

A reabertura da fronteira amazônica, os dragões da maldade e as perspectivas da democracia brasileira

João Pacheco de Oliveira

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

ABSTRACT

In this article, I approach politics not as doctrines and ideologies, but as a succession of conflicts and performances, in which each moment is full of particular virtualities. The point of view adopted is that of the frontier, expressed on a local, national and global scale. The comparison between the current situation and the military dictatorship (1964-1985) runs through the entire text, where I describe the illegal policies and practices that accompany the official reopening of the frontier, also analyzing the contradictions that condition the possibility of its continuity.

Keywords: Indigenist policy, environmental policy, limits of democracy; frontier; Amazonia.

Neste artigo abordo o governo Bolsonaro (2019-2021) não como resultante apenas de doutrinas e ideologias, mas enquanto disputa por recursos e performances, cada momento sendo portador de uma virtualidade singular. O ponto de vista adotado é o da fronteira, que se expressa igualmente na escala local, nacional e global. A comparação entre a conjuntura atual e a ditadura militar (1964-1985) atravessa todo o texto, onde descrevo as políticas e práticas ilegais que acompanham a reabertura oficial da fronteira, analisando também as contradições que envolvem a possibilidade de sua continuidade.

Palabras claves: Política Indigenista; Política Ambiental; Limites da Democracia; Fronteira; Amazônia

Introdução

As análises sobre a democracia brasileira frequentemente minimizam a importância de dois fatos cruciais: 1) a existência de um imenso espaço interior, com recursos ambientais que podem, sob certas circunstâncias, tornarem-se valiosos para o mercado internacional, e que podem ser diretamente explorados por alguma forma de parceria com agentes econômicos nacionais; 2) que tais espaços são habitadas por povos originários ou populações que ali se abrigaram fugindo da escravidão, do latifúndio ou das relações de produção vigentes na economia capitalista dita moderna. É da interrelação destes fatos que provem a dinâmica da formação nacional. É também daí que deriva a dupla face da fronteira, por um lado lugar de rápida acumulação de riquezas e de chances de mobilidade social para alguns, enquanto por outro lado implica na negação de direitos, expropriação territorial e formas de trabalho compulsório para as comunidades nativas, supostas como fadadas a desaparecer.

Em um livro recente (Pacheco de Oliveira, 2016), eu insisto sobre a importância de se pensar a nação a partir da fronteira, buscando novos insights sobre o processo de formação nacional e a história contemporânea. O uso comum da noção de fronteira na história oficial, estendendo-se a muitas de suas aplicações nas ciências sociais, frequentemente colocou como secundário aquele segundo aspecto, tomando-o como um dado residual e irrelevante, pois não podia explicar-se unicamente pela expansão do capitalismo e das formas de governo a ele mais usualmente associadas.

Trata-se de uma necessária revisão acadêmica, que pode iluminar conflitos, eventos e perspectivas julgados menores. Ao focalizar eventos que são contemporâneos, a abertura da fronteira se revela em sua dimensão destrutiva e brutal. Mas ao explicitar alguns pressupostos da democracia e da governança, pode igualmente contribuir com o esforço de pensar a complexidade dos processos políticos e o desafio de imaginar outros futuros possíveis. É nesta direção que caminham as minhas considerações a seguir focalizando o governo Bolsonaro¹.

¹ Em sua versão inicial este trabalho constituiu-se de uma intervenção que fiz no Simpósio (virtual) "Conflitos, etnicidade e migrações", coordenado por Bela Feldman Bianco, ocorrido na 32ª. Reunião Brasileira de Antropologia, UERJ, Rio de Janeiro, em 31/10/2020. Algumas informações setoriais foram atualizadas, mas a estrutura básica foi mantida assim como o estilo de uma comunicação oral.

A ditadura militar no Brasil

A longa duração da ditadura militar no Brasil (1964-1985) e as diferentes formas econômicas e políticas que veio a adotar não poderiam ser explicadas sem uma referência a um contexto internacional polarizado (“guerra fria”) e à criação de uma fronteira interna, a chamada “Amazônia Legal”.

