assim, em 1887, todas as terras devolutas foram repassadas às províncias, *mesmo sem nenhum fundamento jurídico* (CUNHA, 1987: 70). Segundo esta autora:

*Há, resumindo, duas expropriações sucessivas que parecem operar: embora desde o fim do século XVII os aldeamentos coincidissem freqüentemente com os territórios originais dos índios (e fossem, portanto, de sua propriedade pelo título do indigenato), as terras dos aldeamentos acabam sendo tratadas a partir da Lei das Terras como apenas reservadas e destinadas a uma ulterior doação aos índios. É uma primeira expropriação a que se segue a extinção das aldeias e liquidação de suas terras, sem que a doação se efetive* (CUNHA, 1987: 71).

#### *A Constituição de 1891: a proposta positivista e a formação da federação brasileira*

Grande parte dos estudos sobre a federação brasileira deixa de lado a questão étnica. No entanto, nos parece importante destacar o posicionamento de instituições e atores sociais que reconheciam a soberania indígena na formulação dos textos constitucionais.

Iniciamos com a Constituição de 1891, que funda a federação brasileira. Antes de analisar o seu texto, entretanto, é importante destacar as propostas do Apostolado Positivista à Constituinte de 1890:

*Art. 1o – A República dos Estados Unidos do Brasil é constituída pela livre federação dos povos circunscritos dentro dos limites do extinto Império do Brasil. Compõem-se de duas sortes de estados federados, cujas autonomias são igualmente reconhecidas e respeitadas segundo as fórmulas convenientes a cada casa, a saber:*



*I. Os Estados Ocidentais Brasileiros sistematicamente confederados e que provêm da fusão do elemento europeu com os elementos africano e o americano aborígine.*

*II. Os Estados Americanos Brasileiros empiricamente confederados, constituídos pelas ordas fetichistas esparsas pelo território de toda a República. A federação deles limita-se à manutenção das relações amistosas hoje reconhecidas como um dever entre nações distintas e simpáticas, por um lado; e, por outro lado, em garantir-lhes a proteção do Governo Federal contra qualquer violência, quer em suas pessoas, quer em seus territórios. Estes não poderão jamais ser atravessados sem o prévio consentimento pacificamente solicitado e só pacificamente obtido (LEMOS e MENDES, 1890<sup>28</sup> apud CUNHA: 1987: 71-72).*

Uma das premissas que orientavam o pensamento dos positivistas era a de que os povos indígenas do Brasil eram nações livres e independentes, conforme fica explícito no trecho a seguir:

*Urge, segundo os ditames da moral e da razão, ver os povos indígenas como **nações independentes**, que devem ser tratadas com atenções com que tratamos os **povos mais fortes** (...). Perante os brasileiros, as tribús selvagens devem, pois, constituir **nações livres**, cujos territórios cumpre-nos escrupulosamente respeitar e cuja **amizade** devemos procurar com **lealdade** (MENDES, 1908<sup>29</sup> apud CUNHA, 1987: 72, grifos no original).*

Esta mesma organização também defendia o reconhecimento dos títulos sobre os territórios que os povos indígenas ocupavam e reclamavam a demarcação das terras indígenas, visto que *os povos americanos são meros **uzurpadores**, conforme nobremente proclamou o velho José Bonifácio* (MENDES, 1910<sup>30</sup> apud CUNHA, 1987: 73, grifos no original).

Apesar do esforço das forças políticas positivistas para a defesa dos direitos indígenas, a Constituição de 1891 não mencionou sequer os índios em seu texto. Segundo Abrucio (2000) a gênese da federação brasileira caracterizou-se mais pela busca do autogoverno pelas elites locais que pela defesa da unidade territorial, ou seja, por maior descentralização do poder via a eleição dos presidentes de província, uma vez que durante o Império esses governantes eram escolhidos pelo poder central. Assim, ainda que inspirada

---

<sup>28</sup> LEMOS, M. e MENDES, R. T. Bases de uma Constituição política ditatorial federativa para a República Brasileira, 1890.

<sup>29</sup> MENDES, R. T. Ainda os Indígenas do Brasil e a Política Moderna. Rio de Janeiro: Igreja Positivista do Brasil, 1908.

<sup>30</sup> MENDES, R. T. Em Defesa dos Selvagens Brasileiros. Rio de Janeiro: Igreja Positivista do Brasil, 1910.

pelo modelo norte-americano (caracterizado pela união de estados antes separados), a federação brasileira parte da centralização unitária para um modelo de poder descentralizado. Ou, como afirmou Rui Barbosa *apud* Abrucio e Costa (1998): *Tivemos união antes de ter estados, tivemos o todo antes das partes.*

Em relação à existência de heterogeneidades, segunda condição federalista segundo Burgess (1993), a despeito da grande diversidade étnica que marcava o país quando da criação da federação brasileira em 1891, com a existência de centenas de etnias indígenas com culturas diferenciadas entre si, foram, segundo argüiu Abrucio (2000), as diferenças entre as elites políticas locais e as crescentes desigualdades econômicas regionais, as razões que levaram o país a tal organização territorial do poder.

A federação foi então criada a partir das vinte províncias herdadas do sistema unitário. Uma de suas principais características foi a *concentração de recursos em poucos estados e escassas relações existiam entre os entes constitutivos da federação, caracterizando esse período como o de uma federação isolada* (SOUZA, 2005: 107). Este desenho configurou o que Abrucio chamou de *modelo centrífugo, com estados tendo ampla autonomia, pouca cooperação entre si e um Governo Federal bastante fraco* (ABRUCIO, 2004: 9).

As terras devolutas, assim como as terras dos extintos aldeamentos, passaram ao patrimônio das unidades da federação recém-criada, os estados brasileiros. Entretanto, como argüiu Mendes Junior (1912), nem as terras dos aldeamentos não extintos, como a terras imemoriais indígenas podiam ser consideradas devolutas. Assim, apesar da omissão da Constituição de 1891, permaneceu a garantia do reconhecimento dos direitos territoriais indígenas prevista na Lei de Terras (CUNHA, 1987: 74-75).

É interessante observar que, como notou Cunha (1987), mesmo que não fosse necessário, alguns estados reconheceram a vigência dos títulos indígenas explicitamente, como o Amazonas e o Rio Grande do Sul.

*Mendes Junior e sua preocupação com as relações políticas e administrativas dos índios no regime da federação*

Antes de continuar a análise da questão territorial indígena no federalismo brasileiro é importante fazer uma digressão de modo a tratar da produção de João Mendes Junior no início do século XX. Usualmente lembrado por sua importante contribuição acerca do fundamento jurídico do direito indígena às terras (CUNHA, 1987, MARÉS, 1998), esse jurista paulista, tinha outra preocupação principal quando da realização em 1902 das três conferências na Sociedade de *Etnographia e Civilização dos Índios* de São Paulo, posteriormente publicadas em 1912. A questão mais relevante para esse autor era referente às relações políticas e administrativas dos povos indígenas brasileiros e a situação criada pela recente adoção do regime federativo.

Vale lembrar que, mesmo reconhecendo os aportes de Mendes Junior à reflexão sobre os povos indígenas e o Estado brasileiro, estes escritos são obras de seu tempo, ou seja, são marcadas por um forte caráter evolucionista e assimilacionista.

Em sua primeira conferência, Mendes Junior confessa que é contrário ao regime federativo, favorável a monarquia. Entretanto, após estudar os Estados Unidos, afirma ter compreendido que, *mesmo admittido o regimen da federação, o caso pôde complicar grande número de dificuldades* (MENDES JUNIOR, 1912: 6).

Logo no início desta conferência, cujo foco é analisar a situação dos índios nos Estados Unidos, Mendes Junior apresenta a dificuldade levantada pelos índios aldeados em São Paulo, que pleiteiam atendimento do Governo do Estado do Rio de Janeiro às suas reclamações, caso não sejam atendidos em São Paulo.

O principal problema que se coloca para Mendes Junior, o qual fica explícito na sua terceira conferência, é sob qual jurisdição ficarão os direitos individuais indígenas (que para ele significam o direito à posse da terra) e a tarefa de catequese e civilização indígena com o advento da República (idem, 1912: 67-68).

Diz o autor:

*Nada ha que, com o regimen federativo, possa alterar este estado de cousas; o Estado de S.Paulo, pois, póde e deve entrar na tarefa de catechese e civilisação dos indios, respeitando não só a autonomia como tribus emquanto não se constituírem municipalmente, como tambem seu dominio sobre as terras em que se acharem estabelecidos em posse congenita. (idem, 1912: 67)*

Para Mendes Junior, o direito à posse das terras indígenas – que para ele, além de um direito natural, encontrava-se reconhecido em diferentes dispositivos legais – deveria se encontrar nas jurisdições estaduais, com recurso para o Supremo Tribunal Federal.

No que tange ao *interesse exclusivamente social*, Mendes Junior defendia que deveria ser atribuição cumulativa do governo federal e dos governos estaduais *animar o desenvolvimento da catechese e civilisação* (idem, 1912: 68). Defendia também a Igreja Católica como a instituição que melhor poderia realizar essa tarefa (idem, 1912: 72).

É interessante notar no trecho que o autor acreditava que o destino das *tribus* era se constituírem municípios e defendia o respeito a sua autonomia até que isso não se realizasse, idéia esta que se choca com a defesa da promoção da catequese e civilização dos índios no Brasil.

Mendes Junior traz elementos interessantes para a reflexão sobre as interfaces entre a questão indígena e o federalismo no Brasil, como questão da divisão de competências entre os entes federativos em relação à atuação indigenista, e também para uma análise comparativa entre as relações entre as populações nativas e o Estado no Brasil e os Estados Unidos.

#### *A questão indígena e o federalismo nas Constituições de 1934 a 1967*

É com a Constituição de 1934, escrita como resultado do golpe de 1930, que pela primeira vez a questão da terra indígena passa a ser matéria constitucional. Foi fruto de emenda apresentada pela bancada amazonense e foi aprovada com a seguinte redação, tornando-se o artigo 129 da referida Constituição: *Será respeitada a posse da terra por indígenas que nelas se achem permanentemente localizados, sedo-lhes, no entanto, vedado*

*aliená-las* (Constituição de 1934 *apud* CUNHA, 1987: 84). Foi também em 1934 que a competência exclusiva da União para legislar sobre questões indígenas tornou-se preceito constitucional

*Compete privativamente à União:*

*XIX – Legislar sobre (...)*

*m) incorporação dos silvícolas à comunhão nacional*

(Constituição de 1934, *apud* CUNHA, 1987)

Em relação ao federalismo, a Constituição de 1934, ao autorizar que o governo federal concedesse recursos e assistência técnica às unidades subnacionais, ampliou as relações intergovernamentais. No que tange aos municípios, cabe destacar que estes passaram a ter recursos próprios assegurados, gerados por meio da atividade de coleta de tributos, além de parcelas do imposto estadual (SOUZA, 2005).

A constituição seguinte foi promulgada por Vargas, em 1937, após golpe militar. O reconhecimento aos direitos territoriais dos indígenas é conservado na Carta Outorgada, no seguinte artigo:

*Art. 154. Será respeitada aos silvícolas a posse das terras que se achem localizados em caráter permanente, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-las* (Constituição de 1937 *apud* CUNHA, 1987)

A Constituição de 1937 dá um cunho mais centralizador à federação brasileira, uma vez que a esfera federal passou a ter a competência de legislar sobre as relações fiscais entre os estados e também no âmbito externo. Além disso, os governos subnacionais perderam recursos para a esfera nacional (SOUZA, 2005).

Com o retorno do regime democrático, a Constituição de 1946 foi escrita conservando os dois artigos referentes aos indígenas da Constituição de 1934. No que tange ao arranjo federal, a Constituição de 1946 trouxe duas inovações: introduziu um mecanismo de transferência de recursos do governo federal para os municípios, visando diminuir os desequilíbrios entre estes, e também buscou reduzir as desigualdades entre regiões, ao

endereçar recursos federais para as regiões economicamente frágeis<sup>31</sup> (SOUZA, 2005). Para Abrucio (2004: 9) este o período de vigência desta Constituição foi aquele de *maior equilíbrio em nossa Federação, tanto do ponto de vista da relação entre as esferas de poder como da prática democrática*.

Com o golpe militar de 1964, o Brasil teve uma nova Constituição em 1967, seguida da edição de uma emenda constitucional em 1969. Na Constituição de 1967 as terras indígenas são pela primeira vez declaradas constituintes do patrimônio da União<sup>32</sup>. A Constituição de 1967 também incorporou, em seu artigo 186, dispositivo assegurando aos *silvícolas à posse permanente das terras que habitam e reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nele existentes* (Constituição Brasileira de 1967 *apud* CUNHA, 1987).

A Emenda Constitucional de 1969 reitera a propriedade da União sobre as terras indígenas (Art. 4) e a posse indígena sobre suas terras (Art. 198). A peculiaridade desse texto legal frente aos demais é que foram declarados nulos e extintos todos efeitos jurídicos com objetivo de domínio, posse ou ocupação das terras indígenas.

Os instrumentos legais colocados em vigor durante a ditadura militar deram um caráter centralizador à federação, tanto do ponto de vista financeiro, como político e administrativo, configurando o que Abrucio chamou de modelo unionista autoritário (ABRUCIO, 1998).

#### *As terras indígenas no Estatuto do Índio*

Durante o regime militar foi promulgada uma lei, ainda<sup>33</sup> em vigor atualmente, conhecida como Estatuto do Índio (Lei 6.001 de 1973). Essa lei, que tem um caráter

---

<sup>31</sup> Segundo Souza (2005: 108) *essas medidas, no entanto, tiveram efeito reduzido devido ao crescimento das atividades federais, ao aumento do número de novos municípios, à inflação e ao não-pagamento das quotas federais aos municípios*.

<sup>32</sup> É importante ressaltar que o Brasil havia promulgado em 1966 a Convenção 107 sobre a Proteção e Integração das Populações Tribais e Semi-Tribais de Países Independentes da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a qual estipula que *o direito de propriedade, coletivo ou individual, será reconhecido aos membros das populações interessadas sobre as terras que ocupam tradicionalmente*. A despeito de o Brasil ter ratificado esse instrumento, as terras indígenas tiveram seu domínio atribuída a União (CUNHA, 1987: 94).

<sup>33</sup> Há quase quinze anos, ou seja, desde o início da década de 1990, está em discussão no Congresso Nacional um substitutivo a essa lei.

marcadamente assimilacionista, estabelece em seus artigos, dentre outros, diferentes disposições acerca da situação jurídica dos índios, sobre sua responsabilidade civil e penal, os “graus de aculturação” dos índios e os parâmetros para a sua “emancipação” (e perda dos direitos especiais), na medida da sua “incorporação à comunhão nacional”<sup>34</sup>. Não pretendemos discutir as diversas dimensões dessa lei, tampouco dos projetos que circularam no Congresso Nacional, mas apresentar de maneira sucinta as tipologias de terras indígenas definidas pelo Estatuto, a saber: I) as “áreas de domínio das comunidades indígenas ou de silvícolas”; II) as “áreas reservadas”; e III) as “terras ocupadas ou habitadas pelos silvícolas” (Estatuto do Índio, Art. 17o).

A primeira categoria refere-se às terras adquiridas pelos índios ou a eles doadas por órgãos públicos ou particulares, conforme a legislação civil. O segundo tipo refere-se àquelas terras não ocupadas que foram estabelecidas pela União para recuperar, recompensar, aldear ou sitiar (MARÉS, 1998: 130) as populações indígenas, que são transformadas em terras indígenas por afetação, passando a gozar de todas as suas características jurídicas. O Estatuto do Índio estabelece quatro modalidades para as terras reservadas: a) reserva indígena; b) parque indígena; c) colônia agrícola indígena; e o d) território federal indígena. Segundo Marés (1998), deste grupo, apenas a categoria reserva indígena teve repercussões jurídicas no Brasil. Entretanto, apesar de sua inviabilidade no sistema jurídico atual (MARÉS, 1998: 131), vale destacar a definição do território federal indígena, uma vez que este nos parece apontar uma das possibilidades para a inclusão das terras indígenas no sistema federativo brasileiro. Segundo o Estatuto, o território federal indígena é a unidade administrativa subordinada à União, instituída em região na qual pelo menos um terço da população seja formado por índios (Estatuto do Índio, Art. 30º). A terceira categoria prevista no Estatuto refere-se às terras tradicionalmente ocupadas, as quais, segundo a Constituição de 1988, os índios têm direitos que independem da existência ou não de demarcação.

#### *A Constituição de 1988 e suas inovações: direitos indígenas e repactuação do federalismo*

A Constituição de 1988 trouxe uma série de avanços em comparação às constituições anteriores, ao estabelecer novos marcos para as relações entre o Estado, a sociedade brasileira e os povos indígenas. Em primeiro lugar, é importante ressaltar o

---

<sup>34</sup> Para uma discussão detalhada do Estatuto do Índio ver MARÉS, 1998. *O Renascer dos Povos Indígenas para o Direito*. Curitiba: Juruá Editora, 1998.

abandono de uma perspectiva assimilacionista (CUNHA, 1988). Com a Constituição de 1988 passam a ser reconhecidos aos povos indígenas *o direito de ser índio, de manter-se como índio, com sua organização social, costumes e línguas* (MARÉS, 2004). Outra dimensão relevante da atual Constituição brasileira é o reconhecimento do direito territorial indígena como originário, ou seja, como direito anterior à criação do próprio Estado (CUNHA, 1988). Desse modo, o direito dos índios a uma terra determinada independe de reconhecimento formal (ISA, 2005).

Os direitos constitucionais dos índios estão expressos em um capítulo específico da Constituição de 1988 – título VIII, "Da Ordem Social", capítulo VIII, "Dos Índios" – além de outras passagens dispersas ao longo de seu texto. No artigo 20 (XI) está estabelecido que essas terras são bens da União, sendo reconhecidos aos índios a posse permanente e o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. A Constituição também reafirma a competência privativa da União para legislar sobre as populações indígenas (Art.22, XIV).

No parágrafo primeiro do artigo 231 está a definição das terras indígenas, que são aquelas:

*por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seu usos, costumes e tradições* (Constituição de 1988, Artigo 231, parágrafo 1)

O direito à terra e a demarcação de terras indígenas ainda são questões complexas no Brasil. Mesmo que a Constituição tenha estabelecido que todas as terras indígenas fossem demarcadas até 1993, há ainda terras indígenas que não foram reconhecidas pelo Estado. Além disso, os conflitos pela posse da terra mesmo em áreas já demarcadas são muito presentes em diversas localidades do país.

Já o artigo 232 conferiu aos índios, suas comunidades e organizações o direito de se auto-representarem na defesa de seus direitos e interesses, com a possibilidade de assistência do Ministério Público. Este artigo constituiu-se um marco importante da Constituição de 1988, pois colocou a oportunidade para que as sociedades indígenas



assumissem não apenas sua própria defesa, inclusive judicialmente, mas também se constituíssem legalmente como pessoas jurídicas, direitos que, segundo jurista Dalmo de A. Dallari (1983a e 1991: 317), já estavam consagrados pelo Estatuto do Índio. As vantagens, segundo o autor (1999: 261), são que estes direitos, ao serem constitucionalizados, tiveram sua eficácia aumentada e passaram a condicionar a ação do Executivo, do Legislativo e do Judiciário. Além disso, Dallari também lembra que a restrição ou eliminação desses direitos se torna mais difícil quando previstos pela Constituição.

A Constituição de 1988 também foi a primeira a fazer referência à educação escolar indígena, quando, no artigo 210 §2º, assegura que *o ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.*

Em relação ao federalismo, diferentemente das constituições anteriores, foi permitido aos constituintes em 1987 deliberar acerca da manutenção ou dissolução do regime federativo. A carta promulgada em 1988 não apenas reiterou o sistema federal, mas também introduziu uma série de mudanças em relação ao modelo anterior, caracterizado, sobretudo, pela centralização. O novo desenho da federação brasileira incorporou como parte da federação os municípios, refletindo uma longa tradição de autonomia municipal no país. Assim, optou-se por um sistema federativo de três níveis, os quais têm seus próprios poderes legislativos e, somente os níveis estaduais e federais têm poderes judiciários próprios. O instituto da intervenção do governo federal em estados e municípios ainda vigora, ainda que tenham sido reduzidos os casos em que este possa ser posto em prática e que haja a necessidade de autorização legislativa para tal (SOUZA, 2005).

Vale lembrar também que a Federação tornou-se cláusula pétrea, e sua extinção ou medidas que alterem profundamente seus princípios não podem ser objetos de emenda constitucional (artigo 60, parágrafo 4).

Além disso, é no marco da Constituição que se iniciam uma série de reformas visando à descentralização e a desconcentração do poder em bases territoriais, bem como a criação de espaços para a participação da sociedade na gestão pública. Não se notam, entretanto, *preocupações com a fragilidade dos instrumentos nacionais de atuação e com coordenação federativa (...)* (ABRUCIO, 2005: 46).

A análise da Constituição de 1988 nos mostra que esta foi um marco importante seja em termos de garantia aos direitos indígenas, seja no que se refere à criação de um sistema federativo mais equilibrado. Esse exame nos mostra também que o princípio do federalismo, que acomoda unidade e diversidade, não foi colocado para a federação brasileira no que tange aos territórios indígenas, perpetuando a tradição de invisibilidade das heterogeneidades étnicas no sistema político federal brasileiro, iniciada com a Constituição de 1891.

## Capítulo 2

### **Aparatos estatais e políticas públicas indigenistas em contexto de descentralização**

Este capítulo pretende discutir as principais transformações ocorridas com a Constituição de 1988 e reformas posteriores no que tange à descentralização de políticas sociais no Brasil. Essa reflexão se faz necessária para que se possa compreender as configurações que os aparatos estatais e as políticas públicas indigenistas têm na atualidade, dimensões que serão fundamentais para realizar a discussão dos dados analisados nos próximos capítulos.

Desse modo, iniciaremos o capítulo com algumas considerações sobre o processo de descentralização, seguidas da apresentação das principais discussões presentes na literatura no que tange ao movimento descentralizador no Brasil iniciado nos anos 1980. A seguir, passaremos a uma contextualização as principais características dos aparatos estatais indigenistas, desde a criação do Serviço de Proteção aos Índios (SPI) na primeira década do século XX, até o momento atual, em que se observa a perda da centralidade da Fundação Nacional do Índio (Funai). A última parte do capítulo será dedicada as principais transformações ocorridas nas políticas públicas indigenistas a partir da década de 1990, as quais imprimiram novas relações entre as populações indígenas no país e os entes federativos.

O objetivo desta seção é situar as principais transformações ocorridas na política indigenista a partir do governo Collor, com destaque para as configurações assumidas pelas políticas públicas indigenistas de demarcação territorial, saúde e educação. A escolha dessas políticas está ligada aos objetivos específicos desse estudo: explicitar as demandas ainda existentes em relação às terras indígenas e ampliar a discussão acerca das relações político administrativas entre as populações indígenas e os entes federativos, uma vez que são nos campos de saúde e educação escolar indígena que o desenho específico das políticas e a estratégia de indução federativa apresentam os maiores dilemas. Há importantes áreas de atuação governamental – como o apoio à auto-sustentação indígena e o campo do meio ambiente, por exemplo – que não serão abordadas aqui. Nesse sentido, não é nosso objetivo avaliar a atuação indigenista governamental nesses anos, mas descrever as principais mudanças e dilemas, no que tange a estrutura federativa e o processo de descentralização no que se refere às políticas indigenistas.

## 2.1 Breves considerações sobre a descentralização

Conforme discutimos no capítulo anterior, a Constituição de 1988 trouxe diversas inovações tanto em relação aos direitos indígenas, como no que tange ao desenho do federalismo brasileiro. Entretanto, para avançar na discussão acerca das relações entre os povos indígenas no Brasil e o Estado federativo, faz-se necessário discutir outra dimensão consagrada pela Constituição: o processo de descentralização.

Para tal, faz-se necessário esclarecer alguns conceitos. Isso porque a palavra descentralização vem sendo utilizada para designar fenômenos muito distintos entre si. Melo (1996), por exemplo, utiliza quatro diferentes noções para explicar o sentido desse processo.

Nesta pesquisa descentralização será entendida como:

*um processo nitidamente político, circunscrito a um Estado nacional, que resulta da conquista ou transferência efetiva de poder decisório a governos subnacionais, os quais adquirem autonomia para escolher seus governantes e legisladores (1), para comandar diretamente a sua administração (2), para elaborar uma legislação referente às competências que lhes cabem (3) e, por fim, para cuidar de sua estrutura tributária e financeira (4) (ABRUCIO, 2004: s/p).*

Nesse sentido, seguindo a recomendação do autor, é preciso distinguir três fenômenos que também estão presentes na administração pública brasileira, mas que vem sendo chamados de descentralização de forma equivocada: a desconcentração administrativa, a horizontalização e a transferência de atribuições.

O processo de desconcentração administrativa ocorre quando são delegadas funções de órgãos centrais da administração pública para agências mais independentes. Outro processo que também envolve o aspecto administrativo, em uma estrutura organizacional piramidal, é a transferência de responsabilidades da cúpula da organização em direção a funcionários em níveis inferiores da estrutura, o que é chamado de *horizontalização das estruturas organizacionais públicas*. O terceiro fenômeno que também pode caracterizar a atuação estatal é a transferência de atribuições. Esta pode se dar em relação às organizações

privadas (diferenciando-se entre terceirização, concessão de serviços e privatização) ou em direção a comunidades e organizações não-governamentais (ABRUCIO, 2004).

A descentralização tornou-se um consenso nas décadas de 1970 e 1980, em um contexto de crise do modelo centralizador de Estado. Há na literatura, diferentes razões que justificaram esse processo. Vamos nos deter aqui em apenas duas destas dimensões, que se configuram como justificativas de ordem política: a promoção da democracia participativa e a preservação de identidades territoriais (MELO, 1996).

A crescente demanda por participação nas esferas subnacionais foi um dos fatores que contribuíram para a crise do modelo centralizador. Tocqueville, já no século XIX, argumenta que descentralização e democratização do Estado estão associadas. Para ele estruturas descentralizadas permitiriam a expressão de diferenças que seriam oprimidas pelo Estado centralizado, estrutura que também subtrairia a possibilidade de participação da sociedade. Tocqueville também salienta que a descentralização, apesar de dificultar a capacidade de ação do Estado, leva ao fortalecimento da comunidade local e da sua capacidade de controlar os governantes. Para esse autor a participação é educadora e levaria a transformação do egoísmo em um “interesse bem compreendido”, ou seja, para ele, o exercício da participação política implicaria ao fato que os cidadãos se preparassem para sacrificar seus interesses privados em função do envolvimento com as questões públicas (FREY, 2000).

