

ALGUMAS QUESTÕES SOBRE O CONVENIO CVRD/FUNAI (PROJETO FERRO-CARAJAS): A POLITICA INTEGRACIONISTA E A APLICAÇÃO DOS RECURSOS

MARIA ELISA LADEIRA/IARA FERRAZ
CENTRO DE TRABALHO INDIGENISTA

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL

data _____/_____/_____
cod. T2D00008

Concebidos em escala internacional, o Programa Polonoroeste e o Programa Grande Carajás - os chamados "Grandes Projetos" de desenvolvimento para a Amazônia - são financiados através de empréstimos tomados aos bancos multilaterais de desenvolvimento. De acordo com uma recomendação com força de lei do Congresso Norte Americano - que busca orientar a política de aplicação dos empréstimos dos bancos - exigências voltadas para proteção ao meio ambiente e as populações indígenas afetadas passaram a figurar como cláusulas dos contratos de financiamento firmados com o governo brasileiro.

Entretanto, são poucos discutidos e divulgados os impactos dos grandes projetos sobre as comunidades indígenas e permanece precária a eficácia das medidas exigidas pelos bancos. É preocupante, o desnível entre a realidade da implantação acelerada dos projetos e as medidas pretendidas que visam proteger as populações indígenas, o meio ambiente e outros usos da terra ou formas de ocupá-las.

A falta de conhecimento público e discussão ampla das políticas governamentais vêm caracterizando o procedimento dos dirigentes brasileiros; isto, sem considerar a falta de coordenação entre as políticas públicas e ausência total de participação nos processos decisórios das populações afetadas diretamente pelos chamados "Grandes Projetos".

Na verdade, é necessário que os programas de desenvolvimento sejam redimensionados a partir da perspectiva do planejamento regional, enfatizando o caráter social, até aqui omitido. Torna-se indispensável a participação das populações regionais - indígenas, camponesas e ribeirinhas - na definição mesma destes programas, tanto na sua formulação quanto na sua execução.

A região Amazônica não está vazia - como querem as justificativas destes empreendimentos - o que leva a consideração de que a defesa do meio ambiente não pode se restringir apenas a ótica preservacionista. Não se trata de preservar a floresta tropical, mananciais e demais áreas ecológicamente frágeis, mas sobretudo, de garantir a interação das diversas populações da Amazônia com o ambiente que habitam.

Assim é que setores da sociedade civil brasileira tem se mobilizado em torno desta questão e exigido a desaceleração dos investimentos feitos nestes Grandes Projetos, bem como a identificação de outras alternativas para o desenvolvimento econômico do país, que resguarde os modos de vida das populações que habitam efetivamente estes espaços.

Especificamente no caso do Projeto Ferro-Carajás - o complexo mina/porto/ferrovia, o Banco Mundial condicionou a concessão de empréstimos à destinação pelo governo brasileiro de recursos especiais voltados para garantia de melhores condições de sobrevivência aos povos indígenas afetados, observando a demarcação oficial e proteção de suas terras. Estas áreas, situadas entre a pré-Amazônia maranhense, o sudeste do Pará e o norte do Goiás, encontram-se na zona de impacto direto e indireto do projeto como decorrência da implantação de estradas vicinais e novos núcleos habitacionais de apoio à ferrovia.

Visando assegurar o cumprimento de tais recomendações a FUNAI elaborou, as pressas, um projeto orçado em U\$ 13,6 milhões, quantia esta que seria aplicada nas áreas indígenas situadas na área de influência da Ferrovia, sendo a CVRD a geradora e repassadora destes recursos à FUNAI. Com esta finalidade, em julho de 82, foi firmado um convênio entre CVRD e FUNAI, com a vigência de 5 anos.

Por exigência de uma cláusula deste Convênio, a CVRD contratou, como consultores, antropólogos indicados pela Associação Brasileira de Antropologia, conhecedores dos grupos indígenas situados na "área de influência" do Projeto Ferro-Carajás.

