

NOTAS SOBRE A POLÍTICA INDIGENISTA E AS POLÍTICAS DE FRONTEIRA NO BRASIL.1. Os índios e a fronteira.

A situação histórica dos índios brasileiros não foge à regra americana: a colonização europeia conquistou o Continente, impôs o seu domínio sobre as populações originárias e recompôs o quadro étnico da América inserindo-lhe vários componentes, inclusive os negros, trazidos da África pelo tráfico escravagista.

A ocupação humana do atual território brasileiro foi sempre mais rarefeita que a da região da Cordilheira dos Andes ou a da América Central durante o período pré colombiano. Ainda assim, há estimativas de cerca de cinco milhões de habitantes para o Brasil de então. Hoje, a população indígena do país é de apenas umas duzentas e cinquenta mil pessoas. O processo de regressão demográfica se fez do litoral atlântico para o interior do Continente, no sentido das frentes de colonização, de tal modo que a maioria dos índios sobreviventes habitam a região amazônica, particularmente as regiões mais próximas da fronteira nacional. Aí se encontram alguns dos mais numerosos grupos étnicos do país, aqueles que mais preservam a integridade dos seus territórios, as suas línguas e tradições.

Nos últimos vinte anos, as frentes de expansão passaram a atingir mais sistematicamente essas regiões de fronteira, no extremo oeste e na Amazônia brasileira. A construção de estradas, o surgimento de novas cidades, o desmatamento indiscriminado e a descoberta de jazidas minerais, sobretudo de ouro e de estanho, vão emoldurando o achatamento dos índios sobre a fronteira.

2. A dimensão geo-estratégica da Amazônia.

O Brasil, com oito e meio milhões de quilômetros quadrados, é o quinto país do mundo em extensão territorial, o maior do hemisfério sul. Mais da metade do seu território é amazônica, assim como a maior parte da bacia amazônica está no Brasil. Essa bacia constitui a maior rede hidrográfica do mundo, com mais de seis milhões de quilômetros quadrados, que se estendem, também, por partes dos territórios da Bolívia, Peru, Equador, Colômbia e, em menor escala, Venezuela e Guiana.

A Amazônia ocupa mais de um terço da extensão da América do Sul, ou a vigésima parte da superfície terrestre mundial. Por sua bacia escoam quase vinte por cento da disponibilidade mundial de água doce, sendo que setenta por cento da sua área é coberta por uma densa floresta heterogênea que constitui um terço das reservas mundiais de florestas latifoliadas. A bacia amazônica se interliga pelo planalto das Guianas com outras bacias situadas ao norte, como as dos rios Orinoco e Essequibo. A oeste, as suas nascentes descem dos Andes, a pouca distância do Oceano Pacífico. Ao sul, limita-se pelo planalto central brasileiro com as águas que correm em direção ao Rio da Prata, passando pelo Pantanal do Mato Grosso. Essas planícies constituem o maior espaço não desértico do mundo que ainda conta com uma baixa ocupação demográfica. É um espaço de dimensões continentais, cuja ocupação pode ser planejada. Nisto reside a essencialidade estratégica da Amazônia.

3. A ocupação política da Amazônia.

Historicamente, a ocupação colonial da Amazonia contrapôs Portugal e Espanha, à Holanda, França e Inglaterra. Até meados do século dezoito, a Amazônia era terra de ninguém, ou das suas populações originais. Pertencera formalmente à Espanha, nos termos do Tratado de Tordesilhas de 1494 e, sobretudo, durante a dominação exercida sobre a Coroa Portuguesa entre 1580 e 1640.

Paradoxalmente, foi nesse período, sob as ordens da Espanha, que os colonos portugueses deram passos decisivos para assegurar o seu controle sobre a foz do Rio Amazonas. Com a instalação de fortificações nos pontos estratégicos que dão acesso à bacia, e com a criação de novas Capitânicas no Cabo Norte e no Rio Negro, os portugueses passaram a explorar toda a Amazônia, expulsando holandeses e franceses. Entre 1637 e 1639 o português Pedro Teixeira atravessou e explorou todo o Rio Amazonas-Solimões, quase um século depois do espanhol Francisco Orellana.

