

APRESENTAÇÃO

Para começo de conversa

Podemos entender a expressão políticas públicas como um conjunto de ações articuladas, de responsabilidade do Estado, que têm por objetivo o atendimento a necessidades, interesses ou direitos coletivos. Estão respaldadas por leis e normas jurídicas. Ganham existência em sucessivas etapas, dentre as quais podemos destacar as de formulação, planificação orçamentária, execução e monitoramento/ controle social. Políticas públicas envolvem, ou podem envolver, órgãos que compõem o Poder Executivo nos seus três níveis ou instâncias: federal, estadual e municipal. Assim, uma olhada geral sobre o assunto engloba os ministérios federais e as secretarias estaduais e municipais como os principais indutores de políticas públicas. Tanto na execução como na formulação dessas políticas, porém, a importância de outros atores não pode ser desconsiderada, e isto será observado ao longo do trabalho que começamos a apresentar.

Nosso foco de observação, aqui, incide sobre as políticas públicas direcionadas, específica e diferenciadamente, aos povos indígenas no Brasil. A ideia, porém, não é tanto fazer um mapeamento do que existe nessa área, repetindo iniciativas anteriores,¹ mas proporcionar uma espécie de “guia de pesquisa” para indígenas dispostos a fazer seus próprios mapeamentos. Imaginamos como leitores preferenciais deste volume os indígenas dados à investigação e, em especial, aqueles que hoje frequentam cursos de graduação e pós-graduação de diversas universidades brasileiras. O trabalho destina-se a eles. Foi feito com o propósito de auxiliá-los a enfrentar, por si sós, a tarefa de mapear e sistematizar informações sobre as políticas públicas criadas em resposta aos anseios e direitos de sua gente.

Em boa medida, essa tarefa pode ser realizada mediante um domínio razoável do poderoso instrumento de pesquisa em que se converteu a rede mundial de computadores, a chamada internet – único instrumento, aliás, de que nos servimos para elaborar este guia. O quadro das políticas públicas voltadas para os índios que pode ser montado por meio de um computador conectado à internet não se compara, evidentemente, com quadro semelhante que decorra, também, de nossas interações concretas nas aldeias, nas salas e nos corredores de Brasília,

¹ Ver, por exemplo, o relatório “Políticas públicas relacionadas aos povos indígenas no Brasil: processos e iniciativas em curso (situação até janeiro de 2005)”, divulgado em 2005 pelo PDPI (Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas)/ Ministério do Meio Ambiente/ Cooperação intergovernamental Brasil-Alemanha). Disponível em: <<http://www.ibcperu.org/doc/isis/7327.pdf>>. Acesso em 07/11/2011.

de nossas conversas cara a cara com pessoas-chave. De todo modo, a presente publicação deriva da aposta de que, uma vez estando conectados à internet, podemos fazer bons mapeamentos sobre políticas públicas (não só as voltadas para os povos indígenas, diga-se de passagem) sem sair de casa – esteja ela na cidade ou na aldeia.

Antes de apresentarmos mais detalhadamente o conteúdo do volume, introduzimos algumas ideias que compõem a base da nossa conversa.

Rede de relações institucionais

Do final da década de 1960 ao início da década de 1990, todas as ações do governo brasileiro voltadas para os povos indígenas concentravam-se na Fundação Nacional do Índio (Funai), ligada ao já extinto Ministério do Interior. A partir de 1990, essa situação foi mudando. Primeiro, a Funai passou a estar subordinada ao Ministério da Justiça. Depois, por força de quatro decretos presidenciais indicados no quadro abaixo, deixou de ser formalmente a única agência governamental para o atendimento das demandas sociais indígenas. As políticas públicas para povos indígenas, antes formuladas e executadas exclusivamente por ela, passaram a ser de responsabilidade, também, de outros ministérios e órgãos federais.

Decreto Data	Objeto do decreto
Nº 23 – 04/02/1991 (saúde)	Dispõe sobre as condições para a prestação de assistência à saúde das populações indígenas : Art. 5º A Fundação Serviços de Saúde Pública – FSESP , enquanto não for instituída a Fundação Nacional de Saúde, de que trata o artigo 11 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, encarregar-se-á da coordenação dos projetos, tanto na fase de elaboração, quanto na de execução. OBS. Em 16 de abril de 1991, o Decreto Presidencial nº 100 instituiu a Fundação Nacional de Saúde (FNS) , que incorporou a Fundação Serviços de Saúde Pública e, por seu turno, o atendimento à saúde das populações indígenas. A FNS, tempos depois, passou a ser chamada de Funasa.
Nº 24 – 04/02/1991 (meio ambiente)	Dispõe sobre as ações visando à proteção do meio ambiente em terras indígenas . Art. 4º A coordenação dos projetos mencionados no art 2º caberá à Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, e sua elaboração e execução serão realizadas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e pelo órgão federal de assistência ao índio.
Nº 25 – 04/02/1991 (autossustentação econômica)	Dispõe sobre programas e projetos para assegurar a autossustentação dos povos indígenas . Art. 5º Compete ao Ministério da Agricultura e Reforma Agrária , por intermédio da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), e ao Ministério da Justiça , por intermédio do órgão federal de assistência ao índio, a coordenação das ações decorrentes deste Decreto.
Nº 26 – 04/02/1991 (educação)	Dispõe sobre a Educação Indígena no Brasil . Art. 1º Fica atribuída ao Ministério da Educação a competência para coordenar as ações referentes à Educação Indígena, em todos os níveis e modalidades de ensino, ouvida a Funai.

