

Os novos tutores do índio

João Pacheco de Oliveira

NESTA semana completa 10 anos a Lei nº 6.001, de 17/12/1973, conhecida como o Estatuto do Índio. É uma boa ocasião para se tentar proceder a uma avaliação de sua significação sociológica, de seu estado presente e das implicações que tem para o destino dos povos indígenas brasileiros.

O primeiro ponto deve ser o enquadramento do Estatuto do Índio como fato histórico. Trata-se de uma lei nascida em um período da história brasileira marcado pelo autoritarismo e pela exclusão de amplos setores da sociedade do processo de elaboração e execução de políticas oficiais. Esquemáticamente, existem duas interpretações, que se opõem entre si, pelas quais é costume explicar o surgimento de leis desse tipo, que regulam a existência de certos grupos ou processos sociais. Uma, enfatizaria os conflitos ideológicos internos ao grupo no poder, o que criaria espaço para uma ação aparentemente altruísta, sem necessidade social ou econômica direta. Outra, enfatizaria os aspectos políticos e econômicos dos conflitos entre grupos e classes sociais, apresentando a aceitação da lei pelo Estado como uma imposição ou conquista do grupo diretamente interessado.

No quadro histórico acima indicado, tais interpretações não teriam qualquer cabimento se aplicadas ao Estatuto do Índio. O Estado não admitia dissenso mesmo entre os grupos mais próximos ao poder, nem aceitava a intervenção de grupos subordinados na elaboração de suas políticas. O governo e a opinião pública não viam maior repercussão nos pequenos e esporádicos conflitos ocorridos entre índios e brancos. Os índios até aquele momento não haviam ainda constituído formas organizativas e um discurso étnico-político que permitisse uma pressão adequada sobre o Estado.

O fator decisivo para a elaboração, aprovação e divulgação da Lei nº 6.001 era a preocupação do governo com a sua imagem no exterior, então grandemente afetada por denúncias de violação de direitos humanos no tratamento dispensado aos opositores do regime, bem como fenômenos como a censura aos meios de comunicação e a manifestações artísticas. Em função da divulgação pela imprensa internacional de massacres de índios, o governo enfrentava desde 1967, no exterior, uma campanha sistemática de acusações de omissão ou mesmo comprometimento em práticas etnocidas. Em 1970/72 o país recebeu comissões de entidades internacionais de defesa das minorias étnicas e dos direitos humanos (entre elas a própria Cruz Vermelha), que visitaram

diversas áreas indígenas na Amazônia e escreveram relatórios apontando o abandono e a miséria daquelas populações.

Em 1967 o governo já havia decidido extinguir o antigo Serviço de Proteção aos Índios (SPI), seriamente acusado de corrupção e conivência até mesmo em relatórios oficiais (ainda hoje sigilosos e não publicados), sendo criada em seu lugar a Fundação Nacional do Índio (Funai). A lei nº 6.001 foi um outro passo dado nessa direção, para calar os protestos externos mostrando à opinião pública internacional a face limpa do Governo brasileiro, a sua preocupação com os direitos dos aborígenes e o seu acatamento das convenções internacionais. Com traduções em inglês e francês foram distribuídas fartamente, dentro e fora do país, edições de luxo desse texto que até hoje não foi traduzido em qualquer das mais de 200 línguas indígenas existentes no Brasil.

O segundo ponto é relativo à própria natureza do Estatuto, que mantém uma conexão com o contexto social em que foi elaborado, mas que de maneira alguma pode ser dele automaticamente deduzido. O Estatuto do Índio foi uma lei produzida em um regime de arbítrio e autoritarismo, mas isso não significa que a lei apresente uma coerência óbvia e superficial com tal contexto histórico. Ao contrário, a função social imediata que assumiu só seria possível invertendo essas características.

