

TERRAS INDÍGENAS, POLÍTICA AMBIENTAL E GEOPOLÍTICA MILITAR NO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA: A PROPÓSITO DO CASO YANOMAMI

Bruce Albert¹

RESUMO — A delimitação das terras dos índios Yanomami na área do Projeto Calha Norte tem constituído um caso emblemático da política indigenista e ambiental do governo da “Nova República” (1985-1990). Este artigo analisa o que o caso Yanomami revelou, no período, tanto da perpetuação do controle militar sobre o desenvolvimento amazônico quanto dos remanejamentos jurídicos e políticos impostos a seu exercício pelas conquistas do movimento democrático na Constituição de 1988 e pela pressão das ONGs ambientalistas e indigenistas internacionais.

PALAVRAS-CHAVE: Amazônia, Índios Yanomami, Terras Indígenas, Política Ambiental, Militares, Desenvolvimento, Calha Norte, Mineração.

ABSTRACT — The delimitation of Yanomami Indian lands within the scope of the Calha Norte Project epitomizes the official indigenist and environmental policies of the “New Republic” (1985-1990). This article focusses on the Yanomami case and what it reveals of that period in terms of the on going military control over the development of Amazonia. It also analyzes the legal and political constraints over such military control as a result of both the democratic movement that led to the 1988 Constitution, and the pressure of international NGOs concerned with the environment and indigenous peoples.

KEY WORDS: Amazonia, Yanomami Indians, Indigenous Lands, Environmental Policy, Military, Development, Calha Norte, Mining.

INTRODUÇÃO

Após o golpe militar de 1964, a Amazônia brasileira passou a ser objeto de uma agressiva política de ocupação demográfica e de desenvolvimento econômico, enquadrada numa estratégia geopolítica de integração regional, elaborada nos anos 50 e começo dos 60 sob a influência da Escola Superior de Guerra (Arruda 1983;

¹ ORSTOM — UnB.

Silva 1967). Esta política, inspirada pela doutrina da segurança nacional (Comblin 1980), constituiu-se, nos anos 60 e 70, de sucessivos planos regionais (Operação Amazônia, Plano de Integração Nacional, Polamazônia) visando a desenvolver infra-estruturas (estradas, aeroportos, telecomunicações), alocar incentivos fiscais e linhas de crédito subsidiado a fim de atrair empresas na região, abrir programas de colonização pública e, finalmente, implementar grandes projetos agropastoris, minerais e florestais (Allen 1990:12-20; Mahar 1989: 9-45). Nos anos 80 o peso da dívida externa brasileira contribuiu para acentuar drasticamente o papel da região amazônica como fonte de recursos primários para exportação e espaço de implementação de projetos de desenvolvimento que atraíssem um fluxo de empréstimos internacionais, particularmente no setor mineral (Becker 1990: cap. 4). Ao longo da década, a preocupação geopolítica dos militares continuou a ser um parâmetro essencial da política de desenvolvimento da Amazônia (Mattos 1980, 1983), especialmente durante o governo civil da “Nova República” (1985-90), cuja desastrosa política ambiental e indigenista provocou intensas campanhas de protesto nacionais e internacionais (Albert, org. 1990).

A Amazônia legal conta com aproximadamente 63% dos 220.000 índios do Brasil e os seis estados da Região Norte englobam por si só 78% dos 745.000 km² de terras indígenas do país (CEDI/Museu Nacional 1987: 12, 23). Os governos militares integraram, portanto, no seu planejamento do desenvolvimento da região amazônica, políticas indigenistas destinadas a liberar os recursos naturais das terras indígenas à exploração em grande escala e a administrar as conseqüências sociais do avanço desta nova fronteira econômica. Estas políticas concretizaram-se numa sucessão de disposições legais e administrativas resultante de uma complexa dinâmica de confronto entre interesses militar-empresariais embutidos no aparelho de Estado, mobilização dos movimentos sociais nacionais e influência da mídia e das Organizações Não-Governamentais (ONGs) internacionais.

Este artigo examina uma configuração recente desta dialética entre política indigenista oficial e pressões sociais nacionais e internacionais, durante o período da “transição democrática” (1985-90), analisando através dela os remanejamentos impostos ao discurso e a estratégia desenvolvimentista dos militares na Amazônia, tanto pelas conquistas do movimento indígena e indigenista nacional na Constituição de 1988,² quanto pela influência das ONGs ambientalistas internacionais sobre as fontes externas de empréstimo.

Começaremos por apresentar uma breve retrospectiva da política oficial relativa ao reconhecimento legal das terras indígenas entre 1967 e 1987. Passaremos depois para um estudo de caso: o da delimitação das terras dos índios Yanomami (1988-89), situadas ao longo da fronteira Brasil-Venezuela (Amazonas e Roraima). Tentaremos, enfim, mostrar, primeiro, de que maneira o caso Yanomami revela uma estratégia

² O artigo 231 da nova Constituição dá, em particular, uma definição extensa do conceito de terra indígena, incluindo não somente as áreas habitadas, mas também todas as áreas necessárias às atividades sociais e econômicas tradicionais das comunidades indígenas, bem como as áreas necessárias à seu crescimento demográfico (Allen 1989; Carneiro da Cunha 1990; Coelho dos Santos, 1989; Santilli 1989a).

de perpetuação do controle militar sobre o desenvolvimento amazônico a serviço dos interesses minerários; segundo, como isso se deu através de uma tentativa de neutralização tanto da emergência do poder civil no que tange à definição das políticas de ocupação da Amazônia, quanto das pressões das ONGs em relação aos custos sociais e ecológicos dos grandes projetos de exploração dos recursos naturais da região.

DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA E POLÍTICA INDIGENISTA MILITAR (1967-1987)

Após décadas de inoperância na proteção das populações indígenas face ao avanço violento da fronteira extrativista e agropastoril — 87 etnias indígenas foram destruídas no Brasil na primeira metade do século (Ribeiro 1982: 250) — o Serviço de Proteção aos Índios (SPI), criado em 1910, foi extinto em 1967, em meio a acusações de corrupção e das mais diversas formas de conivência com o extermínio, a exploração e a expropriação dos índios. Alvo de uma campanha internacional de denúncia de omissão e cumplicidade na destruição das populações indígenas, o governo militar da época (General Costa e Silva) criou, no mesmo ano, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e promulgou, em 1973, uma nova legislação indigenista, o Estatuto do Índio (Lei n.º 6001 de 19/12/73).

A função deste Estatuto fora, neste contexto, recompor a imagem do país, abalada na mídia internacional mas também, mais sutilmente, remodelar a legislação indigenista nacional face às exigências dos novos planos de desenvolvimento da Amazônia. O Estatuto constitui-se, assim, à primeira vista, em um conjunto de disposições visando proteger as terras indígenas e garantir diversas formas de assistência aos índios (médica, educacional, econômica), revestidas de uma retórica que resgata o discurso humanitário das origens do SPI (Lima 1987). Por outro lado, acham-se embutidos neste invólucro protecionista dispositivos altamente lesivos aos índios, impostos pela lógica do modelo militar de ocupação econômica da região amazônica: disposições discriminatórias e de controle político (como a tutela jurídica da FUNAI sobre os índios considerados “relativamente incapazes”), disposições assimilacionistas (como o pressuposto da transitoriedade da condição indígena) e disposições expropriativas como o não reconhecimento da propriedade indígena, a previsão de remoção de grupos por razões de segurança nacional ou para a realização de obras públicas, a autorização de mineração por estatais e a tolerância de contratos de arrendamento em terras indígenas (Oliveira Filho 1985).

Nos anos subsequentes à promulgação do Estatuto do Índio, o processo de demarcação das terras indígenas (previsto num prazo de cinco anos) foi extremamente lento e quase sempre motivado por situações de emergência: apenas 15% das terras indígenas identificadas foram assim, homologadas entre 1973 e 1981 (Oliveira Filho & Almeida 1989: 15-20; Oliveira Filho 1985: 22). Paralelamente, aumentaram as tensões fundiárias envolvendo territórios indígenas, bem como a mobilização dos

índios e dos seus aliados políticos para exigir o cumprimento das disposições protecionistas do Estatuto do Índio³.

O crescimento destas pressões levou os militares a intervir mais profundamente na questão indígena, vista cada vez mais, em razão da visibilidade política de sua incidência na problemática fundiária, como uma ameaça à segurança nacional. Foi, assim, reformulado o dispositivo legal e administrativo de reconhecimento oficial das terras indígenas, no sentido de conter o avanço deste movimento de reivindicações territoriais sustentado pelo Estatuto do Índio (Albert 1987: 123-126), considerado como um obstáculo à ocupação econômica da Amazônia. A partir de 1980, o processo decisório de delimitação das terras indígenas começou a extrapolar a FUNAI, julgada por demais vulneráveis às pressões políticas dos índios e indigenistas (Oliveira Filho & Almeida 1989: 49-50), e passou, em 1983, para um grupo de trabalho interministerial (GTI) dominado pelos Ministérios do Interior (MINTER) e de Assuntos Fundiários (MEAF) — este último dirigido pelo Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional (CSN)⁴. Este GTI foi instituído com a recomendação explícita de levar em conta os empreendimentos econômicos de terceiros já existentes nas terras indígenas no processo de sua delimitação (Carneiro da Cunha 1984). Abriu-se, também, a autorização para mineração em terra indígena às empresas privadas (CPI/SP 1985).