Além das qualidades da descentralização levantadas por Tocqueville, e posteriormente atualizadas e aprofundadas por diferentes autores, a busca de autonomia para a preservação de identidades territoriais também é defendida como uma das justificativas para o processo de descentralização. Nesse sentido, Borja<sup>35</sup> (1989, *apud* NUNES, 1996) registra que a resistência à uniformização da modernidade pelas culturas locais é uma das tendências que conduzem à descentralização.

Nesse sentido, votamos ao problema da acomodação das heterogeneidades étnicas nos Estados nacionais e ao potencial dos regimes federalistas em incorporar a multiplicidade de interesses coletivos de diversos grupos ao proporcionar instrumentos políticos para que as

---

<sup>35</sup> BORJA, J. Estado: descentralización y democracia. Bogotá: Foro Nacional por Colombia, 1989.

unidades subnacionais defendam seus interesses e direitos originários, questões já discutidas anteriormente.

## 2.2 O processo de descentralização no Brasil

O processo de redemocratização do Brasil, coroado com a promulgação da Constituição de 1988, tem na instituição de *um amplo processo de descentralização, tanto em termos financeiros e econômicos, como também no que se refere à criação de novas formas de relação entre os governos locais e a sociedade* (ABRUCIO, 2004: s/p) uma de suas principais características.

Nesse sentido, a nova federação brasileira assegurou a estados e municípios uma autonomia nunca antes observada. Esse processo não foi, no entanto, conduzido de uma maneira organizada. Observa-se, por exemplo, um vazio institucional na definição das competências e no modo em que se dariam as relações intergovernamentais, questões que implicaram a diversos problemas. Nesse sentido, a configuração do federalismo brasileiro pós-88 coloca a necessidade que os governos subnacionais adiram às políticas descentralizadas, *dado que cada administração local é soberana em suas decisões e em seu território de atuação* (ARRETCHE, 2000: 241).

Segundo Abrucio (2005: 49, grifos do autor), *a conformação de um federalismo compartimentalizado, em que cada nível de governo procurava encontrar o seu papel específico e não havia incentivos para o compartilhamento de tarefas e atuação consorciada* é o principal problema da descentralização no processo de redemocratização brasileira. Nesse sentido, o autor indica duas variáveis importantes para a obtenção de sucesso nesse processo: o desenho específico de cada política pública e a estratégia de indução federativa.

A estrutura institucional das políticas públicas – com a definição clara de competências e fontes de recursos, por exemplo – condiciona como os entes federativos irão se comportar para a provisão dessas políticas.

No caso da saúde, por exemplo, a institucionalização do modelo do Sistema Único de Saúde (SUS) – construído desde a década de 1980 – trouxe, além da criação de mecanismos de participação (Lei Orgânica da Saúde 8142), a responsabilização de cada

instância governamental (com a Norma Operativa Básica de 1996) e a garantia e a regularização das fontes de financiamento (com, por exemplo, a aprovação da emenda constitucional no. 29, a qual determina a elevação dos recursos destinados à saúde nas três esferas de governo por meio da vinculação das receitas), configuram-se como algumas das questões-chave que explicam os bons resultados dessa política<sup>36</sup>.

No debate sobre a descentralização no Brasil é preciso também considerar as desigualdades inter e intra-regionais presentes no país. Não é possível pensar num processo homogeneizante em um país marcado por tantas desigualdades (SOUZA e CARVALHO, 1999). Nesse sentido, a criação de mecanismos de indução também é apontada como uma estratégia para o sucesso do processo descentralizador no contexto brasileiro, conforme demonstrou Arretche (2000).

Nesse sentido, podemos destacar, por exemplo, no âmbito da política de educação, o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental (Fundef), implementado a partir de 1998, que alterou a estrutura de financiamento do ensino fundamental ao subvincular a esse nível de ensino uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à educação. O Fundef combina mecanismos de repasse de recurso segundo a proporção de número de alunos matriculados nas redes de ensino, com mecanismos que corrigem as desigualdades entre os entes federativos, promovendo a redistribuição de recursos tanto no sentido vertical, como horizontal.

Essas são as principais características do processo de descentralização das políticas sociais no campo não indigenista ocorridas desde a década de 1980, as quais serão importantes para examinar as transformações nos aparatos estatais e nas políticas públicas indigenistas a partir da década de 1990.

---

<sup>36</sup> Certamente essa política apresenta ainda muitas lacunas no que tange as questões federativas, mas não é nosso objetivo discuti-las nesse trabalho.

### 2.3 Aparatos estatais indigenistas: o SPI e a Funai

Durante o período colonial, a tarefa de incorporação do índio à sociedade brasileira era da Igreja Católica, por meio das missões religiosas. Os jesuítas ansiavam incorporar as populações nativas a ordem cristã do mundo europeu, mas, ao mesmo tempo, as circunscreviam *em verdadeiros campos de concentração sob a rígida disciplina das missões* (RAMOS, 2004). Apesar da instauração do Diretório dos Índios pelo Marquês de Pombal no século XVIII e da expulsão dos jesuítas das colônias portuguesas, esse sistema de confinamento e vigilância pouco se alterou.

Já no século XX, com o advento da República, o Estado brasileiro assumiu a tarefa de integrar os povos indígenas até sua incorporação plena à sociedade nacional. Criado em 1910, o primeiro aparato estatal para regulamentar as relações do Estado com os índios, o Serviço de Proteção aos Índios (SPI), tinha como principais tarefas a pacificação e a proteção dos grupos indígenas (RIBEIRO, 1967) por meio do que Souza Lima (1992) chamou de exercício do poder tutelar. A sua criação veio por fim a uma polêmica sobre como tratar os povos indígenas que estavam causando “problemas” à expansão econômica brasileira.

A direção do órgão indigenista oficial foi dada a Cândido Mariano da Silva Rondon, um militar positivista, conhecido na época por sua prática indigenista baseada em métodos persuasivos e guiada pelo lema: “Morrer se preciso for, matar nunca!”<sup>37</sup>. Num esforço de enfrentar a resistência indígena sem hostilidade, Rondon e diversas gerações do SPI ofereciam gratuitamente mercadorias diversas as populações contatadas, o que segundo Matos (1997) foi o início das práticas de paternalismo do órgão indigenista oficial.

Em sintonia com a política da época, de proteção estatal aos povos indígenas para sua integração plena à sociedade nacional, o Código Civil de 1916 deu o status legal aos índios de “relativamente incapazes”, juntamente com as mulheres casadas, os menores de idade e os pródigos.

---

<sup>37</sup> Ramos argumenta que a imagem do indigenismo rondoniano possuía sobre os índios pode ser expressa simbolicamente pela figura do “bom selvagem”: o inocente, não preparado e vulnerável ao contato. Segundo a teoria comtiana, as sociedades tribais e as civilizadas pertenciam a estágios diferentes do mesmo processo de evolução, sendo que as primeiras poderiam progredir para integrar-se à civilização. Assim, a visão romântica do indigenismo rondoniano, por apostar na pureza do caráter indígena, apostava na transformação do “nobre selvagem” em um “brasileiro ideal”, por meio da garantia de um processo natural de integração, gradativo e harmonioso, à sociedade nacional (Ramos, 1991).



A partir da Revolução de 1930, o SPI era visto de forma ambígua: ora teve mais importância como prioridade estatal, ora foi esquecido, até que atingiu um processo irreversível de desorganização e desmoralização, após o golpe militar de 1964. Com a substituição da mentalidade positivista por um ideário baseado, sobretudo, na conjugação “soberania nacional/desenvolvimento”, o SPI se envolveu em um escândalo nacional e internacional, sendo acusados de crimes e irresponsabilidades contra as populações indígenas. Assim, em 1967, de modo a manter a autoridade indigenista e o papel de mediador entre os povos indígenas e a sociedade nacional, o governo militar extinguiu o SPI e criou a Funai (CARDOSO DE OLIVEIRA, 1988).

A Funai foi criada tendo como modelo a prática protecionista dos irmãos Villas Boas, para os quais caberia ao governo federal a tarefa de proteger os povos indígenas por meio da criação de parques e reservas indígenas fechadas, de modo a lhes garantir um processo gradual de integração à sociedade nacional, como grupos étnicos independentes.

No entanto, por ter sido criada como um órgão do Ministério do Interior, a Funai não conseguiu ter autonomia política e financeira para executar seus objetivos, uma vez que neste Ministério havia interesses econômicos bastante contraditórios aos indígenas, principalmente com relação à terra.

Na década de 1970 sucederam uma série de projetos governamentais para a expansão econômica, sobretudo na Amazônia, com conseqüências desastrosas para as populações indígenas. Na avaliação de Ramos (1984 apud Matos, 1991), o que é novo na situação de contato nos anos 70, comparada com as práticas anteriores de expansão de fronteiras econômicas sobre as terras dos índios, é a *extensão, velocidade e a virulência* do impacto da sociedade nacional sobre os povos indígenas. A construção de rodovias (como a Transamazônica e a Cuiabá-Santarém), a exploração de minérios, o Programa Grande Carajás e a construção da hidrelétrica de Tucuruí são algumas amostras dessas iniciativas que até hoje fazem sentir seus efeitos. Nesse período, a Funai deu apoio incondicional às atividades governamentais, assumindo interesses contraditórios aos direitos indígenas. Durante a gestão na Funai do General Bandeira de Mello (junho de 1970 a março de 1974), por exemplo, a política de demarcação de terras indígenas foi orientada pelos projetos econômicos da ditadura, dependendo diretamente do valor territorial da terra (MATOS, 1997).

Foi nesse período que se promulgou o Estatuto do Índio, discutido anteriormente, e também que tentou-se colocar em prática o “Projeto de Emancipação dos Índios”, iniciativa do Ministério do Interior em 1978, cujo objetivo era adotar uma política hostil de integração de modo que os indígenas se emancipassem da tutela do Estado com a intenção de explorar economicamente as terras e as populações indígenas (COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO, 1979). Apesar dos esforços governamentais, o projeto nunca foi aprovado e implementado, encontrando resistências não apenas dos índios, mas de inúmeros setores da sociedade brasileira engajados com a questão indígena (RAMOS, 2004).

A questão indígena passou a ocupar cada vez mais espaços na mídia nos anos 1970, período em que o movimento indígena (dos próprios índios) e indigenista (de seu aliados não-indígenas, pessoas e organizações) estavam em crescente mobilização, conforme será abordado no Capítulo 3. Essa aliança foi responsável pelas conquistas em termos de direitos indígenas consagradas pela Constituição de 1988.

As mudanças nas relações entre as populações indígenas e o Estado brasileiro conquistadas na redemocratização do país não levaram a transformação da estrutura estatal indigenista até o início da década de 1990: a Funai, a despeito das críticas, permaneceu sendo o órgão que centralizava o diálogo com os povos indígenas no Brasil por meio da implementação de políticas públicas.

A partir da década de 1990 iniciou-se um processo de transformação dessas relações, especialmente no que se refere às políticas indigenistas na área de demarcação territorial, saúde, educação escolar indígena e auto-sustentação. A Funai, que atualmente conta com uma estrutura de 45 administrações regionais, 14 núcleos de apoio indígena, 10 postos de vigilância e 344 postos indígenas, além de sua sede em Brasília e do Museu do Índio no Rio de Janeiro, perdeu poder e recursos financeiros, perdendo a centralidade na estrutura do Estado brasileiro no que se refere às relações com as populações indígenas.

Análises sobre iniciativas inovadoras de governos locais chamam a atenção para a presença de uma diversidade de organizações atuando no espaço público subnacional (FARAH, 2001, SPINK, 2002). Agências estatais das três esferas de governo, organizações internacionais, organizações da sociedade civil brasileira, movimentos sociais, empresas

privadas, dentre uma enorme gama de atores organizacionais, intensificaram sua atuação nos diversos espaços da ação pública nos últimos anos.

No campo das políticas públicas indigenistas isto não é diferente. De um modelo de gestão centralizado na ação da FUNAI, passou-se a uma situação multiorganizacional em que *vários órgãos governamentais participam da implementação de políticas públicas ao lado de ONG's indígenas e indigenistas, tornadas proponentes e gestoras de atividades locais em setores como educação, saúde, proteção ambiental e desenvolvimento de atividades produtivas* (SOUZA LIMA E BARROSO-HOFFMANN, 2002).

Tem destaque também a atuação de agências de cooperação internacional, por meio de mecanismos de cooperação técnica e financeira, presentes neste campo desde a década de 60 (ATHIAS, 2002).

#### **2.4 Políticas públicas indigenistas: transformações recentes**

A expectativa em relação à Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, com toda a atenção no plano nacional e internacional que este evento provocou, levou o Governo Collor a redefinir a política indigenista estatal. O Ministério do Interior, ao qual a Funai estava subordinada, foi extinto, e esta foi transferida para o Ministério da Justiça. Este governo também instituiu uma nova sistemática de demarcação de terras indígenas, por meio do Decreto 22, de fevereiro de 1991, que veio a substituir o Decreto 94.945 de setembro de 1987, alterando o padrão de demarcação dos anos anteriores, caracterizado por diferentes pontos de estrangulamento, conforme demonstra Oliveira<sup>38</sup> (1993 *apud* OLIVEIRA E IGLESIAS, 2002).

Ainda durante o Governo Collor, com os Decretos nos. 23, 24, 25 e 26 de 1991, as políticas públicas voltadas aos índios nas áreas de saúde, educação, desenvolvimento rural e meio ambiente, que anteriormente eram de responsabilidade da Funai, passam a ser exercidas pelos ministérios competentes por essas ações no campo não-indígena, a saber: Ministério da

---

<sup>38</sup> OLIVEIRA, J. P. Três modelos de intervenção do Estado no reconhecimento das terras indígenas: democratização, remilitarização e reflexos da UNCED. Resenha e Debate (Textos, 2). Rio de Janeiro, PETI/MN/UFRJ, 1993.

Saúde, Ministério da Educação, Ministério do Desenvolvimento Rural e Ministério do Meio Ambiente.

Durante o governo Itamar foram revogados os Decretos de 1991, com exceção do caso da educação, que continuou na competência do Ministério da Educação, devolvendo, na prática, as antigas funções à Funai. O Decreto no. 1141-94 determinou que as ações de proteção ambiental, apoio às atividades produtivas e saúde passassem a ser realizadas por meio de programas e projetos específicos elaborados e executados pelos Ministérios competentes, sob a coordenação de uma Comissão Intersetorial, presidida por um representante do Ministério da Justiça, com representantes da Funai e dos Ministérios envolvidos nas ações, e também com a representação de dois representantes da sociedade civil vinculados a entidades indigenistas.

Durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), em sintonia com o processo de reforma do Estado planejada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), houve uma série de mudanças na política indigenista brasileira, com destaque para a consolidação do Ministério da Educação como responsável pela gestão da educação escolar indígena e para a adoção de um novo modelo de atenção à saúde indígena, sob a responsabilidade do Ministério da Saúde. No campo das demarcações, o governo FHC introduziu uma nova e polêmica sistemática, com o Decreto 1.775, de janeiro de 1996. Foi também durante essa gestão que o Brasil efetuou o depósito do instrumento de ratificação da Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes junto à Organização Internacional do Trabalho.

Na gestão do presidente Luis Inácio Lula da Silva, iniciada em janeiro de 2003, em geral, permanecem os rumos para a política indigenista estabelecidos pelo governo anterior. Com a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial (SEPPIR), que tem status de ministério, há analistas que identificam a tendência durante o governo Lula de incluir povos indígenas em processos mais amplos, muitas vezes conduzidos por categorias como afro-descendentes e outros setores marginalizados. Em 2004 houve a promulgação da Convenção no. 169 da OIT por meio de decreto presidencial. Em 2005, depois de mais de 20 anos de luta dos povos Ingarikó, Makuxi, Patamona, Taurepang e Wapixana, houve a homologação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, no Estado de Roraima, cujo processo de identificação havia sido realizado no governo anterior. Atualmente

vivencia-se a polêmica entorno das demarcações de terras indígenas, suscitadas por declarações à imprensa do atual presidente da Funai.

A seguir passaremos ao exame de três políticas públicas indigenistas, com destaque para o seu desenho institucional e para as estratégias de indução federativa adotadas, quando for o caso.

#### ***2.4.1 Política de demarcação de terras indígenas***

Fica clara a mudança no padrão de demarcação instituído a partir dos anos 1990 no mapa das terras indígenas do Brasil. Se antes os procedimentos para a demarcação caracterizavam-se pela constituição de micro-territórios, insuficientes para a sobrevivência física e cultural dos povos indígenas – padrão observado nas áreas de colonização mais antiga (regiões sul, sudeste, nordeste e parte do centro-oeste) – as demarcações realizadas no período posterior a Constituição de 1988 reconheceram amplos territórios indígenas, principalmente nos estados da Amazônia Legal, sobretudo a partir do Decreto 22, de fevereiro de 1991<sup>39</sup>, que mantém esse papel na competência da Funai, resgatando seu papel positivo em relação à demarcação de terras indígenas.

Este Decreto, apesar de seus *defeitos profundos* (MARÉS, 1998: 152), procurou adaptar os procedimentos administrativos de demarcação aos preceitos consagrados pela Constituição de 1988. Ele eliminou *o Grupo de Trabalho Interministerial e retirando o papel central desempenhado pelos estratos militares na condução da política indigenista nos oito anos anteriores* (OLIVEIRA E IGLESIAS, 2002: 13) e determinou que o Ministério da Justiça publicasse o plano de demarcação de terras indígenas (MARÉS, 1988: 152).

Neste novo quadro jurídico, segundo o ISA (2005) o governo Collor, em menos de três anos, homologou<sup>40</sup> 112 terras indígenas, com extensão total de cerca de 26,4 milhões

---

<sup>39</sup> Para discussões acerca das sistemáticas de demarcação de terras indígenas anteriores e seus resultados, ver MARÉS (1998) e OLIVEIRA E IGLESIAS (2002).

<sup>40</sup> A homologação é uma das etapas finais do procedimento de demarcação de uma terra indígena. Ela é feita por meio de decreto do Presidente da República. Depois da homologação, segue-se o registro nos cartórios correspondentes, que é realizado pela Funai.

de ha e declarou<sup>41</sup> outras 58 terras indígenas (com 25,7 milhões de ha de extensão total), com destaque para a Terra Indígena Yanomami que, durante esse período foi identificada e demarcada fisicamente em área contínua de 9,4 milhões. Segundo Oliveira e Iglesias (2002), é importante ressaltar que os avanços na regularização de terras indígenas durante este governo devem-se também ao aproveitamento dos trabalhos de identificação e de demarcação iniciados pela Funai em anos anteriores.

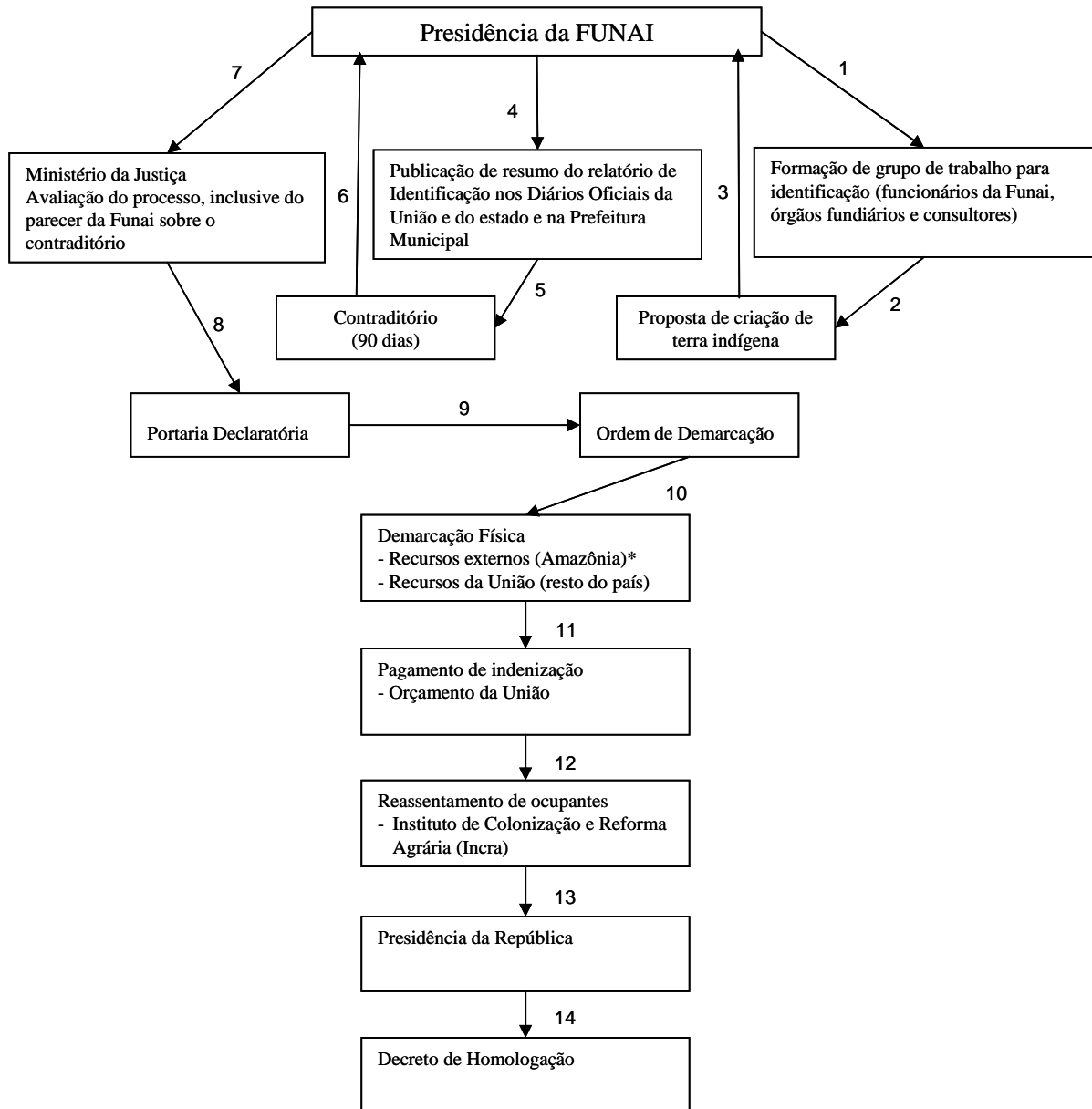
Durante o governo de Itamar Franco, que durou pouco mais de dois anos, foram homologadas 16 terras indígenas (com extensão total de cerca de 5,4 milhões de ha) e declaradas 39 terras indígenas, com extensão global superior a 7 milhões de ha (ISA, 2005).

O governo FHC, por sua vez, instituiu uma nova sistemática para a demarcação de terras indígenas que está em vigor até hoje: o Decreto 1.775, de 8 de janeiro de 1996. A mais importante mudança em relação à sistemática anterior foi a introdução de uma fase contraditória, após a publicação pela Funai do relatório de identificação. Nesta fase, que iremos discutir mais adiante, por um período de três meses, todos os interessados – inclusive municípios e estados – podem manifestar-se apontando vícios no relatório, como também a fim de requerer indenizações.

---

<sup>41</sup> Como veremos adiante, a declaração é uma das etapas do processo de demarcação de terras indígenas que precede a homologação. Ela consiste na declaração, por parte do Ministro da Justiça, dos limites da terra indígena (previamente identificados e aprovados pela Funai) e da posse permanente indígena.

Figura 2: Atual sistemática de reconhecimento das Terras Indígenas:



\* Recursos do Projeto Integrado para Proteção de Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL), no âmbito do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil.

Fonte: OLIVEIRA E IGLESIAS, 2002.

Segundo esse decreto, o processo de reconhecimento de uma terra indígena no Brasil se inicia com a etapa de identificação, quando é instituído, pela Presidência da Funai, um grupo técnico, coordenado por um antropólogo, para a elaboração do relatório contendo estudos não apenas antropológicos, mas também de natureza histórica, sociológica, jurídica, ambiental e cartográfica. Nesta etapa, o decreto estabelece a participação do grupo indígena, reconhecendo suas próprias formas de representação política.

A esta etapa segue-se a análise do relatório pela Funai. Quando aprovado, seu resumo, juntamente com um memorial descritivo e um mapa da área em questão, é publicado no Diário Oficial da União e do estado correspondente no prazo de 15 dias. O decreto também prevê que esta publicação seja fixada na sede das prefeituras nas quais incide a terra indígena em questão.

Inicia-se então a etapa do contraditório, quando, no prazo de três meses, todos os interessados – inclusive municípios e estados – podem manifestar-se apontando problemas no relatório, como também a fim de requerer indenizações.

O Ministério da Justiça sustentou que tal recurso era necessário para garantir o devido processo a terceiros e a entidades governamentais, de modo que os reconhecimentos territoriais posteriores em favor dos indígenas gozassem de imunidade em relação a arguições de inconstitucionalidade, dando-se assim transparência ao processo. O Ministério argumentou que, se o Supremo Tribunal considerasse inconstitucional o procedimento do Decreto 22/91 em casos submetidos à sua competência, todas as terras demarcadas, mas não registradas, estariam sujeitas a esse recurso, com o conseqüente risco para os indígenas.

Por outro lado, o Decreto 1775/96 foi denunciado como atentatório a direitos inerentes aos indígenas. Para Marés<sup>42</sup> (1998, p. 152-153):

*a demarcação de terras indígenas não constituiu nem desconstituiu direitos e (...) não necessita ponderar contra-argumentos para reconhecer o caráter indígena de uma terra. Se alguém se sentir prejudicado pelo reconhecimento, deve buscar a reparação de seus direitos violados não pelos povos indígenas, mas por atos anteriores ao reconhecimento.*

---

<sup>42</sup> É interessante notar que, segundo este autor, o Ministro Nelson Jobim defendera antes de assumir o cargo, sem obter êxito, a tese da inconstitucionalidade do Decreto 22/91 junto ao Supremo Tribunal Federal, proposta pelo Estado do Pará contra as demarcações de terras indígenas naquele estado (MARÉS, 1998: 152).



Ao término desses 90 dias, a Funai tem 60 dias para elaborar parecer sobre os motivos e provas apresentadas nas contestações, seguida do encaminhamento do processo ao Ministério da Justiça. Esse órgão tem o prazo de 30 dias para tomar uma decisão a respeito do processo: declarar os limites da terra indígena e determinar sua demarcação, determinar todas as investigações que julguem necessárias, cujo cumprimento dever-se-á dar no prazo de 90 dias ou ainda desaprovar a identificação mediante decisão fundamentada no parágrafo 1º. do artigo 231 da Constituição e retornar os autos à Funai.