Inicialmente o convênio abrangia 13 áreas indígenas, onde deveriam ser desenvolvidos projetos de apoio, com o objetivo de minimizar os impactos decorrentes da construção da ferrovia. Durante a execução do convênio verificou-se que a área de abrangência do Projeto Ferro-Carajás incluía 21 áreas indígenas e 2 frentes de atração de grupos arredios, compreendendo uma população de cerca de 13.000 índios - 15 grupos distintos (Parakanã, Xicrin, Gavião (PA), Gavião (MA), Surui, Assurini, Apinajé, Guajajara, Timbira, Urubu Kaapor, Tembê, Kricati, Canela e Guajá).

Há consenso entre os assessores de que, apesar dos vultuosos recursos repassados à FUNAI, oriundos dos projetos especiais, a situação nas aldeias pouco se alterou. Estes recursos foram utilizados como fonte de manutenção da agência tutelar em suas atividades normais contrariando a exigência de cláusulas do próprio convênio firmado. De acordo com o orçamento original apresentado pela FUNAI em 82, apenas 0,06% dos recursos estariam destinados a regularização fundiária dos territórios indígenas afetados. Isto revela que os projetos de apoio haviam sido formulados com o objetivo exclusivo de reforçar os orçamentos da FUNAI, duplicando uma infra-estrutura já deformada e desviando recursos das finalidades a que eram destinados: minorar os impactos de implantação do Projeto Ferro-Carajás.

As recomendações dos antropólogos consultores, apontaram desde o início para a inadequação flagrante daqueles projetos de apoio que não haviam contado para sua formulação com qualquer participação das comunidades indígenas desconsiderando especificidades de cada grupo diante de mudanças profundas que adviriam em toda a região. Enfatizavam os antropólogos a necessidade de rever os critérios utilizados pela FUNAI para elaboração daqueles projetos, tentando reverter o orçamento original: a aplicação dos recursos deveria se concentrar prioritariamente nos setores de terra e saúde.

Entre 1982/86, cerca de 60% dos recursos foram gastos. Como resultado de pressões sistemáticas feitas pelos antropólogos consultores em suas recomendações à CVRD/FUNAI, 10,5% dos recursos acabaram sendo dispendidos com a regularização fundiária das áreas abrangidas, porcentagem entretanto ainda muito aquém das necessidades contidas nas recomendações apresentadas. Por outro lado, vultuosas somas de dinheiro foram gastas em aquisição de equipamentos inúteis, construções despropositadas, contratações de funcionários, sendo que muitos desnecessários e outros sem condições de continuidade em seu trabalho. Isto sem considerar o exagerado dispêndio com o item acompanhamento do programa que envolve gastos com diárias e deslocamentos de funcionários da FUNAI.

No decorrer destes anos de vigência do convênio, não houve por parte do

tutor e do governo brasileiro a intenção e a vontade política de solucionar, de fato, as questões de terra envolvendo grupos indígenas. Nem a significativa pressão exercida pelo Banco Mundial, nem a abundância de recursos destinados às áreas indígenas abrangidas pelo convênio, foram suficientes para garantir a estas comunidades um território digno e de acordo com seus interesses e necessidades.

A CVRD lamenta, mas não interfere e as demarcações realizadas durante a vigência deste convênio não satisfazem os interesses dos índios, como é o caso dos Apinajé, que tiveram seu território demarcado em 1985 mas que continuam até hoje exigindo a incorporação de uma faixa de terra no limite sul do território demarcado. As reivindicações dos índios de verem revistas as demarcações efetuadas durante a época da ditadura e que agrediam a integridade de seus territórios, como é o caso do Surui, não mereceram qualquer atenção por parte da FUNAI; bem como a situação dos Krincati cuja área está sub-júdice, continua indefinida.