Entretanto, a mobilização popular, que viabilizou o fim dos governos militares em 1984, neutralizou o impacto imediato destas medidas e o MEAF foi substituído, no governo da “Nova República”, pelo Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (MIRAD), ocupado por civis. Nesse período, deu-se um breve refluxo da intervenção pública dos militares na questão indígena. No entanto, a tutela militar sobre esta questão continuou a manifestar-se, ainda que discretamente, num processo de quase paralisação dos trabalhos do GTI encarregado de definir as delimitações de terras indígenas. Assim, entre março de 1983 e março de 1985, o GTI só havia aprovado 14 das 50 propostas de delimitação recebidas da FUNAI (Oliveira Filho & Almeida 1985). Em meados de 1986, 36 casos aprovados encontravam-se ainda bloqueados pelo MINTER e, uma vez que a mobilização democrática estava em refluxo, os militares recomeçaram a aparecer na cena indigenista.

O novo Secretário-Geral do CSN começou, assim, a insistir publicamente na necessidade de definir-se “critérios de razoabilidade” na delimitação das terras indígenas, em particular, nas áreas de fronteira (Albert 1987: 134-139). Já em 1987, o discreto congelamento das delimitações de terras indígenas pôde transformar-se numa legalização do papel da Secretaria Geral do CSN enquanto instância decisória encarregada de impor critérios econômicos e geopolíticos de redução dos territórios indígenas (Decreto n.º 94.945, de 23/09/87).

³ As assembleias indígenas organizadas, desde 1974, pelo Conselho Indigenista Missionário tiveram um papel de destaque neste processo.

⁴ Cf. Miyamoto 1987 sobre o papel do CSN.

Em 1988-89, tanto a mobilização da sociedade civil no processo de elaboração da nova Constituição, quando uma campanha ambientalista internacional denunciando a destruição acelerada da floresta amazônica no Brasil vieram novamente modificar a configuração da política oficial de expropriação das terras indígenas, mais do que nunca considerada como um parâmetro essencial da viabilização do modelo militar de integração e desenvolvimento da Amazônia. Uma análise do processo de delimitação das terras dos índios Yanomami efetivado durante este período nos ajudará a evidenciar os novos mecanismos legais e administrativos, assim como os novos recursos retóricos desta política.

TERRAS YANOMAMI: CRÔNICA DE UMA EXPROPRIAÇÃO “ECOLÓGICA”

Há 22 anos, numerosas entidades nacionais e internacionais (associações humanitárias, instituições científicas e religiosas) reivindicam o reconhecimento legal das terras tradicionalmente ocupadas pelos quase 10.000 índios Yanomami do Brasil⁵, na forma de uma área extensa e contínua que corresponde à figura jurídica de um Parque Indígena, também dedicada à preservação ecológica⁶. A 19 de Agosto de 1988 foi finalmente anunciada pelo Presidente da FUNAI a elaboração de uma Portaria Interministerial de delimitação das terras Yanomami.

Esta Portaria foi assinada uma primeira vez em 13 de setembro (n.º 160), para ser repentinamente reformulada em 18 de novembro (n.º 250)⁷. O Ministro do Interior declarou à imprensa na ocasião, referindo-se ao movimento pró-Yanomami, que a Portaria em questão constituiria uma resposta à comunidade nacional e internacional preocupada com a preservação deste grupo indígena e de seu habitat (*Correio Braziliense*, 26/08/88). A FUNAI lançou, assim, uma importante campanha na imprensa escrita e na televisão sobre o tema: “Yanomami têm suas terras demarcadas em mais de oito milhões de hectares”⁸, apresentando esta medida como uma realização histórica da política indigenista brasileira.

A “Terra Indígena Yanomami” na portaria n.º 160: Uma delimitação dúplice

Esta campanha da FUNAI desenvolveu-se através de um *slogan* tão estrondoso quanto tendencioso: os Yanomami seriam beneficiados com uma área “correspondendo a quatro vezes a superfície do Estado de Sergipe”. Por outro lado, a divulgação da configuração topográfica, bem como dos fundamentos jurídico-administrativos efetivos desta delimitação foram deixados na penumbra, por razões

⁵ De acordo com o Parecer n.º 190/88 de 19/08/88 da FUNAI, a população Yanomami do Brasil é de 9.910 pessoas.

⁶ Estatuto do Índio, art. 28. O Parque Indígena tem vocação de proteção e assistência às populações indígenas e de preservação do meio ambiente. Para uma coletânea recente da legislação indigenista brasileira ver Guimarães 1989a.

⁷ Estas Portarias foram assinadas pelo Ministro do Interior, Ministro da Agricultura, Ministro da Reforma e do Desenvolvimento Agrário e o Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional.

⁸ Título do comunicado de imprensa da FUNAI de 19/08/88.

óbvias. A área de 8.216.925 ha supostamente concedida aos Yanomami representa uma redução de 13% do território reconhecido pela FUNAI desde 1985 como de ocupação tradicional deste grupo indígena⁹ — excluindo do seu perímetro várias aldeias — e constitui-se numa colcha de retalhos composta de 22 áreas distintas, regidas por regulamentos diferentes e, na maioria dos casos, contraditórios com o reconhecimento efetivo dos direitos territoriais Yanomami.

Não se trata, portanto, de uma legalização das terras Yanomami, como a FUNAI noticiou, mas sim, da criação no seu perímetro de um complexo arranjo territorial e administrativo cuja apresentação, tão espetacular quanto ambígua, visa escamotear perante a opinião pública nacional e internacional, medidas que só poderão ter desdobramentos altamente lesivos aos direitos territoriais destes índios. A duplicidade da Portaria 160 manifesta-se, fundamentalmente, na superposição deliberada de várias figuras jurídicas indigenistas e ambientalistas incompatíveis, permitindo uma “dupla leitura” dos direitos territoriais reconhecidos aos Yanomami.

Vejamos brevemente aqui as articulações principais desta construção administrativa. O parágrafo I da Portaria em questão declara “de posse permanente dos indígenas, para efeito de delimitação, a ‘Terra Indígena Yanomami’, com superfície aproximada de 8.216.925 ha” e define o seu perímetro. Este parágrafo contém a única medida relativamente positiva da Portaria, reconhecendo legalmente a ocupação pelo grupo da área que corresponde, aproximadamente, a seu espaço territorial histórico (esta medida seria realmente favorável se o perímetro da “Terra Indígena Yanomami” fosse corrigido e sua criação referida ao conceito de “terra tradicionalmente ocupada” do artigo 231 da nova Constituição, cf. nota²).

Entretanto, os parágrafos II e III da mesma Portaria criam uma diferenciação administrativa e um retalhamento territorial dentro da “Terra Indígena Yanomami”, em contradição com o parágrafo anterior que a declara na sua totalidade como de posse indígena permanente. Assim, a “Terra Indígena Yanomami” encontra-se afinal, fragmentada num mosaico territorial constituído por dois tipos de áreas com funções antagônicas:

1 — Áreas regidas pelo Código Florestal: duas Florestas Nacionais (FLONA) (FLONA de Roraima e do Amazonas) e um Parque Nacional (PN) (PN do Pico da Neblina, criado em 1979 pelo Decreto nº 83.550 de 5/6), num total de 5.781.710 ha, ou seja, 70% da “Terra Indígena Yanomami”.

2 — Áreas Indígenas (AI)¹⁰: dezenove áreas descontínuas incrustadas e dispersas nas FLONAs e no PN (dez na FLONA de Roraima, cinco na FLONA do Amazonas e quatro no PN do Pico da Neblina), num total de 2.435.215 ha, ou seja, 30% da “Terra Indígena Yanomami”.

⁹ Portaria da FUNAI nº 1817/E de 08/01/85 que delimita o território efetivamente ocupado pelos Yanomami (9.419.108 ha) como medida administrativa preliminar à criação do Parque Indígena Yanomami.

¹⁰ Tais como definidas pelo Decreto nº 94.946 de 23/9/87: áreas “ocupadas ou habitadas por silvícolas não aculturados, ou em incipiente processo de aculturação”.