O passo seguinte à declaração dos limites da terra indígena é a demarcação física dos limites da mesma, ato de responsabilidade da Funai. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), órgão fundiário federal, por sua vez, tem como atribuição reassentar em caráter prioritário os ocupantes não indígenas (que tem o direito de receber indenizações pelas benfeitorias introduzidas no período anterior aos trabalhos de identificação).

As etapas finais do procedimento de demarcação são a homologação por decreto do Presidente da República, o registro no cartório de imóveis da comarca correspondente e no Serviço de Patrimônio da União (SPU), sendo que as duas últimas são responsabilidade do órgão indigenista oficial.

Para Oliveira e Iglesias (2002: 17):

*A operacionalização do Decreto 1775 não causou a sistemática redução na extensão das terras indígenas do país, como havia sido o temor das organizações indígenas e das ongs de apoio imediatamente após sua promulgação. Ao contrário, o aproveitamento e a agilização de processos administrativos das terras indígenas já em curso fazia anos, junto com o deslancho, em 1996, das atividades do Projeto de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL), financiado com recursos da cooperação internacional, permitiram, ao longo dos últimos seis anos, um substancial avanço no processo de reconhecimento e regularização das terras no país, em termos de número de terras e da extensão total, com especial ênfase na região amazônica.*

Segundo o ISA (2005<sup>43</sup>), durante os oito anos de governo FHC foram declaradas 118 terras indígenas (com extensão total de cerca de 33,9 milhões de ha) e homologadas 145

---

<sup>43</sup> Dados atualizados em 13/12/2005.

terras indígenas (com extensão superior a 41 milhões de ha). Durante o governo atual, que manteve a sistemática introduzida em 1996, foram declaradas 18 terras indígenas (com extensão total de cerca de 8,7 milhões de ha<sup>44</sup>) e homologadas 55 terras indígenas, que totalizam por volta de 9,8 milhões de ha. Assim, chegamos a seguinte situação das terras indígenas no país:

Tabela 3: Balanço da situação atual das terras indígenas no Brasil:

Situação	No de Tis	Extensão (ha)
<b>Terras ainda não estudadas e/ou aprovadas pela Funai (16,83%)*</b>		
Em identificação	95	153.713,00
Com restrição de uso	2	926.000,00
<b>Terras cujo relatório de identificação foi aprovado pela Funai (6,34%)</b>		
Aprovadas	38	2.449.296,00
<b>Terras com limites declarados pelo Min. da Justiça (6,34%)</b>		
Declaradas	37	9.936.792,00
<b>Terras já garantidas pela União, em etapas finais de demarcação (70,49%)</b>		
Reservadas	14	103.713,00
Homologadas	71	9.848.716,00
Registradas	326	83.358.819,00
<b>Total (100%)</b>	<b>583</b>	<b>106.777.049,00</b>

Fonte: Instituto Socioambiental (2005). Atualização em 13/12/2005

\* Não inclui as Terras Indígenas ainda não identificadas pela Funai.

#### 2.4.2 Política de educação escolar indígena

A Constituição de 1988 assegurou a todos os brasileiros o direito à educação. Em relação às populações indígenas, ela garante a utilização das línguas maternas e de seus processos próprios de aprendizagem na provisão do ensino fundamental regular no país, conforme vimos no Capítulo 1. A Constituição também estabeleceu que os sistemas de educação no Brasil devem ser organizados em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios (Art. 211), mas não fez nenhuma menção acerca da responsabilidade sobre a educação escolar indígena<sup>45</sup>, que continuou sendo de competência da Funai<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> Extensão que inclui as Terras Indígenas Baú (declarada no governo FHC com 1.850.000 hectares, e reduzida para 1.543.460 hectares no governo Lula) e Raposa Serra do Sol, declarada durante o governo FHC em 1998.

<sup>45</sup> Termo utilizado aqui para referir-se ao ensino fundamental ministrado a estudantes indígenas. O ensino fundamental compreende o período escolar que se inicia aos 6 anos de idade e tem duração de 8 anos.

<sup>46</sup> Para uma interessante discussão sobre a educação escolar indígena no período do SPI e da Funai ver CRAVEIRO (2004).

Durante o governo Collor, com o Decreto no. 26/1991, a responsabilidade pela educação escolar indígena saiu da competência da Funai e foi transferida para a esfera do Ministério da Educação (MEC). Desde então cabe ao MEC a coordenação das ações, e aos estados e municípios, sua execução. Nesse mesmo ano, com a Portaria Interministerial nº. 559, se estabeleceu a criação de Núcleos de Educação Escolar Indígena (NEIs) nas secretarias Estaduais de Educação e a criação de um Comitê Nacional de Educação Indígena, ambos com representação interinstitucional (governo, indígenas e grupos especializados). Conforme observa Craveiro (2004: 56), *tais reformas trouxeram, em seu conteúdo, os princípios de descentralização e participação, introduzidos pela Constituição Federal de 1988.*

Entretanto, foi somente durante a gestão de FHC que se construíram as bases institucionais para a política de educação escolar indígena e também para a efetivação da descentralização do ensino fundamental no país que permanecem até hoje. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)<sup>47</sup>, promulgada em 20 de dezembro de 1996, reafirma o direito das populações indígenas à educação bilíngüe no ensino fundamental (art. 32, §3)<sup>48</sup>. Em relação às competências para a promoção do ensino fundamental no país, a LDB tenta dar maior clareza ao regime de colaboração instituído pela Constituição. Segundo esta Lei, cabe a União *a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais* (Art. 8 § 1º.). Segundo a LDB, a oferta do ensino fundamental deve ser feita em regime de colaboração entre estados e municípios, segundo *a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público* (Art.10, II).

Contudo, a indefinição acerca de como se iria dar a colaboração entre os entes subnacionais para a promoção do ensino fundamental não ficou resolvida com a LDB. Foi somente com a criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)<sup>49</sup> que criou mecanismos de indução para a municipalização deste nível de ensino, obtendo resultados positivos também no que se refere à colaboração intergovernamental. Como a partir do Fundef a alocação dos recursos obedece ao número de alunos matriculados na respectiva rede de ensino, sua distribuição passou a ser

---

<sup>47</sup> Lei 9.324, que entrou em vigor a partir da data de sua promulgação.

<sup>48</sup> Nos Artigos 78 e 79 das Disposições Gerais também se referem à educação indígena, mas não implica no seu desenho institucional, tema que estamos tratando.

<sup>49</sup> Lei 9424/96.

vinculada ao efetivo exercício da promoção da educação pelos entes federativos. Assim, segundo Abrucio (2005: 60) *ocorre aqui uma melhor adequação entre transferências e atribuições, algo fundamental numa Federação, especialmente a nossa, em que a desigualdade e a politização dos critérios foram regularmente empecilhos à efetividade das políticas.*

Diferentemente do que ocorreu no ensino fundamental não-indígena, no ensino fundamental indígena – que é composto por 2.079 escolas indígenas (MEC, 2005) – a questão da divisão de competência entre os entes federativos não começou a se encaminhar com o Fundef. Assim, com a Resolução nº 3, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, editada em novembro de 1999, que estabelece a estrutura e o funcionamento das escolas indígenas, tenta-se novamente resolver a questão das competências para a execução da política de educação escolar indígena no ensino médio. Segundo esta Resolução, a responsabilidade pela oferta e execução das políticas educacionais nas terras indígenas é de responsabilidade, prioritariamente, dos governos estaduais (Art.9,II,a). Ainda segundo esta norma:

*§ 1º Os Municípios poderão oferecer educação escolar indígena, em regime de colaboração com os respectivos Estados, desde que se tenham constituído em sistemas de educação próprios, disponham de condições técnicas e financeiras adequadas e contem com a anuência das comunidades indígenas interessadas.*

*§ 2º As escolas indígenas, atualmente mantidas por municípios que não satisfaçam as exigências do parágrafo anterior passarão, no prazo máximo de três anos, à responsabilidade dos Estados, ouvidas as comunidades interessadas.*

No entanto, apesar do esforço para uma definição do desenho institucional da política de educação fundamental indígena, ainda não há um consenso sobre de qual esfera governamental é essa responsabilidade. No caso do estado do Amazonas, por exemplo, enquanto autoridades e técnicos do governo estadual afirmam que essa é uma responsabilidade municipal e, desse modo se isentam da responsabilidade de promover a educação indígena em nível fundamental, a representação do Ministério Público Federal no Amazonas, que discorda desse entendimento, já adotou medidas<sup>50</sup> para que o governo

---

<sup>50</sup> Segundo este relatório, o Ministério Público Federal celebrou com o Governo do Estado do Amazonas um Termo de Ajustamento de Conduta, firmado em maio de 2003, no qual se comprometia a implementar as metas referentes à educação indígena inscritas no Plano Nacional de Educação. Em julho de 2004, quando da

estadual assuma a implementação da educação indígena nesse estado, segundo a Relatoria Nacional para o Direito à Educação (2004).

Com relação ao financiamento das escolas indígenas a Resolução no. 3/99 estabelece que se aplicam a estas *os recursos destinados ao financiamento público da educação* e que suas necessidades específicas serão contempladas conforme disposto pelo Fundef.

Na prática, no entanto, ainda há muitas dificuldades para o financiamento da educação escolar indígena, diferentemente do que ocorreu com a educação fundamental não-indígena após o estabelecimento do Fundef. Nesse sentido, é interessante observar o que diz o Kleber Gesteira, coordenador-geral de Apoio às Escolas Indígenas do MEC sobre o Fundef em entrevista ao site Portal Aprende Brasil (DREYER, Portal Aprende Brasil, s/d):

*Quanto aos recursos do Fundef, recebemos delegações indígenas dizendo que não há lápis e cadernos nas escolas. Quando se verifica o número de alunos e se multiplica isso pelo valor do Fundef do respectivo estado, encontramos números acentuados. Se você fizer essa conta e somar os valores dos estados que têm recursos para escolas e alunos indígenas, esse número ultrapassa os 101 milhões de reais em 2004. No entanto, experimente visitar algumas escolas em alguns municípios para ver a situação em que se encontram.*

*Nós assessoramos os diversos sistemas de ensino para fazer o melhor trabalho possível com as comunidades indígenas. É preciso que os órgãos públicos fortaleçam o controle social, incentivando os cidadãos de suas organizações de base a ajudar na fiscalização do uso desses recursos.*

*O MEC assume a responsabilidade de tornar o mais públicas possível as informações a respeito da educação escolar indígena, até mesmo sobre os mecanismos de financiamento da educação, como o Fundef.*

Assim, os problemas de coordenação federativa são apenas uma das dimensões que caracterizam a educação escolar indígena atualmente no País. Há o problema do financiamento, do controle social, da capacitação dos professores, do transporte e da merenda, e até do próprio reconhecimento das escolas indígenas pelos sistemas de ensino locais. Isso sem falar no ensino médio (oferecido de maneira muito reduzida em comparação à demanda existente nas terras indígenas) e superior (ainda muito restrito às populações indígenas), no

---

elaboração do relatório, a procuradora regional dos direitos do cidadão afirmou que o Ministério Público estaria propenso a mover uma Ação Civil Pública contra o estado do Amazonas em virtude de sua omissão em relação à educação indígena (RELATORIA NACIONAL PARA O DIREITO À EDUCAÇÃO, 2004).

apoio aos estudantes que saem das aldeias em busca de melhores condições de ensino e, finalmente, do ensino bilíngüe e intercultural em toda a sua complexidade.

### ***2.4.3 Política de saúde indígena***

A Constituição de 1988 estabeleceu que a saúde é um direito universal de todos os brasileiros e que o Estado deve promover o acesso universal e igualitário às ações e serviços destinados à sua promoção, proteção e recuperação (Art. 196). A Constituição estabeleceu também as regras para a institucionalização de um novo modelo de saúde, por meio do Sistema Único de Saúde (SUS). O texto constitucional assegura que às ações e serviços de saúde são um dever do Estado e que sua execução poderá *ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado* (Art.197). A Constituição também estabeleceu o Sistema Único de Saúde (SUS), cujas diretrizes básicas de organização são a *descentralização, com direção única em cada esfera de governo; o atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais e a participação da comunidade* (Art. 198)<sup>51</sup>. Em relação à saúde indígena, não há nenhuma menção no texto constitucional acerca de como deveriam se organizar as ações nesse campo, que continuaram sob a responsabilidade da Funai<sup>52</sup>.

Enquanto na década de 1990 aprofunda-se a descentralização da saúde no país, ou melhor, da saúde não-indígena, com a criação de, dentre outros, mecanismos institucionais para a divisão de responsabilidades entre os entes federativos; no campo da saúde indígena observa-se quase uma década de indefinições acerca da responsabilidade pelos serviços e de sua organização, processos que iremos descrever a seguir.

Em relação à organização do SUS, ao longo da década de 1990 foram institucionalizadas e normas que trataram de regulamentar as diretrizes expressas na Constituição de 1988. A Lei n° 8080/90 definiu as responsabilidades, em termos de gestão e competências, de cada ente federativo. As transferências intergovernamentais e as formas de participação popular na gestão da saúde, por sua vez, foram estabelecidas com a Lei no.

---

<sup>51</sup> É importante lembrar que o processo de reforma no setor de saúde se iniciou nos anos 1980, fruto da mobilização do movimento sanitário desde a década de 1970. Esta discussão, contudo, não faz parte do escopo dessa pesquisa.

<sup>52</sup> CRAVEIRO (2004) apresenta uma interessante discussão sobre a saúde indígena no período do SPI e da Funai.

8142/90. É interessante observar que em nenhum desses instrumentos legais há menção específica à atenção à saúde indígena.

O início da década de 1990 é marcado por dois fatos importantes no que se refere à saúde indígena. O primeiro deles é a criação em janeiro de 1991 do Projeto Saúde Yanomami, uma tentativa de resposta governamental ao genocídio ocorrido entre os Yanomami na década anterior (MAGALHÃES, 2001: 125). Logo no início do mês seguinte, o presidente Collor, por meio do Decreto no. 23-91, afirma a competência da União na assistência à saúde das populações indígenas, que seria cumprida por meio de projetos específicos. Segundo o Decreto a operacionalização dos projetos seria organizada *na forma de distritos sanitários de natureza especial, consideradas as especificidades das diferentes áreas e das comunidades indígenas*, acolhendo, segundo Magalhães (2001: 126), as propostas elaboradas na I Conferência Nacional de Proteção à Saúde do Índio, de 1986. Em abril desse mesmo ano ocorre a formalização a criação do Distrito Sanitário Yanomami, *primeiro ato para a saúde indígena vir a compor o Sistema Único de Saúde* (MAGALHÃES, 2001: 153).

O ano de 1991 também se destaca pela Criação da Coordenação da Saúde do Índio (COSAI), subordinada ao Departamento de Operações da Fundação Nacional de Saúde (DEOPE/FNS), de modo a atender as mudanças estabelecidas pelo Decreto nº 23/91.

Segundo Craveiro (2004: 72):

*A partir da promulgação do Decreto nº 23 assistiu-se a um constante conflito entre Funai e Funasa na organização da política de saúde indígena. A Funai viu-se esvaziada de suas funções na área de saúde, bem como de boa parte de seus recursos financeiros. Seus funcionários viam o iminente sucateamento e extinção do órgão, o que os lançou numa disputa política acirrada com os demais Ministérios e instituições envolvidas pelo retorno das competências que estavam em seu âmbito e que haviam sido transferidas pelos decretos de 1991. A Funasa, por sua vez, ao mesmo tempo em que encontrava dificuldades para organizar as atividades junto aos povos indígenas, devido à falta de experiência no campo, buscava manter-se de forma hegemônica na coordenação da política de saúde indígena, sem buscar uma maior articulação com a Funai no sentido de consolidar sua posição. Tais posturas corporativistas repercutiram diretamente nas ações de saúde, prejudicando a necessária integração interinstitucional, ocasionando fragmentação e descontinuidade das atividades, bem como duplicidade e*

*desperdício de recursos* (SERAFIM<sup>53</sup>, 2003; VARGA E ADORNO<sup>54</sup>, 2001).

Vale registrar a realização em 1993 de dois importantes eventos na tentativa de articular as ações da Funasa e da Funai: o 1º Fórum Nacional de Saúde Indígena (1º FNSI) que antecederia a 2ª Conferência Nacional de Proteção à Saúde do Índio (2ª CNPSI). Nestes eventos emerge a necessidade não apenas de elaboração de um plano de ação conjunto entre a Funasa e a Funai, mas também a criação nos estados de Núcleos Interinstitucionais de Saúde do Índio (Nisi), com composição paritária de representantes de organizações governamentais e representantes das populações indígenas, a fim de facilitar a integração interinstitucional e o controle social, com vistas à implementação dos distritos sanitários especiais indígenas. Não houve, no entanto, um esforço para a implementação das propostas construídas nesses eventos (VARGA E ADORNO<sup>55</sup>, 2001; VERANI<sup>56</sup>, 1999 *apud* CRAVEIRO, 2004).

É importante destacar, ainda na década de 1990, com a implementação das Normas Operativas Básicas (NOBs), avançou-se na institucionalização da engenharia administrativa do SUS. A NOB-1993, por exemplo, iniciou o processo de regulamentação do processo de municipalização da saúde, ao propor aos municípios diferentes condições de gestão (ARRETCHE, 2000).

Em 1994 ocorre uma mudança no modelo de gestão da saúde indígena em construção: com a revogação do Decreto no. 23-91, se estabelece que ações de saúde indígena serão realizadas:

---

<sup>53</sup> SERAFIM, Maria das Graças. Política Nacional de Atenção aos Povos Indígenas situação de saúde da criança indígena no Brasil. In Sociedade Brasileira de Pediatria. Manual de atenção à saúde da criança indígena, 2003.

<sup>54</sup> VARGA, István van Deursen e ADORNO, Rubens de C. F. Terceirizando a Indianidade? Sobre a política nacional de saúde para os povos indígenas, aos “500 anos”. In *Revista de Direito Sanitário*, vol.2, no. 1. São Paulo: Cepedisa, março de 2001.

<sup>55</sup> Op. Cit.

<sup>56</sup> VERANI, Cibele. A política de saúde do índio e a organização dos serviços no Brasil. In FALHAUBER, Priscila. Política Indigenista, Movimentos Étnicos e Estados Nacionais – Políticas Públicas, Políticas Indigenistas e Organizações Indígenas. Museu Paraense Emílio Goeldi, Belém, 1999.



*mediante programas nacionais e projetos específicos, de forma integrada entre si e em relação às demais ações desenvolvidas em terras indígenas, elaborados e executados pelos Ministérios da Justiça, da Saúde, (...) ou por seus órgãos vinculados e entidades supervisionadas, em suas respectivas áreas de competência legal.*  
(Decreto N° 1.141, de 19 de maio de 1994, Art.2)

O Decreto estabelece também que:

*Art. 12. Será garantido aos índios e às comunidades indígenas o acesso às ações de nível primário, secundário e terciário do Sistema Único de Saúde.*

*Art. 13. São assegurados os serviços de atenção primária à saúde no interior das terras indígenas.*

*Art. 14. O órgão federal de assistência ao índio integrará o Sistema Único de Saúde (SUS), a partir da utilização da rede pública e conveniada, bem como dos seus mecanismos de financiamento, para assegurar meios outros que viabilizem assistência integral e diferenciada, consideradas as especificidades das comunidades indígenas.*

(Decreto N° 1.141, de 19 de maio de 1994, Art.12-14)

Ainda em 1994 a Comissão Intersetorial, visando instrumentalizar as disposições do Decreto, aprovou o “Modelo de Atenção Integral à Saúde do Índio”. Com relação ao desenho da política de saúde indígena, introduziu-se uma divisão das atribuições da Funai e da Funasa: o órgão indigenista oficial ficou com a responsabilidade de promover as ações de caráter curativo e também coordenar as ações e realizar a articulação interinstitucional. A Funasa, por sua vez, ficou com a responsabilidade de promover as ações de caráter preventivo, controle de endemias, capacitação de recursos humanos, saneamento básico, além dos projetos para os quais já tinha financiamento garantido. Não foram mencionados os Distritos Sanitários Especiais Indígenas, tampouco as formas de articulação com o SUS. Mesmo com a tentativa de articulação institucional dentro da Comissão, *observou-se uma desmobilização generalizada das equipes de campo de ambas instituições e das ações de assistência à saúde em andamento*, segundo Craveiro (2004: 75).

Mesmo com a NOB-96, importante marco na estruturação das responsabilidades de cada nível de governo na atenção à saúde não-indígena, o desenho da política de saúde indígena só veio a se definir anos depois. É interessante destacar no conteúdo da NOB-96 a definição de responsabilidades sobre a atenção à saúde indígena: *a promoção da atenção à saúde das populações indígenas, realizando, para tanto, as articulações necessárias, intra e*

*intersectorial* é uma responsabilidade do governo federal, que deve ser realizada com apoio logístico e estratégico dos governos estaduais<sup>57</sup>.

Foi somente na segunda gestão do governo FHC, num contexto de gravíssimos indicadores de saúde dos índios (SANTILLI, 2002), que se começou a delinear um caminho mais claro para a criação de um sistema de atenção à saúde indígena. O ano de 1999 foi marcado por uma série de mudanças institucionais em relação à saúde indígena.

A responsabilidade pela saúde indígena passou a ser da Funasa, que também foi autorizada a gerir as dotações orçamentárias da Funai para a saúde indígena<sup>58</sup>. Já com o Decreto nº 3.156, a atenção à saúde indígena passou a ser submetida aos princípios do SUS, os Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIs) foram formalizados e estabeleceu-se, entre outros, que o Ministério da Saúde seria responsável pela elaboração das diretrizes e políticas de saúde indígena e a Funasa sua executora, podendo contar com o apoio de estados, municípios, organizações governamentais e organizações não-governamentais visando maior eficácia das ações.

Por fim, com a promulgação da Lei Arouca<sup>59</sup>, incluiu-se um capítulo referente ao Subsistema de Atenção à Saúde Indígena na Lei nº 8080/90, o qual passou a integrar o SUS. Segundo esta Lei, é responsabilidade da União financiar com recursos próprios o referido Subsistema. Institui-se que os estados, municípios, outras instituições governamentais e não-governamentais, poderão atuar complementarmente não somente em relação à execução das ações, mas também em seu custeio. Esta Lei também previu a participação das populações indígenas nos organismos colegiados de formulação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas de saúde, como o Conselho Nacional de Saúde e os Conselhos Estaduais e Municipais de Saúde.

Segundo Magalhães (2001: 141):

*A base do modelo proposto é o Distrito Sanitário Especial Indígena - DSEI, caracterizado por uma base territorial definida por critérios étnicos, geográficos, epidemiológicos e de acesso aos serviços;*

---

<sup>57</sup> Responsabilidade comum às duas condições de gestão estadual (avançada e plena).

<sup>58</sup> Medida Provisória Nº 1.911, de 29 de julho de 1999

<sup>59</sup> Lei 9.836 de 24 de setembro de 1999

*controle social exercido através dos Conselhos Distritais de Saúde Indígena, paritários e de caráter deliberativo; existência de uma rede de serviços com suprimento regular de insumos, meios de transporte e de comunicação; assistência diferenciada baseada na construção de estruturas especializadas no atendimento a indígenas, as Casas do Índio, com ênfase no atendimento à saúde; autonomia gestora, administrativa, orçamentária e financeira; responsabilidade federal com ação complementar por estado, município e ONG's; níveis gerenciais nacional, regional e distrital; comando único técnico e/ou executivo com gerente designado pelo Conselho Distrital. (grifos do autor)*

A partir das transformações ocorridas na base legal da saúde indígena em 1999 iniciou-se a construção do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, com a criação de 34 Distritos Sanitários Especiais Indígenas. A execução dos serviços de atenção à saúde nos DSEIs passou a ser realizada não de forma direta, mas por meio da celebração de convênios entre a Funasa e organizações não-governamentais, organizações indígenas, universidades e prefeituras.

Podemos identificar aqui dois processos distintos na institucionalização do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena: com a transferência de funções de gestão do Ministério da Saúde para a Funasa, observa-se um processo de desconcentração administrativa. Já quando se elege que a execução dos serviços de atenção à saúde indígena nas terras indígenas será feita por meio de convênios, identifica-se a concretização de processos de terceirização.

Segundo Santilli (2002), ocorreram questionamentos sobre a prática dos convênios, já que isso poderia demonstrar *uma intenção do governo de desincumbir-se das suas obrigações legais* (...). Nesse sentido, Garnelo e Sampaio (2005) chamam a atenção para o fato que, mesmo que no SUS ocorra a contratação de serviços de entidades privadas, a forma com que esse processo está sendo realizado com relação à saúde indígena *não encontra correspondente em qualquer outra área do SUS* (GARNELO E SAMPAIO, 2005: 1218).

Ainda no governo FHC, foi promulgada a Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas<sup>60</sup> que, dentre outros, define as responsabilidades das entidades governamentais participantes do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, segundo a qual

---

<sup>60</sup> Portaria nº 254/02.

cabe: ao Ministério da Saúde a formulação das diretrizes, a gestão e a direção da referida política; aos estados e municípios, por meio de suas secretarias de saúde, a execução de ações complementares a provisão dos serviços de atenção à saúde indígena; à Funai cabe o acompanhamento das ações implementadas, ao MEC, o apoio à formação de recursos humanos e ao Ministério Público, garantir os direitos assegurados aos povos indígenas pela Constituição de 1988.

Com relação ao atual governo federal, observa-se a manutenção do modelo implementado pela gestão anterior, com algumas modificações. A Portaria no. 69 de 2004 dispôs sobre a criação de um Comitê Consultivo da Política de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, vinculado à Funasa. A Portaria no. 70, por sua vez, define mais claramente o papel das Coordenações Regionais da Funasa – que, dentre outros, passa a ter a função de *planejar, coordenar, e executar as ações integrais de saúde na área de abrangência do distrito sanitário especial indígena* – e também estabelece que, na área de abrangência do Distrito, o chefe do DSEI é a autoridade sanitária. Neste decreto, observa-se a manutenção do mecanismo de terceirização na atenção à saúde indígena, segundo o qual entidades privadas tem o papel de atuar de forma complementar à Funasa.

Em termos de recursos financeiros, é preciso destacar que, desde o segundo mandato de FHC, tem ocorrido uma elevação no orçamento executado aplicado na atenção à saúde indígena (BARROSO-HOFFMANN et alli, 2004). Faz-se necessário destacar, entretanto, que diferentemente do que ocorre com a saúde não-indígena, a saúde indígena não tem recursos financeiros assegurados legalmente, podendo sofrer grandes variações ao sabor da gestão federal.

