

## A SEGURANÇA DAS FRONTEIRAS E O NOVO INDIGENISMO

### Formas e linhagem do Projeto Calha Norte

*João Pacheco de Oliveira Filho\**

HEBETTE, J. (org.), O Cerco está se fechando,  
Petrópolis, Ed. Vozes, 1991.

São muitos os projetos e programas governamentais voltados para a Amazônia: Plano de Integração Nacional (PIN), POLAMAZÔNIA, PROBOR, POLONOROESTE, Programa Grande Carajás (PGC), entre outros; têm suas raízes na década de 70, em um outro momento da história política e econômica do país, estendendo as suas ações e conseqüências até o presente. Decorrem de uma pluralidade de instâncias de decisão, de fontes financiadoras e de organismos de execução, expressando em geral o interesse dos pólos hegemônicos da economia brasileira e suas articulações com organismos internacionais.

Pautam-se por pressupostos diretivos das teorias de modernização, pretendendo atingir o povoamento e a ocupação do interior através da extensão progressiva das formas e critérios típicos da economia de mercado. Para isso, enfatizam as atividades agrícolas e agroindustriais, preocupam-se com os indicadores de eficiência econômica e o ajustamento dos fluxos migratórios, buscando compatibilizar as suas metas econômicas com progra-

\* Professor do Departamento de Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e pesquisador do Museu Nacional (Rio).

mas sociais dirigidos principalmente ao apoio e assistência ao pequeno produtor.

O corpo técnico destes projetos é composto por especialistas de variada formação (economistas, sociólogos, agrônomos, engenheiros, técnicos em administração pública etc.), reunidos em diversas unidades e comissões de assessoramento sob a esfera de abrangência do Ministério do Interior. A concretização, na chamada Nova República, desta linha de planejamento ficou sob a responsabilidade do Plano de Desenvolvimento da Amazônia (PDA), elaborado por iniciativa da SUDAM (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia), de cuja elaboração participaram outros setores do Ministério do Interior, como é o caso do Banco da Amazônia (BASA) e da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), reunindo ainda subsídios de técnicos que representavam Estados e Territórios situados na Amazônia legal.

O Projeto Calha Norte destoa desse conjunto de planos governamentais, tanto por suas características intrínsecas quanto por sua filiação institucional e gênese histórica. Ele se referencia em princípio e com exclusividade a uma linhagem própria de intenções e metas, definidas em uma outra esfera do Poder Executivo. O seu ponto de partida declarado é a Exposição de Motivos n. 018/85, elaborada pelo general Bayma Denis, secretário-geral do então Conselho de Segurança Nacional, cargo que acumula com a função de ministro-chefe da Casa Militar da Presidência da República. Nesta, é solicitado ao Presidente da República que aprove a constituição de um Grupo de Trabalho Interministerial com a tarefa de elaborar diretrizes e subsídios à ação governamental na "região ao norte das calhas dos rios Solimões e Amazonas", visando superar as "grandes dificuldades impostas pelo meio ambiente ao desenvolvimento", promovendo a "sua efetiva integração no contexto nacional". Segundo a EM 018, a incumbência deste Grupo de Trabalho seria de "consolidar e apresentar um Plano para desenvolvimento da região", sendo integrado por representantes da Secretaria de Planejamento (SEPLAN), do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e do Ministério do Interior (MINTER), além do próprio CNS.

Em seu relatório final, datado de dezembro/85, o Grupo de Trabalho apresenta as suas conclusões em um documento de 37 páginas, contendo uma programação operacional e financeira para o quinquênio 1986-1990. O trabalho é intitulado "Desenvolvimento e segurança na região ao norte dos rios Solimões e Amazonas", contendo como subtítulo "Projeto Calha Norte"

(PCN), forma pela qual passará a ser referido nas esferas administrativas e, bem posteriormente, chegará aos ouvidos da imprensa. Embora a sua composição formal mantenha-se inalterada (são esses quatro ministros que assinam a Exposição de Motivos n. 770, encaminhando ao Presidente da República, para aprovação, os resultados do Grupo de Trabalho), em alguns pontos percebe-se a configuração de uma nova esfera decisória: a) os membros da equipe reuniram-se na secretaria-geral do CSN, dispondo de local, meios e assessoramento técnico direto deste organismo; b) outros órgãos federais com atuação na Amazônia – como é o caso dos Ministérios Militares e do Ministério da Fazenda (questões alfandegárias e de taxaço) – deram uma "valiosa contribuição" aos trabalhos (PCN, p. 07) e tiveram "efetiva participação" na formulação daquela proposta (EM 770, p. 2); c) a SEPLAN, ainda que formalmente possua a coordenação deste Grupo de Trabalho, dado à natureza dos problemas e preocupações colocadas, bem como ao pequeno volume de recursos a ela alocados, limita-se à gestão financeira e ao repasse das verbas destinadas aos órgãos executores; d) não há qualquer menção à colaboração de representantes de governos estaduais da região, em ora essa possibilidade esteja expressamente colocada na EM 018 (vide p. 4).

Esse é o documento que será aprovado pela Presidência da República através da EM 770, em 19/12/1985, que se consultou na peça mais acabada para análise do Projeto Calha Norte. Em termos de materialização para todos os demais componentes da administração pública, esse Projeto se atualiza apenas mediante planos anuais de aplicação de recursos, publicados no Diário Oficial como Atos da Secretaria de Planejamento/Presidência da República. As razões que motivaram e embasaram a confecção da EM 018, indicadas no Estudo n. 010 da 3ª Seção da SG/CSN, datado de 31/05/1985, só se tornaram acessíveis e conhecidas em outubro de 1987 através de sua remessa ao Congresso Nacional para juntar-se à documentação a ser consultada por uma Comissão Parlamentar de Inquérito que investigava as acusações feitas pelo jornal *O Estado de S. Paulo* ao Conselho Indigenista Missionário (CIMI).

#### UM PROJETO MILITAR?

A primeira característica do Projeto Calha Norte é a sua condição de assunto sigiloso, elaborado por um grupo reduzido,

sem conhecimento e participação de outros integrantes dos Poderes Públicos. O Congresso Nacional não foi chamado a opinar nem informado da matéria, que só lhe chegou como comunicação oficial em outubro de 1987, quase dois anos após a sua aprovação e início. A opinião pública tomou conhecimento da sua existência através de denúncias e críticas formuladas por integrantes do Conselho Indigenista Missionário (CIMI), em outubro de 1986, 15 meses após a EM 018 e transcorrido quase um ano da aprovação do Projeto.

Em resposta a jornalistas, porta-vozes da SEPLAN e de outros Ministérios civis minimizaram a sua participação no PCN e argüiram que os esclarecimentos deveriam partir do CSN. O general Bayma Denis, procurado insistentemente pelos jornalistas, rejeitou como improcedentes e fantasiosas as críticas movidas ao Projeto, mencionando a precariedade da ocupação pelo Brasil daquela região de fronteira e indicando que era para resolver os problemas já existentes (segurança dos limites, contrabando, narcotráfico e proximidade de áreas com guerrilhas) que se delinear o Projeto.

Daf em diante, o debate ficou polarizado entre duas retóricas, de um lado os que acusavam o PCN de acarretar graves prejuízos (e talvez até o extermínio) dos povos indígenas da região, e do outro lado as raras manifestações dos que qualificaram as críticas como inteiramente infundadas e panfletárias, argüindo que o Projeto era uma simples defesa dos interesses nacionais.