Após a restauração da Coroa Portuguesa, a política desenvolvida na gestão do Marques de Pombal consolidou a presença portuguesa na maior parte da Amazônia, estabelecendo fortificações também acima das cachoeiras dos principais afluentes da bacia, exceto nas extremidades ocidentais, já nas encostas dos Andes. Com o Tratado de Madri, em 1750, e com a incorporação do Estado do Maranhão e do Grão Pará ao território do Brasil, em 1763, Portugal institucionalizou a sua hegemonia amazônica e o mapa do Brasil começou a apresentar uma forma aproximada à atual.

A ocupação colonial da Amazônia sempre teve, como um dos seus pilares fundamentais, o relacionamento do colonizador com as populações indígenas locais. A maior ou menor solidez das alianças entre os colonizadores de cada nacionalidade e os grupos étnicos colonizados influenciaram, inclusive, os conflitos de soberania e as definições de fronteira na região. Pelo menos, foi com este pretexto que a Inglaterra se apossou, diplomaticamente, de uma parte do território brasileiro que foi incorporada ao da então Guiana Inglesa, e que dá acesso à bacia amazônica a partir do seu divisor de águas com a bacia do Rio Essequibo.

Ao longo dos séculos, muitas pendências e conflitos fronteiriços se sucederam neste teatro amazônico e nas regiões contíguas. As guerras nacionalistas entre as repúblicas nascentes dos escombros do império espanhol na América, assim como as guerras europeias, influenciaram a definição das soberanias políticas sobre a Amazônia e as Guianas, legando um elevado grau de instabilidade nas relações internacionais no norte da América do Sul.

Foi particularmente significativo o conflito que envolveu os territórios da região do Rio Acre, pertencentes à Bolívia durante o século dezoito, e que foram colonizados por migrantes brasileiros atraídos para aquela região pela cultura da hévea produtora do látex. Deu-se neste período o maior fluxo de desenvolvimento capitalista da história da Amazônia, devido à necessidade das economias industriais do hemisfério norte em relação ao látex amazônico. A partir de 1903, após uma sucessão de conflitos envolvendo forças bolivianas e os acreanos, aquela região foi comprada pelo Brasil e incorporada ao seu território, mediante acordo diplomático.

Ainda hoje, pontificam situações potenciais de conflito na fronteira do Peru com o Equador, entre Venezuela e Guiana na região do Essequibo, ou em decorrência da situação colonial que perdura na Guiana Francesa. Em toda a Amazônia, há uma enorme extensão de fronteiras internacionais, sendo cerca de dez mil quilômetros somente entre o Brasil e os seus vizinhos.

Existem, ainda, os conflitos internos aos países amazônicos e que se expressam nas regiões de fronteira, espaços privilegiados pela ação de movimentos de guerrilha e de quadrilhas ligadas ao tráfico internacional de drogas ou ao contrabando em geral. Essas presenças reforçam e legitimam a ação policial e militar nas fronteiras amazônicas. Essa história e essa situação configuram o caráter intercondomínial que marcou a ocupação política da Amazônia até aqui.

4. A aproximação entre as fronteiras econômicas e políticas.

Com a recente aproximação entre as fronteiras nacionais e as de expansão econômica sobre a Amazônia, o caráter intercondomínial da ocupação política da região se redefine e se reforça, ao mesmo tempo. Redefine-se através da incorporação do sentido de reservas territoriais para os investimentos das empresas extrativistas às fronteiras políticas. E se reforça com a articulação desses interesses com as burocracias estatais, particularmente com setores das forças armadas.