O modelo de atenção à saúde indígena baseado em distritos especiais tem alcançado resultados positivos em termos da elevação dos indicadores de saúde, ainda que perdurem grandes desigualdades em relação à população não-indígena. Porém, é preciso destacar que há uma série de problemas de diferentes naturezas no processo de implementação dos distritos sanitários especiais indígenas, mesmo que não haja até o momento uma ampla avaliação sobre as práticas implementadas nos diferentes distritos especiais, que são caracterizados não apenas pelas especificidades das populações indígenas, mas também pelos atores e processos sociais de cada localidade.

No caso do estado do Amazonas, por exemplo, Garnelo e Sampaio (2005: 1218) destacam as dificuldades encontradas pelas organizações não-governamentais conveniadas, tais como a *rotatividade de pessoal, descontinuidade das ações, dificuldade de articulação com os níveis de referência dos órgãos estaduais e municipais de saúde e tendência à pulverização e descoordenação dos serviços intradistritais*. No caso específico das organizações indígenas desse estado, como a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) – que é responsável pelo Distrito de Manaus e foi uma das primeiras organizações indígenas a atuar como conveniada nesse novo modelo de gestão – as autoras destacam que, além dos problemas enumerados acima, a entidade enfrenta dificuldades geradas pelo longo tempo entre a prestação de contas e o repasse de recursos e também pelo atendimento das populações indígenas urbanizadas do distrito, sem o acréscimo no financiamento para a execução de tais atividades.

Athias e Machado (2001), por sua vez, evidenciam as dificuldades para a implementação do novo modelo de atenção à saúde indígena no estado de Pernambuco, cujas realidades são bastante diferentes daquelas encontradas no Amazonas. Segundo os autores, as organizações indígenas desse estado têm como prioridade a mobilização entorno da demarcação de terras, uma vez que a maior parte destas ainda está em processo de identificação, o que deixa a questão da saúde num segundo plano de reivindicações. Desse modo, o processo de implementação do Distrito Sanitário Especial Indígena nessa localidade não foi caracterizado pela participação das organizações indígenas, prevalecendo a atuação de prefeituras locais na implementação das ações de atenção à saúde indígena, a partir de uma relação com pouco espaço para o diálogo, uma vez que as interfaces entre os poderes locais e os povos indígenas nessa região são caracterizadas por intensos conflitos.

No caso do Distrito Sanitário Especial Indígena do Xingu, cuja entidade responsável é a Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), organização que atua na região há 40 anos, Craveiro (2004) destaca as dificuldades em termos de articulação entre o Distrito e os gestores municipais e estaduais do SUS, o que, por exemplo, implica a dificuldades nos agendamentos dos atendimentos que devem ser realizados fora do Parque. A falta de capacitação dos profissionais não-indígenas, também é apontada como uma das limitações desse modelo. Assim como em Pernambuco, a questão da participação das populações indígenas na organização dos serviços também é uma limitação desse modelo encontrada pela autora em sua pesquisa. Para Athias e Machado (2001) o exercício da participação seria uma

oportunidade de diálogo entre a medicina tradicional e as práticas ocidentais. Este é um exemplo das diversas dimensões dos processos de gestão dos sistemas locais de saúde indígena, os quais ainda necessitam de uma avaliação mais global.

## Capítulo 3

### **O movimento indígena no Brasil: a busca do diálogo**

O movimento indígena no Brasil tem atuado no sentido de buscar o reconhecimento dos direitos assegurados na Constituição de 1988 e de construir novas relações com a sociedade e o Estado brasileiro.

Este capítulo é dedicado a uma breve análise histórica desse movimento, quando iremos evidenciar os momentos mais relevantes para a sua afirmação como um ator político com direito à voz própria na sociedade brasileira. Iniciamos com a sua formação, nos anos 1970, com a organização das assembleias indígenas. Destacamos as principais questões emergentes nesse período, como também as estratégias de mobilização utilizadas. Passamos então aos anos oitenta com a criação de uma organização nacional e com a mobilização e conquista de direitos assegurados na Constituição de 1988 apoiados por diversos setores da sociedade. Em seguida, abordamos a década de noventa e a multiplicação de organizações indígenas com variadas características, que exprimem a diversidade indígena do país. Finalizamos este capítulo com algumas reflexões acerca das lideranças indígenas não tradicionais que ocupam os cargos de direção das organizações indígenas. Isso se fez necessário uma vez que estas lideranças foram protagonistas das conferências regionais dos povos indígenas e também das entrevistas realizadas.

### 3.1 Anos 1970: as assembleias indígenas e a formação de uma identidade comum

O movimento indígena começa a se organizar nos anos 1970, no contexto da mobilização da sociedade civil contra a ditadura militar. Entretanto, esse movimento não foi formado ou teve entre suas principais questões a crítica e superação do regime vigente, mas foi uma estratégia de resistência à política integracionista dos governos militares, a partir da troca de experiências, discussão de problemas comuns e elaboração de estratégias de resistência.

Sob forte influência da Igreja Católica, a trajetória do movimento indígena no Brasil iniciou-se com a realização de assembleias, com a participação de representantes de diversas etnias. Entre 1974 a 1984 foram realizadas mais de 50 assembleias indígenas, em diversas partes do país (MATOS, 1997). As primeiras assembleias indígenas foram organizadas e patrocinadas pelo Conselho Indigenista Missionário (CIMI). A atuação católica foi fundamental para a organização do movimento indígena, facilitando o acesso a informação e a mobilização de diferentes etnias espalhadas pelo país. Apesar de ser uma entidade de importância destacada para a formação do movimento indígena, houve conflitos entre os índios e o CIMI. Matos (1997) argumenta que:

*na tentativa de organizar movimento indígena com dimensões nacionais, semelhante ao de outros países latino-americanos, os missionários acabaram atropelando o processo e introduzindo novas práticas políticas entre os índios, sem considerar a diversidade étnica e as diferentes experiências interétnicas vividas por cada grupo indígena.*

Segundo a autora, para participar das primeiras assembleias o CIMI convidou os chefes ou caciques tradicionais, cuja autoridade está vinculada ao sistema político próprio dos seus respectivos povos. Ao longo dos anos, surgiu um novo ator social para atuar no campo da defesa dos direitos indígenas, o “líder indígena”, cujo papel sócio-político está diretamente relacionado com o surgimento do movimento indígena. Discutiremos o papel destes líderes mais adiante.

Pretendia-se a formação de um movimento pan-indígena nacional, *uma comunidade política supra-étnica (...) concebida como uma totalidade representativa dos diversos grupos indígenas* (MATOS, 1997). Segundo a autora, assim como no Estados



Unidos e no México, o movimento indígena se organizou a partir de uma cúpula de líderes e não pela base comunitária das populações indígenas.

A experiência vivenciada nas assembleias é, segundo Ramos (1990), um movimento duplo de definição de identidade: seus participantes se identificam com seu povo específico, com direitos a viver conforme a sua própria cultura, e, ao mesmo tempo, como índios em um sentido genérico, o que dá força para a aglutinação visando a reivindicação de direitos. Esta última dimensão trata da identidade comum que serviu para a formação do movimento indígena.

Ao analisar documentos das primeiras assembleias indígenas, Matos (1997) identifica as principais questões que emergiram do discurso das lideranças presentes. A crítica em relação à atuação da Funai, a questão da terra, as dificuldades em manter suas culturas e organizações sociais, a falta de assistência médica e de professores nas aldeias foram as questões mais presentes nas falas dos participantes. Em relação à questão da terra, destacou-se o debate sobre a demarcação, a transferência para outras terras, a invasão por não-índios e a má qualidade da terra nesse momento inicial da organização do movimento.

Em relação às soluções propostas, emergiram das assembleias dois caminhos ou princípios de luta que serviram de base para a organização do movimento. Em primeiro lugar, em contraposição à inércia da Funai, os índios se posicionaram com responsáveis em assumir a sua própria defesa e subsistência sem ficar dependendo do órgão estatal, reivindicando autodeterminação, autogestão e autonomia. Em segundo lugar, visando aumentar a capacidade de luta por direitos, foi incentivada a união dos diversos grupos (MATOS, 1997).

Podemos observar na formação do movimento indígena a utilização de dois canais principais de reivindicação: a imprensa e os documentos oficiais. A imprensa, apesar da desconfiança dos indígenas nas primeiras assembleias, foi uma importante aliada para disseminar as reivindicações indígenas, passando a difundir a imagem do índio como ator político e não mais como um “ser exótico”. As denúncias de crimes cometidos contra as populações indígenas também se tornaram manchetes nos principais jornais brasileiros, atingindo também a opinião pública internacional.

A elaboração de documentos finais, contendo denúncias e reivindicações, foi o segundo principal canal utilizado pelo movimento indígena desde sua formação. Inicialmente dirigidos ao presidente da Funai, gradativamente esses documentos passaram a ser direcionados aos escalões superiores do governo, como ao Ministério responsável pela Funai e a Presidência da República. Foi o documento final da XII<sup>a</sup> Assembléia de Chefes Indígenas, realizada em Goiás em 1978, que se posicionava contra ao projeto de emancipação indígena, o primeiro a ser dirigido ao Presidente da República (MATOS, 1997).

A formação do movimento indígena na década de 1970 também foi acompanhada por outras estratégias de resistência a política indigenista oficial, envolvendo um ou mais povos. Ações como a ocupação da Funai, a tomada de reféns, o bloqueio de estradas, são alguns exemplos de atos de protestos e enfrentamento direto, realizados, sobretudo, pelos Xavante e os Kayapó. A utilização de pinturas, adornos corporais e bordunas, fizeram com que estes atos, principalmente as invasões da Funai, se assemelhassem a rituais de guerra, atraindo de forma eficaz as atenções da opinião pública que, principalmente nas cidades, costumam legitimar a identidade indígena pelos aspectos materiais da cultura.

A atuação individual de líderes também foi outro tipo de manifestação do nascente movimento indígena. A atuação política do cacique Xavante Mario Juruna é um exemplo disso. Na década de 1970 ele participou da luta dos Xavante no Mato Grosso pela demarcação de terras, de assembleias indígenas e realizou diversas visitas a Brasília para pressionar o governo federal, acompanhado de seu gravador para registrar suas conversas com as autoridades e cobrar as promessas feitas a ele e a seu povo. Nas eleições de 1982, período que vamos abordar a seguir, Juruna foi eleito como Deputado Federal pelo Rio de Janeiro pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), constituindo o único representante indígena no legislativo federal até hoje.

### **3.2 Anos 1980: a União das Nações Indígenas, a Constituinte e o direito de se organizar**

Ao contrário dos anos 70, marcados pela realização de assembleias e outras estratégias pelo nascente movimento indígena brasileiro, a década de 1980 se inicia com tentativas de criação de uma organização de caráter nacional para a representação dos povos

indígenas, assim como de seus assessores missionários e antropólogos, para lutar pelos conflitos locais e regionais em âmbito nacional, tendo como interlocutor o governo federal.

Em 1980, concretizando o desejo das lideranças indígenas e de seus apoiadores, foram criadas duas organizações visando a representação legítima em âmbito nacional dos povos indígenas do Brasil: a UNI e a UNIND, ambas com o nome União das Nações Indígenas. A UNI foi criada em agosto de 1980, em Campo Grande (MS), visando ser uma entidade de representação das nações e comunidades indígenas. Contou com a participação direta de renomados antropólogos e juristas para a sua criação, mas nunca se institucionalizou. A UNIND, por sua vez, foi criada em abril do mesmo ano em Brasília (DF) por estudantes de várias etnias que viviam no início da década na cidade. Há diferentes versões para a criação dessas organizações, que, por terem a mesma pretensão de unir todos ou quase todos os povos indígenas do Brasil em uma única organização que representasse, legitimamente, os interesses e direitos indígenas, disputaram entre si este papel histórico, sua originalidade e até mesmo seu nome. Há tanto narrativas que evidenciam a oposição entre as duas organizações e a disputa em torno do pioneirismo e representatividade das populações indígenas, como aquelas que vinculam as duas organizações em uma história linear, colocando uma como continuidade da outra (MATOS, 1997).

A despeito destas tentativas de organização nacional, a tendência que prevaleceu no movimento indígena brasileiro foi a criação de organizações indígenas de caráter local e regional. É da mobilização para reivindicações territoriais e para a defesa de direitos que esse movimento informal, estruturado a partir de assembleias, começa a se institucionalizar na segunda metade da década de 1980.

O processo de elaboração da nova Constituição do país foi um importante momento de mobilização indígena e de seus aliados, que juntos formaram uma forte *advocacy coalition* (SABATIER, 1993) que reunia organizações não-governamentais de apoio à causa indígena e do meio-ambiente, grupos da igreja católica e grupos parlamentares, além de organizações internacionais, a qual foi responsável por importantes conquistas consagradas na Constituição Federal de 1988, em termos de direitos coletivos e individuais (CARVALHO, 2000).

A Constituição de 1988 que, dentre outras inovações, conferiu aos índios, suas comunidades e organizações o direito de se auto-representarem na defesa de seus direitos e interesses, e também o direito à assistência do Ministério Público, foi um marco importante, pois colocou a oportunidade para que as organizações indígenas se constituíssem legalmente como pessoas jurídicas, podendo captar e gerir seus próprios recursos financeiros. Além disso, o processo de retração do Estado na gestão das políticas públicas indigenistas – que vem crescentemente investindo recursos públicos em organizações da sociedade civil para a provisão de serviços – e a perda de importância tanto política como orçamentária da Funai, também contribuíram no plano nacional para o processo de multiplicação dessas organizações (ALBERT, 2000).

Albert também argumenta que o estímulo a criação de entidades indígenas também sofreu influências do plano externo. O autor identifica que o processo de globalização colocou as questões relativas ao meio ambiente e ao direito das minorias nas agendas nacionais e também estimulou a colaboração entre organizações não-governamentais ambientais e sociais. Estes fatos, somados à descentralização da cooperação internacional, atualmente voltada para atores da sociedade civil, também foram estimuladores desse movimento de criação de organizações indígenas nos anos 90 (ALBERT, 2000).

Segundo Ricardo<sup>61</sup> (1995 *apud* SOUZA, 2000) o surgimento das organizações indígenas pode ser visto como sendo a incorporação, por alguns povos indígenas, de *mecanismos de representação política por delegação, para poder lidar com o mundo institucional, público e privado, da sociedade nacional e internacional.*

As organizações indígenas podem ser descritas como organizações da sociedade civil formadas por indígenas, com diretorias eleitas em assembleias, estatutos registrados em cartórios e contas bancárias próprias. Atualmente, há centenas dessas organizações espalhadas pelo País, reproduzindo *a diversidade étnica num formato institucional típico da sociedade envolvente* e configurando-se como *instrumentos para novas relações de contato* (SANTILLI, 2002: 28).

---

<sup>61</sup> RICARDO, C.A. A sociodiversidade contemporânea no Brasil e a biodiversidade na Amazônia. In: SILVA, A. L. e GRUPIONE, L. D. (orgs.). A temática indígena na escola: novos subsídios para professores de 1º. e 2º. grau. Brasília: MEC/MARI/UNESCO.

Em relação ao perfil dessas organizações, grande parte delas caracteriza-se por ser de caráter local, ou seja, representa uma aldeia, comunidade ou bacia de um rio. Estas organizações apresentam a tendência de manter relações de representação mais orgânicas em relação às demandas das aldeias. Há também organizações de caráter regional que, por distarem das bases, são mais influenciadas por assessores e dedicam-se, sobretudo, à reivindicação de direitos e de políticas mais amplas (RICARDO, 1991, ALBERT, 2000, SANTILLI, 2002). É interessante notar também uma variedade de formatos organizacionais assumidos pelas organizações indígenas, as quais se estruturam como associações, conselhos, uniões, movimentos, confederações, coordenações e também federações. Segundo Barre<sup>62</sup> (1983 *apud* NEVES, 2003) essa variedade no formato organizacional *atende, no plano interno, às diferenças étnicas e formas de organização política particulares, enquanto no plano externo busca atender as necessidades de uma melhor adaptação às diferentes situações de diálogo interétnico.*

### **3.3 Anos 1990: a multiplicação de organizações e de inserções**

Na década de 1990 observa-se não apenas um aumento quantitativo no número de organizações indígenas, mas uma mudança qualitativa em sua atuação. Enquanto nas décadas de 1970 e 1980 o movimento indígena tinha com o objetivo de reivindicar direitos, tendo como principal interlocutor o Estado, as organizações institucionalizadas assumem diferentes funções, atuando não apenas na defesa de direitos, mas promovendo diferentes serviços de ordem social e econômica. Estas organizações não dialogam somente com o Estado brasileiro, mas tem como interlocutores organizações e agências financiadoras governamentais e não-governamentais, brasileiras e estrangeiras (ALBERT, 2000).

Não há dados sistematizados sobre o número de organizações indígenas criadas a partir dos anos 90, mas uma pesquisa voltada para a região da Amazônia brasileira identificou um processo bastante dinâmico de criação de organizações indígenas neste período: enquanto até 1988 havia apenas 10 destas organizações, no ano 2000 observou-se a existência de mais de 180 entidades (RICARDO, 2000).

---

<sup>62</sup> BARRE, Marie-Chantal. Ideologias Indigenistas y Movimientos Indios. México: Siglo Veintiuno, 1983.

Cardoso de Oliveira (2000) interpreta o crescimento de organizações indígenas na segunda metade da década de 90 como um experimento tentativo de inserção na sociedade civil, apoiados pela própria, por meio de suas organizações não-governamentais.

Entre os diferentes papéis que as organizações indígenas vem assumindo a partir dos anos 1990, além da defesa de direitos, que permanece na agenda dessas entidades, é importante destacar que diversas entidades passaram a se organizar em função de atividades profissionais (professores, agentes de saúde) ou econômicas (associação de produtores, cooperativas). Há também organizações de estudantes e uma importante rede de associações de mulheres (ALBERT, 2000). São expressões de modos diferenciados de se relacionar com uma gama variada de novos atores, instituições e conjunturas.

As organizações indígenas vêm se estruturando com referência não apenas as questões enumeradas acima, mas também em resposta as circunstâncias e oportunidades a elas colocadas. O caso da saúde é interessante nesse sentido, pois colocou o desafio para que estas organizações se transformassem, por um lado, em prestadora de serviços e, por outro, em agentes de controle social. O modelo dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas, implementado a partir de 1999 colocou a oportunidade para que as organizações indígenas pudessem firmar convênios com a Funasa. Isso fez com que algumas dessas organizações, criadas para a defesa de direitos, passassem a implementar a política de saúde, recebendo para isso orçamentos bilionários (MAGALHÃES, 2001). Esse processo tem levado diferentes aprendizados a estas organizações indígenas que experimentam o desafio de oferecer os serviços de saúde, tais como o de contratar funcionários, administrar logísticas complexas, gerenciar e prestar contas de um elevado montante de recursos. A mudança na política também trouxe dificuldades em razão da ambígua situação de responsabilização perante a população, que identifica nas organizações indígenas a responsabilidade para a retomada da oferta dos serviços em situações de atraso no repasse de recursos, as quais não são raras. Quando não há mais remédio, gasolina para o transporte e recursos para os salários, muitas vezes as organizações indígenas recorrem até mesmo a compras a crédito, numa tentativa de contornar uma situação da qual não têm governabilidade. A nova política de saúde também abriu espaços para a participação indígena nos conselhos dos distritos e nas instâncias federais, como no Conselho Nacional de Saúde, que tem um assento reservado à participação de representantes indígenas.

No campo da educação, a descentralização nos anos 90 passou as atribuições que até então eram da Funai para a esfera do Ministério da Educação (MEC), cuja política se baseia na premissa que compete ao Sistema Nacional de Educação (municípios e estados) a provisão de serviços de educação básica e o nível federal seria responsável pela normatização, repasse de recursos e supervisão, além de apoio a projetos pontuais. Assim, diferentemente do caso da saúde, as organizações indígenas não têm a possibilidade de gerenciar a política de educação nas terras indígenas, restando-lhe a oportunidade de articulação entre os professores e professoras indígenas visando à troca de experiências e seu fortalecimento para influenciar políticas públicas. Há também, pelo menos em teoria, espaços abertos em diferentes instâncias de participação popular na política de educação aos povos indígenas, como em conselhos municipais, estaduais e no Comitê de Educação Escolar Indígena do MEC, para que os representantes dessas populações compreendam, influenciem e controlem as políticas de educação.

No caso das mulheres indígenas, a presença de posseiros, garimpeiros, fazendeiros, funcionários de empresas extrativistas, militares, comerciantes e missionários nas terras indígenas sempre gerou uma série de problemas, desde agressões verbais até variadas formas de agressões físicas. Ocorre, por exemplo, o recrutamento para o trabalho doméstico em regime de semi-escravidão, a prostituição formal ou informal e até o tráfico de drogas. Não são raros também os casos de estupro e de contaminação por doenças sexualmente transmissíveis (SEGATO, 2003). Apesar da escassez de informações sistematizadas, é possível observar um crescente na mobilização das mulheres indígenas no país, seja criando organizações próprias, ocupando cargos nas entidades indígenas e também criando novos espaços nessas organizações (como o Departamento das Mulheres Indígenas da Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro, por exemplo), as mulheres indígenas vêm criando oportunidades para, nas palavras de Gersem dos Santos Luciano Baniwa, Gerente Técnico dos Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI), *revitalizar o movimento indígena como um todo, chacoalhando a estagnação das suas idéias e imaginando novas formas e caminhos para a ação* (SEGATO, 2003). O protagonismo feminino indígena se faz sentir não somente no Brasil – onde atualmente há representação feminina indígena no Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condrap), no Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), no Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPPIR), na Comissão Nacional da Biodiversidade (Cnbio), no Conselho Nacional de Saúde (CNS), no Conselho Nacional de Educação (CNE), entre

outras instâncias (INESC, 2005 b) – mas também no exterior, com a participação de mulheres indígenas brasileiras em premiações, encontros e conferências internacionais.

O campo internacional é também um dos novos espaços que vêm sendo ocupado pelas organizações indígenas: a participação em redes internacionais de organizações indígenas e também ligadas à defesa do meio-ambiente, bem como em eventos e conferências no exterior é crescente. O Brasil tem, por exemplo, representantes indígenas em fóruns das Nações Unidas.

Albert argumenta que de uma etnicidade estritamente política, nos anos 1970 e 1980, baseada em demandas legalistas e territoriais, atualmente passamos progressivamente a o que o autor chama de *etnicidade de resultados*: lógica segundo a qual a afirmação identitária é apenas o cenário utilizado para acessar o *mercado de projetos* nacional e internacional encetado pelas novas políticas descentralizadas de desenvolvimento (ALBERT, 2000).

Desse modo, as organizações indígenas, *ainda que se mantenham na defesa de direitos gerais, vão assumindo um crescente perfil de ongs de projetos e, também, reproduzindo práticas – nem sempre saudáveis – adquiridas nas novas relações de contato* (SANTILLI, 2002: 28).

Outro traço marcante desse período é o surgimento de organizações com representatividade paralela a outras já existentes. Este é o caso da Federação de Organizações, Caciques e Comunidades Indígenas da Tribo Ticuna, criada em oposição ao Conselho Geral da Tribo Ticuna (SOUZA, 2000). Isto evidencia que, como ocorre em outros segmentos organizados, também há divergências políticas entre as organizações indígenas. E não somente entre elas (e também no seu interior), mas igualmente *com segmentos não organizados do movimento, que decorrem de conflitos étnicos ou grupais, das relações com intermediários diversos, da disputa por oportunidades no mercado de projetos ou, mesmo, por diferenças ideológicas em relação ao Estado* (SANTILLI, 2002: 28).



### 3.4 As lideranças indígenas: protagonistas do diálogo

Para entender o processo de consolidação do movimento indígena no Brasil se faz necessário atentar não apenas pela institucionalização de centenas de organizações indígenas em todo o País e para a variedade de papéis e responsabilidades assumidas por estas entidades, mas também para os protagonistas deste movimento: as lideranças indígenas não tradicionais que ocupam os cargos de direção das organizações indígenas.

Em geral essa nova geração de lideranças é formada por jovens homens indígenas, mais habituados às relações de contato e que dominam melhor o português (e não apenas suas línguas próprias). A participação das mulheres tem aumentado, mas ainda encontra barreiras.

O domínio da língua portuguesa e dos recursos retóricos que ela oferece é uma das condições fundamentais para a legitimidade destas lideranças em suas comunidades. A habilidade de articular o discurso hegemônico da sociedade dominante também é uma das qualidades exigidas para a construção do poder simbólico dentro da etnia (SANTILLI, 2002).

A capacidade de movimentar-se politicamente na sociedade não índia e o conhecimento das estruturas de poder do Estado são atributos relevantes para o reconhecimento externo como liderança indígena (MATOS, 1997).

É possível identificar uma mudança na construção identitária dessas lideranças, que no início do movimento se caracterizavam por seu carisma, *com discursos político-simbólicos neo-tradicionais de muito impacto na mídia* e que atualmente apresentam uma certa homogeneidade de discursos, *nos moldes da retórica internacional do desenvolvimento 'etno-sustentável' herdada das agências financiadoras* (ALBERT, 2000: 198).

É importante destacar, contudo, que este perfil não foi definido totalmente até os dias de hoje, ele está sendo construído ao longo do processo organizativo do movimento indígena. No entanto, um dos pontos mais polêmicos dessa definição diz respeito ao distanciamento desses líderes com relação às comunidades e seus mais genuínos interesses. Muitas vezes, os líderes são obrigados a ficar longos períodos fora da sua aldeia, a serviço do movimento ou da organização indígena. Essa ausência da comunidade provoca uma série de problemas, que vão desde a sobrevivência de sua família, que enquanto isso não pode contar

com a sua força de trabalho e de defesa, até as mais duras críticas de seu povo contra o seu distanciamento prolongado da aldeia, capaz de desvincular o líder dos interesses reais de seu grupo (MATOS, 1997).

Protagonistas no diálogo com a sociedade e o Estado brasileiro, as lideranças do movimento indígena foram os principais atores das conferências regionais dos povos indígenas e também o foco das entrevistas realizadas para atender aos objetivos dessa pesquisa. Passamos a seguir a apresentação das conferências e das entrevistas e a descrição da metodologia de análise.

