

# Resistencia

*Escritos indígenas*



# Movimentos e políticas indígenas no Brasil contemporâneo

Gersem Luciano Baniwa

Este pequeno texto trata das diferentes formas e dinâmicas de organização dos trabalhos e das lutas políticas contemporâneas dos povos indígenas no Brasil e tem como objetivo produzir debates e reflexões entre aqueles que atuam no campo do movimento social indígena, principalmente, as lideranças indígenas das aldeias e das organizações indígenas constituídas e seus parceiros e aliados. Não se trata de um manual, mas de um subsídio para discussão, reflexão, estudos ou pesquisas que tenham por objetivo aprofundar a compreensão acerca das formas de organização social dos povos indígenas contemporâneos, seus alcances, limites e desafios.

O ponto de partida é conhecer um pouco do processo histórico vivido pelos povos indígenas nos últimos anos e as diferentes estratégias de resistência e luta, adotadas ao longo desses anos para se chegar ao atual cenário em curso e as possibilidades e perspectivas que apontam. São informações que buscam compreender as múltiplas dimensões políticas, técnicas e administrativas assumidas pelas organizações indígenas no Brasil contemporâneo, baseadas em experiências de luta no campo do movimento indígena brasileiro, particularmente, no movimento indígena amazônico.

Não é objetivo do texto abordar a dimensão legal ou formal das organizações indígenas que compõem o movimento indígena organizado, mas de desenvolver alguns aspectos conceituais, metodológicos e operacionais incorporados pelas diferentes formas, naturezas, níveis e propósitos adotados pelas organizações sociais indígenas. Refiro-me ao movimento indígena organizado aos esforços e estratégias locais, regionais e nacional de luta articulada entre comunidades, povos e organizações indígenas em torno de uma agenda e interesses de luta comum. Isto para diferenciar das organizações tradicionais de

Liderança indígena baniwa,  
mestre em antropologia  
social pela Universidade de  
Brasília e membro do  
Conselho Nacional de  
Educação.  
gersem@terra.com.br

cada comunidade ou povo, que também são formas organizadas de vida e de luta, mas geralmente limitadas aos níveis e interesses locais, sem uma abrangência de articulação mais ampla, embora sejam, em última instância, a base de toda mobilização e luta política indígena.

Nesse sentido, o desafio aqui assumido é propor um diálogo qualificado e permanente com os principais envolvidos e interessados no assunto que são as lideranças indígenas, sejam estas locais, regionais ou nacional para que as noções, percepções e leituras apresentadas sejam aprofundadas e aprimoradas a partir das realidades e experiências concretas do dia-a-dia e que sirvam como uma espécie de alerta ou de orientações reflexivas para as constantes tomadas de decisões que as lideranças e os movimentos indígenas precisam dar conta.

O texto foi apresentado em uma palestra no II Seminário Internacional de Educação Escolar Indígena, organizado pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), em Campo Grande, no ano de 2006. No entanto, o conteúdo já foi trabalhado por mim em forma de mini-cursos em outras oportunidades, como no curso de “Formação de Gestores de Organizações Indígenas da Amazônia Oriental” realizado em Imperatriz/MA em julho de 2006, organizado pelo Projeto Demonstrativo dos Povos Indígenas (PDPI/MMA), e no Curso de Licenciatura Intercultural da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) em maio de 2005, curso este destinado especificamente aos alunos/professores indígenas do Estado de Minas Gerais.

### **O que é movimento indígena?**

Movimento indígena, segundo uma definição mais comum entre as lideranças indígenas, é o conjunto de estratégias e ações que as comunidades, organizações e povos indígenas desenvolvem de forma minimamente articulada em defesa de seus direitos e interesses coletivos. O líder indígena Daniel Mundurucu costuma dizer que no lugar de movimento indígena dever-se-ia dizer ÍNDIOS EM MOVIMENTO. Ele tem certa razão, pois não existe no Brasil um movimento indígena. Existem muitos movimentos indígenas, uma vez que cada aldeia, cada povo ou cada território indígena estabelece e desenvolve seu movimento de luta em defesa de seus direitos. Mas as lideranças indígenas brasileiras, de forma sábia, gostam de afirmar que existe sim um movimento indígena, aquele que busca articular todas as diferentes ações e estratégias dos povos indígenas, na perspectiva de uma luta articulada em níveis locais,

regionais, nacional e internacional em torno dos direitos e interesses comuns, frente a outros segmentos e interesses nacionais e regionais. É importante dissociar a existência de movimento indígena nacional da existência de uma organização indígena nacional.

Essa visão estratégica de articulação nacional, não anula nem reduz as particularidades e a diversidade de realidades socioculturais e políticas dos povos e comunidades indígenas em seus diferentes territórios; ao contrário, valoriza, torna visível e fortalece a pluralidade étnica, na medida em que articula de forma descentralizada, democrática, participativa e representativa os diferentes povos. Nesse sentido, admitir que não existe ou não pode existir um movimento indígena no Brasil é reafirmar a experiência suicida do processo colonial vivida pelos povos indígenas do Brasil, cuja estratégia mais eficaz utilizada pelos invasores foi exatamente a falta de unidade política entre os povos indígenas para defender seus territórios. Os portugueses percebendo essa fragilidade logo trataram de incentivar as guerras entre povos rivais, que resultaram no rápido enfraquecimento destes e no avanço das conquistas territoriais dos invasores.