Em um período marcadamente repressivo, sobretudo no terceiro governo militar (1970-1974) e no planejamento que engendrou (o 1º. PND/Plano Nacional de Desenvolvimento), os objetivos em relação à Amazônia eram assim justificados em termos estratégicos e geopolíticos: promover uma colonização agrícola, acolhendo os trabalhadores sem terra do nordeste, evitando que migrassem para as grandes cidades do sudeste e se transformassem em fatores geradores de tensões sociais. A reforma agrária, uma das bandeiras centrais do governo civil deposto, tinha sido abortada pelo golpe militar, mas perduravam os conflitos sociais resultantes da estrutura fundiária concentradora, assim como as ameaças à estabilidade do governo. Foi proposta, como uma válvula de escape, uma política governamental, com a instalação de colônias agrícolas na Amazônia, apoiadas por uma infraestrutura de transportes e de energia elétrica.

À medida que a escalada repressiva cumpria sua meta, para os militares tornava-se tolerada uma relativa recuperação de instituições democráticas. Em paralelo também a estratégia governamental de ocupação da fronteira mudou radicalmente. Tratava-se de atender as demandas do empresariado por negócios lucrativos direcionados para a economia de exportação. A colonização promovida por empresas privadas substituiu os projetos oficiais, a produção voltou-se para a pecuária, a soja e matérias primas que eram destinadas para o mercado externo. As estradas não mais eram concebidas para levar trabalhadores sem terra para a Amazônia, e sim enquanto corredores de exportação agroindustrial e mineradora.

O estabelecimento de uma fronteira interior, a Amazônia Legal, considerada como um “imperativo de segurança nacional”, foi imposta à ferro e fogo pela ditadura militar sobre as populações camponesas, extrativistas e indígenas. Estas comunidades locais, em especial as duas primeiras, transformadas em uma massa empobrecida foram deslocadas compulsoriamente ou destruídas, seus integrantes vindo a buscar meios de sobrevivência nas grandes obras, nos garimpos, na retirada de madeiras e em outras atividades extrativistas. Deslocadas de seus sítios originais, elas vieram a esvaziar o interior, buscando as capitais da Amazônia assim como as grandes e médias cidades da região sudeste, algo anteriormente tão temido pelos primeiros governos militares, mas depois subordinado a outras prioridades, que atendiam

exclusivamente a setores do empresariado nacional associados ao mercado internacional.

A noção de fronteira², para operar como uma efetiva ferramenta analítica, precisa ser despojada de pressupostos racistas e coloniais que a inspiraram em seu uso clássico (Turner, 1962 [1920]). A criação de uma fronteira:

não resulta de um movimento espontâneo nem se constitui em uma sementeira da cidadania, mas frequentemente se constitui, ao inverso, como um lugar de ampliação das desigualdades, de experimentação de modos compulsórios de geração de riquezas e acumulação de capitais, de reiteração de discursos racistas e autoritários, de ensaio de formas autocráticas de governança. As regiões e populações que foram imaginadas como fronteira raramente se beneficiaram dos processos ali deflagrados (Pacheco de Oliveira, 2021, pp. 17-20).

No que toca aos indígenas, além de experiências terríveis, – como a do Reformatório Krenak e da Guarda Rural indígena (vide Correa, 2000; Valente, 2017; Zelic, 2014; Trinidad, 2016) – foram praticadas regulamente a remoção e transferência de famílias e comunidades indígenas de seu habitat (apropriado ou cobiçado por empresas privadas). Como também processos de atração e pacificação de povos ainda isolados, sedentarizados em áreas circunscritas, perdendo em consequência os seus antigos territórios para o mercado de terras (Freire, 2005). Em contradição com a legislação indigenista (Lei 6001/1973) estabelecida pela própria ditadura, o último governo militar conseguiu paralisar o processo de reconhecimento das terras indígenas, retirando da Funai o poder de decisão e transferindo-o a outras esferas do Estado (Decreto 88.118/1983). Foi nesta situação de caos administrativo (Pacheco de Oliveira & Almeida, 1998 [1985]) que os governos militares, após 21 anos de absoluto controle, entregaram em 1985 a agência indigenista ao poder civil.

O que sucedia na Funai não representava de modo algum um acontecimento isolado, desconectado da conjuntura internacional. No plano estritamente econômico, os indicadores do Banco Mundial não eram nada favoráveis ao país, de 1979 a 1985 registrando-se uma redução de 0,17% da renda per capita. Quando o general Figueiredo assumiu a presidência, a inflação – assunto crucial na agenda neoliberal - estava em 40,81%, por ocasião da entrega do poder a um governo civil estava em 215,28%. No plano internacional eram claros os sinais de esgotamento do mundo bipolar e da guerra fria, na América Latina as guerrilhas não se constituíam mais em alternativas políticas que assustavam as elites nacionais ou as estratégias da geopolítica dos Estados

² Para uma análise mais detalhada e para a compreensão da categoria analítica de fronteira que a embasa vide Pacheco de Oliveira, 2021.