## Capítulo 4

### **Metodologia: análise das conferências regionais e das entrevistas**

Como afirmamos na introdução, o objetivo geral desta pesquisa foi compreender como se dão as relações entre os povos indígenas no Brasil e o Estado federativo a partir da perspectiva das lideranças indígenas. Utilizando como foco analítico a versão documental dos posicionamentos do movimento indígena presentes nos documentos finais das conferências regionais dos povos indígenas, bem como nas entrevistas com lideranças de diferentes etnias, nos orientamos por dois objetivos específicos: explicitar as demandas ainda existentes em relação às terras indígenas e ampliar a discussão acerca das relações político administrativas entre as populações indígenas e os municípios, estados e o governo federal. Para tanto, analisamos nove textos, resultados das conferências regionais dos povos indígenas, e três entrevistas com lideranças indígenas.

Conforme referimos na introdução, a análise seguiu a tradição qualitativa de pesquisa. Os procedimentos foram construídos ao longo da pesquisa e do próprio processo de análise ora apresentado e observaram três etapas analíticas. A primeira consistiu na realização de uma leitura atenta de todo o material das conferências. A partir dessa leitura identificamos as principais temáticas presentes nos textos. É importante lembrar que muitos dos temas identificados extrapolam os eixos norteadores estabelecidos pela Funai e também por essa pesquisa. A segunda etapa consistiu num conjunto de análises que buscaram responder às perguntas dessa pesquisa. O terceiro momento analítico refere-se ao exame do conteúdo das entrevistas. Após a leitura do material transcrito buscamos identificar e analisar os argumentos apresentados pelas lideranças no que tange as perguntas referidas anteriormente. Apesar da riqueza do material das entrevistas, não exploramos todos os temas presentes nestas porque estes fogem do escopo desta dissertação.

Assim, no Capítulo 5, no decorrer da análise dos documentos finais das conferências, estarão presentes os trechos das entrevistas que introduzem argumentos importantes para a discussão. Antes de apresentar a análise, discutiremos brevemente o modo como as conferências regionais dos povos indígenas foram organizadas e as motivações que orientaram esse processo. Apresentaremos também uma sucinta biografia dos líderes apresentados.

#### 4.1 Descrevendo as conferências regionais dos povos indígenas

Entre dezembro de 2004 e dezembro de 2005, sob a coordenação da Funai, foram realizadas, pela primeira vez no país, conferências regionais consultivas com as lideranças indígenas com o objetivo principal de coletar indicações para as políticas públicas indigenistas da atual gestão federal.

Além disto, segundo o decreto que estabelece o regimento interno das conferências regionais dos povos indígenas, também são objetivos desses encontros:

- I. Consultar os indígenas sobre qual política indigenista deve ser adotada pelo Estado, Governo, e avaliação da atual condução das políticas públicas do Estado.*
- II. Contribuir para a construção de uma política indigenista efetivamente democrática, incluindo a revisão do novo Estatuto dos Povos Indígenas, a implantação de convênios e avanço nas formulações de novas declarações dos sistemas internacionais.*
- III. Consolidar direitos indígenas conquistados.*
- IV. Propiciar um maior protagonismo dos povos indígenas no cenário social, político e econômico brasileiro.*
- V. Promover a articulação intersetorial no âmbito federal, estadual, municipal e organizações não governamentais.*
- VI. Discutir formas de intervenção na gestão e no controle social das políticas públicas.*
- VII. Criação do Conselho Nacional de Política Indigenista. (FUNAI, 2005).*

Estes encontros reuniram mais de dois mil participantes, abrangendo não apenas uma grande variedade de etnias, mas também convidados como representantes de órgãos públicos, de entidades privadas e organizações indigenistas, os quais poderiam se dividir entre observadores, palestrantes e facilitadores, e que não tiveram direito a voto. O número de representantes indígenas, que foram indicados por suas comunidades ou organizações, seguiu a metodologia de cálculo descrita na página a seguir:

Tabela 4: Critério para o estabelecimento do número de representantes indígenas:

<b>Tamanho da população da etnia</b>	<b>Número de representantes</b>
Até 500 indígenas	02
Entre 501 e 1.000 indígenas	03
Entre 1.001 e 5.000 indígenas	04
Entre 5.001 e 10.000 indígenas	05
A cada 10.000	06

Fonte: Funai, 2005.

Ao todo foram nove conferências regionais com duração média de seis dias<sup>63</sup>. Estes eventos, realizados nas diferentes regiões do país, serviram como etapas preparatórias para a Conferência Nacional dos Povos Indígenas, cuja realização esta prevista para o primeiro semestre de 2006.

As conferências foram organizadas a partir de seis eixos temáticos propostos pela Funai, a saber: (i) terra e regularização fundiária, (ii) gestão territorial, (iii) direito à saúde, (iv) educação, (v) autonomia, (vi) perfil do indigenista e desenho institucional do Estado ou governo para tratar da política indigenista e (vii) políticas públicas para os índios urbanos (FUNAI, 2005). Entretanto, como veremos na análise, nem todas as conferências abordaram a totalidade dos temas e, em muitos casos, alguns temas foram tratados de maneira conjunta e em outros, introduziram-se novas temáticas.

A tabela a seguir elenca as nove conferências realizadas, a divisão regional estabelecida pela Funai, a cidade em que foram realizadas, bem como o número de participantes e as etnias presentes nos eventos:

---

<sup>63</sup> A autora participou da I Conferência Regional dos Povos Indígenas de São Paulo e Rio de Janeiro.

Tabela 5: Resumo das conferências regionais dos povos indígenas:

Nome do evento	Período de realização	Local	No. de participantes	Etnias participantes
I Conferência Regional dos Povos Indígenas do Nordeste e Leste	11/12/2004 a 18/12/2004	Maceió-AL	200	Obs.: Não há referências sobre as etnias participantes.
I Conferência Regional dos Povos Indígenas do Mato Grosso do Sul	28/3/2005 a 01/4/2005	Dourados-MS	200	Guarani-Kaiowá, Guarani-Nhandeva, Terena, Kadiweu, Guató, Kinikinawa e Ofaié.
I Conferência Regional dos Povos Indígenas do Sul	06/6/2005 a 10/6/2005	Florianópolis-SC	180	Obs.: Não há referências sobre as etnias participantes.
I Conferência Regional dos Povos Indígenas de Goiás, Tocantins e parte de Mato Grosso	16/9/2005 a 23/9/2005	Pirenópolis-GO	180	Apinajé, Guarani, Javaé, Karajá, Karajá-Xambioá, Krahô, Krahô-Kanela, Maxakali/Krenak, Tapirapé, Tapuio, Xavante e Xerente.
I Conferência Regional dos Povos Indígenas de Mato Grosso	10/10/2005 a 16/10/2005	Cuiabá-MT	200	Aikaná, Apiaká, Arara, Bakairi, Bororo, Chiquitano, Enawenê-nawê, Guató, Irantxe, Mynky, Nambikwára (Alantesu, Halotesu, Katitawrlu, Kithaulu, Mamaendê, Manduka, Negarotê, Sabanê, Wakalitesu, Wasusu), Paresi, Rikbaktsa, Terena, Umutina, Aweti, Ikpeng, Kalapálo, Kamayurá, Kayabí, Kuikuru, Matipu, Mehináku, Nahukwá, Waurá e Yawalapití.
I Conferência Regional dos Povos Indígenas do Amazonas e Roraima	30/10/2005 a 06/11/2005	Manaus-AM	400	Tariano, Tukano, Miranha, Munduruku, Saterê-Mawé, Kambeba, Mura, Tenharim, Apurinã, Jarawara, Paumari, Kokama, Tikuna, Madijá Kulina, Katukina, Kanamary, Kulina, Baré, Piratapuia, Hexcariano, Mayuruna, Matis, Marubo, Macuxi, Wapixana, Wai-Wai, Witota, Yanomami, Warapaco, Dessana, Ingaricó, Yekuana, Tuyuca, Baniwa, Kaixana, Taurepang, Kuripaco e Werekena.

<b>Nome do evento</b>	<b>Período de realização</b>	<b>Local</b>	<b>No. de participantes</b>	<b>Etnias participantes</b>
I Conferência Regional dos Povos Indígenas de Rondônia, Acre, sul do Amazonas e noroeste do Mato Grosso	21/11/2005 a 27/11/2005	Porto Velho-RO	180	Aikanã, Ajurú, Amondawa Apolima-Arara, Apurinã, Arara, Arikapu, Aruá, Ashaninka, Canoé, Cao Oro Waje, Cassupá, Cinta Larga, Diahui, Gavião, Jaboti, Jamamady, Jaminawá, Jaminawá-Arara, Kampé, Kapivari, Karipuna, Karitiana, Katukina, Kaxinawá, Konranawá, Kontanawa, Kwazá, Makurap, Manchinery, Mura, Nawa, Nukini, Oro Eo, Oro Mon, Oro Nao, Oro Waram, Oro Waran Xyjein, Oro Win, Parintintin, Poyanawá, Saquirabiar, Shanenawá, Suruí, Tenharin, Tuparí, Uru-eu-wau-wau, Yawanawá e Zoró.
I Conferência Regional dos Povos Indígenas de São Paulo e Rio de Janeiro	04/12/2005 a 10/12/2005	São Vicente-SP	100	Cariri, Guarani Mbya, Guarani Nhandeva, Kaingang, Krenak, Pankararé, Pankararu, Terena e Tupi-Guarani.
I Conferência Regional dos Povos Indígenas do Pará, Maranhão e Amapá	13/12/2005 a 20/12/2005	Belém-PA	400	Amanayê, Anambé, Apalaí, Apiaká, Arapiuns, Arara, Araweté, Assurini, Atikum, Borari, Cara Preta, Curuaya, Galiby-Calinã, Galiby-Marworno, Gavião, Guajá, Guajajara, Guarany, Juruna, Kaapor, Kanela, Karipuna, Kayapó, Kaxuiana, Kiricauwá, Maytapu, Munduruku, Palikur, Parakanã, Suruí, Tapajó, Tembê, Timbira, Tirió, Tunayana, Tupaiu, Tupinambá, Waiana, Waiãpi, Xeréu, Xikrin, Xipaya e Wai-wai.

Fonte: Funai, 2006 e Documentos finais das conferências<sup>64</sup>.

<sup>64</sup> Elaboração da autora.

Segundo a Funai, a realização das conferências regionais dos povos indígenas se respalda em tratados internacionais ratificados pelo Brasil e compromissos assumidos pelo atual gestão federal com o movimento indígena e indigenista.

A Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais da Organização Internacional do Trabalho (OIT) é o principal marco normativo internacional que rege as relações entre os Estado nacionais e os povos indígenas. Aprovada no final dos anos 1980 pela 76.<sup>a</sup> Seção da Conferência Geral da OIT, a referida Convenção nº 169 representa um avanço ao adotar uma postura de respeito ao pluralismo étnico-cultural, eliminando a perspectiva do integracionismo presente em documentos anteriores da Organização. Ela avança também ao orientar os Estados signatários a respeitar e garantir a participação das populações nativas nas decisões referentes às questões que lhes dizem respeito. A Convenção determina em seu Artigo 6º que

*1. Ao aplicar às disposições da presente Convenção, os governos deverão:*

*a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;*

*b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;*

*c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.*

*2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas. (OIT, Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes, 07/06/1989)*



A incorporação ao ordenamento jurídico nacional desta convenção, evocada pela Funai para justificar a realização das conferências regionais dos povos indígenas, arrastou-se por mais de dez anos. Discutido no Congresso Nacional desde 1991, o texto da Convenção havia sido aprovado em 2002, por meio do Decreto Legislativo n.º 143, de 20 de junho daquele ano. Em 25 de julho de 2002, portanto ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, o Brasil havia efetuado o depósito do instrumento de ratificação junto à OIT, em Genebra. A entrada em vigor da Convenção no ordenamento jurídico-legal brasileiro dependia, ainda, de Decreto por parte da Presidência da República, promulgado somente em 20 de abril de 2004 no Diário Oficial da União (ISA, 2005, CIMI, 2005).

Outro documento levado em consideração pela Funai para legitimar a organização das conferências é o “Compromisso com os Povos Indígenas do Brasil”, o qual reúne reflexões e propostas sobre a política indigenista do governo federal, parte do programa de governo do Partido dos Trabalhadores na campanha presidencial de 2002. O documento é composto por uma análise da questão indígena da gestão de Fernando Henrique Cardoso e aponta diretrizes para uma nova política indigenista. Esta proposta, logo em seu início, enfatiza a necessidade de privilegiar a participação dos povos indígenas na definição das ações governamentais. Nesse sentido, propõe-se a realização de uma Conferência Nacional de Política Indigenista, preferencialmente no primeiro ano do novo mandato, com a participação dos povos indígenas e demais atores interessados. Este evento, que segundo o documento seria precedido de discussões nas aldeias, seria a base para a construção de uma política indigenista *clara, democrática, objetiva, coerente, visando ao respeito e à garantia plena dos direitos à terra e à autodeterminação dos Povos Indígenas* (Programa de Governo Coligação Lula Presidente, 2002).

Em relação à organização das conferências, a coordenação das atividades ficou à cargo de comissões organizadoras formadas por funcionários da Funai e representantes indígenas. Segundo a Funai, as atividades diárias foram estruturadas da seguinte forma: na parte da manhã, ocorriam palestras e debates sobre a temática em pauta naquele dia, com a participação não apenas de representantes indígenas, mas de funcionários da Funai, do Ministério da Educação, da Fundação Nacional de Saúde, além de especialistas indigenistas convidados. Na sequência das palestras, os participantes se dividiam em grupos de trabalho para a discussão das principais

questões ligadas ao tema, auxiliados por facilitadores (especialistas indigenistas, representantes de organizações indígenas ou indigenistas convidados e um facilitador de dinâmica de grupo contratado). Ainda no período da tarde, a partir das críticas, sugestões e diretrizes para as políticas indigenistas debatidas pelo grupo, dava-se a elaboração de um relatório diário por grupo de trabalho. Esse relatório era então apresentado por relatores escolhidos pelo grupo e, ao final dos trabalhos, entregue à equipe responsável pela elaboração do relatório de síntese, cuja composição se deu da seguinte maneira: três servidores da Funai, quatro representantes indígenas escolhidos no primeiro dia da conferência e três representantes de organizações indígenas ou indigenistas indicados pelos representantes indígenas e pelos facilitadores (FUNAI, 2005).

Esta equipe foi responsável por elaborar, a partir dos relatórios diários dos grupos de trabalho, um relatório final. Vale ressaltar que o Regimento explicita que este documento deveria conter necessariamente as posições divergentes contidas nos relatórios diários dos grupos de trabalho, que seriam submetidas à votação em plenária (FUNAI, 2005).

Compostas somente pelos representantes indígenas, únicos com direito à voz e voto, as plenárias foram realizadas no penúltimo ou no último dia da conferência. Seu objetivo era aprovar o documento final da conferência e indicar os representantes indígenas que participarão da Conferência Nacional dos Povos Indígenas, a ser realizada no primeiro semestre de 2006, segundo a Funai.

Em relação aos críticos do processo de organização das conferências regionais, José Augusto Laranjeira, antropólogo da Associação Nacional de Ação Indigenista (Anaí), recém-desligado do Conselho Indigenista da Funai, declarou, em entrevista a Rede de Informações do Terceiro Setor, que o processo de escolha dos participantes foi conduzido pela Funai, por meio de seus postos locais, com pouca participação das organizações indígenas (MATTAR, RITS, 2006).

Essa preocupação, produzida em um contexto de fortes críticas à Funai e ao governo Lula, nos parece relevante, porém optamos por considerar os documentos finais das conferências como o resultado de uma nascente prática de diálogo entre as populações indígenas e a Funai, que visa a reflexão acerca da política indigenista brasileira, cuja tendência é se aprofundar. São, como

documentos de domínio público, registros que refletem *o ir e vir de versões circulantes assumidas ou advogadas* (SPINK, 1999: 136), tornando-se parte do *barulho denso e assincrônico do cotidiano como lugar de estruturação constante* (SPINK, 1999: 126).

Outro alerta em relação às conferências é o risco dessas consultas resultarem, segundo o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC, 2005 b):

*em mais um diagnóstico a ser transformado numa nova lista de “compromissos com os povos indígenas versão 2006”, e as principais lideranças dos movimentos e organizações indígenas ficarem emaranhadas num ciclo de reuniões intermináveis dominadas por disputas corporativas intestinais do próprio governo.*

Nesse sentido, nossa opção por analisar os documentos finais das conferências regionais dos povos indígenas é um esforço para que isso não venha a ocorrer e para que haja uma reflexão mais aprofundada sobre os conteúdos discutidos nesses eventos.

## **4.2 Descrevendo as entrevistas**

Conforme exposto na Introdução, realizamos três entrevistas semi-estruturadas com lideranças indígenas de diferentes etnias, a fim de compreender as questões emergentes nas aldeias e os modos como os índios têm resolvido os problemas no cotidiano. Apesar da riqueza dos documentos analisados, pareceu-nos importante ter um canal direto de interlocução com as lideranças indígenas, ou seja, literalmente “ouvir a voz” de alguns representantes de modo a aprofundar algumas discussões. Realizamos apenas três entrevistas, pois não houve tempo hábil, tampouco financiamento, para visitar as diferentes regiões do país.

É importante ressaltar que, além das entrevistas, outros contatos e experiências foram importantes para minha compreensão do campo, mas não são diretamente mencionados no texto, exceto na Apresentação, dos quais ressaltamos a visita à região amazônica do Alto Rio Negro (2001), a viagem com as lideranças indígenas aos Estados Unidos (2003), as visitas aos municípios do litoral paulista de Bertiooga e São Sebastião (2005), a visita ao bairro paulistano

Real Parque (2005), a visita ao Maranhão e Tocantins (2005), a participação na I Conferência dos Povos Indígenas de São Paulo e Rio de Janeiro (2005), além de outras diversas ocasiões em que pude conversar com lideranças indígenas.

Os objetivos do estudo foram apresentados verbalmente aos entrevistados por ocasião da solicitação/convite para a entrevista e, por escrito, quando o entrevistado assim solicitou. A seguir passaremos a uma pequena descrição dos entrevistados, bem como do contexto em que foram realizadas as entrevistas.

#### *As lideranças entrevistadas*

#### **Irineu Lauriano Rodrigues Baniwa**

Irineu é uma liderança do povo Baniwa atuante no movimento indígena desde 1997. Antes disso ele era professor em diversas comunidades indígenas na região do Alto Rio Negro. Atualmente Irineu é Secretário da Organização Indígena da Bacia do Içana (OIBI) e também Coordenador de Projetos da Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN).

A entrevista com Irineu Lauriano Rodrigues Baniwa, que vive em São Gabriel da Cachoeira (AM), foi realizada em dezembro de 2005, quando da cerimônia de premiação do Programa Gestão Pública e Cidadania no Rio de Janeiro. A entrevista foi gravada e posteriormente transcrita.

#### **Elias Samuel dos Santos (Awá-Dju)**

Elias é uma liderança Tupi-Guarani. Ele é Diretor do Instituto Tekarodu, faz parte da Associação da Terra Indígena Piaçaguera (ATIP), e também do Grupo de Trabalho - Terras do Conselho Estadual dos Povos Indígenas de São Paulo.

A entrevista com Elias Samuel dos Santos, que atualmente vive na Terra Indígena Piaçaguera (localizada nos municípios paulistanos de Itanhaém e Peruíbe, que ainda não foi identificada pela Funai), foi realizada em dezembro de 2005, quando da I Conferência Regional dos Povos Indígenas de São Paulo e Rio de Janeiro. A entrevista foi gravada e posteriormente transcrita.

**Ailton Krenak**

Ailton é uma liderança do povo Krenak (ou Burum) atuante no movimento indígena desde finais da década de 1970. Ele participou durante a ditadura militar da criação da União das Nações Indígenas (UNI) em 1980, da qual foi coordenador nacional de 1983 a 1992. Ailton teve uma importante atuação na defesa dos direitos indígenas na Constituinte de 1987. Ele também foi um dos fundadores da Aliança dos Povos da Floresta, do Núcleo de Direitos Indígenas (NDI), e do Núcleo de Cultura Indígena (NCI), organização que atualmente realiza a cada ano o Festival de Dança e Cultura Indígena, na Serra Cipó, em Minas Gerais. Ailton recebeu, em 2004, o Prêmio Nacional de Direitos Humanos e, desde 2003, é Assessor para Assuntos Indígenas do Gabinete do Governador de Minas Gerais.

Na impossibilidade de encontrar pessoalmente Ailton Krenak, que vive na Terra Indígena Krenak, esta foi a única entrevista realizada por via eletrônica em janeiro de 2006.

## Capítulo 5

### **Posicionamentos do movimento indígena em relação ao Estado federativo**

O objetivo principal deste capítulo é analisar as diferentes posições das lideranças indígenas expressas nos documentos finais das conferências regionais dos povos indígenas e nas entrevistas com as lideranças indígenas no que tange a incorporação da dimensão étnica no federalismo brasileiro.

Os materiais analisados trazem conteúdos que em muito extrapolam aos objetivos desta pesquisa, desse modo, salientamos que essa análise os utilizará maneira parcial. Um dos eixos de discussão que apareceu com destaque nos documentos finais das conferências foi em relação ao conteúdo das políticas públicas indigenistas. No campo da saúde, encontram-se demandas em relação a ações voltadas à saúde da mulher, à questão do alcoolismo, das doenças sexualmente transmissíveis e a aids, como também da necessidade de se buscar interfaces entre as práticas medicinais tradicionais e a medicina ocidental. Na área de educação, por sua vez, emergem reivindicações para a promoção concreta de uma educação diferenciada nas escolas indígenas. Em todos os documentos a questão da auto-sutentação é tratada com ênfase, assim como a gestão territorial e ambiental dos territórios indígenas. O debate acerca da proteção à biodiversidade e aos conhecimentos locais também está presente em alguns dos documentos e entrevistas. Ainda que essas problemáticas sejam atualmente centrais para as populações indígenas no Brasil, tanto nos documentos, como nas entrevistas elas não foram o foco desta pesquisa, motivo pelo qual não serão privilegiadas na análise a seguir, mas sugerem que outras pesquisas sejam realizadas explorando essa temática.

## 5.1 Os posicionamentos acerca da questão territorial

Há um consenso nos documentos finais das conferências acerca da necessidade do Estado brasileiro assegurar os direitos territoriais indígenas garantidos pela Constituição de 1988 e concluir o processo de demarcação das terras indígenas no país. A aceleração do processo de demarcação no país e as necessidades orçamentárias colocadas para tal são, entretanto, apenas um dos temas inscritos nas conferências ligados à questão territorial indígena. As reivindicações pela ampliação de territórios também aparecem com muita força nos documentos. Além disso, o debate acerca do uso, gestão e propriedade territorial e com relação ao Decreto que atualmente regula o processo de demarcação de terras indígenas no país, emergem como temas polêmicos para o movimento indígena.

Os trechos a seguir são exemplos das reivindicações expressas nos documentos:

*Ressaltamos que os problemas de terras continuam afetando nossos povos. É fundamental que o governo adote medidas urgentes para regularizar as terras, promovendo sua demarcação, homologação, desintrusão e ampliação das terras indígenas.*

**I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Nordeste e Leste, Questão Fundiária, no. 2**

*Que o governo federal garanta políticas públicas que permitam que os povos indígenas se mantenham em suas terras de direito originário, demarcadas e em processo de demarcação.*

**I Conf. Reg. dos Povos Indígenas da Região Sul, Questão Fundiária, no. 7**

*O governo deve agilizar a demarcação e a homologação das terras indígenas que ainda aguardam a execução de tais procedimentos.*

**I Conf. Reg. dos Povos Indígenas de Goiás, Tocantins e parte de Mato Grosso, Questão Fundiária, no. 15**

A necessidade de dar um encaminhamento mais ágil aos processos de regularização fundiária das terras indígenas decorre do fato que o prazo determinado nas Disposições Constitucionais Transitórias para a demarcação de todas as terras indígenas do país, fixado em cinco anos a partir da promulgação da Constituição de 1988, não se cumpriu.

Além da necessidade de medidas urgentes para garantir os direitos territoriais dos povos indígenas, nos documentos finais das conferências reivindica-se que o governo federal disponibilize os recursos financeiros necessários para essas ações<sup>65</sup>. Na conferência dos povos indígenas de Mato Grosso do Sul, por exemplo, apresenta-se uma sugestão para que seja criado *um fundo indígena para tratar especificamente das questões fundiárias indígenas no órgão indigenista oficial*<sup>66</sup> no orçamento da União.

Nesse sentido é importante chamar a atenção para o fato que no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2006 do Governo Federal ocorre um desaparecimento da ação de “Identificação, Delimitação e Revisão de Terras Indígenas”. A rubrica referente a “Demarcação e Regularização de Terras Indígenas”, prevê a utilização de recursos financeiros apenas para 13 terras indígenas. Em comparação com 2005, se mantidos os valores propostos para 2006, as ações fundiárias da Funai experimentarão uma perda global de 1,23% e, se excluído o Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal, que conta com recursos da cooperação alemã e do Banco Mundial, essa perda chegará a 10% (INESC, 2005 a).

A seguir iremos analisar os posicionamentos presentes nos documentos finais das conferências e nas entrevistas acerca da questão territorial indígena no Brasil a partir dos principais eixos temáticos identificados.

#### *Polêmica em torno do procedimento administrativo para a demarcação de terras indígenas*

Em relação ao processo administrativo para as demarcações, que é regulado por decreto do Executivo federal, parece não haver um consenso sobre o Decreto 1.775, de janeiro de 1996, o qual estabelece as etapas deste procedimento, conforme discutido no Capítulo 2.

Com relação aos posicionamentos inscritos nos documentos finais das conferências acerca dessa questão, apenas na Conferência de Cuiabá solicita-se a permanência do Decreto e

---

<sup>65</sup> Em todas as conferências a necessidade de garantia de recursos financeiros para a política fundiária indígena aparece, exceto no encontro realizado com os povos indígenas do nordeste e leste.

<sup>66</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Mato Grosso do Sul, Terra e Regularização Fundiária, sem no.



sua transformação em Lei Federal<sup>67</sup>. Em outros documentos, pede-se mais tempo para a discussão<sup>68</sup> e também que o Decreto seja revisado e/ou adequado para facilitar seu entendimento<sup>69</sup>.

Já nas três conferências que agrupam em sua maior parte os estados da região norte do país, reivindica-se que o Decreto seja revogado<sup>70</sup>. O único argumento apresentado para justificar esse posicionamento é encontrado no documento do evento de Porto Velho (RO) e refere-se à crítica à etapa do contraditório.

Há também reivindicações para que os processos de revisão de limites das terras indígenas não impliquem na redução das terras indígenas já demarcadas<sup>71</sup>, inclusive com a manifestação para que se criem mecanismos legais para tal<sup>72</sup>.