A descoberta da necessidade de articulação e unidade política em torno de interesses comuns entre muitos povos mudou radicalmente a trajetória histórica de extermínio dos povos indígenas no Brasil. Obviamente que nem todos os povos conquistaram essa consciência, mas aqueles que têm clareza dessa necessidade estratégica, não medem esforços para avançar e consolidar essa luta não somente no âmbito de seus povos, mas, no âmbito nacional e internacional. Essa consciência de luta articulada nasceu de forma muito simples, a partir de reuniões e encontros de comunidades e povos, patrocinados de início, por entidades de apoio à causa indígena, particularmente, de entidades da igreja e de alguns setores universitários. Os encontros propiciaram às diferentes comunidades indígenas perceberem que havia muitas outras comunidades e muitos outros parentes espalhados pelo Brasil afora, que enfrentavam problemas semelhantes e que juntos poderiam ganhar força para buscar soluções conjuntas. Assim nasceu o movimento indígena brasileiro contemporâneo.

No Brasil, de fato existe desde a década de 1970, o que podemos chamar de movimento indígena brasileiro, ou seja, um esforço conjunto e articulado de lideranças, povos e organizações indígenas em volta de uma agenda comum de luta, como é a agenda pela terra, saúde, educação e outros direitos. Foi esse movimento indígena articulado, apoiado por seus aliados, que conseguiu convencer a sociedade brasileira e o Congresso Nacional Constituinte a aprovar em 1988 os avançados direitos

indígenas na atual Constituição Federal. É esse mesmo movimento indígena que luta para que os direitos à terra fosse respeitado e garantido, tendo logrado importantes avanços nos processos de demarcação e regularização das terras indígenas, principalmente na Amazônia Legal, onde o movimento indígena organizado está mais articulado, o que nos induz a pensar na relação direta dessa conquista territorial com o nível e capacidade de organização e de luta dos povos indígenas dessa macro-região. É também este movimento que lutou e luta para que a política educacional oferecida aos povos indígenas fosse radicalmente mudada, quanto aos seus princípios filosóficos, políticos, pedagógicos e metodológicos, resultando na chamada educação escolar indígena diferenciada, que permite cada povo indígena definir e exercitar seus processos próprios de ensino-aprendizagem, o que está sendo gradativamente implementada. Os Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DISESIs), ainda em construção e aperfeiçoamento, são outras conquistas relevantes da luta articulada do movimento indígena brasileiro.

Em nível regional a Amazônia, o PDPI e o PPTAL são alguns exemplos particulares da existência e da capacidade de mobilização e pressão do movimento indígena amazônico. Assim, poderíamos enumerar vários exemplos de conquistas do movimento indígena. Isso significa dizer que, muitos dessas conquistas políticas não teriam sido possíveis sem o movimento indígena articulado, mesmo com suas limitações, fragilidades e muitas vezes com suas contradições e divergências, uma vez que o movimento é feito e composto por uma enorme diversidade de povos, culturas, de situações políticas, econômicas, e de diferentes histórias e níveis de contato, de maior ou menor dependência externa. Em meio a tudo isso, o próprio movimento de articulação e de luta frente ao mundo moderno é uma permanente aprendizagem, muito nova e complexa para os índios, por se tratar de uma modalidade complexa de trabalho e luta, até então desconhecidas pelos povos indígenas. É bom lembrar que o movimento indígena é uma junção ou uma tentativa de junção dos modelos tradicionais e modernos (modelos dos brancos) de organização sócio-política.

O modelo de organização indígena formal, enquanto modelo moderno apropriado ou mesmo copiado dos brancos, foi sendo incorporado pelos povos indígenas ao longo do tempo, da mesma forma que foram se apropriando de outros instrumentos e tecnologias dos brancos, para defender seus direitos, fortalecer seus modos de vida próprios e melhorar suas condições de vida, que é desejo de toda sociedade humana. Isso não significa tornar-se branco ou deixar de ser índio. O grande desafio para o movimento indígena, portanto, é como lidar com toda essa diversidade

em que precisam ser articuladas as perspectivas tradicionais e modernas dos povos indígenas e ainda como lidar com a diversidade de povos em diferentes níveis de contato, de histórias, de interesses e de projetos societários que orientam e dão sentido á própria luta e existência.

Para além disso, a idéia de movimento indígena nacional articulado é importante para superar a idéia antiga dos colonizadores portugueses de que a única coisa que os índios sabem fazer é brigar e guerrear entre si e na verdade, usaram essas rivalidades inter-tribais para dominá-los, jogando um povo contra o outro. Ainda hoje, muitos brancos, principalmente do governo, preferem dar mais importância á idéia de que não há e não pode haver movimento indígena articulado e representativo, devido a diversidade de povos e realidades, pois isso fortalece os seus propósitos de dominação, manipulação e cooptação dos índios em favor de seus interesses políticos e econômicos. É em nome dessa visão propositadamente distorcida que a FUNAI muitas vezes não reconhece as organizações como interlocutoras ou agentes políticos das comunidades indígenas, argumentando que os povos indígenas, na sua totalidade não aceitariam ser representados por alguma organização indígena. Na verdade, essa representação pan-indígena não tem sido possível, exatamente por que não interessa à FUNAI, que acaba dividindo os povos e comunidades indígenas, para assim subjugar e dominar certos povos que acabam sendo, por um lado, os empecilhos para o avanço organizativo indígena, por outro lado, são os sustentáculos da FUNAI atrasada e falida, na medida em que não permitem as necessárias mudanças que o órgão deveria fazer para poder acompanhar os próprios processos de mudança em curso no cenário indígena brasileiro.

### **O que é organização indígena?**

Organização indígena é a forma como uma comunidade ou povo indígena organiza seus trabalhos, sua luta e sua vida coletiva. Sendo assim, toda comunidade indígena possui sua organização ou organizações, ou seja, uma comunidade indígena é em si mesma uma organização social própria. Toda organização é uma necessidade coletiva, uma vez que a convivência coletiva só é possível com um mínimo de organização interna por meio da qual são definidos de objetivos, metas, estratégias e ações a serem desenvolvidas coletivamente e a distribuição de tarefas e responsabilidades. O cacique, o tuxaua, o líder, o pajé, o professor, o agente de saúde e outros agentes comunitários fazem parte da organização interna de uma comunidade indígena.