Como pode o PCN manter-se tão desconhecido de outras esferas administrativas e da própria opinião pública durante um período efervescente da vida política brasileira, onde ocorria a transição democrática, se mobilizava a Constituinte e o Governo se sentia amplamente respaldado pela popularidade de sua política econômica (o chamado Plano Cruzado)? A resposta para isso está no Decreto 79.099/77, do Governo Geisel, que precede o início do processo de "abertura política" e que estabelece normas e diretivas para a circulação de documentos tidos como sigilosos.

À diferença da EM 018 (em geral, as Exposições de Motivos têm um circuito reduzido de circulação, raramente chegando a ser publicadas no Diário Oficial), o relatório do Grupo de Trabalho Interministerial está marcado duplamente por um carimbo de "confidencial", no alto e embaixo de cada página. Segundo a

classificação imposta pelo Decreto 79.099/77, os assuntos sigilosos dividem-se em "ultra-secretos" (que podem ser manuscritos, pois não passam sequer por datilógrafos), "secretos", "confidenciais" ou "reservados", a todos esses só sendo permitido o acesso a quem tenha credencial de segurança e tenha necessidade específica de conhecer o problema. Ainda mais restritivo que os "reservados", os documentos classificados como "confidenciais" são aqueles "cujo conhecimento por pessoa não autorizada possa ser prejudicial aos interesses nacionais", ou que "venham a criar importantes embaraços administrativos".

A prática de administrar sob sigilo inclui ainda todo um repertório de atos administrativos que entram em vigência sem cumprir qualquer requisito de publicidade, como é o caso de decretos sigilosos (dos quais é indicado apenas o número no Diário Oficial, sem desvendar o conteúdo da matéria), de programas secretos (caso do programa nuclear paralelo), de planos considerados de "interesse nacional", e até mesmo de contas bancárias sigilosas, pois focalizam assuntos considerados de "segurança nacional". De acordo com um levantamento recente realizado por uma jornalista de Brasília, tais práticas, apesar de sua antigüidade (uma década) e de haverem sido geradas em outro contexto político-institucional, continuam em pleno vigor durante o período da Nova República, chegando até os dias de hoje (vide SIMONETTI 1987).

Em segundo lugar, cabe observar que o PCN não possui a estrutura rígida e sistemática de um programa ou de um plano, nem institui um grupo ou unidade que atue de modo permanente na sua elaboração ou execução. Trata-se da formulação de um conjunto coerente de orientações e metas com as quais devem vir a compatibilizar-se todas as iniciativas governamentais voltadas para aquela região. Contrastando com o modelo de outras intervenções governamentais, o PCN não tem um foro definido para as suas tomadas de decisão (como o amplo Conselho, integrado por diversos Ministérios e instituições, que se manifesta sobre as questões cruciais do Programa Grande Carajás). Nem em tal momento constitui um corpo técnico que implemente as suas ações em situações específicas (como é o caso do GETAT e do GEBAM, que se caracterizam basicamente como unidades executoras). Acrescido ao seu caráter sigiloso, isso torna ao PCN algo de difícil visualização, para a qual inexistente um agente claramente responsabilizado, que sirva como um possível interlocutor para as forças sociais afetadas por suas intenções e

decisões. Quem decide, em última instância, é o Presidente da República, e é com todo o peso de sua autoridade, de uma maneira direta, compulsória e exclusiva que vêm chanceladas todas as medidas a serem executadas.

Em um esforço de apagar-se e tornar-se indevassável, tal Projeto se decompõe em projetos especiais, que ficam a cargo de órgãos executores específicos, para os quais a SEPLAN, encarregada de uma mera gerência financeira, carrega os recursos destinados. As metas e a programação financeira foram estabelecidas pelo Grupo de Trabalho Interministerial proposto na EM 018. Em princípio, os ajustamentos e detalhamentos ficariam sob a responsabilidade isolada dos Ministérios encarregados de cada projeto especial. Mas como se procede aos reajustamentos anuais, às reprogramações, correção e avaliação regular de objetivos e valores se não há um claro sujeito dessa vontade? Nada está rigidamente estipulado, mas não parece não haver confusão administrativa, uma vez que na avaliação e acompanhamento existe uma outra sólida e poderosa estrutura de assessoramento, a da Secretaria-geral do CSN. Este, por sua condição de órgão de assessoramento direto da Presidência da República, não tem poderes para manifestar-se ou decidir por si próprio, agindo sempre em nome do mandatário máximo do país.

Ao se analisar os recursos previstos para os diferentes órgãos executores transparecem com clareza as prioridades fundamentais do Calha Norte. A maior parte das verbas é canalizada para o Ministério do Exército (46% do total) e destina-se a atividades como: a) construção, ampliação e melhoria de quartéis (48,4% deste projeto especial); b) aquisição de equipamentos militares (27,4%); c) aquisição de embarcações fluviais para transporte (6,2%); d) infra-estrutura social básica - educação, saúde e lazer (7,9%); e) convênios para eletrificação rural, telecomunicações e construção de trecho da BR-307, ligando São Gabriel da Cachoeira a Cucuí (10,1%). O Ministério da Marinha vem em seguida, ocupando 21,4% das verbas do Calha Norte, que são destinadas a três finalidades: a) construção e operação de navio-patrolha fluvial (71,2% deste projeto especial); b) base naval de Val-de-Cans, em Belém do Pará (23,1%); c) estação naval do Rio Negro (5,7%). Para o Ministério da Aeronáutica são destinados 10,5% do montante total do PCN, alocados a duas atividades principais: a) melhoria, construção e ampliação de aeroportos e pistas de pouso (40% deste projeto especial); b)

manutenção de linhas de apoio aéreo às unidades da fronteira (60%).

Uma breve apreciação das atividades previstas e dos valores envolvidos nos conduz à constatação de que - no jogo de pressões e interesses diversos que compunham o Projeto na forma que assumiu em 1985 - havia uma clara predominância dos objetivos militares. Assim é que, reunidos, os Ministérios Militares consumiam 78,2% das verbas do Calha Norte. Partes menores cabiam ao Ministério das Relações Exteriores (2,1%), para diversas finalidades (demarcação de fronteiras, ampliação da rede consular, cooperação técnica e secretaria pró-tempore do Tratado de Cooperação Amazônica), e à SEPLAN (0,8%) para administração e acompanhamento financeiro geral.

Poucas justificativas são apresentadas para essa ênfase no aumento da presença militar brasileira na área de fronteira, afora algumas menções esparsas à cooperação internacional para combater ao narcotráfico, à existência de comércio fronteiriço e contrabando, ao caráter rarefeito da demarcação das fronteiras. Igualmente na EM 770 não figuram razões militares que justificassem o destaque deste aspecto na ocupação brasileira das fronteiras.

Retornando aos primórdios da elaboração do Calha Norte, poderemos obter copiosas informações sobre isso. A EM 018 menciona que é conhecida a "possibilidade de conflitos fronteiriços entre alguns países vizinhos" e que isso pode vir a conjugar-se "à presente conjuntura no Caribe", tornando possível "a projeção do antagonismo Leste-Oeste na parte norte da América do Sul".

No estudo n. 010/3º SC/85, a preocupação dos militares brasileiros está formulada de maneira direta por repetidas vezes (p. 4, 5, 12, 14 e 15). Apontam a indefinição de fronteiras entre Venezuela/Guiana e Guiana/Suriname e a possibilidade de participação externa nessas questões com a repercussão do conflito Leste-Oeste em zona contígua ao território nacional. Caracterizando a situação política na Guiana e Suriname como de presença de lideranças "personalistas", "calcadas politicamente em suas próprias emias", argumentam que a instabilidade interna não permite descartar a perspectiva de um alinhamento ao Bloco do Leste por qualquer dos dois" (p. 4).