No caso do Brasil, o fluxo mais recente de penetração do capital na Amazônia deu-se sob a égide da ditadura militar. Foi por iniciativa dos governos militares que se desenvolveu uma política de transportes que resultou na ligação rodoviária da Amazônia com o planalto central, em continuidade à estratégia de ocupação do oeste iniciada no governo Juscelino Kubitschek com a construção de Brasília e da sua conexão rodoviária com Belém, capital do Pará, situada no delta amazônico. Brasília - Cuiabá, Cuiabá - Santarém, Cuiabá - Porto Velho, Porto Velho - Rio Branco, Porto Velho - Manaus, Manaus - Boa Vista, e assim, sucessivamente, foi se formando uma teia rodoviária à qual se articularam projetos megalômanos dos militares, como o foram os das rodovias Transamazônica e Perimetral Norte, que até hoje não conseguiram se consolidar. Na esteira das rodovias, fluíram os investimentos na mineração e na agropecuária, quase sempre garantidos por políticas de incentivos fiscais.

Para intensificar a presença desses interesses militares e econômicos na parcela até agora menos afetada do território brasileiro, vem sendo gestado e executado, a partir de 1985, um conjunto de medidas governamentais denominado "Projeto Calha Norte: Desenvolvimento e Segurança ao Norte das Calhas dos Rios Amazonas e Solimões".

5. O papel do Conselho de Segurança Nacional na transição política.

A transição democrática no Brasil vem sendo marcada pelo contínuo e pela morosidade. Do anúncio da "distensão política" pelo governo Geisel em 1974, até a realização de eleições diretas para a Presidência da República, fixadas para 1989, terão passados quinze anos. No decorrer desse período, têm sido marcantes as iniciativas de Estado para dividir e desgastar as forças civis e democráticas, que haviam atingido o seu maior grau de unidade e de mobilização popular com a realização da campanha pelas eleições presidenciais diretas, durante o início de 1984.

Com a morte de Tancredo Neves, primeiro civil eleito pelo colégio eleitoral para a Presidência da República, e a consequente posse de José Sarney, até então presidente do PDS, partido de sustentação da ditadura, o governo civil permaneceu sob forte influência dos militares que, além de manterem a influência sobre setores estratégicos do aparelho estatal e industrial, interferem diretamente nos assuntos políticos, nos movimentos sociais e na elaboração da nova Constituição.

Um dos espaços institucionais privilegiados pelos militares para o exercício da sua tutela sobre os assuntos do Estado é o Conselho de Segurança Nacional (CSN). Formalmente, esse Conselho é integrado pelo Presidente e seus Ministros. Na prática, o CSN se reúne esporadicamente para endossar medidas já decididas pela sua Secretaria Geral ou pela própria Presidência. A SG do CSN constitui uma espécie de ministério especial, de assessoria direta ao Presidente, e que é hoje ocupada pelo Ministro Chefe do Gabinete Militar da Presidência da República, General Rubem Bayma Denis. Foi este General que propôs, através da Exposição de Motivos nº 018/85, de junho de 1985, ao Presidente Sarney, a elaboração do "Projeto Calha Norte".

6. O Projeto Calha Norte (PCN).

O PCN, cuja articulação e execução está a cargo da SG do CSN, tem o objetivo explícito de direcionar os esforços de várias áreas do governo federal para uma política de ocupação intensiva dos catorze por cento do território brasileiro que se situam ao norte do eixo hidrográfico dos rios Amazonas e Solimões. O PCN divide essa parte do Brasil em tres sub-áreas: a das regiões ribeirinhas, de ocupação mais tradicional; a da faixa de fronteira, com seis mil, setecentos e setenta e um quilômetros de extensão e que separa o Brasil da Colombia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa; e a do interior, do miolo territorial entre as anteriores. Na sua primeira etapa, até 1990, o PCN se voltará prioritariamente para a faixa de fronteira.