A elaboração do Estatuto do Índio por um círculo fechado de juristas só foi possível devido à existência de conceitos técnicos-legais já delineados em legislação anterior (de 1910, 1911, 1928 e 1942). Por outro lado a postura ideológica de todos esses elementos jurídicos era dada pela ideologia protecionista que predomina nos momentos mais importantes e nas figuras mais eminentes do antigo SPI. Assim opõe-se categoricamente aos meios compulsórios e traumáticos de aculturação, argumentando que no processo de integração se faça respeitar as tradições e a coesão das comunidades indígenas, assegurando-lhes paralelamente a terra que habitam e os seus meios de subsistência, fornecendo-lhes assistência (médica, educacional, jurídica, técnica e econômica) adequada as suas necessidades.

ESPECIALMENTE na parte referente às terras indígenas (22 dos 68 artigos do Estatuto estão diretamente associados a esse item), as medidas protecionistas que o Estado, através da Funai, deveria pôr em prática são cuidadosamente descritas. A demarcação das terras indígenas é um ponto privilegiado e relativamente

documentado para se refletir sobre a aplicação do Estatuto. Segundo dados oficiais da própria Funai, até julho de 1981 o órgão tutor conseguira identificar 41 milhões de hectares de terras indígenas, das quais apenas 13 milhões (isto é, 32%) haviam sido efetivamente demarcadas. Dessas, apenas uma pequena parte (6,1 milhões de hectares, ou seja, 14,8% das terras identificadas) possui homologação através de decreto do Presidente da República, condição indispensável para completar formalmente a regularização da situação da terra, com o registro nos cartórios municipais. Há, no entanto, muitas terras indígenas ainda não identificadas, junto a grupos hostis ou em processo de atração (existem 17 desses) ou em áreas onde a Funai não atua. Em bases bastante aproximativas, estima-se que esses grupos totalizem mais de 11.000 índios, sobre cujas necessidades territoriais a Funai não dispõe de dados até o presente.

Levando-se em conta que essa situação ocorre quase cinco anos após o término do prazo estabelecido no Estatuto para as demarcações e atentando para o rápido processo de expansão das fronteiras

econômicas na Amazônia nos últimos anos, o balanço geral não permite qualquer otimismo. Considerando o ritmo médio das demarcações nos últimos 10 anos, esse processo se estenderia ainda por mais duas décadas, virando o século.

Mas a demarcação é apenas um dos aspectos da tarefa atribuída à Funai de proteção das terras indígenas. Quase todas as reservas indígenas estão invadidas por fazendeiros, garimpeiros ou posseiros, sem que o órgão oficial disponha sequer de um levantamento dessas intrusões e de algum plano para a sua retirada. Por outro lado, os contratos de arrendamento, habitualmente um negócio muito lucrativo para os brancos que o obtêm, permanecem, apoiando-se em exceções permitidas pelo próprio Estatuto caso a sua extinção acarrete graves problemas sociais (o que será quase sempre o caso...).

MAS qual é a realidade e a eficácia presente do Estatuto do Índio? Durante o ano de 1983, um conjunto bastante heterogêneo de atos jurídicos e administrativos, sem a necessidade de

Nelio Horta

revogar a Lei 6.001, parece haver invertido o significado de alguns de seus pontos cruciais. Tais normas, a pretexto de apenas regularem aspectos da aplicação da lei, de fato modificam a sua natureza, subordinando-a a diretivas e preocupações conjunturais das políticas oficiais.

Cabe enumerá-las: 1) o decreto 88.118, de 23/03, entregando as decisões fundamentais sobre a demarcação das terras indígenas ao MINTER e ao MEAF, cabendo à FUNAI apenas o encaminhamento de propostas; 2) o decreto 88.985, de 10/11, autorizando a empresas estatais e particulares nacionais (estas em casos excepcionais) a pesquisar e explorar minérios estratégicos em áreas indígenas; 3) a Exposição de Motivos Interministerial nº 055, de 01/08, aprovada pela Presidência em 20/09, estabelecendo a competência das Polícias Militares dos estados para intervir em conflitos de terra, em casos em que os índios ataquem ou intimidem os não-índios.