Os autores desse estudo, formados nas concepções geopolíticas da divisão do mundo em dois blocos antagonônicos e na

definição de um alinhamento natural do Brasil com os países do Ocidente, explicitam com clareza as preocupações estratégicas às quais deve responder o PCN: "em vista do componente ideológico marxista dos movimentos revolucionários na região do Caribe, a vulnerabilidade da Guiana e do Suriname à influência cubana, ensejando a possibilidade de uma "intervenção consentida" nesses países, tomam premente a rearticulação e a reorganização do dispositivo militar" (p. 16).

Uma terceira característica do Calha Norte é de ser um projeto de impacto, isto é, que concentra a maioria dos seus investimentos em uma fase inicial, posteriormente havendo uma grande redução prevista de gastos, que ficam ao nível da simples manutenção. Do montante total de recursos estimados para o PCN, que correspondem a 628.892 milhões de cruzados a preços de outubro de 1985, a distribuição anual indicava para 1986 um percentual de 35,1%, os investimentos aumentando em 1987 para 40,2%. Declinam fortemente a partir daí, apresentando-se em 1988 na ordem de 12,4%, em 1989 como de 6% e em 1990 sendo de 6,3%.

Nos dois primeiros anos de existência, o PCN aplicou 75,3% do seu montante total de verba, cumprindo as obras básicas de infra-estrutura (construção e ampliação de quartéis, aeroportos e bases navais), promovendo o reequipamento das instalações militares e a aquisição de barcos para transporte.

Essa fase em que a natureza de sua previsão orçamentária convergia nitidamente para finalidades militares, coincidiu com um período em que, devido ao seu caráter de confidencialidade e ao escasso grau de visibilidade que possuía, o PCN era, ou quase, inteiramente ignorado, ou debatido ainda com muito poucos dados disponíveis.

#### O PROBLEMA INDÍGENA NO CONTEXTO DO PCN

Entre as finalidades básicas de ataque imediato a que este projeto se propõe - aumento da presença militar na área, demarcação das fronteiras, incremento nas relações bilaterais - figura explicitamente "a definição de uma política indigenista apropriada à região" (PCN, p. 4 e EM 770, p. 3). Tal destaque se expressa também no plano financeiro, cabendo ao MINTER/FUNAI uma proporção de 18,9% do orçamento total do projeto.

Na sua parte relativa aos índios, o Calha Norte mantém as mesmas características gerais já mencionadas. A ação indigenista passa a ser tratada como um assunto sigiloso, sob a justificativa de que envolve um tema de "alta sensibilidade política", e que poderia vir a suscitar "expectativas domésticas exageradas" (PCN p. 2). Mais adiante, volta a esclarecer que "os temas de política indigenista estão entre os de maior responsabilidade política e, no passado recente, foram explorados em detrimento da boa imagem do país" (p. 4). Com isso, ações desenvolvidas pela FUNAI na faixa de fronteira ingressam no regime da confidencialidade, só sendo transmitidas aos jornais através de notas e entrevistas de funcionários gabaritados ou porta-vozes do órgão tutelar. Na ótica que se pretende impor aos outros organismos públicos, os críticos da política indigenista ou os que trabalham com grupos indígenas desta região sem pertencerem aos quadros da FUNAI são caracterizados como inimigos do país, pois praticam ações contrárias aos chamados "interesses nacionais".

O volume de convergência das ações indigenistas propostas configuram igualmente um Projeto de impacto. Para o primeiro ano do Projeto, a prioridade maior era concedida à área de Roraima, que isoladamente receberia 49% das verbas que a FUNAI teria para distribuir entre as diferentes regiões do Calha Norte. Em 1987, a afluência maior de recursos beneficiaria o Alto Rio Negro (36,4%) e a região do Amapá/Tumucumaque (44,4%). O restante das verbas seria aplicado de modo uniforme, voltado para gastos de manutenção.

Dentro de cada região, o ritmo de atividades também expressa tal metodologia de impacto. Do total de recursos destinados a Roraima 56,5% são alocados no primeiro ano, nos quatro anos consecutivos o valor caindo para 10,9%. Do total a ser investido no alto Rio Negro, a maior concentração de recursos ocorre em 1987, com 32%, nos três anos seguintes declinando para 16,1%. Na região do Amapá/Tumucumaque, a afluência maior de dotações é em 1987, correspondendo a 41,1% do total reservado a esta área, reduzindo-se a um nível de 12,4% nos anos posteriores. O alto Solimões, segundo as previsões do PCN, recebe um afluxo maior de verbas em 1986, correspondendo a 22,9% do total para essa região, e nos quatro anos seguintes declina para 19,3%, voltados para a manutenção da infra-estrutura estabelecida ou reformada.

Ao leitor atento não passa desapercibido o descompasso que existe no PCN entre anunciada postura de uma nova política

indigenista e a ausência de discussão quanto aos princípios que a fundamentariam. Isso discutiremos mais adiante. Até mesmo no que concerne a dizer como seria a estrutura idealizada do órgão indigenista, o PCN não vai além de poucas e esparsas indicações, colocando-se inclusive nessa condição as atividades concretas para as quais são carreadas as verbas.

Quanto ao primeiro aspecto, dos princípios da nova política indigenista, discutiremos mais adiante, uma vez que incide principalmente sobre os critérios e normas para demarcação das terras indígenas, estando ausente no projeto de 85 e envolvendo uma discussão mais complexa (e cronologicamente posterior) sobre uma política governamental de ocupação da Amazônia. Quanto ao segundo aspecto, da estrutura desejada para a FUNAI, há um grau de explicitação bem maior no PCN, na medida em que isso se compatibiliza com os objetivos militares do Projeto, enquadrando a expansão da atuação indigenista como uma forma de "aumento da presença brasileira" e de "fortalecimento das expressões do Poder Nacional" nas regiões de fronteira (EM 770, p. 3 e 4). É esse aspecto que passaremos a discutir a seguir.

O texto enfatiza a precariedade da infra-estrutura do órgão tutelar naquela região, omitindo referências a mudanças qualitativas e apontando como objetivo "a ampliação e intensificação da ação da FUNAI" (EM 770, p. 3). Somente alguns indícios são fornecidos quanto à possível reordenação da ação indigenista: afirma-se que ela deva decorrer de "uma experiência de campo intensificada" (PCN, p. 5 e 23). Destaca-se a necessidade "da presença permanente na área", ao mesmo tempo em que se observa que existem situações e reservas "que mereçam tratamentos especiais" (PCN, p. 23). Mais adiante, fala-se "no princípio básico de fortalecimento dos Postos indígenas", destacando a necessidade de criação de unidades administrativas descentralizadas (p. 24).

A distribuição dos recursos destinados à ação indigenista torna ainda mais clara a impressão de continuidade entre a estrutura proposta e a que se quer superar. Os gastos com as unidades convencionais da ação indigenista - Postos indígenas, Frentes de atração, Administrações regionais e Casas do Índio - incluindo a sua construção, reforma e manutenção (27,2%), bem como a conseqüente ampliação de pessoal (28,7%), a construção de campos de pouso (19,3%) e a aquisição de equipamentos (1,6%) - chegam a atingir 77,3% do orçamento total assegurado à FUNAI pelo PCN.