As políticas de fronteira definidas no contexto do PCN são abrangentes. Interferem na política exterior, através da ação desenvolvida pelo Ministério das Relações Exteriores, a partir do revigoramento do Tratado de Cooperação Amazônica, subscrito pelos países amazônicos independentes em 1978. Direcionam as políticas de desenvolvimento regional, controlando os investimentos públicos e a ação das empresas privadas, estimulando migrações e influenciando nos governos locais. Determinam as políticas de defesa, com a hegemonia das forças terrestres sobre as demais, apesar das condições geográficas favorecerem a defesa naval no alto Solimões, alto Rio Negro e Rio Oiapoque, ou a defesa aérea, como na fronteira alta do planalto das Guianas. Além disso, o PCN pretende redefinir a política indigenista oficial, transformando a Funai, Fundação Nacional do Índio, órgão federal responsável pelo assunto, numa mera extensão da SG do CSN.

Para sustentar politicamente um projeto de tal abrangência, a SG do CSN logrou resgatar e articular elementos de várias naturezas. Baseou-se na dimensão geo-estratégica da Amazônia, apropriou-se da ideologia nacionalista conservadora oriunda da tradicional ocupação condominial da região, canalizou os interesses reemergentes do capital extrativista e favoreceu as aspirações das burocracias locais. Todos os interesses articulados em torno do PCN estão sendo direcionados para a aculturação dos índios, que constituem a quase totalidade da rarefeita população da faixa de fronteira.

7. A política indigenista do Projeto Calha Norte (PCN).

O ponto de partida da política indigenista do PCN está na colonização nuclear e sedentária dos índios em torno de batalhões de fronteira, aeroportos, antigas missões religiosas e outros pontos de atração. É vedado ou dificultado pela SG do CSN o acesso a esses núcleos de colonização a todos os que não participam do PCN, como a Igreja Católica, os pesquisadores em geral, as entidades indigenistas da sociedade civil e as lideranças indígenas de outra regiões. A partir do isolamento político dos índios, o PCN monopoliza as políticas assistencialistas de saúde, educação, alimentação, habitação, etc, promovendo a cooptação das lideranças indígenas locais. Com isso, os militares da SG do CSN vão obtendo o consentimento de alguns grupos étnicos para a penetração dos interesses econômicos na exploração dos recursos naturais existentes nas terras indígenas.

Assim, vão sendo descobertas as "vocações econômicas" de cada grupo étnico: mineração, agricultura, pecuária, pesca, artesanato, turismo, etc, toda uma gama de possibilidades de inserção dos índios na estratégia de penetração dos interesses econômicos da sociedade envolvente. Para essa estratégia, o PCN se apropria do legítimo anseio de auto-determinação econômica dos índios, explorando os seus recursos naturais numa intensidade que é ditada pela sede de lucro e pela capacidade de investimento das empresas envolvidas, sem que os índios atentem para o rápido esgotamento a que estão sujeitos esses recursos e para as consequências ambientais da sua exploração intensiva.

Para tanto, o PCN inspira um novo aparato jurídico composto de decretos presidenciais e de atos administrativos da Funai, baseados em interpretações restritivas dos parcos dispositivos constitucionais sintetizados no artigo cento e noventa e oito da Constituição outorgada pelos militares. Esse aparato jurídico permitiu a intervenção determinante e o poder de veto da SG do CSN na política de demarcação das terras indígenas, estabelecendo uma dupla figura jurídica para essas terras: as "colônias indígenas", pequenas áreas que circundam as habitações ou malocas, e as "florestas nacionais de usufruto dos índios", que são as terras indígenas na extensão por eles utilizadas para a sua sobrevivência tradicional.

Essas "florestas nacionais" constituem o espaço de articulação das empresas extrativas com os índios, que se faz através de contratos escritos, que prevêem o pagamento de "royalties" pela exploração dos recursos naturais das terras indígenas.

O PCN não altera o sentido assimilacionista que sempre marcou a política indigenista oficial do Brasil, mas a incorpora definitivamente às políticas que vão de encontro aos índios na fronteira nacional. O PCN está forjando um novo paradigma de relação com os grupos indígenas, que aponta para o arrocho final sobre os seus territórios, e que vem sendo experimentado particularmente entre alguns grupos Tucano do alto Rio Negro, região denominada por Pari-Cachoeira. Esse paradigma começa agora a ser aplicado a outras etnias, dentro e fora da área atingida pelo PCN.