As medidas legais apontadas acima produziram a situação atual em que o processo de formulação e execução das políticas públicas para os povos indígenas encontra-se, de maneira geral, disperso em diversos ministérios, fundações e secretarias subordinados *ao Poder Executivo Federal*. A Funai continua a ter um papel estratégico em boa parte das políticas públicas para os povos indígenas, mas com atribuições diferentes daquelas que possuía antes da década de 1990 e, muitas vezes, sobrepostas à ação de *outras instituições* de governo.

Nessa nova situação, a necessidade de coordenação entre as ações setoriais dos diferentes órgãos de governo envolvidos com a atenção aos direitos e às demandas dos índios passa a ser sentida por muita gente que vive, acompanha e estuda o assunto. Reais esforços nessa direção se observam: iniciativas informais de articulação entre esses vários setores, termos de cooperação entre dois ou mais deles, grupos de trabalho interministerial formalmente criados começam a proliferar, a conviver uns com os outros e a alimentar propostas de regramento institucionalizante dessa pluralidade de atores. Fala-se em estruturar o tratamento global das questões indígenas remetendo-as seja a um ou outro órgão superior já existente, seja à velha realidade de uma Funai de “mão forte” ou, então, a algo a ser criado precisamente para esta finalidade, como um Conselho, uma Secretaria ou mesmo um Ministério específico.

Depois do muito que se discutiu, que se fez, desfez e refez nesse sentido, um decreto presidencial criou, em 2006, a Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), cuja principal atribuição é preparar a criação de outra estrutura, com o mesmo foco de atuação que ela, mas que, instituída por lei, tenha caráter permanente: um Conselho Nacional de Política Indigenista. Sem ainda terem desembochado na estruturação do projetado Conselho,² os trabalhos da CNPI fazem parte, evidentemente, da temática abordada neste livro.

Na condução das políticas públicas para povos indígenas, o Poder Executivo Federal tem, por razões ligadas ao ordenamento jurídico brasileiro, um papel indutor e protagonista. Mesmo assim, essas políticas têm se organizado cada vez mais através de uma rede de relações institucionais. Isto significa que elas, em muitos casos, têm sido formuladas e executadas mediante parcerias e articulações entre órgãos do governo federal e seus *congêneres de governos estaduais e prefeituras municipais*, além de instituições da chamada “*sociedade civil organizada*” (ONGs e associações indígenas, no caso) e de agências *governamentais de cooperação internacional*, atuantes no suporte tanto técnico como financeiro.

² A CNPI já elaborou um projeto de lei referente à criação do Conselho. O projeto encontra-se em tramitação no Congresso Nacional desde 2009.

No complexo processo de tramitação político-administrativa que formata e realiza uma política pública, também se devem levar em conta as demais esferas que compõem a estrutura organizacional do Estado brasileiro – o Legislativo, o Judiciário e o Ministério Público – bem como certos agentes sociais que, assim como as associações indígenas e as ONGs de apoio, atuam na mediação com tais esferas: partidos políticos, organismos religiosos, associações científicas e instituições universitárias são alguns exemplos.

Diversidade de situações

O universo populacional indígena em nosso país é heterogêneo, fragmentado e multifacetado, características que geram profundas implicações no plano que nos interessa investigar.

Há no Brasil atual mais de 220 povos indígenas – dos muito pequenos, com menos de uma centena de pessoas, aos muito grandes, formados por 10, 20, até 30 mil integrantes; dos que falam preferencialmente a própria língua aos que se comunicam exclusivamente em português, passando também pelos que compartilham uma mesma língua indígena com outros povos. Trata-se de habitantes não apenas do conjunto de terras indígenas demarcadas pelo Estado brasileiro, mas também de espaços ainda não reconhecidos como de ocupação tradicional indígena.

A maioria mora em zonas rurais, mas a cada dia que passa intensifica-se a migração de parte de seus membros para as cidades, além de fenômenos típicos de urbanização poderem ser observados em algumas terras indígenas. Há os que vivem em situação de relativo “isolamento” sociolinguístico e territorial em relação aos “brancos”, nas vastidões das fronteiras amazônicas, e os que se encontram exatamente no polo oposto da relação de contato com a sociedade brasileira, os chamados “emergentes”. Uns se aglomeram em terras inviavelmente pequenas; outros habitam periferias e favelas de pequenas cidades ou grandes metrópoles; ainda outros dispõem de espaços adequados e suficientes para sua reprodução física e cultural, mas convivem com as mais diversas ameaças e pressões internas e externas: garimpeiros, caçadores, madeireiros, empresas mineradoras e energéticas, grandes empreendimentos de infraestrutura. Alguns grupos podem ser considerados mais privilegiados em termos de assistência (governamental ou não governamental) e outros, em contrapartida, apresentam-se em situações de muito maior abandono, vulnerabilidade e quase “invisibilidade” social.