Conforme discutido em capítulos anteriores, as interfaces entre as comunidades indígenas e o Estado brasileiro no que tange a questão da demarcação referem-se, sobretudo, às relações com a Funai, agência que tem um papel central no processo de demarcação das terras indígenas no país. Essa relação, entretanto, não se esgota no governo federal: os governos estaduais e municipais, a despeito de não terem atribuições na política de demarcação de terras indígenas, também interferem nesse processo. Um exemplo recente é o caso da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, em que o governo do estado de Roraima, bem como prefeitos da região, posicionaram-se contrariamente ao reconhecimento dos direitos territoriais indígenas, o que provavelmente foi um dos fatores que contribuiu para a morosidade de sua homologação. Nesse sentido Santilli (2002) lembra que nesse estado *ainda se defendem as demarcações em “ilhas”<sup>73</sup> até em outdoors*. Conflitos dessa natureza, que também são frequentes

<sup>67</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Mato Grosso, Terra e Regularização Fundiária, no. 1

<sup>68</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas de Goiás, Tocantins e parte de Mato Grosso, Questão Fundiária, no. 20

<sup>69</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas da Região Sul, Questão Fundiária, no. 26

<sup>70</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Amazonas e Roraima, Questão Fundiária, no. 4, I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Pará, Maranhão e Amapá, Questão Fundiária, no. 7 e I Conf. Reg. dos Povos Indígenas de Rondônia, Acre, sul do Amazonas e noroeste do Mato Grosso, Questão Fundiária, no. 9

<sup>71</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Amazonas e Roraima, Gestão Territorial e Ambiental, no. 3

<sup>72</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Mato Grosso, Terra e Regularização Fundiária, no. 27

<sup>73</sup> A demarcação na forma de “ilhas” consiste no reconhecimento das terras referentes às aldeias isoladamente, sem considerar as áreas importantes para as práticas culturais e para a auto-sustentação, que são excluídas em favor do aproveitamento de recursos minerais ou agrícolas, por exemplo. Isso ocorreu com os Yanomami na década de 1980, quando se tentou transformar suas terras “ilhas” para que a maior parte da sua extensão fosse utilizada para a prática

em outras regiões do país, refletem a permeabilidade dos governos municipais em relação às elites locais (MELO, 1996).

Nas conferências, as únicas menções diretas aos governos subnacionais, no que tange à questão da demarcação de terras indígenas, fazem referência à necessidade que esses entes *respeitem o processo de regularização fundiária de terras indígenas*<sup>74</sup> e também se referindo à necessidade de articulação intergovernamental para agilizar os processos de demarcação<sup>75</sup>. O motivo para tal demanda provavelmente explica-se pela oposição feita por estados e municípios ao reconhecimento dos direitos territoriais indígenas em diversas localidades, principalmente na etapa do contraditório, a qual também incide sobre o processo de revisão de limites para a ampliação das terras indígenas, que iremos discutir a seguir.

#### *Ampliação de terras indígenas*

É interessante notar que uma nova questão se coloca quase na totalidade dos documentos finais das conferências: a demanda de ampliação dos territórios indígenas aparece em oito das nove conferências analisadas, tal como mostra o seguinte fragmento:

*Que o Estado brasileiro reconheça mediante legislação, a ocupação tradicional de amplos territórios indígenas, garantindo assim que as demarcações indígenas não sejam consideradas como espaços de confinamento permanente das comunidades.*

**I Conf. Reg. dos Povos Indígenas de São Paulo e Rio de Janeiro, Regularização Fundiária, Gestão Territorial e Meio Ambiente, no. 10**

Esse é o caso, por exemplo, da Terra Indígena Krenak em Minas Gerais, que teve a sua criação com base a recursos de 1922. Segundo Ailton Krenak:

---

do garimpo predatório. No caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol essa proposta não foi vitoriosa e a demarcação foi feita de maneira contínua.

<sup>74</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Amazonas e Roraima, Estatuto do Índio, no. 30

<sup>75</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas da Região Sul, Questão Fundiária, no. 8 e I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Pará, Maranhão e Amapá, Questão Fundiária, no. 4

*Este procedimento não atendeu as condições que são exigidas pela Constituição de 1988, quanto ao reconhecimento das terras tradicionais, necessárias a vida cultural e aspectos sagrados – cemitérios, sítios de valor simbólico, áreas de perambulação... foi ‘recortada’ artificialmente como o receituário da época, como muitas outras áreas minúsculas, como as dos Guarani do Mato Grosso, que vivem o flagelo dos antigos arrendatários – que se arrogam em proprietários pela antiguidade da ocupação ilegal destas terras (Trecho da entrevista com Ailton Krenak, respondida em 19/2/2006).*

Tanto na entrevista com Ailton, como nos documentos analisados é possível identificar a utilização de diferentes argumentos para justificar a necessidade de ampliação das terras indígenas já demarcadas. Como no caso da Terra Indígena Krenak, há conferências em que a necessidade de ampliação se explica por problemas no processo de identificação dos territórios indígenas, que foram feitos de maneira inadequada por não respeitarem os limites definidos pelos índios, como mostram as reivindicações expressas nos trechos a seguir:

*Que o governo reveja a demarcação das terras indígenas que na época de suas demarcações não foram incluídos todos os territórios tradicionais.*

**I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Pará, Maranhão e Amapá, Questão Fundiária, no. 3**

*A Funai deve retomar e devolver aos indígenas as terras que foram excluídas das demarcações originais, ou seja, cemitérios e aldeias perdidas, que ainda são plenamente identificadas pelos anciãos.*

**I Conf. Reg. dos Povos Indígenas de Goiás, Tocantins e parte de Mato Grosso, Questão Fundiária, no. 12**

*Demarcação das terras indígenas já demarcadas que vêm sofrendo um significativo aumento populacional ou que tiveram suas identificações feitas de forma inadequada.*

**I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Mato Grosso, Terra e Regularização Fundiária, no. 23**

O último trecho traz outro argumento para justificar a necessidade de ampliação das terras indígenas: o aumento populacional. Como vimos anteriormente, os povos nativos vêm experimentando taxas de crescimento da população muito superiores à média nacional. Há também casos de migrações, como na Terra Indígena Ribeirão Silveira<sup>76</sup>, que recebeu famílias

---

<sup>76</sup> Localizada entre os municípios de Bertiooga e São Sebastião.

Guaranis vindas de outras localidades, o que a deixou com uma extensão insuficiente para a sobrevivência de todo o grupo, motivo pelo qual solicitou-se a Funai a revisão de seus limites.

É importante também considerar no conjunto dos argumentos favoráveis a ampliação de terras indígenas a qualidade das terras demarcadas e os recursos naturais nela existentes. Como lembra, em entrevista ao Jornal O Estado de São Paulo, a antropóloga Marta Azevedo quando diz que (...) *não adianta ter 5 milhões de hectares de areia que a sobrevivência será difícil* (FINOTTI, O Estado de São Paulo – Aliás, 15/01/2006).

A questão da subsistência, que esta diretamente ligada ao aumento populacional e a qualidade das terras, também é apresentada como um motivo relevante para a explicar a reclamação para o aumento das terras indígenas, como as demandas expressas nos fragmentos a seguir:

*Garantir recursos financeiros e mecanismos legais urgentes para a ampliação das terras indígenas já homologadas, que são insuficientes para atender a demanda indígena na produção auto-sustentável.*

**I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Mato Grosso do Sul, Terra e Regularização Fundiária, sem no.**

*Revisão objetivando ampliar áreas indígenas homologadas, buscando terras produtivas.*

**I Conf. Reg. dos Povos Indígenas de São Paulo e Rio de Janeiro, Regularização Fundiária, Gestão Territorial e Meio Ambiente, no. 23**

Esse é o caso, por exemplo, da Terra Indígena Bananal, localizada no município de Peruíbe (SP), que por ser uma área muito pequena, caracterizada por terras alagadas, apresenta a necessidade de ampliação, segundo Elias Samuel dos Santos. Essa liderança Tupi-Guarani também cita o caso da Terra Indígena Araribá (no município paulistano de Avaí), onde vivem grupos Terena, Guarani e Tupi-Guarani, que, segundo ele, é pequena e não tem material para fazer artesanato.

Há casos que a terra demarcada não apresenta os recursos naturais necessários à sobrevivência, mas também em que esses recursos foram amplamente utilizados por invasores

antes da demarcação. No caso da Terra Indígena Krenak, Ailton conta que, desde a criação da reserva em 1922, as famílias indígenas foram por seis vezes despejadas de suas terras em favor de colonos e arrendatários, terras que chegaram inclusive a ficar disponíveis para a colonização. Ele acrescenta que

*(...) mesmo tendo sido demarcada no começo do século, teve que passar por longo processo de disputa jurídica, que durou 19 anos, com a devolução de uma terra exausta e destruída pelos fazendeiros de gado. Tudo dentro da lei e com apoio das instituições públicas brasileiras, amplamente documentado nos últimos 100 anos (Trecho da entrevista com Ailton Krenak, respondida em 19/2/2006).*

É importante sempre lembrar que a terra indígena não é apenas meio de subsistência, mas representa o suporte da vida social e está diretamente ligada ao sistema de crenças e conhecimento. Não é apenas um recurso natural - e tão importante quanto este - é um recurso sócio-cultural (RAMOS, 1986).

Em algumas das conferências são propostas algumas alternativas para a política fundiária, como a aquisição de terras para aqueles povos que foram afastados de seus territórios originários<sup>77</sup>, para viabilizar a atividade de agricultura nas aldeias que estão inseridas no meio urbano<sup>78</sup> e nos casos de não comprovação da ocupação tradicional<sup>79</sup>.

Faz-se necessário considerar ainda que há povos indígenas que ainda não tiveram seus direitos territoriais reconhecidos, como é o caso dos chamados povos “emergentes”, como explica Oliveira (1998). Na I Conferência Regional dos Povos de São Paulo e Rio de Janeiro essa questão aparece, provavelmente pela capital paulista ter sido o destino migratório de alguns desses povos:

<sup>77</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Nordeste e Leste, Questão Fundiária, no. 3.

<sup>78</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Mato Grosso do Sul, Terra e Regularização Fundiária, sem no.

<sup>79</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas de Goiás, Tocantins e parte de Mato Grosso, Questão Fundiária, no. 3

*Que o Governo Federal elabore políticas de reconhecimento dos povos indígenas descentralizados<sup>80</sup> e garanta aos mesmos terras onde possam garantir a sua sobrevivência.*

**I Conf. Reg. dos Povos Indígenas de São Paulo e Rio de Janeiro, Regularização Fundiária, Gestão Territorial e Meio Ambiente, no. 11**

Ailton Krenak enfatiza a necessidade de correção destas distorções nas demarcações de diferentes terras indígenas. Para ele, isto pode ser feito por meio de *políticas compensatórias, políticas públicas efetivas, valorizando o que existe e ampliando os horizontes destas pequenas comunidades sobreviventes* (Trecho da entrevista com Ailton Krenak, respondida em 19/2/2006).

A reivindicação por 1,8 mil hectares dos aproximadamente 12mil hectares do Parque Estadual Sete Salões pelos Krenak insere-se nesse contexto. Segundo Ailton a área demandada, que incide sobre sítios de significado cultural e histórico, está relacionada com a compensação pelos impactos causados pela construção da hidrelétrica de Aimorés, que entrou em operação em janeiro de 2006.

O não reconhecimento de sítios de importância cultural, a insuficiência de terras e a morosidade do processo de demarcação têm levado a grupos indígenas, em diferentes localidades, a colocar em prática a estratégia da retomada de terras indígenas. Esses são os casos de terras indígenas localizadas, por exemplo, nos municípios paulistanos de Peruíbe e Barão de Antonina, conforme a entrevista com Elias Samuel dos Santos e conversas durante o evento que reuniu etnias que vivem nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

As pressões para a regularização das terras indígenas parecem ser uma constante na relação entre os povos indígenas e o governo federal. Quase ao mesmo tempo em que ocorriam as conferências, o atual presidente da Funai, Mércio Pereira Gomes, afirmou que há muita terra demarcada no Brasil e as reivindicações teriam de ter um limite<sup>81</sup>, o que mostra como essa questão é um dos pontos críticos nesse relacionamento.

---

<sup>80</sup> Durante esta conferência a palavra “descentralizados” foi utilizada para referir-se aos indígenas que estão fora das terras tradicionais, vivendo no meio urbano.

<sup>81</sup> O Estado de São Paulo, “É terra demais, diz Mércio”. Nacional. Segunda-feira, 16 janeiro de 2006.

*Usos do território: a questão da mineração em terras indígenas*

É interessante discutir as razões pelas quais a questão da ampliação dos territórios indígenas não aparece na I Conferência Regional dos Povos Indígenas do Amazonas e Roraima, tampouco na entrevista com Irineu Baniwa. Possivelmente, as lideranças indígenas destes estados não estão no momento com essa preocupação pelo fato de as terras indígenas destas localidades serem de grande extensão territorial, uma vez que foram demarcadas seguindo os preceitos estabelecidos na Constituição de 1988. Outro motivo provável para a demanda por ampliação de territórios não emergir na entrevista e conferência é que a preocupação central nesses estados parece ser com a autonomia para o uso e gestão das terras indígenas, como exemplificam as reivindicações:

*Garantir o uso planejado dos recursos naturais, de forma que assegure o equilíbrio ecológico e a sustentabilidade social, econômica e ambiental.*

**I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Amazonas e Roraima, Estatuto do Índio, no. 8**

*Que seja garantido aos povos indígenas o direito à exploração racional dos recursos minerais existentes no solo e subsolo dos territórios indígenas.*

**I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Amazonas e Roraima, Gestão Territorial e Ambiental, no. 5**

As populações indígenas têm o direito de usufruto exclusivo sobre as riquezas naturais de suas terras, conforme assegurado pela Constituição Federal. As únicas exceções ao direito de usufruto são o aproveitamento de recursos hídricos e mineração, que podem ser realizados por terceiros, desde que ouvidas as comunidades indígenas e assegurada a participação nos resultados da lavra (Constituição de 1988, Art. 231, § 3º).

A questão da exploração dos recursos minerais em terras indígenas é bastante polêmica. Ela emergiu somente nas conferências realizadas em Manaus (AM), vide o fragmento citado acima, e em São Vicente (SP)<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas de São Paulo e Rio de Janeiro, Regularização Fundiária, Gestão Territorial e Meio Ambiente, no. 29.

As discussões sobre a regulamentação da exploração mineral em terras indígenas vêm sendo travadas há mais de dez anos no Congresso Nacional. Há, por exemplo, segundo dados de 1998, mais de sete mil alvarás e requerimentos de pesquisa e lavra mineral que incidem em 126 terras indígenas na Amazônia Legal (ISA, 2005), além de projetos em tramitação no Congresso Nacional.

Na entrevista com Irineu Baniwa essa questão foi abordada em diferentes momentos. Para ele a questão da mineração tem ligações diretas com a garantia do direito territorial indígena, conforme o trecho da entrevista mostra:

*(...) quando a gente quer trabalhar numa terra nossa, é demarcado, é assegurado, mas quando a gente diz 'nós vamos trabalhar com minério', a lei diz que o subsolo não nos pertence mais. Então isso é um grande questionamento que vem das lideranças 'ué, é o governo que manda (na terra indígena), ou somos nós que mandamos?'. Por que falaram que demarcaram e isso pertence aos índios (...), mas sabemos que no Ministério em Brasília têm um monte de pedidos de empresa mesmo pra trabalhar com minério, até porque, o principal no Rio Negro é que ele é muito rico em questão de minério, todo tipo de mineração. Então as empresas já estão de olho pra aquela região, então tem que passar todos esse projetos de extração de minérios no Congresso e tudo mais. O medo que nós temos que um dia chegue um governo brasileiro e diga o seguinte 'ah tudo bem, se a gente esta precisando de dinheiro vamos pra lá', e ai pra onde nós vamos? Como é que vai ficar? Apesar de dizer que isso só vai acontecer com autorização das populações indígenas, o governo vai fazer aquela entrevista, toda aquela questão, mas a gente acha que não estamos seguros, apesar de ser demarcado, porque a qualquer momento um cara meio maluco vai dizer então pronto o Brasil é nosso, então vamos...(Trecho da entrevista com Irineu R. L. Baniwa em 01/12/2005).*

Irineu sente uma grande insegurança com relação à garantia da demarcação das terras indígenas, que para ele é uma demarcação ainda frágil, uma demarcação “entre aspas”, pelo fato da União definir o que se pode ou não fazer nas terras indígenas, sobretudo no que diz respeito aos recursos minerais. Em sua opinião seria correto que as populações indígenas tivessem *direito de usufruto de todos os recursos naturais que nós temos, sem interferência da União (...), mas desde que apresentamos um plano de manejo, de uso sustentável (...)*(Trecho da entrevista com Irineu R. L. Baniwa em 01/12/2005).



*Propriedade territorial e autonomia*

Outro tema que gerou controvérsias é o direito de posse permanente e a demanda pela propriedade coletiva das terras indígenas. Segundo a Constituição de 1988, estas são bens da União destinados à posse permanente das populações indígenas. Em três dos documentos finais pode-se observar manifestações acerca deste tema. Apenas na conferência em Belém há a demanda para que as terras indígenas permaneçam como patrimônio da União<sup>83</sup>. Já na conferência de Manaus essa questão aparece em três<sup>84</sup> diferentes momentos e no documento final do evento de Cuiabá observa-se referência a esse tema por uma vez<sup>85</sup>. Diferentemente da conferência de Belém, ambos os documentos enfatizam a reivindicação pela propriedade coletiva das terras indígenas, como mostra o fragmento a seguir:

*Que as terras hoje demarcadas como patrimônio da União, sejam transferidas para o domínio dos povos indígenas, com títulos definitivos em nome das comunidades indígenas.*

**I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Amazonas e Roraima, Estatuto do Índio, no. 5**

Em nenhum documento final das conferências, tampouco nas entrevistas, emerge a demanda pela secessão, ou seja, para que as terras indígenas se constituam Estados, ou para que as terras indígenas se tornem unidades federadas. Na opinião de Ailton Krenak esse tema aparece, não sob a forma de uma reivindicação, mas a partir de uma constatação seguida de uma previsão:

*O federalismo joga a favor do sistema de consolidação das Terras Indígenas como unidades administrativas, e a longo prazo poderá apoiar a consolidação de um modelo afirmativo destas formas de governos subnacionais, sim, mas com grande discrepância regional, de áreas localizadas nas regiões sul- sudeste e norte do país. (Trecho da entrevista com Ailton Krenak, respondida em 19/2/2006).*

Já na entrevista com Irineu Baniwa aparece a demanda por uma relação entre as comunidades indígenas e os governos construída sob as bases de uma maior autonomia para as

<sup>83</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Pará, Maranhão e Amapá, Questão Fundiária, no. 6.

<sup>84</sup> Nas seções Estatuto do Índio no. 5 e 16 e Autonomia, Autodeterminação, Tutela, Etnodesenvolvimento, Sustentabilidade, Política Indigenista e Povos, no. 5.

<sup>85</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Mato Grosso, Terra e Regularização Fundiária, no. 19.

populações indígenas, a partir do reconhecimento das iniciativas que estão sendo desenvolvidas pelas organizações indígenas e seus apoiadores e do estabelecimento de parcerias. Diz Irineu

*(...) o governo teria que reconhecer um pouco esses projetos-piloto que a gente tá começando a trabalhar, no caso de educação, saúde, tem que melhorar essas parcerias (...), porque tendo essa ligação com o governo a gente pode dizer que nós temos parceria com o governo, só que a gente queria que o governo não mandasse na nossa comunidade, de uma política vinda de cima e aplicada na nossa comunidade. Isso a gente não aceita mais. Nós temos que construir a nossa política e o governo trabalhar com a gente em parceria, isso eu acho que é uma coisa que pode melhorar (...)*  
(Trecho da entrevista com Irineu R. L. Baniwa em 01/12/2005).

Nas conferências a demanda por autonomia está muito ligada às políticas setoriais indigenistas e também à discussão acerca da tutela, temas que iremos abordar a seguir.

## **5.2 Os posicionamentos acerca das relações políticas e administrativas entre as populações indígenas e os municípios, estados e o governo federal**

Para analisar as relações políticas e administrativas entre as populações indígenas e os municípios, estados e o governo federal elegemos alguns eixos temáticos principais nos quais os dilemas nessas relações se fazem mais presentes.

Além da questão territorial, questão tratada anteriormente, no que se refere às relações entre as comunidades indígenas e o governo federal, optou-se por analisar os posicionamentos acerca da tutela, como também as propostas de novos arranjos institucionais indigenistas para o Estado brasileiro.

As relações entre as populações indígenas e os governos subnacionais, por sua vez, foram tratadas a partir de três temas principais: a política de educação escolar indígena, a política de saúde indígena e os espaços de participação indígena na política, abordando os diversos sentidos em que esta questão emergiu. Vale ressaltar que, dada a competência federal sobre os assuntos indígenas, não foi possível analisar essas questões tratando dos entes federativos

isoladamente, mas privilegiando as três esferas de governo em suas relações com as populações indígenas e também nas relações intergovernamentais.

### *Debates sobre a tutela*

O debate acerca da tutela inscrito nos documentos finais das conferências traz tanto dissensos, como convergências. Parece haver um entendimento comum mínimo sobre essa figura jurídica, mas não há concordância no que se refere a sua manutenção ou substituição no âmbito das discussões sobre a reformulação do Estatuto do Índio.

Na literatura não há um consenso sobre essa figura, que surge com o trabalho missionário e adquire diferentes formatos históricos até a atualidade. Segundo Manuela Carneiro da Cunha (1987: 29), a tutela *não deveria ser pensada nem como sanção nem como discriminação, mas como uma proteção adicional aos índios que, por viverem segundo normas específicas (...) e por terem conhecimento imperfeito da sociedade envolvente, estão particularmente sujeitos a serem lesados (...)*. Dalmo de A. Dallari (1983b) também ressalta que o estabelecimento da tutela tem um caráter favorável ao indígena. Segundo este autor (idem: 54), *o objetivo da tutela é proteger a pessoa e os direitos dos índios e não reduzi-los à condição de cidadãos de segunda classe*. O jurista também argumenta (idem: 53) que *a condição de tutelado não impede o índio de ter direitos nem exige que ele seja assistido para exercer todos os seus direitos*, ou seja, a tutela é uma proteção contra atos prejudiciais aos índios, não uma imposição.

Entretanto, a tutela também pode ser considerada problemática por sugerir *uma suposta 'infantilidade' dos índios ou um desenvolvimento mental incompleto ou deficiente* (CUNHA, 1987: 29). Dallari acrescenta que:

*O que tem ocorrido no Brasil, gerando uma imagem negativa da tutela e a concepção que o índio é um cidadão inferior, é que a tutora legal dos indígenas, a Funai, tem falhado muitas vezes por omissão e, pior do que isso, tem praticado atos claramente prejudiciais aos interesses dos índios, de suas pessoas, de suas comunidades e de sua cultura (DALLARI, 1983:56).*

Na prática, como afirma Cunha, esse instrumento foi utilizado largamente para a coação e o abuso de poder por parte da Funai. É importante, contudo reconhecer que, apesar de problemática, a figura da tutela foi importante para a defesa das terras dos índios antes da Constituição Federal de 1988, ainda que capacidade civil e direitos territoriais sejam mutuamente independentes.

A figura da tutela para os povos indígenas era prevista pelo antigo Código Civil brasileiro (Lei no. 3.071 de 1916), que considerava os índios como relativamente incapazes para exercer certos atos da vida civil e também está presente no Estatuto do Índio (Lei no. 5.371 de 1967), normas jurídicas marcadas por uma visão assimilacionista, ou seja, por uma visão que a condição de ser índio era transitória e que fatalmente ocorreria a assimilação pela sociedade nacional. Segundo essas normas, os índios necessitariam da assistência legal de um tutor nos atos da vida civil (como o estabelecimento de contratos, por exemplo), sendo este tutor a União, representada pela Funai. Ainda que interpretações da Constituição de 1988 e do Código Civil de 2001 possibilitem o entendimento do fim da tutela, tanto no plano no plano jurídico, como na prática, parece não haver ainda um consenso sobre o espaço de cidadania ocupado pelos índios atualmente no Brasil.

Em sete das conferências analisadas o termo tutela aparece associado à proteção dos direitos diferenciados dos povos indígenas<sup>86</sup>. A necessidade de autonomia<sup>87</sup>, autodeterminação<sup>88</sup>, autogestão<sup>89</sup> e consentimento<sup>90</sup> das populações indígenas também são dimensões que emergem junto com a discussão da tutela nas conferências, mas sem um aprofundamento que permita ampliar a discussão desses conceitos.

---

<sup>86</sup> Na Conferência de Maceió não aparece a discussão sobre a tutela e na Conferência de Dourados esse entendimento não fica explícito.

<sup>87</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Mato Grosso, Revisão do Estatuto do Índio - Autonomia, Tutela e Autodeterminação, no. 11, I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Amazonas e Roraima, Estatuto do Índio, no. 1, I Conf. Reg. dos Povos Indígenas de Rondônia, Acre, sul do Amazonas e noroeste do Mato Grosso, Autonomia, Política Indigenista, Revisão do Estatuto do Índio, no. 2 e I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Mato Grosso do Sul, Autonomia e Tutela, sem no.

<sup>88</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas de Rondônia, Acre, sul do Amazonas e noroeste do Mato Grosso, Autonomia, Política Indigenista, Revisão do Estatuto do Índio, no. 2 e I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Mato Grosso do Sul, Autonomia e Tutela, sem no.

<sup>89</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Mato Grosso, Revisão do Estatuto do Índio - Autonomia, Tutela e Autodeterminação, no. 21

<sup>90</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas da Região Sul, Autonomia/Tutela, nos. 3 e 6

Outra dimensão dessa discussão que aparece como convergência dos documentos finais é que a tutela pode trazer prejuízos aos povos indígenas quando mal interpretada. Nesse sentido, há demandas para que alguns de seus aspectos sejam revistos<sup>91</sup>, para a garantia de assistência jurídica nesses casos<sup>92</sup>.

As divergências aparecem quando da discussão da manutenção ou supressão do termo tutela no novo Estatuto das Sociedades Indígenas. Nas conferências de São Vicente, Belém e Pirenópolis há posicionamentos defendendo a manutenção da tutela. Já nas conferências de Manaus e Porto Velho reivindica-se a substituição do termo por “proteção” ou “proteção especial”. Na Conferência de Cuiabá há contradições, ora solicita-se a manutenção, ora a substituição do termo.