Em geral é possível distinguir duas modalidades de organização adotadas na atualidade pelos povos indígenas do Brasil.

### **Organização Tradicional**

É a organização própria dos índios. Cada comunidade ou povo indígena possui seus modos próprios de organização social, política, econômica e jurídica. Não existe um modelo único. Mesmo numa comunidade ou povo, às vezes existem várias formas de organização social, de acordo com as regras de parentesco, faixas etárias, gênero, especialidades, famílias extensas e alianças políticas. As organizações tradicionais seguem orientações e regras de funcionamento, de relações e de controle social a partir das tradições de cada povo. Isso permite as organizações tradicionais serem mais dinâmicas, plurais, descentralizadas, transparentes, ágeis e flexíveis.

### **Organização Indígena**

É a organização de caráter jurídico, organização formal de modelo não indígena. Existe um modelo mais ou menos único ou semelhante de modelo, aquele com Estatuto, Assembléias Gerais, Diretoria Eleita, Conta Bancária e que deve satisfação e prestação de contas de seus atos e recursos ao Estado. Essa modalidade mais homogênea torna as organizações indígenas institucionalizadas, burocratizadas, centralizadas, personalizadas e com o sistema de tomadas de decisão (poder) mais verticalizado e menos transparente (sem controle dos comunitários). Esta modalidade de organização exige reconhecimento formal do Estado para seu funcionamento e existência legal.

Uma coisa muito importante é saber que a existência de uma organização indígena, seja tradicional ou não tradicional, é sempre resultado de uma decisão da comunidade, em função de suas necessidades, de estratégias e com objetivos específicos. Da mesma maneira que todos os membros de uma comunidade sabem por que é necessário ter um cacique na comunidade, também devem saber por que e para que é necessária uma organização indígena com Estatuto, Diretoria eleita e Conta Bancária.

## **O que é organização ou associação indígena**

Organização ou Associação Indígena é uma modalidade formal e institucionalizada de organização que os povos indígenas têm adotado nos últimos 30 anos, como uma forma de organizar, mobilizar e articular a luta dos povos indígenas do Brasil. Atualmente existem mais de 700 organizações indígenas formais no Brasil de diferentes níveis (locais e regionais) e naturezas (povos, categorias profissionais, geográficos, etc.).

Essas associações foram criadas para atender determinadas demandas e necessidades das comunidades que as criaram. As primeiras Associações Indígenas, quase todas foram criadas, com o objetivo específico de articular a luta das comunidades e povos indígenas pela defesa dos direitos indígenas, principalmente o direito à terra, à educação e saúde. Deste modo, pode-se afirmar que a tarefa primordial das primeiras organizações indígenas foi quase que exclusivamente de luta política pela defesa dos direitos coletivos. Com o passar do tempo, no entanto, as organizações indígenas foram assumindo outras funções e tarefas mais técnicas, executivas e administrativas, como as prestações de serviços na área de saúde, por meio dos convênios com a FUNASA assumindo funções que são do Estado por lei. Outros exemplos de atividades técnicas e administrativas assumidas por muitas organizações indígenas são as de execução de projetos de auto-sustentação ou de desenvolvimento sustentável, com apoio de recursos públicos e da cooperação internacional. Essa ampliação das tarefas e responsabilidades trouxe novos desafios para a operacionalidade e funcionalidade política das organizações indígenas, ou mesmo de identidade social e política.

## **Quais são as principais funções das organizações indígenas**

Como já vimos, a principal tarefa de uma organização indígena é a defesa dos direitos indígenas, no sentido mais amplo. As lideranças indígenas costumam dizer que uma organização indígena é uma espécie de guardião ou de vigia dos direitos coletivos dos povos e comunidades indígenas. É como se, enquanto as aldeias indígenas estão trabalhando no dia-a-dia sob a coordenação de suas lideranças tradicionais e formas próprias de organização interna, a associação formal precisa estar se dedicando para acompanhar, vigiar e defender lá fora, no mundo dos brancos, os direitos dessa aldeia de continuar vivendo em paz. Ao menor sinal de risco e perigo aos seus direitos, a associação precisa agir

mobilizando a aldeia para que juntos possam eliminar os riscos e ameaças. Deste modo, o movimento indígena foi se constituindo, na sua diversidade como uma rede de pessoas (lideranças, assessores, aliados) e de organizações (associações, entidades) que estão em permanente alerta na defesa dos direitos indígenas, até mesmo em nível mundial, facilitado pelos meios de comunicação cada vez mais velozes e populares, como a internet e o telefone.

Como já vimos, uma associação indígena formal não se confunde com a organização social tradicional, do mesmo modo que as lideranças da organização formal não se confundem com as lideranças tradicionais da aldeia. Quando elas se confundem, geralmente, ocorrem sérios conflitos na comunidade, pois haverá disputas de poderes e de funções. É consenso entre os índios que as organizações indígenas formais e as lideranças que as dirigem sirvam como interlocutoras com o mundo extra-aldeia e particularmente com o mundo dos brancos, enquanto que a organização interna é de responsabilidade das lideranças tradicionais. É consenso também, que essas funções e tarefas, sendo claramente distintas, precisam estar articuladas entre si para dar conta da totalidade dos direitos, demandas e interesses de todos. Assim como as lideranças das organizações formais precisam de apoio e sinergia de todos os membros da aldeia, as lideranças tradicionais das aldeias precisam das organizações formais para responder a várias necessidades novas e velhas da aldeia. É necessário, portanto, uma clara e forte relação entre essas modalidades de trabalho e luta dos povos indígenas no pós-contato.