Em termos da descrição de atividades concretas a serem implementadas pelo PCN não há qualquer inovação substancial face às práticas já existentes da FUNAI. Postos indígenas, Casas do Índio e unidades regionais fazem parte, de há muito, da infra-estrutura assistencial da FUNAI, constituindo-se na expressão mais patente da falência de um modelo de ação indigenista que não beneficia os índios nem influi favoravelmente sobre as suas condições de vida. O problema de um tal esquema de atuação não é somente estender-se até onde a FUNAI não age, mas principalmente o seu viés autoritário e burocrático, o seu desconhecimento das necessidades e das aspirações indígenas, a sua baixa capacidade de conviver (ou mesmo de permitir) com iniciativas e formas de organização que provêm da população, que é objeto da administração.

Esta estrutura é anacrônica e deficitária não em termos somente de sua distribuição concreta por regiões, mas por sua ineficácia em beneficiar concretamente a sua população-alvo (as chamadas "comunidades indígenas") e em criar alternativas dignas para a continuidade sociocultural e o desenvolvimento destes povos de maneira compatível com as suas tradições e suas expectativas atuais.

É importante registrar que todos os pontos mencionados no PCN estão contemplados no chamado processo de reestruturação da FUNAI, que se torna de conhecimento público em fevereiro de 1986, com a formação de um Grupo de Trabalho Interministerial (MINTER, SG/CSN, MJ, SEPLAN, MIRAD, MA, MEC, MS, MT) encarregado de elaborar uma proposta de "modernização e fortalecimento da FUNAI". Estudos preliminares foram realizados por iniciativa do MINTER ainda no segundo semestre de 85, sendo criada ainda em dezembro a primeira unidade administrativa descentralizada para a região Sudeste. Os critérios que presidiram tal reestruturação são a busca de ampliar a eficiência e a racionalidade administrativas, apoiando-se para isso numa análise abstrata de sistemas e organizações. Tanto os estudos como as primeiras medidas são simultâneos à elaboração e redação do PCN, onde figura explicitamente "a necessidade de reformular a estrutura organizacional da FUNAI" (p. 23), chegando inclusive a tratar as unidades descentralizadas pelo nome que terão no novo Estatuto da FUNAI, ou seja, "administrações regionais" (p. 24).

Na sua perspectiva de intensificar a presença brasileira na faixa de fronteira, o PCN conduziu a um reordenamento da

atuação da FUNAI, que toma a organização militar como o paradigma da ação indigenista. O texto justifica que novos recursos financeiros sejam repassados à FUNAI, porque imagina esta dotada da mesma competência técnica e de quadros qualificados para tratar com os problemas indígenas, à semelhança da especialização que as Forças Armadas têm para lidar com a questão da defesa do território nacional. Ocorre, porém, que, além dos desacertos e da evidente perda de credibilidade social pela FUNAI nos últimos anos, essa homologia entre FUNAI e Forças Armadas é inadequada pela própria natureza das funções. Um Posto indígena pode servir como uma unidade de vigilância da fronteira, um bastião avançado dos interesses nacionais, mas a sua função primária é prestar assistência aos índios e garantir o seu habitat.

Em uma completa inversão, o que o PCN parece pretender é assegurar a presença nacional, esquecendo-se de garantir a terra ocupada pelos índios; é aumentar o controle sobre os nativos, não elevar os padrões de assistência. A rede de 34 Postos indígenas, 11 pistas de pouso e 4 escritórios regionais já por si mesma reproduz uma lógica militar de ocupação e defesa de territórios coloniais, que apoiando-se no princípio da hierarquia e no estabelecimento de circuitos de intercomunicação, compatibiliza a descentralização de certas esferas administrativas com a constituição de uma unidade de comando que chega aos escritórios regionais e aos agentes locais dispersos situados próximo às aldeias.

No que resguarda à realização de estudos para identificação das terras indígenas, de custeio das demarcações ou ainda da regularização fundiária (o que inclui a retirada dos ocupantes não-índios, pagamento de benfeitorias e reassentamento) o Projeto Calha Norte previu apenas verbas da ordem de 12,2% do total destinado às ações da FUNAI na região. Enquanto em outros aspectos o projeto tem uma metodologia de impacto, na atuação fundiária o percentual é distribuído de modo constante entre os 5 anos.

No que concerne ao controle sobre os índios, há que mencionar dois mecanismos cuja ativação está prevista. De um lado promove-se a contratação de quase 200 novos funcionários para o órgão indigenista: são 30 para Roraima, 84 para o alto Rio Negro, 42 para o alto Solimões e 40 para a área do Amapá/Tumucumaque. Como integrantes do serviço público, ou seja, como "servidores da FUNAI", tais pessoas devem entrar em

contato com os índios, acumular e transmitir informações, cumprir as ordens que receberem de seus superiores. No seu relacionamento assimétrico com os indígenas, constroem uma rede de relações pessoais, viabilizando a aceitação de seus papéis (oficiais) por meio da constituição de clientela locais. Têm sempre o dever de obedecer aos seus superiores hierárquicos e de calar sobre os assuntos ou eventos que possam ser considerados como inconvenientes à administração, principalmente aqueles que estão classificados como sigilosos.

De outro lado existem também os projetos de desenvolvimento comunitário da FUNAI, para os quais é repassada uma verba constante e correspondente a 6,3% do orçamento da FUNAI na região. No plano ideal, os projetos pretendem melhorar as condições de vida de uma coletividade, não havendo expectativa do Governo quanto ao seu reembolso (são conceituados pelos economistas do órgão tutor como "investimentos a fundo perdido"). Na prática, são elaborados de forma mais precária possível, por quadros que ou desconhecem a realidade local ou não possuem capacidade para fazer planejamento, funcionando de maneira mais irracional possível, como doações individuais que visam criar dependências, aliciar e corromper as lideranças indígenas, neutralizar os críticos e dividir os grupos.

Concluindo, pode-se dizer que essa reestruturação da FUNAI de modo a adequar-se às peculiaridades das remotas fronteiras amazônicas não significou qualquer avanço nos padrões de atuação do órgão indigenista. Corresponde de fato a uma tentativa de ampliação da presença brasileira e dos órgãos federais na região, vigiando os limites físicos e mantendo um controle direto sobre as aldeias.

### O DIAGNÓSTICO PARA A REGIÃO

Na elaboração do PCN foram priorizados 4 pontos básicos: a) aumento da presença militar na fronteira; b) incremento das relações bilaterais; c) demarcação das fronteiras; d) política indigenista apropriada à região. Isso correspondeu a uma opção seletiva realizada pelos planejadores, tendo em vista uma dada conjuntura política e a mútua inter-relação entre as preocupações dos diferentes Ministérios que integravam aquele Grupo de Trabalho. Era mais seguro para os representantes do CSN enveredar pela discussão de finalidades estratégicas, chamando

à participação igualmente os Ministérios militares, do que discutir o planejamento econômico e as ações voltadas para o desenvolvimento da Amazônia com técnicos da SEPLAN e MINTER. O Calha Norte foi delineado como um Projeto essencialmente militar, na esfera dos limitados e sacralizados princípios da segurança nacional. A reduzida participação de outros órgãos de Governo e a ausência de representações dos Estados da região decorreram dessa tática adotada, que só irá mudar já no curso do ano de 1987.