#### *Propostas de novos arranjos institucionais*

A análise das conferências regionais dos povos indígenas nos permite identificar propostas de novos arranjos institucionais indigenistas para o Estado brasileiro. A proposição que mais se destaca é a criação do Ministério dos Povos Indígenas (MPI), idéia que aparece em seis das nove conferências analisadas<sup>93</sup>. Nestes documentos, defende-se que o novo ministério centralizasse todas as ações e políticas públicas destinadas aos povos indígenas no Brasil.

O documento final da I Conferência Regional dos Povos Indígenas do Nordeste e Leste se destaca nesse sentido, tendo em vista o detalhamento das idéias lá apresentadas com relação a este tema. São basicamente três argumentos que justificam a criação do referido Ministério neste documento: a herança colonial, a implementação de políticas públicas que não consideraram as necessidades dos povos indígenas e a atual *desarticulação e disputa entre os*

---

<sup>91</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Pará, Maranhão e Amapá, Autonomia, Autodeterminação, Tutela e Estatuto do Índio, no. 1

<sup>92</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas de São Paulo e Rio de Janeiro, Autonomia, Autodeterminação, Tutela e Estatuto do Índio, no. 2 e I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Mato Grosso do Sul, Autonomia e Tutela, sem no.

<sup>93</sup> A proposta de criação do Ministério dos Povos Indígenas não aparece nas Conferências de Dourados, Cuiabá e Florianópolis.

*órgãos públicos*<sup>94</sup>. O MPI proposto pelas lideranças presentes nesta conferência, cujo titular seria uma mulher ou homem indígena, teria a seguinte estrutura e competências:

*Conselho Superior de Política Indigenista, Ouvidoria Indígena Nacional; contaria também com unidades administrativas que tratariam, a partir das particularidades regionais, a questão fundiária, a saúde, a educação, o desenvolvimento sustentável, os assuntos internacionais, a subsistência e cultura; assessoria parlamentar e jurídica; contando com poder de polícia para assegurar integridade dos povos e de seus territórios, sendo que o órgão executor da presente política seria a Fundação Nacional do Índio - Funai.*

**I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Nordeste e Leste, Introdução**

A conferência dos povos indígenas do Amazonas e Roraima também avança na proposta de criação do MPI ao sugerir, além das áreas de atuação no novo ministério, que este tivesse em sua estrutura departamentos (em nível nacional), secretarias (em nível regional) e coordenações locais. Propõe-se ainda a criação de conselhos federais, regionais e locais que teriam o papel de deliberar<sup>95</sup> sobre as políticas públicas indigenistas e também de fiscalizar<sup>96</sup> as ações. O MPI proposto no evento de Manaus atuaria *em parceria com outros órgãos públicos e com as organizações indígenas*<sup>97</sup>. No documento final desta conferência também emerge a sugestão que os quadros do MPI sejam compostos por indígenas indicados pelas comunidades<sup>98</sup> e *que todos os administradores do órgão nos Estados e o próprio Ministro de Estado sejam indicados pelo movimento indígena*<sup>99</sup>.

Outra institucionalidade proposta em três das conferências analisadas é um parlamento indígena brasileiro, como mostram os trechos a seguir:

*Que o Estado brasileiro crie parlamento indígena brasileiro e reconheça o direito consuetudinário desses povos.*

**I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Amazonas e Roraima, Estrutura do Estado e Povos Indígenas, no. 3**

<sup>94</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Nordeste e Leste, Introdução

<sup>95</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Amazonas e Roraima, Estrutura do Estado e Povos Indígenas, no. 2

<sup>96</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Amazonas e Roraima, Estrutura do Estado e Povos Indígenas, no. 14

<sup>97</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Amazonas e Roraima, Estrutura do Estado e Povos Indígenas, no. 4

<sup>98</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Amazonas e Roraima, Estrutura do Estado e Povos Indígenas, no. 5

<sup>99</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Amazonas e Roraima, Estrutura do Estado e Povos Indígenas, no. 11

*Que o Estado brasileiro reconheça legalmente e apóie o parlamento indígena instituído por seus povos e organizações.*

**I Conf. Reg. dos Povos Indígenas de Rondônia, Acre, sul do Amazonas e noroeste do Mato Grosso, Autonomia, Política Indigenista, Revisão do Estatuto do Índio, no. 19**

*Criação do parlamento indígena brasileiro, para deliberar e direcionar a política indigenista e promover a revisão do Estatuto do Índio.*

**I Conf. Reg. dos Povos Indígenas de São Paulo e Rio de Janeiro, Estatuto do Índio, no. 2**

Na conferência realizada em São Vicente há uma proposta de como deveria ser a composição desse parlamento<sup>100</sup>. Entretanto, apesar de não haver um maior aprofundamento desse debate nos documentos (argumentos para justificar a criação de tal instituição, tampouco informações acerca de quais seriam suas funções, como seria seu relacionamento com as outras instâncias de poder e como seria seu funcionamento), é importante mencionar que as discussões acerca da necessidade de buscar alternativas de fortalecimento da participação indígena no legislativo – tanto na esfera nacional, como subnacional, aonde vem ganhando expressão o número de indígenas eleitos – vêm ocorrendo desde princípios desta década, protagonizadas pelo movimento indígena e seus apoiadores. Nesse contexto surgiu a proposta de criação de um parlamento indígena, cuja discussão foi ampliada com a realização do seminário internacional “Índios e Parlamento” em 2002 e com a publicação, de mesmo nome, reunindo textos analíticos sobre o tema no Brasil e na América Latina<sup>101</sup>.

Outras idéias que aparecem em algumas das conferências, mas que não são tratadas com aprofundamento, são a criação de cotas para indígenas no legislativo em todos os níveis<sup>102</sup>, a

<sup>100</sup> *Criação de um parlamento indígena com a seguinte composição: lideranças, parlamentares indígenas, organizações, pajés, universitários e técnicos indígenas, garantindo a representação regional.* I Conf. Reg. dos Povos Indígenas de São Paulo e Rio de Janeiro, Estrutura do Estado e Povos Indígenas, no. 2

<sup>101</sup> Ver: COSTA, L. e VERDUM, R. (Orgs.). *Índios e Parlamento*. Brasília: INESC, 2004. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br>>. Acesso em: 30 nov. 2005.

<sup>102</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas de Rondônia, Acre, sul do Amazonas e noroeste do Mato Grosso, Autonomia, Política Indigenista, Revisão do Estatuto do Índio, no. 18, I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Amazonas e Roraima, Estrutura do Estado e Povos Indígenas, no. 15 e I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Pará, Maranhão e Amapá, Política Indigenista (Estrutura do Estado), no. 6.

criação de seções eleitorais nas aldeias de modo a facilitar a votação<sup>103</sup>, e ainda o estabelecimento de voto distrital para o Senado e a Câmara Federal no Brasil<sup>104</sup>.

*Política de Educação Indígena*

Com relação à política de educação, em três das nove conferências analisadas pode-se observar reivindicações explícitas para que a execução da política de educação escolar indígena seja re-centralizada, seja no âmbito do Ministério dos Povos Indígenas ou da Funai, conforme ilustram os extratos:

*Federalizar a política de Educação Escolar Indígena cuja gestão ficará na estrutura do futuro  
Ministério dos Povos Indígenas.*

**I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Amazonas e Roraima, Educação, no. 1**

*Que a educação escolar indígena seja colocada e gerenciada no âmbito do Ministério dos Povos  
Indígenas.*

**I Conf. Reg. dos Povos Indígenas de Rondônia, Acre, sul do Amazonas e noroeste do Mato Grosso, Educação  
Escolar Indígena, no. 23**

*Retornar as ações da educação indígena para a FUNAI, viabilizando meios estruturais para sua  
implementação e descentralizando recursos orçamentários e financeiros específicos da união.*

**I Conf. Reg. dos Povos Indígenas de Goiás, Tocantins e parte de Mato Grosso, Educação Escolar Indígena,  
no.1**

Nas conferências regionais dos povos indígenas do Nordeste e Leste, de São Paulo e Rio de Janeiro, assim como do Pará, Maranhão e Amapá não há um claro posicionamento sobre a questão. O documento final da conferência realizada em Maceió, apesar de expressar a demanda por uma mudança na política de educação indígena, com a transferência da responsabilidade do Ministério da Educação para o proposto Ministério dos Povos Indígenas, não apresenta indicações em relação a como seria a implementação dessa política. Na conferência de São

<sup>103</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Pará, Maranhão e Amapá, Política Indigenista (Estrutura do Estado), no. 7.

<sup>104</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Amazonas e Roraima, Estrutura do Estado e Povos Indígenas, no. 12



Vicente, por sua vez, não há nenhuma referência ao tema. Já no encontro de Belém, ao mesmo tempo em que se propõe a criação de um sistema federal de educação escolar indígena (com recursos específicos e autonomia pedagógica e administrativa), reivindica-se o cumprimento das *parcerias entre municípios, Estados e o Governo Federal, para as políticas públicas de educação escolar indígena*<sup>105</sup>.

A questão da necessidade de coordenação federativa para a implementação da atual política de educação escolar indígena é um tema que emerge nos três documentos que não fazem menção à centralização da política, conforme ilustram os fragmentos:

*O governo Federal, os Estados e os municípios devem assinar um termo de colaboração que garanta a execução da educação escolar indígena.*

**I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Mato Grosso do Sul, Educação, sem no.**

*Firmar parcerias entre governos municipais, estaduais e FUNAI para promover a educação escolar indígena.*

**I Conf. Reg. dos Povos Indígenas da Região Sul, Educação, no. 16**

*Firmar parceria entre estados, municípios e FUNAI para implantar programas de formação de professores e promoção de educação escolar indígena.*

**I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Mato Grosso, Educação Escolar Indígena, no. 18**

Vale notar que além de maior coordenação entre os entes federativos, as conferências do Mato Grosso do Sul e da Região Sul mencionam a participação da Funai na promoção da educação indígena. Provavelmente isso se deve ao fato que em algumas localidades do país a Funai ainda mantém escolas em terras indígenas.

É interessante observar que na conferência realizada em Cuiabá aparece também uma reivindicação clara para que haja *meios legais*<sup>106</sup> para que os povos indígenas exijam o cumprimento das obrigações de estados e municípios em relação à educação indígena e uma

<sup>105</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Pará, Maranhão e Amapá, Educação Escolar Indígena, no. 3

<sup>106</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Mato Grosso, Educação Escolar Indígena, no. 15

cobrança no sentido que estes entes federativos dêem *mais atenção à educação escolar indígena*<sup>107</sup>. Essa demanda explicita o problema de responsabilização em relação à educação indígena: quando esta passou a ser responsabilidade do Ministério de Educação, que descentralizou sua implementação para a esfera dos estados e municípios, não foram criados mecanismos institucionais de incentivo, controle e punição para que os governos subnacionais assumissem a implementação dessa política.

Em relação ao Fundef, aparece a demanda para que se definam recursos exclusivos para as escolas indígenas<sup>108</sup> e também para que as organizações indígenas possam receber diretamente os recursos do fundo<sup>109</sup>. Há também reivindicações para a inclusão nos conselhos estaduais e municipais de educação, bem como nos conselhos do Fundef, de modo a acompanhar e fiscalizar a aplicação desses recursos, questões que serão tratadas a seguir, na seção dedicada a participação.

Desse modo, atualmente é possível observar a convivência de situações distintas pelo país: há lugares em que a Funai ainda mantém escolas, há localidades em que os governos subnacionais têm um papel ativo na promoção da educação indígena, como no caso do município de Aracruz no Espírito Santo<sup>110</sup>, mas, ao mesmo tempo, há uma série de casos em que as organizações indígenas, juntamente com organizações de apoio, têm assumido a responsabilidade pela promoção da educação indígena, geralmente com financiamento da cooperação internacional e com apoio restrito dos governos subnacionais, como no caso do Alto Rio Negro<sup>111</sup> ou do Xingu<sup>112</sup>.

### *Política de Saúde Indígena*

No caso da política de atenção à saúde indígena há também diferentes posicionamentos com relação ao modelo implementado a partir de 1999. Assim como no caso da educação, a saúde indígena é responsabilidade do governo federal. Ocorre que, no caso da saúde,

---

<sup>107</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Mato Grosso, Educação Escolar Indígena, no. 6

<sup>108</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Pará, Maranhão e Amapá, Educação Escolar Indígena, no. 9

<sup>109</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas de Goiás, Tocantins e parte de Mato Grosso, Educação Escolar Indígena, no.25

<sup>110</sup> Para saber do Projeto de Educação Tupinikim e Guarani ver BARBOZA e CRAVEIRO (Orgs.), 2005.

<sup>111</sup> Ver PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA, 2005.

<sup>112</sup> Ver CRAVEIRO, 2004.

a implementação é feita por meio de convênios entre a Funasa e organizações indígenas, organizações não-governamentais, universidades ou prefeituras, conforme discutido anteriormente. É interessante notar que em cinco das nove conferências analisadas, as lideranças indígenas se posicionam desfavoravelmente em relação ao atual modelo, como os trechos a seguir mostram:

*Fim da terceirização da saúde indígena. Que esta seja de responsabilidade diretamente do  
Governo Federal.*

**I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Pará, Maranhão e Amapá, Saúde Indígena, no. 1**

*Findar a terceirização da prestação de serviços em saúde indígena que vem sendo feita pela  
FUNASA.*

**I Conf. Reg. dos Povos Indígenas de Goiás, Tocantins e parte de Mato Grosso, Direito à Saúde, no. 15**

*Equipe Multidisciplinar de saúde indígena, como responsabilidade do Gestor Federal.*

**I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Nordeste e Leste, Saúde, no. 20**

*A saúde indígena não pode ser municipalizada.*

**I Conf. Reg. dos Povos Indígenas de Rondônia, Acre, sul do Amazonas e noroeste do Mato Grosso, Saúde Indígena, no. 5**

É interessante também observar que no último trecho citado aparece uma oposição a municipalização do sistema de atenção a saúde indígena. Possivelmente essa questão apareceu nesta conferência pelo fato que durante o ano de 2005 circulou entre as lideranças indígenas a informação que a saúde indígena seria municipalizada, fato que gerou manifestações contrárias a essa proposta e também foi uma das pautas da audiência em junho de 2005 entre lideranças indígenas e o Ministro da Saúde, que negou que essa possibilidade estivesse em discussão no governo federal.

Parece que de uma forma geral, nos cinco documentos finais que se manifestam contrários ao modelo atual de atenção à saúde indígena, a principal oposição é a terceirização dos serviços. Ou seja, parece emergir a preferência para a permanência para que a responsabilidade

continue a ser da União e a opção para que as ações de atenção à saúde também sejam realizadas por este ente federativo.

Na conferência realizada em Manaus, na qual as lideranças também se posicionaram contrariamente ao atual modelo de atenção à saúde indígena, aparece a reivindicação *que a saúde indígena no Brasil saia do Ministério da Saúde e vá para a estrutura do Ministério dos Povos Indígenas*<sup>113</sup>. As lideranças presentes neste encontro avançam na proposta de reforma, sugerindo a opção pela desconcentração administrativa, com a criação de *unidades de gerências nos estados com autonomia orçamentária e administrativa*<sup>114</sup>.

Na conferência de Mato Grosso do Sul não foi possível identificar um posicionamento claro em relação a atual política de saúde indígena. Nas conferências realizadas em Cuiabá, São Vicente e Florianópolis, por sua vez, pode-se observar situações ambíguas em relação à política de saúde indígena, ora pendendo para a concordância com o modelo atual, ora para a descentralização, quando têm destaque a necessidade de coordenação intra e intergovernamental.

Na conferência de Mato Grosso, ao mesmo tempo em que se reivindica que a saúde indígena permaneça na responsabilidade do Governo Federal<sup>115</sup>, aparece o pleito para que se estabeleça objetivamente as responsabilidades entre os três gestores da saúde (Governo Federal, Estados e Municípios)<sup>116</sup>.

Na conferência dos povos de São Paulo e Rio de Janeiro, por sua vez, demanda-se a criação de ação conjunta entre FUNAI e FUNASA, para que seja desenvolvido um atendimento amplo com relação à saúde indígena<sup>117</sup>. Ao mesmo tempo, solicita-se a criação de programas e ações coordenadas e integradas aos órgãos federais, estaduais, municipais e agências

---

<sup>113</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Amazonas e Roraima, Atenção à Saúde Indígena, no. 1

<sup>114</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Amazonas e Roraima, Atenção à Saúde Indígena, no. 2

<sup>115</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Mato Grosso, Políticas de Saúde Indígena, no. 3

<sup>116</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Mato Grosso, Políticas de Saúde Indígena, no. 2

<sup>117</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas de São Paulo e Rio de Janeiro, Direito à Saúde, no. 3

conveniadas<sup>118</sup>. Nesta conferência apareceu ainda a demanda pela criação de dispositivos legais para promover a cobrança com relação à saúde indígena<sup>119</sup>.

Na conferência realizada em Florianópolis também se observa a concordância com o atual modelo de saúde indígena<sup>120</sup>. Percebe-se, entretanto, uma falta de entendimento da atual política quando da reivindicação da garantia *de maior presença da FUNASA nas áreas indígenas*<sup>121</sup>, uma vez que a Funasa, como foi dito anteriormente, não implementa as ações de saúde nas terras indígenas, mas as terceiriza por meio de convênios. Entretanto, ao mesmo tempo em que é assinalada a preferência para a terceirização do atendimento à saúde indígena, aparece também a necessidade de coordenação intra e intergovernamental na proposta de *realização urgente de uma conferência dos povos indígenas da região Sul, que envolva a participação da FUNAI, da FUNASA, do Ministério Público e das secretarias estaduais e municipais de saúde*<sup>122</sup>.

Faz-se necessário ainda discutir a participação das organizações indígenas na provisão dos serviços de saúde, questão que emergem em cinco dos documentos analisados. Em três das conferências (Belém, Pirenópolis e Cuiabá) aparece a demanda para que os indígenas sejam capacitados em técnicas de administração e contabilidade de modo que possam gerir os recursos públicos de saúde<sup>123</sup>.

A I Conferência Regional dos Povos Indígenas do Amazonas e Roraima traz uma preocupação referente aos atuais convênios entre a Funasa e as organizações indígenas. Coloca-se como reivindicação a necessidade de melhora dos processos administrativos referentes aos mesmos, de modo a evitar os atrasos no repasse de verbas e renovação de convênios<sup>124</sup>, situação que têm ocorrido com bastante freqüência nesses estados.

<sup>118</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas de São Paulo e Rio de Janeiro, Direito à Saúde, no. 4

<sup>119</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas de São Paulo e Rio de Janeiro, Direito à Saúde, no. 15

<sup>120</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas da Região Sul, Saúde, no. 1

<sup>121</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas da Região Sul, Saúde, no. 5

<sup>122</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas da Região Sul, Saúde, no. 20

<sup>123</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Mato Grosso, Políticas de Saúde Indígena, no. 28, I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Pará, Maranhão e Amapá, Saúde Indígena, no. 26 e I Conf. Reg. dos Povos Indígenas de Goiás, Tocantins e parte de Mato Grosso, Direito à Saúde, no. 9

<sup>124</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Amazonas e Roraima, Atenção à Saúde Indígena, no. 14

Na conferência regional dos povos indígenas de Rondônia, Acre, sul do Amazonas e noroeste do Mato Grosso, por sua vez, aparece a sugestão para que as organizações indígenas recebam recursos para implementarem práticas tradicionais de saúde<sup>125</sup>.

### *Espaços de participação*

Em todos os documentos finais das conferências regionais dos povos indígenas aparecem reivindicações para a criação, ampliação e/ou efetivação de espaços de participação das populações indígenas na administração pública. A participação das populações indígenas em canais públicos de deliberação e controle aparece, sobretudo, ligada as políticas de saúde e educação indígena, razão pela qual optou-se por focalizar essas duas políticas na análise. A participação na política de demarcação de terras indígenas também é um tema que aparece com força nas conferências e, por este motivo, também será analisado.

Com relação à política de saúde, apesar da legislação prever uma série de mecanismos de participação dos povos indígenas na formulação e gestão dessa política, como a representação no Conselho Nacional de Saúde e também nos conselhos distritais ou locais de saúde, verifica-se que em diversos Distritos Sanitários Especiais Indígenas essas instâncias de participação não funcionam (CRAVEIRO, 2004), o que fica evidente no trecho da I Conferência Regional dos Povos Indígenas do Nordeste e Leste, que faz referência ao controle social das ações da Funasa:

*“A reivindicação dos conselheiros nunca é respeitada, pois nunca executa as ações de saúde”.*

**I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Nordeste e Leste, Saúde, no. 14**

Nesse sentido, as demandas formuladas durante as conferências regionais dos povos indígenas, em relação aos espaços de participação para os povos indígenas já previstos na legislação, vão desde a implementação de conselhos locais<sup>126</sup>, passando pela reivindicação *que os*

<sup>125</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas de Rondônia, Acre, sul do Amazonas e noroeste do Mato Grosso, Saúde Indígena, no. 7

<sup>126</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Mato Grosso do Sul, Política de Saúde Indígena, sem no.

*conselhos de saúde indígena funcionem de fato*<sup>127</sup>, até a demanda pelo fortalecimento e reformulação dos conselhos existentes<sup>128</sup>.

É interessante notar que em algumas localidades ainda não está claro para as lideranças indígenas qual é o papel do conselheiro de saúde<sup>129</sup> e também emerge a solicitação para a capacitação desses atores<sup>130</sup>. Ocorre também a reivindicação para o financiamento das atividades dos conselheiros de saúde<sup>131</sup>.

Com relação aos espaços de participação de saúde institucionalizados nas esferas subnacionais, as lideranças indígenas de Goiás, Tocantins e parte de Mato Grosso demandam a participação de indígenas nos conselhos estaduais e municipais de saúde<sup>132</sup> e, no documento final do encontro de Manaus, é pleiteada a ampliação de vagas nos conselhos de saúde não apenas nos estados e municípios, mas também na esfera federal<sup>133</sup>.

No campo da educação, a legislação atual também prevê uma série de espaços de participação para os indígenas, como no Conselho Nacional de Educação, no Comitê Nacional de Educação Escolar Indígena e nos conselhos de educação em nível subnacional, nos quais, entretanto, ainda são observados diversos limites à participação dessas populações (CRAVEIRO, 2004).

No que se refere aos espaços de participação em funcionamento na esfera federal, em três das conferências (Manaus, Porto Velho e São Vicente), é reivindicada a ampliação da

---

<sup>127</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Mato Grosso, Política de Saúde Indígena, no. 58

<sup>128</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas da Região Sul, Saúde, no. 13

<sup>129</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Mato Grosso do Sul, Política de Saúde Indígena, sem no.

<sup>130</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Mato Grosso, Política de Saúde Indígena, no. 59 e I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Pará, Maranhão e Amapá, Saúde Indígena, no. 27

<sup>131</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Amazonas e Roraima, Atenção à Saúde Indígena, no. 6 e I Conf. Reg. dos Povos Indígenas de Rondônia, Acre, sul do Amazonas e noroeste do Mato Grosso, Saúde Indígena, no. 22

<sup>132</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas de Goiás, Tocantins e parte de Mato Grosso, Direito à Saúde, no. 37

<sup>133</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Amazonas e Roraima, Atenção à Saúde Indígena, no. 3

participação dos povos indígenas no Conselho Nacional de Educação<sup>134</sup> e a criação de um Conselho Nacional de Ensino Superior dos Povos Indígenas<sup>135</sup>.

Com relação às esferas subnacionais, aparecem reivindicações para a garantia da participação indígena tanto nos espaços de participação já existentes<sup>136</sup> - como nos conselhos municipais e estaduais de educação e conselhos do Fundef e da merenda escolar<sup>137</sup> - como também emerge o pleito para a criação de conselhos de educação indígena (ou conselhos indígenas de educação) nos níveis dos estados e dos municípios<sup>138</sup>. Ocorre também a reivindicação para a criação de um Conselho Indígena Regional<sup>139</sup>.

Ainda com referência aos conselhos das esferas subnacionais, assim como no caso da saúde, as lideranças indígenas demandam a capacitação dos conselheiros para o exercício de suas atividades<sup>140</sup>. Em algumas localidades, as lideranças indígenas apresentam a reivindicação para a realização de conferências de educação escolar dos povos indígenas em diversos níveis<sup>141</sup>.

O controle da aplicação dos recursos destinados a educação indígena ainda é difícil, mesmo em municípios onde a população indígena é maioria e que tem se observado uma ampliação do diálogo com a prefeitura, como no caso de São Gabriel da Cachoeira, no Amazonas. Segundo Irineu Baniwa os recursos do Fundef ainda não são investidos nas escolas indígenas e os recursos destinados à merenda escolar são repassados na forma de merenda já comprada, numa quantidade insuficiente para atender as escolas do Alto Rio Negro.

---

<sup>134</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Amazonas e Roraima, Educação, no. 14, I Conf. Reg. dos Povos Indígenas de Rondônia, Acre, sul do Amazonas e noroeste do Mato Grosso, Educação Escolar Indígena, no. 27 e I Conf. Reg. dos Povos Indígenas de São Paulo e Rio de Janeiro, Cultura e Educação Escolar Indígena, no. 25

<sup>135</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Amazonas e Roraima, Educação, no. 13

<sup>136</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Pará, Maranhão e Amapá, Educação Escolar Indígena, no. 10, I Conf. Reg. dos Povos Indígenas de Rondônia, Acre, sul do Amazonas e noroeste do Mato Grosso, Educação Escolar Indígena, no. 26, I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Mato Grosso, Educação Escolar Indígena, no. 49

<sup>137</sup> Provavelmente se refere aos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs), colegiado deliberativo cujo objetivo principal é fiscalizar a aplicação dos recursos transferidos a estados e municípios pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

<sup>138</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas de São Paulo e Rio de Janeiro, Cultura e Educação Escolar Indígena, no. 23 e 24 e I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Mato Grosso, Educação Escolar Indígena, no. 48

<sup>139</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas de Goiás, Tocantins e parte de Mato Grosso, Educação Escolar Indígena, no.2

<sup>140</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas de Goiás, Tocantins e parte de Mato Grosso, Educação Escolar Indígena, no.44 e I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Pará, Maranhão e Amapá, Educação Escolar Indígena, nos. 15 e 36

<sup>141</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Amazonas e Roraima, Educação, no. 15 e I Conf. Reg. dos Povos Indígenas de Goiás, Tocantins e parte de Mato Grosso, Educação Escolar Indígena, no.23



É interessante notar que em alguns dos documentos<sup>142</sup> aparece a demanda para que se criem ou efetivem mecanismos de participação das comunidades na gestão dos recursos das escolas. Isso seria possível, por exemplo, com a participação das escolas indígenas em programas federais, como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)<sup>143</sup>, mas as conferências não fazem referência a mecanismos para tal.