Partindo das experiências vividas por inúmeros povos indígenas do Brasil pode-se concluir que as funções e tarefas atuais das organizações indígenas são múltiplas, desde a defesa política dos direitos coletivos até o desenvolvimento e execução de projetos econômicos, culturais, educacionais e outras demandas das comunidades indígenas. Isso não é ruim, uma vez que atende à vontade das próprias comunidades, desde que a luta pelos direitos coletivos e comuns, que deve ser permanente, continue sendo uma das prioridades do movimento ou da organização indígena. Isso é necessário, porque as conquistas, sejam elas quais forem (projetos econômicos, por exemplo), serão sempre resultados de muita luta, mobilização e pressão dos povos indígenas, uma vez que representam uma minoria demográfica e política muito pequena na co-relação de forças na política brasileira, uma vez que os povos indígenas não possuem representantes no Congresso Nacional, no Poder Executivo e nem no Legislativo que pudessem defender seus direitos e interesses como outros segmentos sociais.

Outro aspecto que deve ser considerado é que muitas organizações indígenas surgidas mais recentemente, foram criadas muito mais em função de projetos, para acessar recursos financeiros, sem muita visão da luta política. Pior, muitas vezes foram criadas para atender interesses particulares de pequenos grupos de índios ou até mesmo de setores não-indígenas interessados na divisão e enfraquecimento da legítima luta indígena mais ampla. Neste caso, a organização indígena não terá sustentabilidade social e política própria, na medida em que sua existência está condicionada a existência de recursos financeiros ou de apoio político que a sustenta. Em muitos casos, quando acabam os recursos do projeto, acaba também a organização. Por isso, é importante destacar a principal função da organização que deve ser a luta por direitos e como consequência ou resultado da luta podem vir os projetos e recursos em benefício da coletividade envolvida. É importante também destacar que, seja a luta pelos direitos e a execução de projetos, exige um mínimo de formação e qualificação técnica dos dirigentes indígenas para o êxito dos projetos, quase sempre esquecida. Aí o projeto não é bem executado, não atinge os resultados e a comunidade fica decepcionada e os parceiros financiadores desanimam e não dão continuidade ao apoio, enfraquecendo a organização e a comunidade, além de reproduzir o velho preconceito de incapacidade indígena.

### **Processo histórico de construção do movimento indígena**

A história dos movimentos indígenas contemporâneos pode ser organizada a partir de períodos e os tipos de agência que intermediava as relações entre os povos indígenas e a sociedade dos brancos.

O primeiro período pode ser denominado por *Indigenismo Governamental Tutelar*, que teve a duração aproximada de um século e se caracterizou pela criação e forte presença do Serviço de Proteção ao Índio – SPI, que posteriormente foi reformulado para se tornar a Fundação Nacional do Índio – FUNAI, ainda hoje atuante. A criação do SPI foi fortemente influenciada pela idéia vigente na época da “relativa incapacidade dos índios”, razão pela qual eles deviam estar sob a “tutela” do Estado. O SPI passou a ser o porta-voz e o representante dos índios dentro e fora do país. Paralelamente à atuação do SPI, corria em curso um processo conhecido por “integração e assimilação cultural” dos povos indígenas sob a tutela do Estado que na prática significava a efetiva e inexorável apropriação de suas terras e negação de suas etnicidades e

identidades, ou seja, um projeto de extermínio dos povos indígenas. O SPI deveria prover os índios de assistência, consistindo de terra, saúde, educação e subsistência, sempre sob a ótica da “relativa incapacidade indígena” e da sua necessária “tutela” pelos órgãos do Estado, cujo principal objetivo era acomodar os povos indígenas sobreviventes ao mesmo tempo em que avançavam e legitimavam as invasões territoriais já consumadas e abriam novas fronteiras de expansão e invasões a novas terras indígenas. Neste sentido, o SPI e a FUNAI, desde a concepção que as originaram, sempre conviveram com essa contradição: proteger e tutelar para dominar, integrar e emancipar. Ainda hoje, a missão da FUNAI é dúbia e contraditória, pois ao mesmo tempo em que se coloca como protetora e aliada dos índios, discrimina povos que conseguiram às duras penas de suas asas tutoras.

Deste modo, ao mesmo tempo em que o estado reafirmava a “relativa incapacidade indígena”, surgiam tentativas de emancipação dos índios, como estratégia final de apropriação das terras indígenas e extinção definitiva dos povos indígenas, como grupos étnicos diferenciados, para se tornarem cidadãos comuns, acomodados nas camadas mais pobres e excluídos da sociedade brasileira, onde também deveriam ser excluídos e forçados a uma emancipação civil, o esquecimento de suas culturas, histórias e origens sociais.

O segundo período pode ser denominado de *Indigenismo não governamental*, que teve seu início por volta de 1970 e se caracteriza pela introdução de dois novos atores, a igreja católica renovada e organizações civis ligadas a setores progressistas da Academia (Universidades).

A igreja católica, através da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil-CNBB, instituiu em 1970 uma pastoral específica para trabalhar com indígenas e um Conselho Indigenista Missionário-CIMI. A pastoral indígena, assim como as demais pastorais, tem um papel basicamente de assistência às necessidades básicas, já o CIMI tem o importante papel político de articulação, apoio, divulgação e denúncia de questões relativas aos movimentos indígenas.