Mas os interesses militares/estratégicos são apenas uma parte das intenções originárias do CSN, aqueles objetivos que ficaram acima da linha d'água, visualizados e priorizados pelo texto do PCN e pela EM 770. Existem outras "necessidades fundamentais e imediatas" para a região da Calha Norte, levantadas através de estudos anteriores do CSN, e que figuram na EM 018 com o mesmo destaque que os quatro pontos acima mencionados. São a ampliação da infra-estrutura viária; a aceleração na produção de energia hidrelétrica; a interiorização de pólos de desenvolvimento econômico; e a ampliação da oferta de recursos sociais básicos (p. 3). Referem-se a processos de maior envergadura, que envolvem muitos outros órgãos da administração federal (MT, DNER, MME, ELETRONORTE, MA, COBAL, EMATER, EMBRAPA, BASA, DENTEL, SESP, SUCAM, FUNDAÇÃO EDUCAR, MEC etc.), cuja atuação precisa estar integrada dentro de um plano diretor econômico (SEPLAN/IPEA) e de um planejamento regional (SUDAM/MINTER).

Em documento interno já mencionado, o CSN apresenta um diagnóstico dos problemas econômicos e psicossociais relativos ao processo atual de ocupação da Amazônia. A primeira característica destacada é "o imenso vazio demográfico" configurado na região, que representa 14% do Brasil e abriga somente 1.620.000 habitantes (correspondendo a 1,2% da população brasileira), sendo que mais de 60% estão concentrados nos núcleos urbanos. A densidade demográfica da região como um todo é muito baixa (1,2 habitantes/km<sup>2</sup>), convergindo a população para a ocupação das áreas ribeirinhas, deixando os espaços interiores quase inabitados. O texto indica que embora exista crescimento populacional, o que é positivo, isso corresponde apenas a um aspecto quantitativo, "de baixo nível", em detrimento de fator mais importante, que é a qualidade da população" (Estudo n. 010/3º SC/85, p. 9). Cabe anotar a postura preconceituosa de tal análise, tanto face aos índios (cujo habitat é

identificado como um pengoso vazio demográfico, e evitar na faixa de fronteira) quanto à população amazônica ribeirinha e os migrantes nordestinos (estes ditos "seres carentes em busca de novas oportunidades, pouco acrescentando ao já precário nível da grande maioria da população nativa", p. 8).

Outro ponto importante desse diagnóstico é a sua avaliação das perspectivas das fronteiras amazônicas quanto ao desenvolvimento da agricultura. É indicado que o solo da região, uma vez perdida sua cobertura vegetal, torna-se sujeito à erosão e ao rápido declínio de seu rendimento agrícola (p. 2). De maneira diferente dos ideólogos da ocupação agrícola da Amazônia, que vêm de Tavares Bastos a Vianna Moog, os analistas do CSN não consideram a via agrícola como a prioritária para o desenvolvimento da região. No texto do PCN, a razão para isso é explicitada claramente: "as experiências no Peru e na Bolívia apontam ainda para a perspectiva de que qualquer iniciativa na área agrícola sempre será menos rendosa do que a plantação de coca. Em outros termos, qualquer projeto de relocação de pequenos agricultores na Calha Norte poderá redundar em incremento na plantação de epadu" (PCN, p. 11).

Contrastando com as atividades primárias, que seriam marcadas pelo "rudimentarismo de suas formas produtivas" no extrativismo e na agricultura de subsistência, os analistas do CSN indicam o potencial mineral da região. "As pesquisas geológicas realizadas pelo Projeto RADAM confirmam a existência de consideráveis reservas minerais em diversas áreas da região em estudo" (Estudo n. 010/3º SC/85, p. 7). Indicam iniciativas como a Reserva Nacional de Cobre, na área de atuação do GERAM, a extração de manganês na Serra do Navio (AP), as reservas de cassiterita no alto Rio Negro, de caulim nos rios Jari e Capim (AP/PA), jazidas de ouro, diamantes e cassiterita no território de Roraima, na Serra dos Surucucus e nas cabeceiras dos rios Uraricá e Uraricoara, nos rios Uaiças e Araçaca.

Um fator limitativo, prossegue o diagnóstico, é a ausência de uma infra-estrutura capaz de viabilizar as iniciativas positivas de desenvolvimento econômico. A energia elétrica é insuficiente para as necessidades da região, baseando-se nas hidrelétricas de Coaracy Nunes (AP) e Balbina (AM), esta então ainda em fase de construção. A infra-estrutura de transportes é igualmente deficitária, especialmente no que concerne às vias terrestres, que se constituem de dois grandes eixos: a ligação Jari (AP)/Oiapoque (AP) com 812 km; a Manaus-Caracará/Boa Vista/marco



EV8, na fronteira Brasil-Venezuela, com 800 km; a BR-210, Perimetral Norte, apresenta menos de 500 km trafegáveis (p. 7). Refere-se ainda à incipiência dos recursos sociais abrangendo ações educacionais e sanitárias disponíveis somente em centros urbanos de maior expressão (p. 9).

### UMA NOVA POLÍTICA INDIGENISTA

É dentro do quadro acima traçado que tal estudo discute a questão indígena. A primeira dificuldade registrada é devido à "localização de reservas indígenas em áreas coincidentemente ricas em minérios" (p. 13). "O grande problema da exploração mineral no Território de Roraima, bem como em outras áreas na calha dos rios Solimões e Amazonas, reside no fato das regiões cadastradas como mais ricas em jazidas minerais situarem-se em áreas indígenas, ou presumivelmente indígenas, ressaltando-se a região habitada pelos índios Yanomami" (p. 7).

O cerne da questão é o paradoxo entre a existência de grandes riquezas e a impossibilidade legal de explorá-las. Ou seja, como aponta mais adiante esse mesmo documento, "a limitação da exploração dos recursos minerais nas áreas indígenas face à legislação atual sobre política indigenista" (p. 14). É nesse sentido que a implementação do PCN estaria exigindo uma revisão de disposições legais e administrativas que emolduram a política indigenista, qualquer que seja o eventual mandatário do órgão tutelar.

Assim, além de propostas localizadas de ação, o CSN desenvolveu intenso lobby na Constituinte e ação junto à FUNAI, no que concerne ao assunto mineração em terras indígenas. Em fases preliminares da elaboração do novo texto constitucional, na Subcomissão e na Comissão de Ordem Social, as gestões do CSN, incluindo as emendas substitutivas apresentadas através de alguns deputados (José Lourenço, líder do PFL; Nilson Gibson e outros) sempre convergiam para a viabilização legal da atividade mineradora em áreas indígenas, enquanto os parlamentares assessorados por entidades científicas e de defesa ao índio procuravam delinear e fazer aprovar critérios que limitassem os efeitos negativos dessa exploração. Essa atuação junto ao Poder Legislativo estava articulada com gestões realizadas junto ao Executivo, resultando na Portaria n. 01/87 da FUNAI/DNPM, assinada em 18/05/1987, que permitia às empresas estatais, e

em casos excepcionais também as empresas privadas nacionais, a mineração em terras indígenas. Com isso, dá-se uma diretriz empresarial à administração que a FUNAI realiza do Patrimônio indígena, o órgão tutor vindo a beneficiar-se com royalties advindos do uso de riquezas não-renováveis de seus tutelados.

Os estudos do CSN criticam seguidamente a extensão – que consideram excessiva – das áreas indígenas. Argumentam que, na região da Calha Norte, a população indígena, que estimam em 40.500 indivíduos, é detentora de "enormes reservas territoriais", apesar de representar apenas 2,5% da população total desta região (Estudo n. 010/3º SC/85, p. 9). Adiante, este mesmo documento afirma que as áreas indígenas, só no Território de Roraima, somam 26 milhões de hectares (p. 10), ponderando que "de um modo geral constata-se uma forte pressão no tocante à regularização das diversas áreas indígenas situadas na região em estudo, de modo a minimizar a expansão da sociedade envolvente, provocando o surgimento de graves focos de tensão" (p. 11).