A participação nos processos de demarcação das terras indígenas é um tema que emerge em todas as conferências analisadas, exceto no encontro de Pirenópolis. Há conferências em que aparece a demanda por participação, sem a explicitação dos mecanismos para tal, como no encontro de Porto Velho:

*Garantir a participação dos povos indígenas em todo o processo demarcatório*  
**I Conf. Reg. dos Povos Indígenas de Rondônia, Acre, sul do Amazonas e noroeste do Mato Grosso,**  
**Questão Fundiária, no. 6**

Na maior parte dos casos, entretanto, essa reivindicação vem acompanhada por propostas de criação de espaços de participação para os povos indígenas na política de demarcação, como por exemplo: de grupos de trabalho com participação indígena<sup>144</sup>; de conselhos locais de política indígena<sup>145</sup>; de conselhos estaduais indígenas para fiscalizar as questões fundiárias indígenas<sup>146</sup>; de conselhos regionais indígenas (com a função de formular políticas públicas e informar e orientar as comunidades)<sup>147</sup> e, por fim, do Conselho Nacional de Política Fundiária, no qual haveria a participação de representantes indígenas<sup>148</sup>.

---

<sup>142</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Mato Grosso, Educação Escolar Indígena, no. 46 e 51 e I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Mato Grosso do Sul, Educação, sem no.

<sup>143</sup> Este programa do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) tem por objetivo a transferência direta de recursos às escolas públicas de Ensino Fundamental e também a organizações não-governamentais que gerenciam escolas de educação especial. A verba é destinada a pequenos investimentos, como manutenção, reformas, capacitação de recursos humanos, implantação de atividades pedagógicas e aquisição de materiais. O repasse de recursos é feito diretamente as escolas com mais de 50 alunos e de forma indireta para aquelas com mais de 20 alunos e menos que 50 (nesse caso, a transferência é feita para as secretarias estaduais ou municipais de educação, que devem repassar o dinheiro).

<sup>144</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Mato Grosso, Terra / Regularização Fundiária, no. 39

<sup>145</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Amazonas e Roraima, Questão Fundiária, no. 2

<sup>146</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Mato Grosso do Sul, Terra e Regularização Fundiária, sem no.

<sup>147</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas da Região Sul, Questão Fundiária, no. 11

<sup>148</sup> I Conf. Reg. dos Povos Indígenas do Mato Grosso, Terra / Regularização Fundiária, no. 41

## Considerações

Apesar dos avanços nas últimas décadas, em muitas localidades do país as populações indígenas não têm seus direitos assegurados, o que leva às lideranças indígenas a embates para a garantia desses direitos, não somente com o governo federal, mas também com os entes subnacionais, que nos últimos anos receberam atribuições para a provisão de políticas públicas em terras indígenas e áreas urbanas.

Foi possível perceber durante este estudo que o desenho do sistema federativo no Brasil nunca contemplou as heterogeneidades indígenas em seu arcabouço institucional. Como esta é uma questão complexa e multifacetada, não é possível reduzi-la a explicações simplistas e mecanicistas. Entretanto, parece-nos que alguns fatores contribuíram para essa situação. Em primeiro lugar, os dados históricos demonstram que desde a implementação do sistema federalista no Brasil as populações indígenas nunca tiveram suas terras incluídas no seu desenho institucional, como discutimos nos capítulos anteriores. As determinações oficiais relativas às populações indígenas nas Constituições e seus desdobramentos em leis nunca foram suficientes para garantir o efetivo exercício dos direitos por estas populações. Por outro lado, apesar de todos os avanços no movimento indígena, a discussão acerca da inclusão da diversidade étnica no federalismo brasileiro ainda se observa de maneira parcial na literatura, nos documentos oficiais e nos documentos e entrevistas analisadas nessa pesquisa.

A partir da análise dos documentos e das entrevistas fica evidente que para os povos indígenas a autonomia sobre suas terras está intimamente associada com a posse coletiva destas. Nesta perspectiva, as reivindicações de autonomia estão centradas em questões polêmicas como a exploração dos recursos minerais do subsolo ou também na criação de canais oficiais de participação, como o Ministério dos Povos Indígenas e o Parlamento Indígena, bem como a provisão de serviços diferenciados.

A análise das conferências também traz a necessidade de aprofundar a discussão sobre a atual política de demarcação de terras indígenas, não apenas em relação à sua sistemática, mas também no que se refere à necessidade de ampliação de terras indígenas no país, à

participação indígena nesse processo, às metas temporais para a conclusão do processo de demarcação de terras e aos recursos destinados a este fim.

A discussão da política de saúde e educação escolar indígena e dos mecanismos criados na década de 1990 para a sua implementação – a terceirização e a descentralização, respectivamente – levaram a criação de uma complexa jurisdição para os territórios indígenas, com a atuação de estados e municípios, além de organizações privadas, mesmo que a competência para assegurar os direitos indígenas permaneça da União.

Em relação à política de saúde indígena, fica explícito que apesar de todos os esforços realizados a partir do final dos anos oitenta no sentido de prestar uma atenção diferenciada, ou seja, respeitando a diversidade cultural, estas políticas em geral não cumprem o seu papel. Em diversas conferências aparecem reivindicações de inclusão da medicina tradicional no sistema oficial de saúde, além de uma constante solicitação para a ampliação dos serviços médicos mais distantes dos centros urbanos e também para aqueles que vivem nas cidades. Além disso, parece haver consenso que a terceirização de serviços realizada pela Funasa não tem apresentado os resultados esperados na prática. Uma das principais demandas presentes na maioria dos discursos é que o governo federal seja responsável pela execução direta das ações de atenção à saúde indígena. Em relação ao financiamento, percebe-se a inexistência de receitas vinculadas para assegurar a execução dos serviços de atenção à saúde indígena, diferentemente do que ocorre para a população não-indígena.

No campo da educação escolar indígena são notáveis os avanços na implementação de experiências de educação bilíngüe, a produção de livros didáticos, a formação específica de professores indígenas e mais recentemente a possibilidade de acesso para alguns índios a cursos de graduação e pós-graduação. Contudo, há muitas dificuldades em relação a administração, financiamento e avaliação da política voltada ao ensino fundamental em terras indígenas. Apesar do sistema de financiamento nacional do ensino fundamental, estruturado a partir do Fundef, passar a incluir a educação indígena, fica evidente nas discussões analisadas que esta política não tem se concretizado no cotidiano das comunidades indígenas. Daí a reivindicação para a centralização da execução da política de educação no governo federal. Desse modo, parece-nos

que a estratégia de descentralização da política de educação escolar indígena não foi pensada considerando as dificuldades que ocorrem em muitas regiões no relacionamento entre os governos subnacionais e as comunidades indígenas. Além disso, parece que as especificidades culturais não foram incluídas na formulação dos mecanismos de participação e controle social, que ainda estão distantes da maioria das comunidades indígenas. Esta não é uma questão simples já que existem demandas para a participação ao mesmo tempo em que há o desejo para a manutenção da tutela.

Teoricamente, os arranjos federais e os processos de descentralização em geral são considerados com um grande potencial para incluir diversidades, especialmente as étnicas. As análises presentes nesta pesquisa mostram que no Brasil é preciso ainda aprofundar essa discussão, uma vez que os resultados dos modelos de políticas públicas instituídos ainda não são suficientes para o reconhecimento e o respeito às diversidades étnicas. Nesse sentido é preciso que o Estado brasileiro, em seus diferentes arranjos, amplie e aprofunde os canais de diálogo com as populações indígenas – que, ao contrário de vítimas, são protagonistas de sua própria história (Cunha, 1992: 18).

Esse estudo buscou trazer algumas contribuições da administração pública para a ampliação da reflexão acerca da necessidade da inclusão da diversidade étnica nas políticas públicas e nos arranjos federativos brasileiros. Entretanto, como se trata de um tema complexo, esta é uma discussão que certamente não se encerrará aqui. Há muitos desafios a serem enfrentados, tanto para o movimento indígena, quanto para a sociedade civil e os poderes públicos já que, por princípio, somos todos responsáveis pela construção de um Brasil, em sua diversidade, mais equitativo e ético.

## Referências bibliográficas

- I Conferência Regional de Rondônia, Acre, sul do Amazonas e noroeste do Mato Grosso, 2005, Porto Velho. Documento Final. Brasília: Funai, 2005. Disponível em: <[www.funai.gov.br](http://www.funai.gov.br)>. Acesso em: 05 jan. 2006.
- I Conferência Regional dos Povos Indígenas da Região Sul, 2005, Florianópolis. Documento Final. Brasília: Funai, 2005. Disponível em: <[www.funai.gov.br](http://www.funai.gov.br)>. Acesso em: 05 jan. 2006.
- I Conferência Regional dos Povos Indígenas de Goiás, Tocantins e parte de Mato Grosso, 2005, Pirenópolis. Documento Final. Brasília: Funai, 2005. Disponível em: <[www.funai.gov.br](http://www.funai.gov.br)>. Acesso em: 05 jan. 2006.
- I Conferência Regional dos Povos Indígenas de Mato Grosso, 2005, Cuiabá. Documento Final. Brasília: Funai, 2005. Disponível em: <[www.funai.gov.br](http://www.funai.gov.br)>. Acesso em: 05 jan. 2006.
- I Conferência Regional dos Povos Indígenas de São Paulo e Rio de Janeiro, 2005, São Vicente. Documento Final. Brasília: Funai, 2005. Disponível em: <[www.funai.gov.br](http://www.funai.gov.br)>. Acesso em: 05 jan. 2006.
- I Conferência Regional dos Povos Indígenas do Amazonas e Roraima, 2005, Manaus. Documento Final. Brasília: Funai, 2005. Disponível em: <[www.funai.gov.br](http://www.funai.gov.br)>. Acesso em: 05 jan. 2006.
- I Conferência Regional dos Povos Indígenas do Mato Grosso do Sul, 2005, Dourados. Documento Final. Brasília: Funai, 2005.
- I Conferência Regional dos Povos Indígenas do Nordeste e Leste, 2004, Maceió. Documento Final. Brasília: Funai, 2005. Disponível em: <[www.funai.gov.br](http://www.funai.gov.br)>. Acesso em: 05 jan. 2006.
- I Conferência Regional dos Povos Indígenas do Pará, Maranhão e Amapá, 2005, Belém. Documento Final. Brasília: Funai, 2005. Disponível em: <[www.funai.gov.br](http://www.funai.gov.br)>. Acesso em: 05 jan. 2006.
- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 24, jun. 2005.
- ABRUCIO, F. L. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. São Paulo, 2004 (texto digitado).
- ABRUCIO, F. L. e COSTA, V. M. F. Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. Série Pesquisas no. 12. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998.
- ABRUCIO, F. L. Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec/USP, 1998
- ABRUCIO, F. L. Os Laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental. São Paulo: USP-FFLCH, 2000. (Tese de Doutorado).

ALBERT, B. Associações Indígenas e Desenvolvimento Sustentável na Amazônia Brasileira. In: RICARDO, C. A (ed.). Povos Indígenas do Brasil, 1996-2000. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2000.

ANDRADA E SILVA, José Bonifácio. Apontamentos para a Civilização dos Índios Bárbaros do Reino do Brasil. Lisboa: Agência Geral do Ultramar, 1963.

ARAÚJO, A. V. Terras indígenas no Brasil: retrospectivas, avanços e desafios do processo de reconhecimento. In: RICARDO, F. Terras Indígenas & Unidades de Conservação da natureza : o desafio das sobreposições. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

ARRETCHE, M. Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização. São Paulo: FAPESP/Revan, 2000.

ATHIAS, R. e MACHADO, M. A saúde indígena no processo de implantação dos Distritos Sanitários: temas críticos e propostas para um diálogo interdisciplinar. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 17(2):425-431, mar-abr, 2001.

ATHIAS, R. Temas, problemas e perspectivas em etnodesenvolvimento: uma leitura a partir dos projetos apoiados pela OXFAM (1972-1992). In: SOUZA LIMA, A. C. de & BARROSO-HOFFMANN, M. (orgs.). Etnodesenvolvimento e políticas públicas: bases para uma nova política indigenista. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/Laced, 2002.

AZEVEDO, M. Censos Demográficos e “os Índios”: Dificuldades para Reconhecer e Contar. In: RICARDO, C. A (ed.). Povos Indígenas do Brasil, 1996-2000. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2000.

BARBOZA, H. B., BRESLER, R., CRAVEIRO, S. e OLIVEIRA, F. M. Innovative Stories: Indigenous experiences in Brazil, Chile and México. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2003.

BARROSO-HOFFMANN, M., IGLESIAS, M. P., GARNELO, L., OLIVEIRA, J. P., SOUZA LIMA A. C. A administração pública e os povos indígenas. In: FALEIROS, V. de P., NUNES, S. P. (et al). A era FHC e o governo Lula: transição? Brasília: INESC, 2004. Disponível em: <www.inesc.org.br>. Acesso em: 05 jan. 2006.

BRESLER, R. e OLIVEIRA, F. M.. Projeto Arte Baniwa. In: BARBOZA, H. B.; SPINK, P. (Orgs.). 20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania - Ciclo de Premiação 2001. São Paulo, 2002. Disponível em: <http://inovando.fgvsp.br >. Acesso em: 05 jan. 2006.

BURGESS, M. Federalism and Federation: A Reappraisal. In: Burgess and Gagnon (eds.). Comparative Federalism and Federation. Toronto: University of Toronto Press, 1993.

CARDOSO DE OLIVEIRA, R. A Crise do Indigenismo. Campinas: Editora da Unicamp, 1988.

CARDOSO DE OLIVEIRA, R. Ação Indigenista, Etnicidade e o Diálogo Interétnico. Conferência apresentada no Encontro Anual da SBPC/Brasília, 2000.

CARVALHO, G. O. The politics of indigenous land rights in Brazil. Bulletin of Latin American Research 19. Elsevier Science Ltd., 2000.

CLASTRES, P. A Sociedade contra o Estado: pesquisas de antropologia política. Trad.: Theo Santiago. Rio de Janeiro: F. Alves, 1979.

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO – Deputado Renato Simões. Vamos ouvir a voz dos que não têm vez. São Paulo: Gráfica Alesp, 2002.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO/SP. Questão da Emancipação, São Paulo, Global, 1979.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI). Site institucional. Disponível em: <[www.cimi.org.br](http://www.cimi.org.br)>. Acesso em: 05 jan. 2006.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988. Disponível: <<http://www.presidencia.gov.br/CCIVIL/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>>. Acesso em: 05 jan. 2006.

CRAVEIRO, S. e OLIVEIRA, F. M. Relatório do Intercâmbio de Iniciativas Indígenas – Novo México. São Paulo: s. ed, 2004.

CRAVEIRO, S. Educação escolar e saúde indígena: uma análise comparativa das políticas nos níveis federal e local. São Paulo: EAESP-FGV, 2004. (Dissertação de Mestrado).

CUNHA, M. C. da, (org). Historia dos índios no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras/Fapesp/SMC, 1992.

CUNHA, M. C. da. Os Direitos dos Índios: ensaios e documentos. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1987.

CUNHA, M. C. da. Os índios na nova Constituição brasileira. São Paulo: s.ed., 1988.

DALLARI, D. de A. Justiça para o Índio. Folha de São Paulo, Cad, 1o. p. 3, 23/4/1983a.

DALLARI, D. de A. Índios, cidadania e direitos. In: VIDAL, Lux (Coord.). O Índio e a Cidadania. São Paulo: Comissão Pró-Índio-SP/Brasiliense, 1983b.

DALLARI, D. de A. O Estado Federal. São Paulo: Ática, 1986.

DALLARI, D. de A. Reconhecimento e proteção dos direitos dos índios. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília: nº111, jul/set., 1991.

DREYER, D. A realidade da educação indígena – entrevista com Kleber Gesteira. Portal Aprende Brasil, s/d. Disponível em <[www.aprendebrasil.com.br/entrevistas/entrevista0110.asp](http://www.aprendebrasil.com.br/entrevistas/entrevista0110.asp)>. Acesso em: 05 jan. 2006.

ELAZAR. D. Exploring Federalism. The University of Alabama Press: Alabama, 1987.

FARAH, M. F. S. Avaliação do Programa Gestão Pública e Cidadania. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2004.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. Revista de Administração Pública, 119-144, jan/fev., 2001.

FINOTTI, I. “Ainda falta terra para índios”. Entrevista com Marta Azevedo. O Estado de São Paulo – Aliás, 15/01/2006.

FLEINER, T., Kälin, W. (et all). Federalism, Decentralisation and Conflict Management in Multicultural Societies. Ottawa: Forum of Federations, s/d. Disponível em: <[www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)>. Acesso em: 20 ago. 2005.

FLETCHER, C. Does federalism safeguard indigenous rights? Background paper. Mont-Tremblant: International Conference on Federalism, 1999. Disponível em: <[www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)>. Acesso em: 20 ago. 2005.

FORUM OF FEDERATIONS. Federal options and other means of accommodating diversity. Ottawa: Forum of Federations, s/d. Disponível em: <[www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)>. Acesso em: 20 ago. 2005.

FORUM OF FEDERATIONS. Site institucional. Disponível em: <[www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)>. Acesso em: 20 ago. 2005.

FRANCHETTO, B. O que se sabe sobre as línguas indígenas no Brasil. In: Ricardo, C. A (ed.). Povos Indígenas do Brasil, 1996-2000. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2000.

FREY, K. Descentralização e poder local em Alex de Tocqueville. Revista de Sociologia e Política. N.15, nov. 2000.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO, Portaria Funai nº 1092, de 20 de setembro de 2005. Regimento Interno das Conferências Regionais dos Povos Indígenas. Brasília, 20 de setembro de 2005. Disponível em: <[www.funai.gov.br](http://www.funai.gov.br)>. Acesso em: 05 jan. 2006.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO, Site institucional. Disponível em: <[www.funai.gov.br](http://www.funai.gov.br)>. Acesso em: 05 jan. 2006.

GARFIELD, S. As raízes de uma planta que hoje é o Brasil: os índios e o Estado-Nação na era Vargas. Rev. Bras. Hist., 2000, vol.20, no.39, p.13-36.

GARNELO, L. E SAMPAIO, S. Organizações indígenas e distritalização sanitária: os riscos de “fazer ver” e “fazer crer” nas políticas de saúde. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 21(4):1217-1223, jul-ago, 2005.

HAWKES, David C. "Indigenous Peoples: Self-Government and Intergovernmental relations." International Social Science Journal 53:1. Março, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Tendências demográficas: uma análise dos indígenas com base nos resultados da amostra dos Censos Demográficos 1991 e 2000. Comunicação Social, 2005. Disponível em:

<[www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_imprensa.php?id\\_noticia=506](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_imprensa.php?id_noticia=506)>.

Acesso em: 05 jan. 2006.



INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (Inesc). Orçamento & Política Socioambiental. Ano II, no. 6, junho de 2003. Disponível em: <[www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br)>. Acesso em: 05 jan. 2006.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (Inesc). Orçamento & Política Socioambiental. Ano IV, no. 12, abril de 2005 (2005 a). Disponível em: <[www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br)>. Acesso em: 05 jan. 2006.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (Inesc). Orçamento & Política Socioambiental. Ano IV, no. 15, novembro de 2005 (2005 b). Disponível em: <[www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br)>. Acesso em: 05 jan. 2006.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA), Site Povos Indígenas do Brasil. Disponível em: <[www.isa.org.br](http://www.isa.org.br)>. Acesso em: 10 jan. 2006.

KRENAK, A. Uma maneira afirmativa de inclusão: povos indígenas nos ciclos de premiação do Programa Gestão Pública e Cidadania”. In: BARBOZA, H. B. e CRAVEIRO, S. (orgs.). Na trilha da cidadania: Iniciativas para a promoção dos direitos das comunidades indígenas. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2004. Disponível em: <<http://inovando.fgvsp.br>>. Acesso em: 10 jan. 2006.

LADEIRA, M. I. As Demarcações Guarani, a Caminho da Terra Sem Mal. In: RICARDO, C. A. Povos Indígenas do Brasil, 1996-2000. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2000.

LIJPHART, A. Patterns of Democracy, Yale University Press, 1999.

LITTLE, P. E. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. Série Antropologia Nrº 322, Brasília: Departamento de Antropologia UnB, 2002.

LÜDKE, M. e ANDRÉ, M. E. D. A. Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MAEDER, E. J. A. De las Misiones del Paraguay a los Estados Nacionales. Configuración y disolución de una región histórica: 1610-1810. In: Gadelha, R. M. A. F. (ed). Missões Guarani: Impacto na sociedade contemporânea. São Paulo: EDUC, 1999.

MAGALHÃES, Edgard Dias. O Estado e a saúde indígena: a experiência do Distrito Sanitário Yanomami. Universidade de Brasília. Brasília, 2001. (Dissertação de Mestrado).

MARÉS, C. F de S. F.. O Renascer dos Povos Indígenas para o Direito. Curitiba: Juruá, 1998.

MATOS, M. H. O. O processo de criação e consolidação do movimento Pan-Indígena no Brasil (1970-1980). Brasília: UnB, 1997. (Dissertação de Mestrado).

MCGARRY, J. Asymmetrical Federalism and Plurinational State. Working draft paper. Brussels: 3rd International conference on Federalism, 2005.

MCGARRY, J. Federal political systems and the accommodation of national minorities. In: Griffiths, A. L. (ed.), Handbook of federal countries. Montreal: McGill-Queen’s University Press, 2002.

- MELO, M. Crise federativa, guerra fiscal e hobessianismo municipal: efeitos perversos da descentralização? *Revista São Paulo em Perspectiva*, v.10, n.3, 1996.
- MENDES JUNIOR, J. Os Indígenas do Brasil: Seus direitos individuais e políticos. Edição fac-similar em 1988. São Paulo: Typ. Hennies Irmãos, 1912.
- MENEZES, J. B. de. Posse indígena na constituição federal de 1988. Fortaleza: UFCE, 1995. (Dissertação de Mestrado).
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Site institucional. Disponível em: <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)>. Acesso em: 20 dez. 2005.
- NEVES, L. J. de O. Olhos mágicos do Sul (do Sul): iniciativas contra-hegemônicas na luta dos povos indígenas no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *Reconhecer para Libertar. Os Caminhos do Cosmopolitismo Multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- NUNES, E. Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n.3, 1996.
- OLIVEIRA, J. P. e IGLESIAS M. M. P. Investigação sobre território (Brasil/Amazonia): direitos e cidadania na reconstrução dos territórios indígenas no Brasil. In: *Pueblos Indígenas de América Latina: Retos para el nuevo milenio*. [S.l.]: Ford Foundation e Oxfam América, 2002. CD-ROM.
- OLIVEIRA, J. P. Uma etnologia dos “índios misturados”? Situação colonial, territorialização e fluxos culturais. *Mana* 4 (1), 1998.
- PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA. Histórias de um Brasil que Funciona: Governos locais ajudando a construir um Brasil mais justo. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2005.
- RAMOS, A. R. “Os direitos do Índio no Brasil. Na encruzilhada da Cidadania”. Série Antropologia Nº 116, Brasília: Departamento de Antropologia UnB, 1991.
- RAMOS, A. R. “O pluralismo brasileiro na berlinda”. Série Antropologia Nº 353, Brasília: Departamento de Antropologia UnB, 2004.
- RAMOS, A. R. *Sociedades Indígenas*. São Paulo: Ática, 1986.
- RELATORIA NACIONAL PARA O DIREITO À EDUCAÇÃO. Educação Escolar Indígena – Amazonas, 2004. Disponível em: <<http://www.acaoeducativa.org.br/downloads/eeia.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2006.
- RIBEIRO, D. *Os índios e a civilização*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1967.
- RICARDO, C. A. (ed.). *Povos Indígenas do Brasil, 1996-2000*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2000.
- RICARDO, C. A. Notas sobre economia indígena e mercado no Brasil. In: *Pueblos Indígenas de América Latina: Retos para el nuevo milenio*. [S.l.]: Ford Foundation e Oxfam América, 2002. CD-ROM.

- SABATIER, P. A. Policy change and learning: an advocacy coalition approach. Boulder: Westview, 1993.
- SANTILLI, M. Natureza e situação da demarcação das terras indígenas no Brasil. In: KASBURG, C. e GRAMKOW, M. M. (org.) Demarcando Terras Indígenas: Experiências e Desafios de um projeto de parceria. Brasília: FUNAI, PPTAL, GTZ, 1999.
- SANTILLI, M. Notas sobre a política indigenista brasileira na virada do século. In: Pueblos Indígenas de América Latina: Retos para el nuevo milenio. [S.l.]: Ford Foundation e Oxfam América, 2002. CD-ROM.
- SCHALLENBERGER, E. Missões no Guairá: espaço e territorialidade. In: GADELHA, R. M. A. F. (ed). Missões Guarani: Impacto na sociedade contemporânea. São Paulo: EDUC, 1999.
- SEGATO, R. L. Uma agenda de ações afirmativas para as mulheres indígenas do Brasil. Série Antropologia Nº 326, Brasília: Departamento de Antropologia UnB, 2003.
- SMITH, J. A. Semi-structured interviewing and qualitative analysis. In: SMITH, J. A.; HARRÉ, R. & LANGENHOVE, L. V. (orgs.). Rethinking methods in psychology. London: Sage Publications, 2001.
- SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005.
- SOUZA, C. e CARVALHO, I. M. M. reforma do Estado, descentralização e desigualdades. Lua Nova, 48, 1999.
- SOUZA, H. M. de. Reforma do Estado e políticas públicas de etnodesenvolvimento no Brasil na década de 90. Brasília: UnB, 2000. (Dissertação de Mestrado)
- SOUZA LIMA, A. C. de & BARROSO-HOFFMANN, M. (orgs.). Etnodesenvolvimento e políticas públicas: bases para uma nova política indigenista. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/Laced, 2002.
- SOUZA LIMA, Antônio Carlos de Souza. Um grande cerco de paz: poder tutelar e indianidade no Brasil. Rio de Janeiro: UFRJ-Museu Nacional, 1992. (Tese de Doutorado).
- SPINK, P. K. Análise de documentos de domínio público. In: Spink, M. J. (org.). Práticas discursivas e produção de sentido no cotidiano. São Paulo: Cortez, 1999.
- SPINK, P. K. Parcerias e alianças com organizações não-estatais. In.: Caccia-Bava, S., Paulics, V., Spink, P. K. (orgs.). Novos contornos da gestão local: conceitos em construção. São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002.
- SPINK, P. K. Pesquisa de campo em psicologia social: uma perspectiva pós-construcionista. Psicol. Soc. [online]. jul./dez. 2003, vol.15, no.2. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 30 nov. 2005.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)