A partir dos anos 1970 surgiram várias organizações não governamentais-ONG's de apoio aos índios quebrando o monopólio do Estado e das velhas missões religiosas, questionando suas doutrinas civilizatórias. Dentre muitos, pode-se citar OPAN (Operação Amazônia Nativa), CTI (Centro de Trabalho Indigenista), CCPY (Comissão Pró-Yanomami), ISA (Instituto Sócioambiental) etc. As organizações civis passaram a assumir, em muitas situações, o protagonismo da questão indígena. É bom que se diga que esse protagonismo foi necessário e graças a ele é que o

movimento indígena prosperou com mais rapidez do que poderia ser sem o importante apoio e iniciativa das entidades de apoio, tantas vezes mal-compreendidas no seu papel social. Eu diria, francamente, como quem viveu essa experiência de aliança e parceria, foi o período mais rico de luta e de aprendizagem do movimento indígena. A luta era feita desde as aldeias, passando pelos municípios, estados, Brasília e as principais capitais do mundo. As lideranças indígenas atuavam a partir das aldeias e os aliados das entidades de apoio também atuavam nas e a partir das aldeias. Esse tipo de indigenismo enraizado (luta pela luta, denúncias, mobilizações, etc.) hoje em dia é cada vez mais difícil, mas também os tempos e recursos de luta são outros (tecnologia, informação, participação política, etc.).

O terceiro período pode ser denominado de *Indigenismo Governamental Contemporâneo - pós 1988*. Neste período ocorre a dilatação da relação do Estado com os povos indígenas com a criação de diversos órgãos em vários ministérios com atuação referente aos povos indígenas, quebrando a hegemonia da FUNAI como órgão titular e absoluto da política indigenista e o protagonismo cada vez maior dos povos indígenas por meio das lideranças de suas organizações.

Porém, o fato marcante deste período é a superação teórico-jurídica do princípio da tutela dos povos indígenas e o reconhecimento da diversidade cultural e da organização política dos mesmos. Digo teórico, porque até hoje essa mudança na Letra da Lei não foi implementada na prática. A FUNAI, por exemplo, continua atuando sob a orientação da tutela e do não reconhecimento das organizações indígenas como interlocutoras diretas e legítimas dos povos indígenas. Embora, o órgão oficial resista ao protagonismo indígena, outros órgãos públicos e agências multilaterais cada vez mais passam a estabelecer relações políticas e operacionais diretamente com as comunidades e organizações indígenas.

Ao mesmo tempo, ocorre um processo de retração do Estado na gestão da questão indígena caracterizado principalmente pelo esvaziamento político-orçamentário da administração tutelar no órgão responsável, a FUNAI, ocasionando um indigenismo oficial mal adaptado. Essa má adaptação e má atualização da política indigenista resultam em paradoxos profundos na relação do Estado e povos indígenas, na medida em que vários instrumentos jurídicos, políticos e administrativos não foram regulamentados, sendo o Estatuto das Sociedades Indígenas, um exemplo paradigmático.

O Estado, por meio de suas instituições, tem promovido medidas protelatórias para não atualizar e promover as bases da nova política

indigenista, como a paralisação de mais de 10 anos de tramitação do Estatuto das Sociedades Indígenas e outros Projetos de Lei no Congresso Nacional que tratam da questão indígena e a reforma da FUNAI. Ao mesmo tempo, parlamentares anti-indígenas, encheram o Congresso de Projetos de Leis que visam a reduzir ou anular direitos indígenas conquistados.

Este período também é marcado, por um lado, por importantes conquistas como a ratificação de alguns importantes Convênios internacionais, como a Convenção 169 da OIT (Organização Internacional do Trabalho), que determina o Controle Social e a participação indígena nas instâncias decisórias sobre tudo o que lhes diz respeito, mas muito distante de qualquer possibilidade de efetivo respeito e implementação de seus preceitos que poderiam ajudar no encaminhamento de soluções para muitos problemas enfrentados pelas comunidades e povos indígenas.

Além disso, este período é também caracterizado pelo processo de redemocratização do país e junto, uma abertura maior à participação indígena nos debates nacionais e na implementação de políticas de seu interesse. Atualmente existem dezenas de Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais em que os índios mantêm suas representações, embora ainda com muita fragilidade por falta de maior preparo e qualificação política e técnica desses representantes para exercerem com qualidade suas funções.

## **Movimentos Indígenas Contemporâneos**

A partir de 1970 ocorre um fortalecimento dos movimentos indígenas provocado pela realização de assembléias indígenas articuladas pelo CIMI e pelo surgimento de lideranças indígenas carismáticas com projeção regional, nacional e internacional que impulsionaram o surgimento das primeiras grandes organizações indígenas regionais e nacional, sob a liderança da União das Nações dos Indígenas-UNI. O amadurecimento do movimento indígena leva à formação de uma frente indígena em defesa dos direitos coletivos (lideranças, organizações, local, regional, nacional e internacional), ao mesmo tempo em que são identificadas necessidades e estratégias de cada povo, que formam a base concreta do movimento e da luta indígena.

Segue-se o surgimento de numerosas organizações e associações indígenas aldeãs, étnicas, locais, regionais e nacionais. O crescimento do número de organizações indígenas é tão expressivo que em 1970 não havia nenhuma destas reconhecida e em 2001 já eram 347 na Amazônia Legal (PDPI, 2001). Estas organizações indígenas destacam novas lide-

ranças indígenas (professores, agentes de saúde, agentes ambientais indígenas etc.) que passam a atuar como interlocutores com o Estado e as organizações não governamentais, assumindo cada vez mais o protagonismo da luta e forçando a repensar a relação, o papel e a função das entidades de assessoria e de apoio, assim como a relação com o Estado e a própria configuração das relações sociopolíticas intra e extra-aldeia.