Não é preciso mais que bom senso para se saber que mais importante que investir recursos em "obras e serviços" é a garantia da terra. Parece-nos absurdo pensar que em nome dos índios sejam entregues recursos e que estes recursos ao invés de serem aplicados nas necessidades básicas dos índios, como a demarcação de seus territórios, sejam utilizados para reforçar a estrutura administrativa da FUNAI. Os abundantes recursos do convênio repassados à FUNAI na verdade contribuíram para retirar dos índios seu potencial reivindicatório em relação à demarcação da terra: "você têm ainda alguma queixa da FUNAI depois de receberem um trator, um caminhão, uma cantina?".

Enfim, os ganhos efetivos em termos de assistência à saúde e dos poucos casos de regularização fundiária, certamente não compensaram o efeito delétero global da execução desse convênio CVRD/FUNAI na implantação do Projeto Ferro-Carajás.

O IMPASSE DE ASSESSORIA ANTROPOLÓGICA AO CONVENIO CVRD/FUNAI.

A assessoria antropológica prestada à CVRD em relação ao convênio firmado com a FUNAI caracterizou-se por uma atuação específica, pois além de traçar um diagnóstico de situação, que somente o antropólogo enquanto conhecedor da especificidade e dilemas do grupo indígena que estuda tem a competência para traçar, teve de fornecer recomendações específicas quanto à aplicação dos recursos do convênio.

E foi, sem dúvida, nesta discussão (sobre a finalidade da aplicação dos recursos), que se deu o impasse da relação entre a assessoria e a FUNAI. Isto porque é justamente na discussão sobre o modo como devem ser aplicados estes recursos que as recomendações da assessoria contrariam a prática integracionista da FUNAI.

Mas o que vem a ser esta prática integracionista? Em linhas gerais o que vem a ser o indigenismo oficial no Brasil ?

A política indigenista oficial tem se caracterizado por uma ideologia integracionista baseada em um desenvolvimentismo econômico. O Estatuto do Índio em seu artigo primeiro determina que: "esta lei regula a situação jurídica dos índios... com o propósito de preservar a sua cultura e integrá-los, progressivamente e harmoniosamente à comunhão nacional". Como se pode preservar um cultura e ao mesmo tempo integrá-la à comunhão nacional é uma questão que não encontra resposta nos fatos da

história. Ao contrário, a história nos mostra que os grupos indígenas ou são dizimados, desaparecendo da face da terra ou continuam sobrevivendo como sociedades outras. Não temos nenhum caso de comunidade indígena integrada e juridicamente emancipada, o que temos são culturas descaracterizadas e indivíduos marginalizados.

Depois de integrados, emancipados juridicamente. Mas como se promove esta integração? Através "dos projetos de desenvolvimento" que visam "a estruturação dos setores de educação, saúde, economia de subsistência e de comercialização, desenhando ações concretas para o engajamento das comunidades com alto grau de aculturação no processo de desenvolvimento econômico e social que ora experimenta a sociedade brasileira" (1983, Legislação - Jurisprudência Indígenas - FUNAI; 5).

Partindo do princípio completamente equivocado de que "o índio brasileiro tem evidente vocação para exploração agrícola" a FUNAI, preocupada com a integração, concentra as suas ações (segundo documento citado acima) no fomento da agricultura "visando três objetivos básicos: garantir a subsistência das comunidades, através do incentivo à produção de bens de consumo; gerar excedentes comercializáveis, visando assegurar meios aquisitivos necessários à subvenção de outras necessidades, e por fim, viabilizar o uso da terra, e conseqüentemente, garantir de fato a sua ocupação pelo índio".

Nestas citações fica claro que a principal condição para a integração/emancipação do índio está na capacidade da comunidade indígena de produzir e comercializar sua produção e auferir lucros. E esta a visão que norteia o dilema da "auto-determinação" e "auto-gestão" das comunidades indígenas. O fantasma da emancipação continua rondando o futuro das populações indígenas.