Deve-se observar aqui que a regulamentação e a destinação das unidades de conservação em apreço (FLONAs e PN), administradas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)¹¹, são, sob vários aspectos, contraditórias com o direito de usufruto exclusivo que caracteriza a posse permanente das terras tradicionalmente ocupadas por populações indígenas (art. 231, parágrafo 2.º da nova Constituição). As FLONAs têm fins de exploração econômica, tais como a comercialização de madeira e outros recursos florestais, inconciliáveis com as formas indígenas de ocupação e de uso do meio natural. Os Parques Nacionais são, por sua vez, áreas de preservação integral ou quase integral e podem, assim, impor aos índios restrições à exploração de certos recursos florísticos e/ou faunísticos essenciais às suas atividades produtivas. Nos dois casos, portanto, há incompatibilidade com o usufruto exclusivo reconhecido legalmente aos índios sobre os recursos naturais de suas terras. Além disso, no perímetro de ambas unidades de conservação, está previsto o desenvolvimento de atividades recreativas e turísticas, mesmo que o ingresso de estranhos seja proibido em área indígena¹².

A Portaria 160 conferindo, assim, à maior parte da “Terra Indígena Yanomami” um estatuto paralelo de unidade de conservação incompatível com a sua ocupação indígena, resultará em que, no decorrer do tempo, o exercício dos direitos territoriais efetivos e exclusivos dos Yanomami acabe sendo restringido, de fato, à superfície das 19 Áreas Indígenas que representam, aproximadamente, um quarto do território que este povo indígena ocupa, tanto do ponto de vista econômico-social, quanto histórico. A superposição legal e administrativa criada pela Portaria 160 revela-se, portanto, não como uma mera contradição interna, mas como um insidioso dispositivo jurídico-administrativo de expropriação. A dupla leitura dos direitos territoriais Yanomami que ela permite (totalidade da “Terra Indígena Yanomami” ou 19 Áreas Indígenas) abre, assim, caminho à viabilização legal de uma estratégia de redução do espaço econômico destes índios. Através de um programa de sedentarização forçada e de “aculturação econômica” trata-se, pois, de confinar os Yanomami a um conjunto de áreas reduzidas e de eliminar a possibilidade de esta população continuar a usar as extensas áreas que, tradicionalmente, são imprescindíveis à sua mobilidade espacial e às suas atividades produtivas (caça, coleta, agricultura de coivara). Durante este processo, as áreas do território indígena a serem expropriadas passam a ter transitoriamente o estatuto de área de proteção ambiental até poderem ser, em tempo hábil, integradas à fronteira econômica envolvente (mineração, exploração de madeira, colonização).

O arquipélago Yanomami na portaria 250: Uma expropriação explícita

Porém, a arquitetura do plano de expropriação embutido na Portaria 160 revelou-

¹¹ O IBAMA foi criado em fevereiro 1989 (IBAMA 1989a).

¹² Sobre o que precede cf. Código Florestal (Lei nº 4771 de 15/12/65), art. 5; IBDF/FBCN 1982: 20-21, 25-26; Regulamento dos Parques Nacionais do Brasil (Decreto nº 84.017 de 21/9/79); Estatuto do Índio, art. 22 e Portaria FUNAI nº 745 (6/7/88). Ver também Gaiger 1989b: 20-21 para comentários jurídicos sobre a incompatibilidade entre FLONA, PN e terras indígenas.

se ainda insatisfatória para seus autores que a reformularam repentinamente, promulgando, dois meses depois, uma nova versão de delimitação das terras Yanomami, na Portaria n.º 250. Como notamos, a Portaria 160 reconhecia oficialmente a posse permanente dos Yanomami sobre a maior parte do seu território tradicional, ainda que fosse na perspectiva de sua redução a médio prazo. Seus autores devem ter realizado, finalmente, que esta disposição podia constituir um perigo político, abrindo espaço a recursos jurídicos contra o recorte de unidades de conservação dentro da “Terra Indígena Yanomami”, recursos esses que inviabilizariam as possibilidades de sua abertura *ex officio* a garimpeiros ou empresas de mineração.

O território Yanomami foi invadido a partir de 1987 por aproximadamente 40.000 garimpeiros disseminados pelo curso superior da maioria dos afluentes da margem esquerda do Rio Negro (AM) e, sobretudo, do alto Rio Branco (RR) (APC 1989; CCPY 1989; Albert 1990). Os empresários de garimpo exercem pressões constantes sobre o Governo Federal para obter a legalização destas invasões na forma da liberação de áreas garimpeiras incrustadas nas zonas de proteção ambiental retalhadas nas terras Yanomami (*Correio Braziliense e Folha de S. Paulo*, 20/8/88). Eles rejeitaram, portanto, a criação da “Terra Indígena Yanomami” (Portaria 160) como um provável obstáculo à satisfação desta reivindicação (*Folha de Boa Vista*, 21/8/88 e CCPY 1988: 4-5).

Estas pressões do *lobby* garimpeiro tiveram, certamente, um peso fundamental na decisão de reformular a Portaria 160 no sentido de acelerar o processo de expropriação das terras Yanomami inicialmente planejado pela Secretaria Geral do CSN, o qual foi provavelmente concebido na perspectiva de abrir gradativamente a área às empresas industriais de mineração. De fato, 37% do território Yanomami já estavam loteados, em 1987, por 27 alvarás e 363 requerimentos de autorização de pesquisa mineral registrados junto ao Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) (CEDI/CONAGE 1988: 11)¹³.

Analisemos brevemente as novas disposições da Portaria 250. Nota-se, de saída e muito significativamente, que a referência à posse indígena permanente de uma “Terra Indígena Yanomami” de 8.216.925 ha, que tanto serviu de vitrina à FUNAI nos meses anteriores, desapareceu totalmente do texto. Os direitos territoriais Yanomami são, agora, direta e explicitamente restringidos à superfície das 19 Áreas Indígenas reduzidas e dispersas da Portaria 160, as quais são definidas, desta vez, como “terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas Yanomami” (parágrafo I). O conceito de “terras tradicionalmente ocupadas” tem sua origem no artigo 231, parágrafo 1.º, da nova Constituição. O texto constitucional afirma que a noção de ocupação se refere não somente às terras habitadas pelos índios, mas também às utilizadas para suas atividades produtivas, às imprescindíveis para a preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e às necessárias para a sua reprodução

13 Um documento recente menciona 451 alvarás e requerimentos de pesquisa mineral incidentes nas terras Yanomami (Governo de RR/CODESAIMA 1989).

física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. Cercando apenas conjuntos de malocas plotadas durante um único levantamento efetuado em 1988 — portanto, somente áreas habitadas naquele momento¹⁴ — a delimitação das 19 Áreas Indígenas da Portaria 250 não leva em conta as áreas efetivamente ocupadas e utilizadas a longo prazo pelos Yanomami, conforme os imperativos de sua organização econômica e sócio-política específica. O conceito de “terras tradicionalmente ocupadas” é, portanto, usado nesta Portaria num sentido deturpado a fim de burlar as disposições constitucionais sobre as terras indígenas.

As áreas subtraídas ao território tradicional Yanomami permanecem registradas como áreas de preservação ambiental nos mesmos moldes que na Portaria 160, fora um acréscimo da FLONA do Amazonas que aumenta a superfície das unidades de conservação (71,5%) em relação à das Áreas Indígenas (28,5%). Entretanto, a garantia do uso econômico exclusivo destas unidades pelos índios, legalmente pressuposta pelo reconhecimento da posse indígena sobre o território que as engloba, já enfraquecida na Portaria 160, é totalmente anulada na Portaria 250 com a eliminação do conceito de “Terra Indígena Yanomami” (parágrafo IV). Essa garantia encontra-se substituída pelo mero reconhecimento do “uso preferencial” concedido aos Yanomami sobre os recursos naturais das FLONAs, noção que carece de qualquer fundamento jurídico e constitucional.

Finalmente, define-se que o desenvolvimento de atividades econômicas não-indígenas nestas FLONAs será unicamente submetido à autorização da FUNAI e do IBAMA (parágrafo IV). Convém notar aqui, para medir as conseqüências desta disposição, que o IBAMA (então Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal) elaborou, em julho de 1988, uma proposta de regulamento das FLONAs, possibilitando a exploração mineral nestas áreas de proteção ambiental (artigo 1º, parágrafo 3º)¹⁵ e que uma lei de julho de 1989 submete ao mesmo IBAMA a concessão de permissão de lavra garimpeira nas unidades de conservação que ele administra (Lei nº 7.805 de 18/7/89, art. 17). Isto significa que, por via destas medidas, 50% das terras Yanomami, transformadas em FLONAs pela Portaria 250, podem ser diretamente cedidas às empresas de garimpo ou às mineradoras pelo IBAMA, com o acordo da FUNAI. Elas instauram, assim, uma forma de contornar uma outra disposição fundamental da nova Constituição: o imperativo de submeter a decisão de exploração de recursos minerais em terras indígenas ao Congresso Nacional e aos próprios índios (art. 49-XVI; 176, parágrafo 1º e 231, parágrafos 3º e 7º).