### **Possíveis causas da emergência das organizações indígenas**

Provavelmente, as causas da emergência das organizações indígenas sejam muitas, como reação à política de emancipação (índios, ONG's e sociedade) empreendida pelo Estado nos anos 1970, à proliferação de organizações não governamentais pró-indígenas e também como resultado dos avanços da constituição de 1988. Além disso, a descentralização do apoio financeiro da cooperação internacional estimulou o surgimento das organizações com o propósito claro de acessar recursos, principalmente voltados para as questões ambientais. Também a retração do Estado e o esvaziamento político-financeiro do órgão indigenista, FUNAI, exigiu que o movimento e as organizações indígenas se fortalecessem, ampliassem suas alianças e interlocutores governamentais, na busca por superação da ausência cada vez maior do Estado e da FUNAI na vida assistencial das comunidades.

Em termos mundiais, a globalização das questões ambientais, envolvendo a discussão sobre as terras indígenas e a descentralização da cooperação internacional, atuando preferencialmente na área de projetos, exigiram a emergência das organizações indígenas e o seu fortalecimento. Aliado a isso, os investimentos educacionais em áreas indígenas, resultaram no surgimento de novas lideranças, que passaram a dinamizar a agenda das comunidades na busca de respostas e soluções para os problemas enfrentados, como são os casos dos professores e agentes indígenas de saúde.

### **Processo de construção do movimento e das organizações indígenas nos últimos 25 anos**

A década de 1980 para o movimento e para as organizações indígenas, caracterizou-se pela constituição de organizações informais, politicamente ativas, mas pouco institucionalizadas, reivindicando direitos

territoriais e assistenciais por intermédio da ação, especialmente, de lideranças carismáticas, por um lado e de lideranças tradicionais de aldeias e de povos, por outro. A partir da década de 90, as organizações indígenas legalizadas começam a assumir, cada vez mais, as funções que o Estado deixou de desempenhar diretamente, especialmente na área de saúde e educação. Outras discussões começam a fazer parte da agenda das organizações indígenas, como as discussões direcionadas ao discurso étnico do desenvolvimento “etno-sustentável”, propriedade intelectual, conhecimentos tradicionais e biotecnologia.

No início da década de 2000 ocorre a consolidação de espaços de representação do movimento indígena, por meio de suas organizações, nas esferas públicas, com a internalização e a gestão de recursos governamentais e de várias lideranças de organizações indígenas que passaram a ocupar funções públicas e políticas na esfera da Administração Pública, trazendo novas conquistas (ações), mas também novos desafios (conflitos, luta pelo poder, subserviência ideológica e identitária, etc.)

Deste modo, foi se consolidando uma nova relação do Estado com as organizações indígenas, sendo que em muitos casos, estas últimas assumiram cada vez mais o papel de executoras de ações do Estado, p.ex. convênio com FUNASA em torno dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas-DSEI's, para a execução das ações básicas de saúde. Ainda é cedo para afirmações mais precisas sobre as conseqüências dessa nova conjuntura interna e externa do movimento indígena, mas é possível testemunhar a partir de experiências em curso, que essa nova relação com o Estado, baseada em uma nova forma de subserviência legalizada por meio de convênios, precisa ser urgentemente revista, se não para ser condenada, pelo menos para ser repensada e mudada em suas bases estratégicas, ideológicas e político-administrativas. É vergonhoso do ponto de vista político, técnico, administrativo e, principalmente, ético submeter a agenda do histórico movimento indígena à agenda discriminatória do governo, em troca de alguns milhares de reais que servem para minimizar os próprios erros e incapacidades do Estado. É anti-educativo para não dizer imoral perceber nossas organizações indígenas perderem suas coerências políticas, quando passam ao mesmo tempo exercer, ilusoriamente, as funções de executoras, controladoras (de controle social) e fiscalizadoras dos recursos e das políticas públicas. Não sou contrário ao estabelecimento de parcerias de trabalho com o Estado ou com qualquer governo, coisa que já fiz, mas não pode ser a qualquer custo e muito menos em prejuízo da identidade e da autonomia dos povos e de suas organizações políticas.

## Consequências diretas desse processo

A principal consequência direta do fortalecimento do movimento e das organizações indígenas é a superação do fantasma do desaparecimento gradual dos povos indígenas, sendo a população estimada em 734.127 indígenas segundo dados do IBGE no Censo do ano 2000, o que representa 0,4 % da população brasileira. A população indígena apresenta crescimento médio anual de 4 % nos anos de 2004 e 2005, contra 1,6% da população brasileira. Entre as prováveis causas para o aumento da população indígena estão as questões de reconhecimento da identidade indígena (índios ressurgidos), reconhecimento de índios urbanos, etnogênese e a aceitação, cada vez maior, pela sociedade da identidade indígena. A conquista desses direitos, aliados à maior sensibilidade do povo brasileiro e melhorias dos serviços públicos destinados aos povos indígenas contribuem para o maior crescimento demográfico do seguimento indígena, na medida em que muitos índios ou povos indígenas que nos últimos anos passaram a negar suas identidades étnicas para não sofrerem discriminações, represálias ou até mesmo perseguições voltaram a assumir e lutar pelo reconhecimento de suas identidades e seus direitos.

As conquistas territoriais também têm sido expressivas, alcançando as terras indígenas 12,38% da área total do Brasil e 21 % da área total na Amazônia. Do ponto de vista ambiental, a relevância dessas terras é incalculável, mas ainda pouco reconhecida e valorizada pelo Estado e pelos próprios povos indígenas, fato que poderia ser um instrumento forte de pressão sobre o governo e a sociedade em busca de políticas públicas adequadas coerentes para a proteção desse patrimônio indígena brasileiro.

Os grandes protagonistas na luta pelos direitos dos povos indígenas são: a relevância das terras indígenas, o capital simbólico representado por 220 povos e 180 línguas, e a importância do assunto como tema nacional e internacional. Uma das coisas que surte efeitos concretos, por exemplo, é quando os índios realizam campanhas nacionais e internacionais em favor de algum direito voltado para a proteção ambiental e cultural das terras indígenas, como foi o processo de demarcação e homologação da Terra Indígena Yanomami e mais recentemente da Raposa Serra-do-Sol.