Preocupada em fazer saber aos índios o valor sagrado do dinheiro a FUNAI considera que estes somente serão capazes de discutir a destinação ou a aplicação das verbas alocadas para a assistência ou apoio às suas próprias comunidades quando forem capazes de garantir sua independência econômica em relação à assistência prestada pela FUNAI. Nesta visão somente os grupos indígenas "capazes" de produzir excedentes é que são considerados "capazes" de se auto-determinarem. A possibilidade dos índios discutirem ou gerenciarem recursos que não aqueles advindos do "suor de seu trabalho" é caracterizada de uma maneira simplista e superficial de "paternalismo".

A política indigenista posta em prática pela FUNAI ao longo destes 20 anos aos grupos indígenas em geral e em particular aos grupos com os quais mantemos relações de amizade e trabalho, procurou justamente impor às comunidades indígenas o sentimento de que a única alternativa possível para a sua sobrevivência (o único futuro) seria seguir "o padrão branco de ascensão" (a produção de excedentes). Tal política privilegia indivíduos trabalhadores, acumuladores, sensíveis ao apelo de participação a um esforço produtivo, do elogio ao trabalho.

Ao privilegiar membros de algumas comunidades em função de sua aspiração ao mundo do "padrão branco", esta política "... facultou a emergência da cisão entre a chefia e o restante da comunidade, abrindo espaço para um novo tipo de poder. Este poder, nascido à sombra do posto indígena e amparado por ele enquanto impositor das normas de ascensão, permite à chefia uma liberdade individual sem precedentes na história dos grupos Jê. Estes novos chefes estão, por assim dizer, imunes ao feitiço, o contra-poder do qual a sociedade Jê, como muitas outras, lançam

mão para limitar o poder do chefe e do "acumulador". Eles dessacralizam, aos poucos, as sanções mágico-religiosas ao mesmo tempo que propagam um novo valor, o valor trabalho sob seu aspecto capitalista: aquele que permite a acumulação através da criação de excedentes" (Azanha, CTI, 1985). E, é claro, este excedente não é gasto no consumo dos grandes rituais Jê ("Festa só de sábado e domingo", "primeiro o trabalho, depois as festas"). Ao contrário, este excedente permanece em estoque e depois é vendido para remunerar os indivíduos trabalhadores. A intenção é sempre a da integração do índio ao nosso sistema de produção.

O valor sagrado do dinheiro não deve ser contestado e o esforço da FUNAI é intenso no sentido de somente aplicá-lo naquilo que considera útil ou produtivo do ponto de vista do nosso sistema econômico, ou seja: naquilo que contribua para um controle maior do futuro dos povos indígenas (a infra-estrutura da FUNAI) ou naquele apoio que leve a inserção do índio na lógica do capital e a consequente compreensão do valor-trabalho.

Em resumo, o impasse entre a maior parte dos assessores e a FUNAI residiu fundamentalmente na questão da finalidade da aplicação dos recursos do Convênio: a FUNAI aplicando estes recursos segundo o modelo do desenvolvimento e da integração, da valorização do padrão branco de ascensão; e os assessores, em um movimento contrário, advertindo contra este investimento da FUNAI, procuraram contrapor como a aplicação destes recursos poderia fortalecer o grupo internamente, levá-los a buscar novos procedimentos de controle de seu território como um todo, de relacionamento com a FUNAI e o Estado brasileiro. Mas se a assessoria teve pouca influência quanto a orientação geral do Convênio, na medida em que não foi legitimada pela FUNAI, ela se mostrou fundamentalmente importante para os índios que pressentem, na qualidade e diferença do nosso discurso e no modo de nos relacionarmos com eles, uma outra possibilidade de futuro que não a "harmoniosa e progressiva integração à sociedade nacional", tal como preconizada pelo Estado brasileiro.

Apresentado no Encontro de Trabalho
 sobre os Grandes Projetos de Desenvolvimento
 no Paraguai, julho/1988.