Em resumo: a Portaria 250 anula a criação da “Terra Indígena Yanomami” para manter apenas a configuração de sua divisão interna: um arquipélago de 19 Áreas Indígenas incrustadas no coração de três zonas de proteção ambiental. O

¹⁴ Na realidade, nem mesmo inclui todas as áreas habitadas; pelo menos 23 comunidades foram deixadas fora das 19 Áreas Indígenas.

¹⁵ Memorial 107/88 IBDF/DE, encaminhado pelo Diretor do Departamento de Economia Florestal ao Presidente do IBDF.

dispositivo de esbulho das terras Yanomami embutido nas suas disposições é, assim, muito mais direto que o previsto na Portaria 160. Desta vez, não se prevê nenhuma etapa de “transição ecológica” no processo de integração das terras indígenas à esfera do mercado dos interesses minerários. Subtraindo à condição de terra indígena 71,5% do território tradicional Yanomami e registrando essa área na forma de unidades de conservação, a Portaria 250 permite sua abertura direta a empresas de garimpo e a mineradoras por meio da simples manipulação do regulamento destas unidades.

FLONAs: INTERESSES MINERAIS E RETÓRICA ECOLÓGICA

No primeiro trimestre de 1989, o desmembramento do território Yanomami foi consolidado através da promulgação de uma série de 21 decretos presidenciais regularizando as 19 Áreas Indígenas e as duas FLONAs circundantes que constam da Portaria 250¹⁶. No mesmo período, o Superintendente regional e o Administrador local da FUNAI já admitiam oficialmente que, após esta delimitação das terras Yanomami, os garimpeiros poderiam utilizar as FLONAs tanto quanto os índios (*Manchete*, 28/1/89 e *O Jornal*, 24/2/89). Em abril, a Exposição de Motivos de um novo decreto regulamentando as atividades garimpeiras, assinada pelo Ministro do Interior e pelo chefe da Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional (SADEN, novo nome da Secretaria Geral do CSN desde setembro de 1988), estipulava que “as atividades garimpeiras não são incompatíveis com o conceito de Floresta Nacional”¹⁷. Em 25 de julho, uma comissão, presidida pelo Ministro das Minas e Energia e composta de membros da FUNAI, do IBAMA, da SADEN e do governo de Roraima, anunciou a legalização das atividades garimpeiras nas FLONAs subtraídas ao território Yanomami através da criação de “Reservas de Garimpagem” (*Folha de S. Paulo*, 26/7/89), seguindo as recomendações do Projeto Meridiano 62 do governo local, de acordo com o qual “a atividade garimpeira marcará sua prioridade na FLONA de Roraima naquelas áreas onde atualmente se desenvolve” (Governo de RR/CODESAIMA 1989). Finalmente, três destas áreas de garimpagem foram criadas oficialmente em janeiro e fevereiro de 1990¹⁸.

Um ano e meio após o seu início, o suposto processo de regularização das terras Yanomami tornou explícito o seu caráter de manipulação política e seu real objetivo: a entrega de grande parte deste território indígena aos empresários de garimpo. A delimitação de áreas indígenas cercadas por unidades de conservação, apresentada como uma realização ambientalista histórica, acabou revelando uma mera tentativa do Estado de burlar as disposições da nova Constituição sobre as terras indígenas e de “esverdear” a implementação dos seus planos de ocupação militar-empresarial da região norte-amazônica.

¹⁶ Decretos nº 97.512 a 97.530 de 17/2/89 (19 AIs) e nº 97.545 - 97.546 de 1/3/89 (2 FLONAs).

¹⁷ Exposição de Motivos nº 8/89, Decreto nº 97.627 (10/4/89). Além disso, a lei nº 7.805 de 18/7/89 sobre o regime de permissão de lavra garimpeira menciona a criação de “áreas de garimpagem” (art. 13).

¹⁸ Decretos nº 98.890 de 25/1/90, nº 98.959 e 98.960 de 15/2/90 (“áreas de exercício de atividade de garimpagem” de Santa Rosa, Uraricoera e Catrimani-Couto de Magalhães).

É, aliás, com este propósito de “ecologização” da expropriação das terras Yanomami que a introdução da Portaria 250 pretende fundamentar-se em justificativas ambientalistas, tais como a necessidade de conservar os ecossistemas das cabeceiras dos rios de Roraima e de criar áreas ecológicas tampão (“cinturões-verdes”) para proteger o habitat indígena. Outros fatos confirmam o caráter retórico e a função estratégica destes recursos ao discurso ecológico e à legislação ambiental. Consta-se, em primeiro lugar, que esta temática surge no discurso desenvolvimentista do Estado, justamente, no momento em que ele se esforça por sepultar a figura jurídica do Parque Indígena, conceito indigenista e ambientalista do Estatuto do Índio de 1973, apesar de ele ser, na legislação brasileira, a única figura adequada à compatibilização dos direitos territoriais indígenas com cuidados ambientais (Gaiger 1989b: 21), correspondendo ao conceito de “Cultural Park” (CSQ 1985: 25). Além disso, sendo as florestas das terras indígenas consideradas por lei de preservação permanente¹⁹, se o objetivo essencial da Portaria 250 fosse a proteção ecológica da área indígena, nada teria sido mais lógico do que delimitar a totalidade da área Yanomami conforme os seus limites tradicionais ratificados pela FUNAI em 1985 (cf. nota⁸). E isto sem recorrer à criação de pseudo “cinturões verdes” que, longe de serem espaços ecológicos adicionais às terras indígenas, são constituídos em seu prejuízo, sendo subtraídos do território tradicionalmente ocupado pelos Yanomami. Comprova-se, assim, a exclusão das soluções legais realmente apropriadas à proteção destes índios e do seu habitat, e a escolha deliberada dos conceitos de FLONA e de Parque Nacional — unidades abertas ao uso de terceiros e sem registro de posse indígena — a fim de limitar a exclusividade do uso dos recursos naturais desta área pelos índios a menos de 30% de sua superfície²⁰.

Essa deturpação do direito e dos conceitos ambientalistas, a fim de reduzir e retalhar o território Yanomami, não constitui, entretanto, um caso isolado. Vários territórios indígenas situados na região da fronteira norte-amazônica conheceram tratamentos semelhantes em 1988 e 1989. Os territórios dos dezesseis povos indígenas da região do Alto Rio Negro foram, assim, retalhados em quatorze Colônias²¹ ou Áreas Indígenas e onze FLONAs, ocasionando para os índios uma perda do direito de uso exclusivo sobre 61% de suas terras tradicionais (Buchillet 1990: 134, Tabela III). Da mesma maneira, as terras de seis povos da região do Acre e sul do Amazonas foram recortadas em vinte Colônias ou Áreas Indígenas e seis FLONAs, chegando a uma perda territorial de 34% (Guimarães 1989b: 76-77). Outras delimitações nos mesmos moldes estão sendo estudadas também para os Waiãpi do Amapá (23% de perda territorial)²² e os Tikuna do Amazonas (47%) (*Aconteceu*, nº 526:11).

¹⁹ A fim de “manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas” (Código Florestal, art. 3 ítem g.).

²⁰ A inconstitucionalidade do uso do conceito de FLONA na delimitação das terras Yanomami estabelecida na Portaria 250 foi atestada num *Inquérito Civil Público* da Procuradoria Geral da República (3/10/89).

²¹ As Colônias Indígenas são áreas “ocupadas ou habitadas por índios aculturados ou em adiantado processo de aculturação” (Decreto nº 94.946 de 23/9/87). A Portaria FUNAI nº 1.098 de 6/9/88 define os critérios de avaliação do grau de aculturação dos grupos indígenas.

²² Sobre o projeto de FLONA Waiãpi, cf. Parecer FUNAI 193/88 de 15/9/88 e Informação nº 015/89-SUAÍ/FUNAI.

A recorrência da aplicação deste modelo de “expropriação ecológica” das terras indígenas das regiões do norte e oeste amazônico revela a implementação de uma política sistemática. Ele se enquadra, de fato, numa série de projetos e medidas elaboradas estes últimos anos para operacionalizar um esquema geopolítico de ocupação militar e econômica das fronteiras amazônicas do Brasil, definido pela Secretaria Geral do CSN — SADEN (Guimarães 1988)²³. Até agora, são dois estes projetos: o Projeto Calha Norte, lançado em 1985 (Albert 1987, 1990; Allen 1990; Miyamoto 1989; Santilli 1987, 1989; SG/CSN 1985, 1988), e o Programa para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira da Amazônia Ocidental (PROFFAO), em estudo a partir de 1989 (Bayma Denys 1989; CIMI 1989) — complementados por uma rede de terras reservadas ao Exército em toda a Amazônia: dois decretos assinados em 1988-89 concederam aos militares 35 áreas na região, totalizando 6.206.015 hectares²⁴.