Atualmente, o movimento e as organizações indígenas ainda têm que lutar pelos direitos básicos e a aplicação de políticas públicas, mas ao mesmo tempo surgem novas possibilidades de autonomia para os povos indígenas, mas que passa necessariamente por um novo marco

legal e de uma nova institucionalidade na relação com os povos indígenas, que permitam a recuperação maior da autonomia perdida, que deve iniciar-se pela retomada da autonomia territorial, como espaço político-administrativo nos marcos do Estado brasileiro.

### **Os principais desafios enfrentados pelo movimento e pelas organizações indígenas**

Uma das principais dificuldades enfrentadas pelas comunidades e organizações indígenas é a de lidar com o modelo burocrático de organização social, política e econômica dos brancos, que são obrigados a adotarem nas suas comunidades para garantir seus direitos de cidadania, como o acesso a recursos financeiros e tecnológicos. O modelo de organização social, no formato de associação institucionalizada não respeita o jeito de ser e de fazer dos povos indígenas. Os processos administrativos, financeiros e burocráticos, além de serem ininteligíveis à racionalidade indígena, confrontam e ferem os valores culturais dos povos indígenas, como o de solidariedade, generosidade e democracia. O modelo hierarquizado de uma diretoria de associação formal, por exemplo, além de criar conflitos de poder dentro da comunidade indígena, cria diferenciações sociais e econômicas e fragiliza o valor da democracia horizontal, em que o poder de decisão é um direito inalienável de todos os indivíduos e grupos que compõem a comunidade. O modelo associativo geralmente entra em conflito com os modos tradicionais de organização social, política e econômica da comunidade ou do povo indígena e são pouco compreensíveis às comunidades, impedindo qualquer apropriação consciente e qualificada desse instrumento. No entanto, é o único caminho para o acesso a recursos públicos ou da cooperação internacional. O desafio é como compatibilizar as diferentes lógicas, racionalidades e formas operacionais de tomadas de decisões, de distribuição de bens e produtos, de organização das diferentes tarefas e responsabilidades, da noção de autoridade, de poder, de serviço e de representação política. Neste sentido, como lidar com aparato jurídico-administrativo do Estado que não reconhece os direitos dos povos indígenas, e tem se tornado o principal instrumento de negação dos direitos indígenas.

O segundo grande desafio é como as comunidades indígenas podem resistir à histórica sedução do mundo branco, estigmatizado na figura do espelho de Cabral, e de seus vários instrumentos de poder econômico, cultural e político. A ilusão de um ideal de vida acima do bem e do mal

no mundo moderno baseado no suposto poderio da tecnologia e da economia cumulativista e individualista, seduz os povos indígenas e os deixam atônitos quanto aos seus horizontes socioculturais próprios. A promessa de felicidade possível acessível por meio da competição, da concorrência e da concentração individual de riqueza e de poder passar a concorrer com o ideal de vida baseada no bem-estar social coletivo onde a hospitalidade, a generosidade e a igualdade de oportunidades e de condições de vida são valores primordiais. O poder político e econômico individualizado e diferenciado não apenas seduz, mas também corrompe. E os povos indígenas não estão isentos dessa tragédia do mundo contemporâneo. No entanto, como administrar e equacionar a pressão e dominação ideológica e psicológica dos modelos de vida da sociedade branca capitalista, individualista e materialista que se contrapõem aos modelos de sociedades indígenas comunitárias, coletivas, que privilegiam a vida em cima dos bens materiais? É bom lembrar que o abandono dos modos de vida próprio pelos povos indígenas, além de deixarem de ser reconhecidos como povos indígenas, perdem os principais direitos como à terra coletiva e as políticas diferenciadas.

O terceiro desafio é a dificuldade de articulação sociopolítica dos povos indígenas em nível nacional que é fundamental para a defesa de seus direitos. Como empreender um mínimo de articulação e mobilização dos povos, comunidades e organizações indígenas entre si e com outros aliados e parceiros, capaz de criar força mobilizadora permanente em defesa dos seus direitos, em um país continental como o Brasil? A capacidade de pressão e mobilização é fundamental para assegurar os direitos indígenas, uma vez que eles não dispõem de força política própria nos diversos espaços de poder político e econômico do país. Diante dessas dificuldades, os povos indígenas têm se apropriado cada vez mais dos meios de comunicação modernos como a internet, radiofonia, telefone e transporte mecanizado, mas enfrentam dificuldades financeiras para a manutenção desses serviços. Como pensar em políticas públicas que venham atender a essas demandas estruturantes da vida indígena na atualidade?

O outro desafio é como reverter o processo de dependência dos povos indígenas do governo ou de brancos para resolver seus problemas, mesmo aqueles problemas simples que a própria comunidade poderia encontrar soluções internamente. Esta dependência é resultado de séculos de tutela e de paternalismo a que foram submetidos pelos órgãos indigenistas, acostumando-os a depender de iniciativas e recursos externos para garantir sua manutenção. Se as comunidades indígenas encontram

dificuldades para se manter, como podem contribuir para a manutenção de suas organizações locais e regionais na luta por seus direitos? Se essas organizações são criadas pelas comunidades indígenas em benefício de seus direitos e interesses, seria justo que elas devessem manter e sustentar toda a agenda de trabalho de suas organizações. Mas como fazer isso se as próprias comunidades sofrem sérias dificuldades de subsistência e auto-sustentação. O desafio, portanto, é superar a velha concepção de tutela e de incapacidade, para que os povos indígenas recuperem a auto-estima e a capacidade de auto-sustentação, a partir de seus conhecimentos tradicionais e de seus recursos naturais e humanos locais e eventualmente complementados pelos conhecimentos e tecnologias do mundo moderno.