As soluções para esse ponto não decorrem igualmente de iniciativas voltadas exclusivamente para a região da Calha Norte, e os encaminhamentos aí realizados visaram o Poder Legislativo e o Executivo. Em entrevista à imprensa (*O Estado de S. Paulo*, 24/09/1987) e em carta distribuída aos constituintes, e datada de 25/09/1987, o presidente da FUNAI, Romero Jucá Filho, baseia-se em um conjunto de dados quantitativos e em analogia numérica entre a superfície e a população das áreas indígenas e, de outro lado, Estados da Federação e países estrangeiros, para investir contra o artigo 198 da Constituição em vigor, o qual garante o reconhecimento dos direitos indígenas ao seu habitat. Em manifesta contradição com sua função de tutor oficial, o presidente da FUNAI afirma explicitamente que as terras indígenas "em termos absolutos e relativos", apontam para montantes e dados "positivamente engerçados". Imbuindo-se da autoridade e da legitimidade que, é de supor, o cargo que ocupa lhe daria, ele contrapõe-se à manutenção do art. 198 e endossa o substitutivo do deputado Bernardo Cabral (PMDB/AM), elaborado em agosto de 1987, o qual reverteu todo um importante trabalho realizado em comissões e subcomissões anteriores.

Um jornalista disse – certamente com uma propriedade que sequer imaginava – que os dados quantitativos apresentados provinham de uma pesquisa que aterrizou na mesa do presidente da FUNAI (*Correio Braziliense*, 27/09/1987). Na realidade, as analogias entre o tamanho de áreas indígenas e Estados da

Federação ou países estrangeiros – tal como o quadro onde aparece a relação ha/índio, por unidade da Federação – podem ser encontradas no Estudo n. 007/3º SC/86 (p. 4, 6, 11 e Anexos) da SG/CSN.

Este documento, em sua conclusão, deixa patente isto: aquilo que os seus analistas consideram como uma nova e mais apropriada política indigenista, significa de fato uma nova postura quanto à delimitação das terras indígenas e ao uso dos seus recursos naturais:

“Para que não haja o prejuízo para as gerações futuras de esfacelamento do Território Nacional, há necessidade de uma decisão histórica, que interrompa, especialmente na Faixa de Fronteira, o processo, que tem respaldo na Constituição em vigor, de conceder e demarcar os limites de territórios indígenas, e inicie pronta e firmemente o cumprimento da verdadeira política indigenista de integrar os silvícolas, progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional” (p. 17).

Através de dois decretos assinados pelo Presidente da República em 23/09/1987, são introduzidas importantes modificações nas normas que norteiam o processo de regularização das terras indígenas. Pelo Decreto 94.945 é modificada a composição do Grupo de Trabalho Interministerial que aprecia os processos de delimitação das áreas indígenas: a coordenação sobe de nível hierárquico, passando a ser privilégio do Ministério do Interior, enquanto a FUNAI permanece apenas na condição de membro; o CSN passa a integrar em caráter permanente este grupo; os institutos estaduais de terra passam a ter assento e poder de voto, tal qual o MIRAD, em todas as vezes que os processos debatidos estejam em seus respectivos Estados. Ainda por este mesmo decreto, a participação de órgãos fundiários estaduais não se limita aos contextos de decisão final, mas deve ocorrer também nas fases iniciais, inclusive durante o processo (duplo), que é a identificação (a qual abrange tanto a condição étnica quanto a definição de seu território). O segundo decreto cria uma nova figura jurídica que pode ser aplicada às terras de posse imemorial dos grupos indígenas, pretendendo assim regulamentar o art. 17 da Lei 6.001/73 (o Estatuto do Índio). Trata-se da “colônia indígena”, conceituação que deve ser usada para as terras pertencentes a “índios aculturados” ou em avançado estágio de aculturação, distinguindo-se das “áreas indígenas”, que

envolvem terras de “índios não aculturados” ou em fase incipiente de aculturação (vide Decreto 94.946/87).

Os dois decretos são complementares nas preocupações e interesses que privilegiavam. O primeiro – que foi norteado por estudos anteriores do SG/CSN, que detalhou inclusive as modificações recomendadas (Estudo n. 007/3º SC/86, p. 17-18) – introduz no processo de definição das áreas indígenas duas instâncias que deverão ser capazes de corrigir as delimitações consideradas “anômalas”: as considerações de ordem estratégica, com a presença do CSN, e o crivo crítico das esferas fundiárias locais, de tal modo que as terras indígenas não sejam definidas sem passar por acertos e compromissos com os poderes regionais. Ou seja, o poder central, através de sua assessoria especializada (SG/CSN), não deseja que a legislação indigenista seja aplicada de modo rígido, chocando-se visceralmente com os interesses político-econômicos regionais e acarretando choques que possam ter repercussões negativas em alianças político-eleitorais ou na estruturação partidária.

Já o segundo decreto parece visar outra questão – a de como compatibilizar a delimitação de áreas indígenas com a utilização de suas riquezas naturais (do solo e subsolo) dentro de projetos de desenvolvimento regional. Ele se situa em linha direta de continuidade com a Portaria conjunta FUNAI/DNP, acima mencionada. Como argumenta esquematicamente a EM 054, que acompanha este decreto, existem duas posturas possíveis: “Aqueles que desejam que o silvícola viva isolado da comunhão nacional preconizam que a simples demarcação de terra garantirá a sua sobrevivência. Os que desejam a integração progressiva e harmoniosa do silvícola defendem que além da demarcação da terra há necessidade de apoiá-lo com recursos sociais básicos”. A FUNAI atual, seguindo as recomendações do CSN em outros estudos, investe firme na segunda direção. A classificação das terras indígenas em colônias ou áreas, com a conseqüente suposição de que seus moradores são aculturados ou não, não passa de um estratagem administrativo que distingue graus e papéis distintos para a FUNAI e outros órgãos de governo, na tarefa comum a todos de recolocar em utilização econômica plena os recursos básicos do habitat indígena (madeira, minérios ou outros).

Essa normatização abre caminho para justificar a existência de ações econômicas que visam o lucro em áreas indígenas, baseando-se em possíveis indicadores de aculturação para con-

cluír que os índios já dispõem de consciência da repercussão de seus atos na sociedade brasileira e, portanto, da capacidade jurídica para celebrar diretamente acordos e contratos com outros órgãos públicos ou com entidades privadas. Por outro lado, se os recursos naturais existentes nas áreas indígenas podem ser explorados economicamente, assegurando aos seus possuidores o acesso a ganhos inesperados e novas formas de remuneração, os territórios tribais não precisam ser tão grandes quanto seria previsto em delimitações anteriores, que apenas consideram os nativos como coletores ou agricultores.

### O NOVO CAMPO INDIGENISTA

Há um outro ponto que deve ser destacado nas formulações dos documentos do CSN sobre a presença indígena na região da Calha Norte: é manifestada uma grande preocupação com a possibilidade de que interesses externos viessem a forçar delimitações de grandes reservas na faixa de fronteira, que poderiam vir a transformar-se em nacionalidades que buscassem separar-se do território brasileiro. No estudo n. 010/3º SC/85 é mencionada a criação do Parque Yanomami como uma iniciativa que, por afetar 500 km de fronteira Brasil/Venezuela, traz "sério comprometimento à integridade territorial", além de representar uma "ameaça à soberania nacional", pois decorre da "pretensão de interesses externos na delimitação de uma área destinada a preservar uma nação indígena" (p. 11). No mesmo documento é referido igualmente o "perigo latente de transformação de comunidades indígenas em Estados independentes" (p. 15).