POLÍTICA AMBIENTAL E GEOPOLÍTICA AMAZÔNICA: O PMACI E O PROGRAMA NOSSA NATUREZA

Sendo a floresta tropical caracterizada por sua notória vulnerabilidade ecológica e as regiões das fronteiras norte-amazônicas por suas extensas áreas de povoamento indígena, temas tidos como cada vez mais sensíveis na viabilização da política brasileira de empréstimos internacionais para a região, a Secretaria Geral do CSN — SADEN adotou, entre 1986 e 1989, uma estratégia de tomada de controle direto da política indigenista e ambiental na Amazônia.

No âmbito do Projeto Calha Norte, a Secretaria Geral do CSN começou a se auto-atribuir a direção do processo de definição das terras indígenas, oficialmente, a partir de 1985 e, oficialmente, a partir de 1987²⁵. Isto sob a justificação de que a questão indígena interfere significativamente na definição de assuntos diretamente relevantes de sua jurisdição, tais como a integração e a soberania nacional, a integridade do patrimônio da nação e a paz social²⁶. Aparentemente considerando os índios como apátridas subversivos, a Secretaria Geral do CSN começou a desenvolver uma política indigenista de exceção visando reduzir sistematicamente

²³ Com o novo nome de Conselho de Defesa Nacional (CDN) o ex-Conselho de Segurança Nacional (CSN) conserva, na Constituição de 1988, muitas das suas atribuições anteriores. O artigo 91, parágrafo 1º-III da nova Carta confere, assim, ao CDN a competência de “propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo”.

²⁴ Decreto nº 95.859/88 e 97.596/89. Tomando em consideração um outro decreto de 1982 (nº 87.571), o total de terras sob domínio do Exército na Amazônia é de 10.132.215 ha. Todas estas terras reservadas encontram-se em regiões consideradas “problemáticas”: zonas de fronteira, de conflitos fundiários e áreas indígenas (cf. *Folha de S. Paulo*, 27 — 29/9/89 e *Tempo e Presença*, 244/245:31).

²⁵ Vimos que a intromissão da Secretaria Geral do CSN na definição das terras indígenas foi oficializada através do Decreto nº 94.945 de 23/9/97.

²⁶ Ver o estudo da Secretaria Geral do CSN nº 007/3ª Seção/1986: “A questão Indígena e os Riscos para a Soberania e a Integridade do Território Nacional” (extrato publicado em *Senhor*, 3/11/87).

os territórios indígenas na faixa de fronteira amazônica e a isolar politicamente os seus ocupantes, cortando todos os seus vínculos com entidades não-governamentais de apoio. Política exemplificada, no caso Yanomami, pela expulsão das equipes médicas da Comissão Pela Criação do Parque Yanomami (CCPY), em agosto de 1987, e pelo desmembramento territorial organizado em 1988-89 (Albert 1990).

A primeira intervenção da Secretaria Geral do CSN na política ambiental amazônica começou em 1988 com sua tomada de controle da coordenação do Programa de Proteção ao Meio Ambiente e Comunidades Indígenas (PMACI), do qual era responsável a Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN). O PMACI foi criado pelo governo brasileiro para preencher os requisitos ambientais e indigenistas de um contrato de empréstimo de 146,7 milhões de dólares, assinado em 1985, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a pavimentação da estrada BR-364 de Porto Velho (Rondônia) a Rio Branco (Acre). Esta tomada de controle do PMACI pela Secretaria Geral do CSN ocorreu no momento em que protestos ambientalistas nacionais e internacionais denunciando a sua inadequação conseguiram influenciar o BID a ponto de obter que o financiamento do empréstimo fosse sustado (Allegretti 1988).

O Plano de Ação Definitivo (PAD) do PMACI (agosto de 1987), elaborado sob o estreito controle da Secretaria Geral do CSN, visa à implementação, financiada pelo BID, no sul do estado do Amazonas e no Acre, de um complexo zoneamento constituído por unidades de conservação, assentamentos extrativistas (para os seringueiros) e áreas indígenas, destinado a amortecer o impacto social e ecológico do asfaltamento da BR-364 na região. Entretanto, a incidência das normas de redução das terras indígenas impostas pela Secretaria Geral do CSN aparece neste projeto na forma de propostas de retalhamento dos territórios dos índios Apurinã, Kaxarari, Kaxinawa, Paumari, Yamamadi e Yaminawa, num mosaico de vinte Áreas/Colônias Indígenas e seis FLONAs, comparável às configurações territoriais criadas na região Yanomami e no Alto Rio Negro (Guimarães 1989: 76-77). O PAD-PMACI foi apressadamente aprovado em setembro de 1988, apesar dos protestos das lideranças indígenas dessas áreas²⁷, para ser apresentado ao BID e, assim, obter a liberação da linha de crédito necessária à conclusão do asfaltamento da estrada BR-364. Apesar das suas inquietações em relação ao reconhecimento dos direitos de posse indígena nas FLONAs (chamadas “associated forests”), o BID deixou-se vencer a reiniciar o desembolso do empréstimo pela retórica ambientalista da delegação brasileira que, ironicamente, apresentou o caso Yanomami como um sucesso da política oficial de zoneamento econômico-ecológico na Amazônia (julho de 1989)²⁸.

O passo seguinte da intromissão da Secretaria Geral do CSN — SADEN na política ambiental amazônica deu-se na forma do lançamento, em outubro de 1988,

²⁷ Cf. a carta da União das Nações Indígenas/Norte aos coordenadores do PMACI e aos representantes do BID de 01/05/88 (CSQ 1989:44); *O Estado de S. Paulo*, 17/09/88 e o *Jornal do Brasil*, 28/09/88.

²⁸ Cf. BID Cable OD9/BR-665/88 de 8/12/88 e Memorandum do *Environment Defense Fund* sobre a reunião PMACI no BID do 26/4/89; *Jornal do Brasil*, 1/4/89 e *Correio Braziliense*, 6/9/89.

do Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas da Amazônia Legal (Programa Nossa Natureza, Decreto nº 96.944 de 12/10/88). Este lançamento destinou-se a desenvolver, na linha temática do PMACI, uma ofensiva ecológico-publicitária em reação à pressão crescente dos movimentos ambientalistas e indigenistas internacionais contra os grandes projetos econômicos predatórios na Amazônia brasileira. O surgimento do Programa Nossa Natureza deu-se após dois verões de noticiário apocalíptico sobre a destruição da floresta amazônica: o Instituto de Pesquisas Espaciais (INPE) tinha apresentado, assim, em 1987, avaliações das superfícies florestais queimadas na Amazônia (respectivamente 204.608 e 300.000 Km²) que tiveram grande repercussão jornalística²⁹. Logo após a criação do Programa Nossa Natureza, o assassinato do líder seringueiro Chico Mendes, em dezembro de 1988 (CEDI/CSN 1989), a reunião dos índios Kayapó contra as hidrelétricas do Xingu em Altamira, em fevereiro 1989 (Turner 1989) e a mobilização de vários movimentos sociais na Amazônia (Berno de Almeida 1989) acabaram por transformar a questão da devastação da região no assunto privilegiado da mídia internacional. *Last but not least*, as pressões ambientalistas sobre o governo brasileiro que, habitualmente, originavam-se dos movimentos ecologistas, começavam a ser assumidas por governos estrangeiros e organismos multilaterais³⁰.

A primeira meta da Comissão Executiva do Programa Nossa Natureza — presidida pelo Secretário-Geral da SADEN (autor do PCN e do PROFFAO) e dominada por cinco funcionários deste organismo — foi criar seis grupos de trabalho interministeriais (GTIs) encarregados de estudar, propor e promover medidas de proteção da Amazônia³¹. Os seis GTIs foram os seguintes: I) Proteção da Cobertura Florística; II) Substâncias Químicas e Processos Inadequados de Mineração; III) Estruturação do Sistema de Proteção Ambiental; IV) Educação Ambiental; V) Pesquisa; VI) Proteção do Meio Ambiente, das Comunidades Indígenas e das Populações Envolvidas no Processo Extrativista³². Os trabalhos destes seis GTIs desembocaram na redação de 22 projetos de textos legais (leis, decretos e portarias) e 25 memorandos do Presidente da República, recomendando diversas medidas a serem tomadas pelos ministérios relevantes, bem como na promulgação de quatro decretos (criando três Parques Nacionais e uma Reserva Biológica).

²⁹ Deia 1988; *Veja* 9/11/88 e 23/11/88. A área desmatada na Amazônia legal (4.988.939 km²) está atualmente avaliada em 344.706 km² (8,4%) para as áreas de floresta (4.127.087 km²) e de 238.163 km² (27,6%) para as áreas de cerrado (861.852 km²), o que dá um total de 582.869 km² (11,7%) (Fearnside 1989: 9).