O retrato da diversificação interna do Brasil indígena será sempre marcante, seja qual for a interface com as políticas públicas que selecionemos. Por exemplo, a escola: há os povos que a tomam como um lugar de valorização da cultura e da

identidade indígenas e outros que querem dela extrair, sobretudo, o necessário para lidar melhor com o mundo dos brancos (e, quem sabe, no futuro, usufruir dos benefícios da formação em nível superior). Os contextos reais e específicos, nos quais cada um dos povos indígenas está imerso, apontarão sempre para a diversidade e para a complexidade de situações, estejamos nós ocupados em observar as políticas públicas voltadas para regularização fundiária, atendimento à saúde, fiscalização e vigilância territorial, geração de renda, gestão ambiental, valorização do patrimônio cultural etc.

A discussão sobre a qualidade das políticas públicas para os povos indígenas e sobre os obstáculos em seus processos de formulação, execução e – não podemos nos esquecer – controle social dialoga sempre com o quadro complexo que acima se traçou. Trata-se de uma discussão que passa pela identificação dos interesses de diferentes grupos sociais e dos recursos de que cada um deles dispõe para direcionar determinada política, bem como sobre o quanto o modo como esta última está formulada mostra-se ou não adequado à realidade social sobre a qual ela incide.

O que vem pela frente

Além destas palavras de abertura, e outras de encerramento, o presente guia está organizado em duas partes. Na primeira, apresentamos um conjunto de conceitos-chave para a compreensão do campo das políticas públicas de maneira geral, não necessariamente de natureza indigenista. Estaremos ocupados, ali, com questões referentes à natureza de uma entidade denominada Estado; ao modo como ele se organiza e se divide em termos políticos, administrativos e territoriais. A ideia não é propor que o professor, o estudante universitário, o dirigente de associação, a liderança ou qualquer outro indígena disposto a pesquisar políticas públicas se especialize em sociologia ou ciência política, mas apenas permitir que ele ou ela adquira um maior domínio da linguagem falada no mundo em que se desenham essas políticas.

Na segunda parte, a proposta é realizar duas tarefas de maneira interligada: mapear políticas públicas voltadas para os povos indígenas e incentivar o leitor a familiarizar-se com sites³ que oferecem informação sobre esta temática,

³ Site (pronuncia-se “sáiti”) e website (“uébi sáiti”) são palavras originárias do inglês que se referem a “lugares” virtuais na rede mundial de computadores, a internet. Outras palavras que podem ser usadas para denominar esses espaços são “portais”, “sítios”, “sítios eletrônicos” ou mesmo “páginas” – a rigor, um site é um conjunto de páginas, mas o uso acabou superando esta distinção.

sobretudo os de instituições governamentais. Numa primeira seção da segunda parte, a atenção está dedicada às ações desenvolvidas no âmbito do Ministério da Justiça e, principalmente, da Funai. A segunda e terceira seções concentram-se, respectivamente, sobre os dois ministérios que possuem mais claramente o que poderíamos denominar de uma política pública para os povos indígenas já em fase de consolidação: o da Saúde e o da Educação. Na quarta e última seções, observam-se outros ministérios que atuam com povos indígenas, mas o exercício já se faz de maneira menos detalhada que nas seções anteriores.

Importante ressaltar que o mapeamento apresentado na segunda parte tem limites bem definidos. Em primeiro lugar, não tivemos a intenção de fazer um levantamento exaustivo: o objetivo maior é indicar os caminhos por meio dos quais o pesquisador indígena pode aprofundar, corrigir, aprimorar e expandir o que apresentamos nestas páginas. Em segundo lugar, optamos de modo bastante decidido por focalizar as políticas públicas para povos indígenas que se articulam na esfera federal. Com a crescente entrada em cena de atores das instâncias estaduais e municipais, já comentada, motivos para estender o levantamento a esses outros níveis não faltariam. Porém, a enormidade do trabalho que seria neste caso necessário é incompatível com uma publicação do tipo desta aqui. Trata-se de uma tarefa a ser desenvolvida a longo prazo, por uma equipe reunindo várias pessoas e objetivando a produção de mais do que um pequeno livro.

Fica, então, a sugestão para que pesquisadores indígenas dos mais diversos estados e municípios brasileiros se lancem no esforço de mapear e sistematizar informações sobre políticas públicas indigenistas formuladas e executadas nacional, regional e localmente. Se este guia puder servir-lhes como roteiro preliminar, cumprirá um dos papéis que gostaríamos de vê-lo, de fato, cumprir.