Na atualidade a principal dificuldade dos povos indígenas é manter e garantir os direitos já conquistados, além de lutar por outros direitos que ainda precisam ser conquistados para consolidar a perspectiva étnica de futuro, enterrando de vez a ameaça de extinção desses povos. Na cabeça de muitas pessoas no Brasil, os povos indígenas, ainda, são vistos como seres transitórios, que algum dia deixarão de existir, seja por meio de processos naturais ou induzidos pelas políticas de intervenção. Neste sentido, não é coincidência a existência de mais de uma centena de propostas de emendas constitucionais (PEC's) no Congresso Nacional que tentam negar ou reduzir os direitos indígenas conquistados a custos de vidas de centenas de lideranças indígenas do Brasil ao longo dos últimos anos.

Outro desafio é como garantir a capacitação aos membros do movimento, das organizações e comunidades indígenas para superar as deficiências técnicas e políticas na condução das lutas em defesa dos direitos indígenas, diante de uma sociedade cada vez mais complexa, tecnocrática e cientificista. Para além disso, como garantir uma educação ou formação política e técnica para os índios de um modo geral, necessária para que eles ampliem sua capacidade de compreensão e interação com o complexo mundo branco. Uma das iniciativas propostas pelos povos indígenas é a construção e implementação de uma escola de formação política do movimento indígena vinculada às suas necessidades e demandas atuais e de seus históricos projetos sociais e étnicos. O sistema escolar em todos os seus níveis, presentes ou não nas comunidades indígenas, precisa ser apropriado e direcionado a serviço dos projetos coletivos de vida de cada povo indígena.

Por fim, o grande desafio dos povos indígenas é como garantir definitivamente e em que condições sociojurídicas ou de cidadania, o espaço próprio na sociedade brasileira contemporânea, sem necessidade de abrir mão de suas culturas, tradições, conhecimentos e valores.

## Perspectivas e alternativas para o indigenismo brasileiro

A consolidação dos direitos indígenas e a definição de uma política indigenista clara por parte do Estado brasileiro depende fundamentalmente da capacidade dos índios e de seus aliados de definir estratégias mais impactantes, inovadoras e viáveis do ponto de vista político. Cito algumas das possíveis estratégias:

1. Construir um novo “projeto etnopolítico”, com plena participação das bases do movimento indígena para alcançar a autonomia. Este projeto é necessário e fundamental para estabelecer uma plataforma mínima de interesses e de uma agenda de prioridades e estratégias comuns que supere suficientemente a histórica fragmentação das políticas indigenistas oficiais resultando propositadamente na fragmentação das participações e intervenções das comunidades indígenas. O exemplo mais concreto é o fato de alguns povos indígenas de Mato Grosso com uma população igual a uma aldeia no alto rio Negro, conseguirem levar recursos financeiros iguais ou superiores a todo recurso destinado às mais de 700 aldeias indígenas do alto rio Negro.
2. Buscar formas de sustentabilidade nas terras indígenas para alcançar a autogestão, baseando-se nos próprios recursos locais, sejam naturais ou humanos. Grande parte dos territórios indígenas está demarcada, principalmente, na Amazônia, mas ainda continuam na dependência de recursos de fora para a subsistência local. Programas e projetos precisam ser direcionados para esse fim e não para criar mais dependências ainda. Para isso, o desafio principal é superar a visão de que os recursos naturais das terras indígenas são intocáveis, a fim de serem convertidos em condições sustentáveis de sobrevivência digna dos povos indígenas que as habitam.
3. Implementar um programa permanente de capacitação política e técnica para os quadros indígenas e indigenistas. Os índios estão cada vez mais ingressando nas universidades e isso é muito bom. Mas, a formação política de que as lideranças indígenas precisam, não se encontra na escola ou na universidade. Precisa ser construída e reconstruída permanentemente levando-se em conta os processos de luta em curso e as perspectivas que apontam.
4. Trabalhar a articulação nacional, que garanta a participação efetiva de todos os povos indígenas do Brasil. Não se quer uma organização nacional, se quer uma articulação entre povos, organizações, lideranças, parceiros, assessores e aliados de forma permanente para assegurar e ampliar direitos aos povos indígenas.

5. Definir as grandes referências da luta nacional, com diretrizes, metas, prioridades e estratégias comuns e diferenciadas, construindo um planejamento estratégico comum. Isso só será possível na medida em que os povos indígenas na sua totalidade saírem definitivamente da tutela da FUNAI, pois esta tutela na atualidade só está servindo para produzir e reproduzir divisões e conflitos entre povos indígenas, para assim justificar sua incompetência histórica.
6. Avançar na discussão do Parlamento Indígena – democrático, abrangente, a-partidário onde todos os povos indígenas do Brasil estejam representados e participando, além da luta para garantir vagas específicas no Parlamento brasileiro para representantes indígenas, como acontece em outros países vizinhos, como na Colômbia e na Venezuela.
7. Uma nova engenharia para a política indigenista, fundamentada nos princípios conceituais, políticos e administrativos assegurados na atual Constituição Federal e nas experiências inovadoras e avançadas desenvolvidas pelas comunidades e organizações indígenas nos últimos anos. Unidades administrativas autônomas por território é uma possibilidade e um passo possível para uma autonomia política territorial nos marcos do Estado brasileiro, a exemplo do que ocorre em alguns países da América Latina, como no Panamá, em que alguns territórios indígenas foram transformados em unidades da federação panamenha.

## **Nota**

<sup>1</sup> Liderança indígena baniwa, mestre em antropologia social pela Universidade de Brasília e membro do Conselho Nacional de Educação. E-mail: gersem@terra.com.br

**Recebido em 27 de novembro de 2006.**

**Aprovado para publicação em 03 de janeiro de 2007.**