³⁰ Uma Comissão Parlamentar de Inquérito foi instalada em março de 1989, tendo como objetivo “apurar as denúncias sobre a devastação da hídria amazônica e a participação estrangeira nestas denúncias” (*Correio Braziliense*, 1/3/89).

³¹ Foi também suspensa, na ocasião, a aprovação de novos incentivos fiscais e de créditos a projetos agropecuários na Amazônia por 90 dias (Decreto nº 96.943 de 12/10/88) e recomendadas pela Presidência da República ao Ministério da Fazenda a proibição das exportações de madeira em toras e ao Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário a adaptação da legislação referente à reforma agrária às normas ambientais da nova Constituição (MEM PR/SADEN Nº 001 e 002/88).

³² Anexo à Exposição de Motivos/PR nº 001 do 12/10/88.

A divulgação desses resultados deu-se em abril de 1989 na forma de um verdadeiro *show* ecológico orquestrado pela SADEN para a imprensa nacional e internacional (no qual o caso Yanomami foi, novamente, citado como exemplo, cf. IBAMA 1989b: 15). Este evento foi, significativamente, precedido por uma violenta campanha dos militares contra a ameaça de “internacionalização da Amazônia” supostamente embutida nos protestos ambientalistas³³, numa interessante inversão retórica das denúncias esquerdistas dos anos setenta contra a entrega da Amazônia às multinacionais pelo regime militar (Ribeiro 1989).

O lançamento do Programa Nossa Natureza teve, também, desdobramentos diplomáticos na forma de uma mobilização dos países do Tratado de Cooperação Amazônica pelo governo Brasileiro (Declaração de Quito em março de 1989, reunião de Manaus em maio), a fim de reforçar, no plano regional, a sua rejeição do debate internacional sobre a ecologia da Amazônia enquanto ameaça à soberania e à segurança nacional (Santilli 1989b).

Finalmente, uma vez cumprida a sua função político-publicitária, a maioria dos projetos de leis do Programa Nossa Natureza foi votada pelo Congresso entre abril e julho de 1989. Graças a uma mobilização das ONGs e dos parlamentares da Comissão do Meio Ambiente, eles sofreram serias emendas, permitindo, assim, neutralizar os seus aspectos anti-democráticos e suas falhas técnicas (IBAMA 1989b; Oliveira & Born 1989). Entretanto, restaram embutidos, no coração deste programa, mecanismos chaves do dispositivo de expropriação ecológica das terras indígenas que vimos operar no caso Yanomami.

O GTI VI do Programa Nossa Natureza (Proteção do Meio Ambiente, das Comunidades Indígenas e das Populações Envolvidas no Processo Extrativista) tinha por objetivos fundamentais sistematizar a metodologia de planejamento econômico-ecológico do PMACI, generalizar o seu modelo de zoneamento e pesquisar possíveis fontes de financiamento internacional para a implementação de tais projetos integrados. Ao contrário de todos os outros, este GTI teve poucos resultados: apenas uma lei instituindo o Fundo Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 7.797 de 10/7/89) e um memorando ao Ministro da Agricultura determinando prioridade para implantação de Reservas Extrativistas (cf. Menezes 1990 sobre essas reservas). Além disso, seus trabalhos foram prorrogados por tempo indeterminado, sua coordenação confiada diretamente à Comissão Executiva do Programa Nossa Natureza (Decreto nº 97.636 de 10/4/89 e Portaria SADEN nº 60 de 25/7/89) e o seu orçamento indica a realização, em 1990, de estudos de ordenamento territorial, no estilo do PMACI, em nove áreas prioritárias da Amazônia: Xingu/Iriri, Baixo Rio Negro/Uatumã; Médio e Baixo Tapajós; Carajás; Alto Capim e Baixo Tocantins; Tocantins/Araguaia;

³³ Ver as manchetes da imprensa em março de 1989: *Correio Braziliense* 1/3, 8/3, 9/3, 28/3: “Ambiente mobiliza os militares”, “General teme campanha”, “Militares reagem à interferência na Amazônia”, “Cobiça move a campanha pela Amazônia”; *A Crítica* 8/3, 9/3, 13/3: “Presença militar na Amazônia é aumentada”, “Militares não aceitam interferência”, “Exército está atento às pressões estrangeiras”.

Rio Branco; Juruena e Rio Araguari (IBAMA 1989b: 57). Finalmente, os “pressupostos econômicos-sociais” indicados pela SADEN para orientar os trabalhos deste GTI sobre as populações indígenas preconizam submeter a definição de suas terras — em desconsideração total à nova Constituição — à perspectiva do “desenvolvimento dessas comunidades visando sua integração total à sociedade regional” (grifo nosso)³⁴.

Estas informações deixam pensar, portanto, que a SADEN visava transformar o GTI VI numa agência de zoneamento ecológico/indigenista, diretamente submetido aos parâmetros geopolíticos militares, com o fim de sistematizar o seu modelo de expropriação das terras indígenas (Áreas/Colônias Indígenas incrustadas em unidades ambientais) e expandir sua aplicação a toda a Amazônia, sob a cobertura do nacional-ambientalismo publicitário do Programa Nossa Natureza.

INVESTIMENTOS MINERAIS E SEGURANÇA NACIONAL NO NORTE AMAZÔNICO: O PROJETO CALHA NORTE

Vimos de que maneira os projetos militares de ordenamento territorial da Amazônia foram progressivamente dotados de instrumentos legais e administrativos destinados a abrir as terras indígenas à fronteira econômica pela via da manipulação de figuras do direito ambiental. Examinamos agora os objetivos econômicos e geopolíticos subjacentes a estes projetos, tomando como exemplo a incidência dos interesses minerais na implementação do Projeto Calha Norte.

O PCN estende-se por 6.771 km da fronteira norte-amazônica do Brasil, onde prevê a aplicação de importantes financiamentos públicos destinados a aumentar a presença militar, bem como a desenvolver as vias de comunicação, a produção energética e serviços básicos, a fim de atrair investimentos e fluxos migratórios para a região. Declarações de membros da SADEN, autor do projeto, indicaram explicitamente como um fator decisivo para a sua implementação “o grande número de jazidas minerais situadas em áreas indígenas ou pretensamente indígenas, interditas pela FUNAI para fins de estudos e delimitação”³⁵. Esta colocação demonstra que a lógica do PCN, enquanto projeto de “interiorização de pólos de desenvolvimento” sob controle militar, gira essencialmente em torno de uma estratégia de redução das terras indígenas destinada a liberar o acesso das empresas de mineração industrial ou semi-industrial (“cooperativas” garimpeiras) às jazidas minerais que estas terras contêm.

A concentração dos interesses minerais sobre os territórios indígenas da área fronteiriça da Amazônia setentrional é, de fato, notável³⁶. As terras indígenas in-

³⁴ Ver PR/SADEN (1988): *Programa Nossa Natureza, Anexo D (Memento dos Relatórios dos GTIs a NGA do Programa Nossa Natureza), Pressupostos Econômico-sociais* (documentos GTI VI).

³⁵ Conferência do Coronel A. Nascimento sobre o PCN realizada no Instituto Superior de Estudos Amazônicos (ISEA) em Manaus, 6/1/88.

³⁶ Todas as estimativas que se seguem foram calculadas a partir dos dados dos documentos Cedi/Museu Nacional 1987 e Cedi/Conage 1988.

cluídas nesta região representam, aproximadamente, 242.000 km². Existem 76 alvarás e 973 requerimentos de pesquisa mineral registrados no DNPM sobre 22 (45%) dos 49 territórios indígenas oficialmente registrados na faixa de 150 km ao longo da fronteira, considerada área de segurança nacional (cf. nota³³). A superfície coberta por estes títulos de pesquisa mineral é, aproximadamente, de 93.872 km². Isto significa que 39% dos territórios indígenas da faixa de fronteira norte-amazônica estão com o seu subsolo loteado e bloqueado por títulos minerários, constituindo-se numa considerável reserva de mercado de empresas de mineração, em particular, de empresas privadas nacionais³⁷.

Nessa perspectiva, deve-se notar, significativamente, que as áreas indígenas nas quais se desenvolveu uma implementação mais dinâmica das medidas de expropriação ecológica do Calha Norte em 1988-89 — as terras do Alto Rio Negro (Tukano, Maku, Baniwa...) e do oeste de Roraima (Yanomami, Yekuana), com redução respectivas de 61 e 71,5% de sua superfície — são as áreas de maior potencial mineral da zona de fronteira norte-amazônica. As maiores glebas reservadas ao Exército na Amazônia encontram-se, também, nestas duas regiões. As terras do Alto Rio Negro são cobertas por 17 alvarás e 359 requerimentos de pesquisa mineral, as terras Yanomami por 27 alvarás e 363 requerimentos, ou seja, um total de 766 títulos minerários representando 73% do total dos títulos registrados na região da faixa de fronteira norte-amazônica. Deve ser lembrado, enfim, que as terras indígenas desta região são também cobiçadas por numerosas empresas clandestinas de garimpagem; existem, assim, garimpos em 14 (29%) dos 49 territórios indígenas oficialmente reconhecidos na área.