Idênticas preocupações se atualizam no próprio texto do PCN, onde se afirma: "há bastante tempo observam-se pressões, tanto de nacionais quanto de estrangeiros, visando constituir – às custas do atual território brasileiro e venezuelano – um Estado Yanomami" (p. 5). Em um outro documento, uma minuta da Exposição de Motivos que acompanha o Estudo n. 029/3º SC/86, as acusações se tornam mais amplas e ferinas: "a suspeita da existência da manipulação em ampliações de terras indígenas se consolida através da observação da alta frequência com que essas áreas se dilatam e se unificam em direção a regiões onde foram descobertos ricos jazimentos minerais e em direção a trechos de fronteira onde já existem grupos da mesma etnia no país limítrofe".

Os desdobramentos de tais preocupações vieram a público em um conjunto de ações desencadeadas no ano de 1987, iniciando-se com uma campanha contra o CIMI desenvolvida principalmente pelo jornal *O Estado de S. Paulo* (que inclusive reproduziu diversos estudos da SG/CSN sobre o assunto no intuito de conferir às suas afirmações um maior poder de credibilidade). Teve prosseguimento com a instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito que pretendia apurar a veracidade dessas denúncias e que logo ficou polarizada entre conservadores (que em geral criticavam as ações sociais da Igreja) e os liberais (que observaram logo o caráter fraudulento das ditas provas). Os responsáveis pelo jornal depuseram na CPI negando dispor de meios para comprovar suas acusações, com base no que foi preparado um relatório final dos trabalhos. Apesar disso, os conservadores continuaram a realizar novas sessões da CPI, utilizando-a como um meio de mobilização de forças parlamentares contrárias ao bloco de deputados e senadores que criticavam a atuação recente da FUNAI e as ingerências do CSN na política indigenista. Novas iniciativas no sentido de retirar missionários e pesquisadores das áreas indígenas, bem como de articular campanhas de descrédito e intimidação policial contra entidades de atuação localizada, sucederam-se já em 1988 (como ocorreu com o Centro de Trabalho Indigenista (CTI), o Projeto Kaiová-Nandeva e o MAGÜTA (Centro de Documentação e Pesquisa do Alto Solimões).

Todas essas iniciativas estão descritas e preconizadas nos documentos e estudos elaborados pela SG/CSN. Assim, apenas para exemplificarmos, citamos as conclusões do estudo n. 029/3º SC/86: refere-se de início à mobilização "das diversas correntes políticas que apóiam o Governo para se contraporem aos grupos de pressão nacionais e estrangeiros que apóiam as reivindicações indígenas" (p. 29). Logo após fala do desencadeamento de "campanhas de esclarecimento da opinião pública quanto aos crescentes e graves riscos para a Nação brasileira causados pela manipulação nociva da problemática indigenista efetuada por grupos de pressão estrangeiros e nacionais" (p. 30). Sugere em seguida a criação de mecanismos adequados de controle das atividades destas organizações no Brasil, recomendando inclusive a "instauração de processos de ação penal àqueles que possam ser responsabilizados por delitos como ofensa às autoridades, insuflação à resistência passiva ou rebeldia declarada, incitamento a formas reivindicatórias mais agressivas" (p. 30-31).

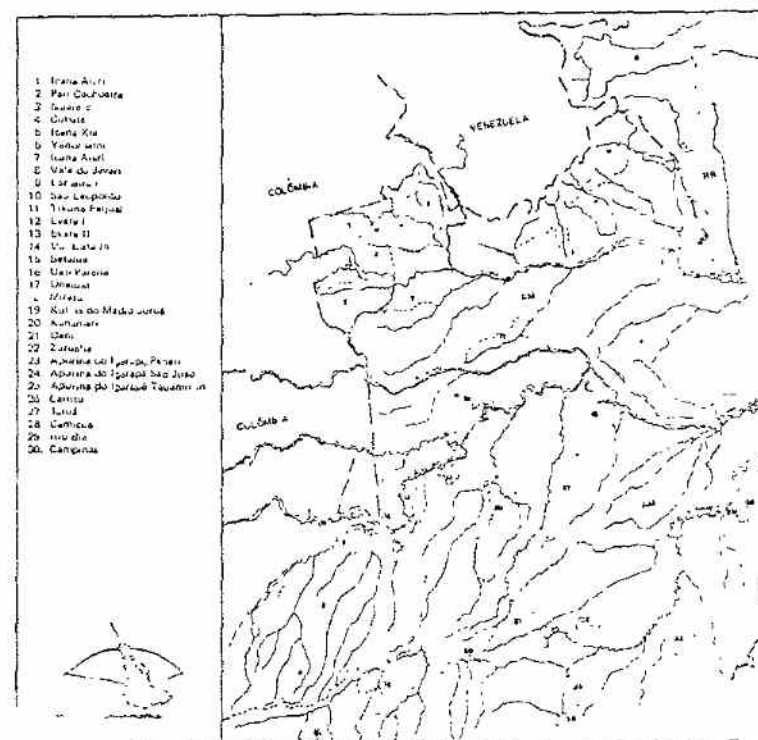
Retomando, percebe-se agora, através dos desdobramentos ocorridos no ano de 1987, quais os componentes da nova política indigenista preconizada no texto do PCN: a reformulação da sistemática de delimitação das terras indígenas e a normatização da exploração de meios de utilização do Patrimônio indígena para fins de desenvolvimento econômico e refinanciamento do órgão tutor. Tais pontos são comparáveis com o já mencionado processo de reestruturação da FUNAI, ampliando a sua infra-estrutura na região, aumentando o grau de controle sobre as aldeias, hostilizando e proibindo a presença de missionários ou pesquisadores, promovendo a completa substituição de quadros do órgão tutelar formados pelo antigo indigenismo. Completada a cirurgia e definidas pelo CSN as novas normas de atuação, só cabe à atual gestão da FUNAI proceder as aparições públicas e verbalizar os argumentos e denúncias repertoriadas nos estudos do CSN.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início desse texto dissemos que o PCN não tinha as mesmas origens que os demais programas ou planejamentos estabelecidos para a Amazônia como um todo ou para regiões circunscritas. Mostramos a seguir como no ato de seu nascimento, com o documento de dezembro de 1985, ele se afunila na direção dos interesses militares, evitando a publicidade e reduzindo a participação, sendo aprovado como um projeto sigiloso, na esfera da segurança nacional. Nessa condição ele se mantém por um período de um a dois anos, cumprindo as suas metas básicas, logo atingidas através de ações e investimentos de impacto. Desde já menciona a necessidade de uma nova política indigenista, mas de fato limita-se a promover a expansão (e uma certa racionalização) da infra-estrutura da FUNAI, enquadrando-a como um modo de fortalecimento das expressões do Poder nacional na região.