8. Os direitos indígenas na futura Constituição.

A tendência paradigmática da política indigenista oriunda do PCN exerceu forte influência no processo, ainda em curso, de elaboração da nova Constituição brasileira. Desde o início desse processo a SG do CSN atuou diretamente no sentido de criminalizar os setores indigenistas não participantes do PCN e as suas propostas para o tratamento constitucional dos direitos indígenas. A assessoria parlamentar da SG do CSN coordenou os esforços do "lobby" assimilacionista dentro da Assembleia Nacional Constituinte, apoiada pelas empresas privadas de mineração, por segmentos do aparelho estatal, como a Funai e o DNPM, Departamento Nacional de Produção Mineral, e por importantes órgãos da imprensa, como os jornais "O Estado de São Paulo", "O Globo" e o "Correio Braziliense".

Em julho de 1987, o "lobby" assimilacionista desencadeou uma campanha pública contra os direitos indígenas inscritos no primeiro projeto sistematizado de Constituição, produzido pela Assembleia Constituinte. Chegou a ser instituída uma Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar denúncias forjadas nessa campanha pública, segundo as quais, os direitos indígenas atentariam contra a soberania nacional, servindo aos interesses de empresas mineradoras estrangeiras. A campanha teve como mote e como pretexto, as formulações voluntaristas contidas em uma emenda constitucional apresentada pelo CIMI, Conselho Indigenista Missionário, órgão vinculado à CNBB, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, e um dos polos principais da defesa dos direitos constitucionais dos índios, ao lado da UNI, União das Nações Indígenas.

A UNI liderou a coordenação da campanha "Os Índios na Constituinte", que congregou as principais entidades leigas que atuam na defesa dos direitos indígenas, como a ABA, Associação Brasileira de Antropologia, o CEDI, Centro Ecumênico de Documentação e Informação, o CTI, Centro de Trabalho Indigenista, a CPI-SP, Comissão Pró Índio de São Paulo, a CCPY, Comissão Pró Criação do Parque Yanomami e outras. Apesar das divergências entre a UNI e o CIMI, essa aliança tática entre esses dois polos de articulação dos índios e dos indigenistas, foi fundamental para o relativo sucesso obtido nas votações havidas até aqui, sobre os direitos indígenas, no plenário da ANC.

Pela primeira vez na história brasileira, os direitos dos índios serão objeto de um capítulo específico da Constituição. A perspectiva assimilacionista, que propunha a aculturação dos índios, além de um ambíguo conceito de terras indígenas, não prevaleceu. O texto aprovado pela ANC assegura aos índios os seus direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, sobre as suas diversas identidades culturais e sobre as suas próprias organizações, abrindo espaços para a superação da relação tutelar anteriormente existente entre o Estado e os índios. O conceito de terras tradicionalmente ocupadas inclui as habitadas pelos índios e as necessárias para a sua sobrevivência produtiva, cultural e ambiental.

Por outro lado, o "lobby" assimilacionista obteve a inclusão, no texto constitucional, de dispositivos que prevêm várias formas de exploração dos recursos naturais das terras indígenas, inclusive pelas empresas privadas de mineração. Estão previstas, também, a possibilidade de remoção de grupos indígenas de suas terras, no interesse da soberania nacional, além da possibilidade de outras intervenções da União nas terras indígenas. Em todas essas hipóteses, será necessária a prévia aprovação do Congresso Nacional.

Diante desse provável resultado para o tratamento dos direitos indígenas na nova Constituição, a política indigenista deverá oscilar entre as imposições das políticas de fronteira do PCN, e os novos parâmetros constitucionais conquistados pelos índios e pelas entidades que lhes dão apoio, segundo as correlações de forças que se estabelecerem nas conjunturas seguintes. O Congresso Nacional deverá se constituir na instância decisiva desse choque-prolongado entre os direitos dos índios e os interesses dominantes da (e na) sociedade envolvente.

Márcio Santilli

junho de 1988.