O encaminhamento da questão mineral como foco da estratégia de ordenamento territorial da região fronteiriça do norte amazônico é associado para os militares, além de seus fundamentos desenvolvimentistas, a justificativas geopolíticas que dizem respeito à integração regional. De fato, sob o prisma da doutrina da segurança nacional, o Exército considera as campanhas internacionais a favor da preservação da floresta tropical e dos direitos territoriais indígenas como ameaças à soberania nacional. Essas campanhas estariam, assim, induzindo os povos indígenas fronteiriços a reivindicar “a soberania do subsolo, a garantia da sua autodeterminação política e econômica e, até, o reconhecimento de nacionalidades diferentes do resto da sociedade nacional”. Isso, na visão militar, poderia desembocar na “formação de vastos enclaves territoriais pouco povoados e dissociados da comunidade nacional” e, assim, “evoluir em direção à criação de nações indígenas autônomas” (cf. nota³⁵).

Convém ressaltar, finalmente, que a questão da exploração mineral nas terras indígenas, por ser considerada determinante na geopolítica norte-amazônica, não deixa de se constituir, também, num problema político significativo a nível de toda a Amazônia brasileira: 70 (29%) das 242 terras indígenas oficialmente registradas

³⁷ Dados de junho de 1987. A validade dos alvarás de pesquisa mineral é de três anos, renováveis, a dos requerimentos é indefinida, permitindo o bloqueio da área (Ricardo & Rocha 1990).

na região estão, assim, afetadas por 560 alvarás e 1.685 requerimentos de pesquisa mineral e tem 33,5% da sua extensão total com o subsolo reservado a empresas de mineração. As empresas de garimpagem atingem, por sua vez, 21 (9%) destes 242 territórios indígenas. Assim, ainda que outros aspectos econômico-políticos possam ter incidido nesta estratégia (como os conflitos fundiários), a questão mineral tem, certamente, contribuído de maneira fundamental para motivar o projeto de expansão pan-amazônica de um modelo de ordenamento territorial sob controle militar, associando a expropriação ecológica das terras indígenas à instalação de uma rede de glebas reservadas ao Exército em áreas “críticas”.

CONCLUSÃO

Vimos o quanto a política indigenista e ambiental oficial da “Nova República” ainda estava subordinada a um modelo de integração da Amazônia dando continuidade econômica e política ao célebre binômio desenvolvimento-segurança nacional dos anos 60 e 70, através do qual se garantia a exploração industrial dos recursos naturais da região para exportação, num quadro de controle social e político generalizado assegurado pela tutela militar. Entretanto, constatamos que a repercussão negativa dos custos sociais e ecológicos deste modelo econômico altamente desigual e predador, traduzida numa pressão crescente das ONGs e das opiniões públicas sobre os credores internacionais que sustentam sua infra-estrutura, obrigou seus planejadores a modificar bastante o estilo político, legal e administrativo de sua implementação. As conquistas indigenistas e ambientalistas da nova Constituição³⁸, bem como o crescimento do movimento democrático e de seus espaços institucionais, tiveram, igualmente, uma influência decisiva neste sentido. É, portanto, em resposta a estes novos parâmetros da conjuntura política nacional e internacional que os membros do ex-CSN, ligados aos setores empresariais interessados, têm desenvolvido, nestes últimos anos, uma nova estratégia de manipulação da política indigenista e ambiental nacional. Com isso, pretendia-se tanto recompor a esgotada ideologia dos anos do “Milagre brasileiro”, quanto garantir a continuidade do envolvimento militar no planejamento geopolítico e econômico do desenvolvimento amazônico.

Os militares consideram as pressões das ONGs nacionais e internacionais como obstáculos à ocupação econômica da Amazônia não somente por supostamente fomentar separatismos indígenas nas áreas de fronteira mas também, mais seriamente, por afetar as condições de acesso do Brasil aos empréstimos dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento e, através disto, a disponibilidade dos empréstimos privados a eles vinculados, cuja proporção ultrapassa 80% na estrutura da dívida externa brasileira (Schwartzman & Malone 1988: 64-65)³⁹. Nesta perspectiva,

³⁸ Cf. o capítulo VI da nova Constituição sobre a questão ambiental e o capítulo VIII sobre a questão indígena.

³⁹ Os ambientalistas e indigenistas são regularmente denunciados pelos militares como subversivos movidos por “interesses inconfessáveis”, visando “exercer uma influência indevida na Amazônia” (cf., por exemplo, *Correio Braziliense*, 28/11/88 e 24/2/89).

a neutralização da influência do movimento ambientalista e indigenista sobre os requisitos sócio-ecológicos dos empréstimos internacionais tornou-se uma prioridade política da SADEN. Esta tentativa de neutralização desenvolveu-se, como vimos, através de uma estratégia de “ecologização” da retórica desenvolvimentista e de uma manipulação administrativa da legislação ambiental, associadas à expulsão dos membros das ONGs, e de muitos pesquisadores, das áreas da Amazônia consideradas politicamente críticas, como as áreas do Alto Rio Negro, Kayapó, Tikuna, Yanomami, Waimiri-Atroari, etc. (Oliveira Filho 1988; Farage s.d.).

A delimitação das terras Yanomami, que procuramos analisar neste artigo, ilustra de maneira exemplar os desdobramentos tanto da temática, quanto das modalidades políticas desta estratégia oficial de “esverdeamento” dos custos sociais do desenvolvimento militar-empresarial da Amazônia (para maiores detalhes sobre o caso Yanomami cf. Albert 1990).⁴⁰ A análise desse modelo militar de expropriação ecológica das terras indígenas, criado pela Secretaria Geral do CSN — SADEN durante o governo civil da “Nova República”, oferece ensinamentos tanto para os ONGs ambientalistas, quanto para as agências financiadoras do desenvolvimento amazônico. Ela ressalta, assim, a necessidade de as ONGs monitorarem cuidadosamente o impacto político de suas campanhas, a fim de neutralizar a apropriação retórica dos seus conceitos de conservação em detrimento das populações indígenas e de seu habitat. Ela demonstra, igualmente, o quanto é importante que os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento aprimorem os seus critérios de avaliação dos projetos sócio-ambientais a eles submetidos como condição de empréstimo, em particular no que tange à análise dos contextos políticos de sua implementação local, de modo a evitar o uso de seus recursos na sustentação de projetos ecológica e socialmente predadores. Finalmente, o caso Yanomami mostra o interesse — na perspectiva da “ecologia política” proposta por Schmink e Wood (1987) — de estudos sobre a interação entre movimentos sociais e estratégias do Estado na definição e implementação das políticas de desenvolvimento da Amazônia.

Brasília, março de 1990

AGRADECIMENTOS

O autor agradece C. Andujar, D. Buchillet, A.R. Ramos e K.I Taylor por seus valiosos comentários sobre versões anteriores deste artigo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBERT, B. 1987. Les Indiens et la Nouvelle République. *Temps Modernes*, Paris, (491).

ALBERT, B. 1990. Développement amazonien et sécurité nationale: les indiens Yanomami face au Projet Calha Norte. *Ethnies*, Paris, Survival International France, (11/12).

40. Em 1989, enquanto a SADEN desenvolvia a sua propaganda ambientalista, 46.000 km² de floresta amazônica foram destruídos (INPE, citado na *Folha de S. Paulo*, 26/6/90) e a poluição dos rios da Amazônia por mercúrio usado pelos garimpeiros atingiu um nível crítico (*Jornal do Brasil*, 6/3/90; Martinelli *et al.* 1989; Pfeiffer *et al.* 1990).