A partir de meados de 1987, com uma outra conjuntura política, onde a Aliança Democrática desmorona rapidamente e o poder dos partidos (especialmente o PMDB) é substituído pelo fisiologismo de um bloco suprapartidário de apoio ao Presidente e às teses conservadoras, a Calha Norte passa a ser algo bem distinto. Ele se propõe a ajustar a política indigenista aos interesses de órgãos públicos e de empresas privadas na exploração da Amazônia, evitando qualquer antagonismo entre a FUNAI e o

TERRAS INDÍGENAS NA ÁREA DO CALHA NORTE



Arquivo  
ISA

poder regional. Passa a atuar publicamente, estabelecendo conexões com os governos estaduais e municipais, buscando suporte das lideranças políticas e inserindo-se no debate de empresários e planejadores sobre as formas de desenvolvimento para a região. Nessa fase, inclusive, o CSN passa da condição de um mentor invisível para a função formal de coordenação do PCN, a SEPLAN, perdendo até mesmo a gestão financeira. No ano de 1988, a liberação das verbas do PCN, que antes era assinada pelo secretário-geral da SEPLAN, passa a ser atribuição de uma unidade de menor nível hierárquico, a Secretaria Especial de Coordenação Econômico-Social.

Acompanhar a gênese e as transformações do Calha Norte não significa, porém, conseguir estabelecer a que linhagem sociológica pertence, ou seja, quais as suas raízes econômicas e sociais. É isso que gostaríamos de tentar ao concluir este trabalho.

O Calha Norte, a meu ver, nos remete na direção dos Grupos Executivos, sob supervisão direta do CSN, como o GETAT e o GEBAM, na linha interpretativa indicada por ALMEIDA (*GETAT. Segurança Nacional e Revigoração do Poder Regional*, 1980), cujas formulações incorporamos e com as quais debatemos a seguir. Tal como os demais, o PCN é constituído para lidar com interesses estratégicos. Ou seja, como compatibilizar uma escassa população regional, grandes reservas indígenas, ricos jazimentos minerais, desenvolvimento econômico e segurança das fronteiras. Sendo um órgão de assessoramento do Presidente da República, o CSN recolhe dados e fornece análises sobre os problemas envolvidos.

Uma vez aprovados os princípios gerais, tais grupos passam a ter o poder de arbitrar conflitos dentro de uma certa esfera, no caso resultante da convergência dos assuntos acima indicados. Situa-se assim na área de convergência de outros órgãos de administração pública, mas conseguem caracterizá-los como ineficazes ou desarticulados, impondo-se aos atores sociais da região e outros poderes públicos como única via para a resolução daquelas pendências.

Apesar de sua conexão, não podem ser entendidos como idênticos ao CSN. A competência deste último, como órgão de assessoramento, é apenas de recolher dados e elaborar análises sobre temas que sejam de relevância do ponto de vista do Governo federal. Já os grupos executivos têm por função especí-

fica, privando da confiança e da proximidade com o núcleo maior do poder; resolver conflitos, isso incluindo não somente o delimitamento de atividades policiais/militares, mas o contato e a negociação com as diferentes partes envolvidas. Sua presença é tanto militar, como política.

Tal como os outros grupos Executivos, o PCN está referido primariamente a um espaço geográfico, chegando até a precisar mais a área abrangida. Como toda máquina de poder que não se subordina a um controle direto de outros poderes da República, ignorando as dilusas críticas da sociedade, o PCN não se encerra em rígidos limites espaciais, ora normatizando uma política específica (como a indigenista), ora ampliando suas considerações para a faixa de fronteira ou a Amazônia em geral. Como não se instituem a partir de formações ou especialidades próprias, nem constituem unidades estruturalmente definidas, tais grupos têm tendência a estender progressivamente a sua esfera de influência até encontrar forte resistência. Nunca estabelecem critérios gerais e impessoais, nem operam com uma linha de prioridade pré-definida. A sua atuação mantém um alto componente de escolha, exercido a cada caso em função de um certo diagnóstico da situação e de uma constelação particular de alianças.

Visto nesta perspectiva, o Calha Norte é uma janela pela qual se consegue enxergar alguns dos ajustamentos e reestruturações ocorridos no núcleo central do Poder. Resulta da experiência acumulada por militares do CSN no gerenciamento de problemas fundiários e de desenvolvimento regional, avocado em função de fortes conflitos de interesse e de impasses legais, resultando na existência de uma situação de tensão social, entendida como uma ameaça à ordem pública e à segurança nacional. Trata-se de um modelo de atuação governamental elaborado nos últimos anos do Governo militar, como uma forma do Poder central combater a violência no campo, articulando-se diretamente com os poderes regionais, obtendo suporte político para o chamado "processo de abertura" e a estruturação localizada de agremiações partidárias. Além de apoiar eleitoral ao Governo. No intuito de debelar o conflito social, também dialogam diretamente com movimentos reivindicatórios, fornecendo soluções tópicas que lhes possibilitem dividir e manipular lideranças. É essa a genealogia do PCN, assim como o local de onde procedem alguns de seus quadros executores já identificados.

Com o início da Nova República, tal grupo de interesses, que não chegou a ter uma clara expressão na sucessão do general Figueiredo, não ficou propriamente como vencido nem vencedor, passando a uma posição periférica em um poder civil conduzido por diretivas partidárias e com postura absolutamente diversa junto à administração pública. Em um primeiro momento, só lhe foi possível garantir a lentidão na desativação do GETAT (ao invés de sua extinção sumária, pedida por lideranças sindicais e partidárias) e o Comando Militar da Amazônia, para onde se transferiu o general Otávio Medeiros.

O Calha Norte foi um balão-de-ensaio para a progressiva retomada da influência do CSN junto à Presidência da República, com uma temática que parecia de competência dos militares e prescindindo de consulta ou mobilização das forças políticas. À medida em que a transição democrática enfrentava maiores obstáculos políticos, o CSN conseguiu recuperar seu prestígio como órgão de assessoramento direto e de plena confiança do Presidente, um papel que os intelectuais e técnicos vinculados aos partidos não perceberam ou não quiseram desempenhar. É essa estrutura, herança de um outro Brasil e de um outro projeto político (o da "abertura gradual e consentida", não o da "transição democrática"), alimentada pela ideologia da segurança e por técnicas pragmáticas de ação social (que vão da negociação à cooptação de lideranças, passando pela intimidação), que dirige a política governamental para a região de fronteira, ao mesmo tempo que comanda a atuação da FUNAI e determina os rumos da política indigenista brasileira.

#### NOTA

Em setembro de 1988 foi nomeado para a Presidência da FUNAI o advogado Iris Pedro de Oliveira, que atuou em Marabá durante vários anos como coordenador do GETAT. Alguns coronéis do CSN, então em vias de extinção, o acompanharam assumindo as diretorias cruciais da FUNAI. O que indica que o processo de controle militar sobre a FUNAI continuou em marcha, atingindo um novo patamar.

Em outubro de 1988, às vésperas da promulgação da Constituição, a Presidência da República antecipou-se às novas leis e instituiu por decreto a SADEN (Secretaria de Assessoramento sobre Assuntos da Defesa Nacional), que veio manter a infra-estrutura de pessoal, assim como o mesmo espaço político e as áreas de interesse do CSN. O novo órgão vem se destacando especialmente no debate sobre a questão ambiental e na elaboração e divulgação de programas e iniciativas oficiais, retomando a campanha contra as entidades internacionais de proteção aos índios e à ecologia, acusadas de integrarem uma grande ofensiva dos países industrializados que visaria em última instância a "internacionalização da

Amazônia". Obtendo mais espaço nos jornais e apoiando-se em uma superficial temática nacionalista, o antigo CSN vem ampliando o seu poder e se adaptando a novas conjunturas políticas, e mantendo um controle quase completo sobre a exploração de recursos naturais da Amazônia.