Por tais exemplos, abrangendo áreas distintas de atuação, fica evidente que o Estatuto do Índio e a própria FUNAI não podem mais ser ditos de modo algum como os únicos (ou mesmo os principais) responsáveis pelo destino dos índios. Isso terá certamente repercussões profundas para a luta dos índios e dos brancos que os apoiam. Até esse momento indígenas e antropólogos sempre conduziram as suas restrições primordialmente à não aplicação do Estatuto do Índio, centralizando as suas críticas na atuação (ou ineficiência) da FUNAI. Apontava-se como politicamente inoportuno discutir sobre o Estatuto do Índio, ponderando que qualquer modificação seria em detrimento dos interesses indígenas. De algum modo alimentou-se a crença de que a salvação dos índios dependia de uma ação paternalista e altruísta do Estado, sempre possível de ser motivada quando houvesse responsabilidade de uma instituição e de pessoas bem especificadas.

As tendências atuais no sentido de fragmentação da tutela em diferentes aspectos cobertos por órgãos distintos, torna inútil qualquer tentativa de retomada das receitas políticas dos tempos heróicos do indigenismo. É claro que o cumprimento da lei deve ainda ser cobrado do Estado, mas não tem sentido continuar a ter como estratégia exclusiva a preservação e a aplicação do Estatuto do Índio. Este pode ser um instrumento circunstancial para a defesa dos interesses indígenas, mas não cabe cerrar fileiras em torno de sua legitimidade (para os índios) ou esquecer os pressupostos etnocêntricos e arbitrários que contém.

Em primeiro lugar, a condição de índio é vista como transitória, um estágio na caminhada civilizatória da situação de "isolados" à de "integrados" (quando então cessariam os efeitos da tutela, ainda que persistissem alguns costumes e valores da tradição tribal). O índio só é protegido e reconhecido enquanto em

marcha para o "não índio", a perspectiva protecionista significando apenas evitar mudanças bruscas e traumáticas, resguardando a "aculturação espontânea do índio", indicada no ato de criação da FUNAI como uma das finalidades maiores do órgão.

Um segundo ponto é que o Estatuto apenas reconhece aos grupos tribais a posse e o usufruto permanente da terra, mas nunca a sua plena propriedade. As terras indígenas são de domínio da União e mesmo aquelas adquiridas pelos canais comuns (compra, doação ou permuta) continuam sob controle do Patrimônio Indígena, gerenciado pela FUNAI. A plena propriedade da terra só pode ser obtida pelo índio em caráter individual e quando já seja considerado integrado.

BASTA focalizar esses dois pontos e lembrar a instituição da tutela, para desvendar a natureza colonial e etnocêntrica das soluções jurídicas que o indigenismo brasileiro adotou para o enquadramento das populações nativas. O momento atual é radicalmente diverso daquele de surgimento do Estatuto. As lideranças indígenas estão em processo crescente de mobilização; os seus interesses já se acham representados no Congresso Federal e em Câmaras municipais por índios, há uma grande preocupação de certas esferas do Executivo com os conflitos resultantes dessa luta. E em termos políticos amplos, há uma renovação do judiciário e do parlamento, nesse último tramitando igualmente projetos inovadores (reestruturação da FUNAI com participação dos índios) e outros de repercussões bastante nocivas (como o de nº 2.465, que propõe a Emancipação dos Índios, ou o novo projeto de Código Civil, que arrola o índio — tal como o louco — entre os absolutamente incapazes).

A hora é de não atrelar as estratégias de ação e as ideologias étnico-políticas dos índios exclusivamente às soluções do passado, procurando ao contrário aprofundar a busca de uma nova consciência da problemática indígena. A defesa dos direitos dos índios não terá muita eficácia se for conduzida em uma perspectiva isolacionista ou como um apelo à consciência culpada da nação. Passa, sim, por uma crítica as bases coloniais e autoritárias do Estado brasileiro, supondo aliança com outros grupos sociais, dentro de um projeto mais amplo de nação, no qual o indígena seja respeitado como índio e não visto como "em evolução" para o não-índio.

João Pacheco de Oliveira é antropólogo do Museu Nacional (Rio) e membro da Comissão de Assuntos Indígenas da Associação Brasileira de Antropologia.