- ALBERT, B. (org.) 1990. Brésil: indiens et développement en Amazonie. *Ethnies*, Paris, Survival International France, (11/12).
- ALLEGRETTI, M. H. 1988. Natureza e política externa brasileira. *Tempo e Presença*, Rio de Janeiro, (330).
- ALLEN, E. 1989. Brazil: Indians and the new Constitution. *Third World Quart.*, 11 (4).
- ALLEN, E. 1990. Calha Norte: military development in Brazilian Amazônia. *Occ. Pap. Inst. Latin Am. Stud.*, University of Glasgow.
- APC. 1989. *Roraima: o aviso da morte*. São Paulo, CCPY/CEDI/NDI.
- ARRUDA, A. 1983. *A Escola Superior de Guerra*. São Paulo, Edições GRD; Brasília, INL/FN Pró-Memória.
- BAYMA DENYS, R. 1989. Declaração do General Bayma Denys, Ministro Chefe do Gabinete Militar da Presidência da República na Comissão de Desenvolvimento Urbano, Interior e Índio da Câmara dos Deputados. 26 abr.
- BECKER, B. K. 1990. *Amazônia*. São Paulo, Ática.
- BERNO DE ALMEIDA, A. W. 1989. O Tempo dos primeiros encontros. *Tempo e Presença*, Rio de Janeiro, (244/245).
- BUCHILLET, D. 1990. Pari-Cachoeira: le laboratoire tukano du Projet Calha Norte. *Ethnies*, Paris, Survival International France, (11/12).
- CARNEIRO DA CUNHA, M. 1984. Ofensivas contra os direitos indígenas. *Povos indígenas no Brasil 1983*. Aconteceu Especial. São Paulo, (14).
- CARNEIRO DA CUNHA, M. 1990. L'État, les Indiens et la nouvelle Constitution. *Ethnies*, Paris, Survival International France, (11/12).
- CCPY. 1988. Yanomami urgente, São Paulo, (4).
- CCPY. 1989. Urihi, São Paulo, (11).
- CEDI/CNS. 1989. *Chico Mendes*. 1989. São Paulo.
- CEDI/CONAGE. 1988. *Empresas de mineração e terras indígenas na Amazônia*. São Paulo.
- CEDI/MUSEU NACIONAL. 1987. *Terras indígenas na Amazônia*. São Paulo.
- CIMI. 1989. PROFFAO: O 'Calha Sul'. *Tempo e Presença*, Rio de Janeiro, (244/245).
- COELHO DOS SANTOS, S. 1989. *Povos indígenas e a Constituinte*. Porto Alegre, UFSC-Movimento.
- COMBLIN, J. 1980. *A ideologia da segurança nacional*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- CPI/SP. 1985. A questão da mineração em terra indígena. *Cad. Comissão Pró-Índio S. Paulo*, (4).
- CSQ. 1985. The First World conference on Cultural Parks. *Cult. Surv. Quart.*, Cambridge, 9 (1).
- CSQ. 1989. Open letter from Union of Indigenous Nations (Uni-North) to the coordinators of PMACI and representatives of the IDB. *Cult. Surv. Quart.*, Cambridge, 13 (1).
- DAMASCENO, F. A. 1990. Legislação indigenista: proteção e respeito sem tutela. *Porantim*, Brasília, (130).
- DEIA, C. 1988. Cresce devastação da floresta amazônica. *Espacial*, São José dos Campos, (68).
- FARAGE, N. (s.d.). Autorizações para pesquisa em área indígena: quanto o oculto é óbvio. MS.

- FEARNSIDE, P. M. 1989. Como frear o desmatamento. *Tempo e Presença*, Rio de Janeiro, (244/245).
- GAIGER, J. M. G. 1989a. *Direitos indígenas na Constituição Brasileira de 1988 (e outros ensaios)*. Brasília, CIMI.
- GAIGER, J. M. G. 1989b. Terras indígenas e figuras ambientais. In: *Direitos indígenas na Constituição Brasileira de 1988 (e outros ensaios)*. Brasília, CIMI.
- GUIMARÃES, P. M. 1988. *Amazônia: militares conduzem a política de ocupação*. Porantim, Brasília, (113).
- GUIMARÃES, P. M. 1989a. *Legislação indigenista brasileira. Coletânea*. São Paulo, Loyola.
- GUIMARÃES, P. M. 1989b. *Demarcação das terras indígenas. A agressão do governo*. Brasília, CIMI.
- GOVERNO de RR / CODESAIMA. 1989. *Projeto Meridiano 62*. Boa Vista.
- IBAMA. 1989a. *Organização básica*. Brasília.
- IBAMA. 1989b. *Programa Nossa Natureza. Leis e Decretos*. Brasília.
- IBDF/FBCN. 1982. *Plano do sistema de unidades de conservação do Brasil*. IIª etapa. Brasília.
- LIMA A. C. de S. 1987. Sobre indigenismo, autoritarismo e nacionalidade: considerações sobre a constituição do discurso e da prática da "proteção fraternal" no Brasil. In: OLIVEIRA FILHO, J. P. de (org.). *Sociedades indígenas e indigenismo no Brasil*. Rio de Janeiro, UFRJ; São Paulo, Marco Zero.
- MAHAR, D. J. 1989. *Government policies and deforestation in Brazil's Amazon region*. Washington, The World Bank.
- MARTINELLI, L. A. et al. 1989. Gold rush produces mercury contamination in Amazon. *Cult. Surv. Quart.*, Cambridge, 13(1).
- MATTOS, C. de M. 1980. *Uma geopolítica pan-amazônica*. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército.
- MATTOS, C. de M. 1983. A Integração latino americana e o universo amazônico. In: *El Universo amazônico y la integración latino americana*. Caracas, Universidad Simon Bolívar.
- MENEZES, M. A. 1990. Reservas extrativistas. Por uma reforma agrária ecológica. *Cienc. Hoje*, Rio de Janeiro, 11 (64).
- MIYAMOTO, S. 1987. Conselho de Segurança Nacional e política brasileira. *Tempo e Presença*, Rio de Janeiro, (223).
- MIYAMOTO, S. 1989. Diplomacia e militarismo: o projeto Calha Norte e a ocupação do espaço amazônico. *Rev. Bras. Cienc. Polit.* Brasília, 1(1).
- OLIVEIRA, A. C. A. de & BORN, R. H. 1989. Programa Nossa Natureza, epílogo congressual. *Tempo e Presença*, Rio de Janeiro, (244/245).
- OLIVEIRA FILHO, J. P. de 1985. Contexto e horizonte ideológico: reflexões sobre o Estatuto do índio. In: *Sociedades indígenas e o direito*. Florianópolis, UFSC; Brasília, CNPq.
- OLIVEIRA FILHO, J. P. de 1988. A Pesquisa tutelada. *Ciênc. Hoje*, Rio de Janeiro, 8 (43).
- OLIVEIRA FILHO, J. P. de & ALMEIDA, A. W. B. de 1985. Demarcações: uma avaliação do Grupo de Trabalho Interministerial. *Povos Indígenas no Brasil 1984*, Aconteceu Especial, São Paulo, (15)
- OLIVEIRA FILHO, J. P. de & ALMEIDA, A. W. B. de 1989. Demarcação e reafirmação étnica: um ensaio sobre a FUNAI. In: OLIVEIRA FILHO, J. P. de (org.). *Os Poderes e as terras dos índios*. Programa de Pós-graduação em Antropologia Social. Rio de Janeiro, Museu Nacional/UFRJ, comunicação, (14).

- PFEIFFER, W. C.; MALM, O. & SOUZA, C. M. M. de 1990. A ameaça do mercúrio nos garimpos. *Ciênc. Hoje*. Rio de Janeiro, (61).
- RIBEIRO, D. 1982. *Os Índios e a civilização*, 4ª ed. Rio de Janeiro, Vozes.
- RIBEIRO, G. L. 1989. Internacionalização da Amazônia. *Bol. Assoc. Bras. Antropol.*, (7).
- RICARDO, C. A. & ROCHA, G. 1989. Compagnies minières et terres indiennes. *Ethnies*, Paris, Survival International France, (11/12).
- SANTILLI, M. 1987. Projeto Calha Norte: tutela militar e política de fronteiras. *Tempo e Presença*, Rio de Janeiro, (223).
- SANTILLI, M. 1989a. Notes on the constitutional rights of the Brazilian Indians. *Cult. Surv. Quart.*, Cambridge, 13(1).
- SANTILLI, M. 1989b. Tratado de Cooperação Amazônica: um instrumento diplomático a serviço da retórica nacionalista. *Tempo e Presença*, Rio de Janeiro, (244/245).
- SANTILLI, M. 1990. Projet Calha Norte: politique indigéniste et frontières nord-amazoniennes. *Ethnies*, Paris, Survival International France, (11/12).
- SCHMINK, M. & WOOD, C. 1987. The "political ecology" of Amazonia. In: LITTLE, P. D. & HOROWITZ, M. M. (org.), *Land at risk in the Third World: local level perspectives*. Boulder, Westview Press.
- SCHWARTZMAN, S. & MALONE, M. 1988. Os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento e o setor energético. In: SANTOS, L. A. O. & ANDRADE, L. M. M. (org.), *As Hidrelétricas do Xingu e os povos indígenas*. São Paulo, Comissão Pró-Índio.
- SG/CSN. 1985. *Desenvolvimento e segurança na região ao norte das Calhas dos rios Solimões e Amazonas. Projeto Calha Norte*. Brasília.
- SG/CSN. 1988. *Calha Norte: a Fronteira do Futuro — 1986/1991*. Brasília.
- SILVA, G. do C. e 1967. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro, José Olympio.
- TURNER, T. 1989. Five days in Altamira. Kayapo indians organize protest against proposed hydroelectric dam. *Kayapo Support Group Newsletter*, Chicago, (1).