Unidos. Neste contexto as justificativas para a manutenção de uma ditadura militar tornavam-se frágeis e pouco agregadoras, acarretando uma desconfortável exposição do poder.

As marcas da fronteira no processo de redemocratização

O fim da sequência de governos militares não significou o término da tutela militar sobre a Amazônia. No primeiro ano do governo Sarney, ainda mal definidos os meios de operacionalização da nova ordem política, foi apresentado pelos militares o Projeto Calha Norte, “Segurança e desenvolvimento na fronteira”, que lhes permitiu manter o controle sobre as questões relativas à Amazônia e as terras indígenas. Uma área que representava 14% do território nacional, correspondendo a uma região excepcionalmente rica em jazidas minerais, recursos hídricos e florestais, onde existia também um amplo repertório de terras indígenas, passou ao controle direto do Conselho de Segurança Nacional/CSN (Pacheco de Oliveira, 1990a, 1990b).

Embora a promulgação da Constituição Federal de 1988, cujo teor era bastante democrático e inclusivo, seja frequentemente tomada como o ponto de inflexão das políticas públicas em relação aos povos indígenas e à Amazônia, não foi assim que se passaram os processos políticos e sociais.

Por debaixo de uma retórica nacionalista, a legislação indigenista e a Constituição foram ignoradas pelo governo existente. O argumento dos militares era de que os estudos e as propostas de delimitação elaboradas pela FUNAI implicavam no risco de criar dentro do território nacional enormes “manchas étnicas”, extensos territórios que poderiam requerer autodeterminação e proceder a um “processo de balcanização” do país. No primeiro governo civil foi grande o peso da assessoria militar na tomada de decisões relacionadas à Amazônia e aos assuntos indígenas³.

A 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, foi, esta sim, um divisor de águas em matéria de políticas para os indígenas e para a Amazônia, o então presidente, Fernando Collor de Mello, dando uma guinada radical nessas políticas⁴. Deu-se início a

³ O próprio presidente, seguindo as recomendações do CSN e agindo por um “imperativo de segurança nacional”, não cumpriu a determinação do Supremo Tribunal Federal de ordenar a retirada de garimpeiros (falava-se em 3 mil na época) das terras habitadas pelos Yanomami. Também manifestações de organismos internacionais quanto à proteção da floresta amazônica e a política indigenista foram rechaçadas e consideradas uma intromissão na soberania brasileira sobre aquela região.

⁴ Assinou todas as propostas de delimitação e demarcação de terras indígenas encaminhadas pela FUNAI, garantindo mais de 100 milhões de hectares aos indígenas. Em paralelo determinou ao exército a retirada de todos os garimpeiros da área Yanomami.

uma sucessão de governos em que foi ocorrendo um progressivo alinhamento do país com as convenções internacionais sobre meio ambiente, clima e proteção aos direitos indígena.

Os militares perderam a sua condição de gestores do território nacional, em especial o seu lugar privilegiado como planejadores e especialistas sobre a Amazônia. Foram estabelecidos acordos internacionais por meio dos quais órgãos do governo brasileiro vieram a receber recursos materiais e assistência técnica da cooperação alemã, inglesa e do Banco Mundial. Muitas dessas iniciativas ocorreram dentro de um paradigma novo para a administração pública brasileira, o de participação e consulta das populações locais (vide Diretriz Operacional OD 4.20, de 1991, do Banco Mundial⁵). Dessa forma os indígenas passaram a ser crescentemente consultados, integrando alguns conselhos relativos à execução de políticas públicas na demarcação de terras, na saúde e na educação.

Em consequência dessas novas orientações, das parcerias com as agências de cooperação internacional e do acompanhamento de perto feito pela Procuradoria Geral da República/PGR⁶ algumas das deficiências estruturais da FUNAI foram minimizadas. As suas estruturas autoritárias e coloniais, moldadas no exercício de um regime tutelar, muito distante dos indígenas e com uma má articulação com os organismos governamentais e com preocupações voltadas para o meio ambiente, foram em parte superadas, o que resultou em um cumprimento mais adequado de seu mandato de proteção das terras indígenas.

Os novos direitos e o relativo fechamento da fronteira

A convergência de fatores internos e externos permitiu que ao longo das décadas seguintes ocorresse uma reordenação do espaço amazônico, uma reorganização de natureza bastante distintas das políticas fundiárias anteriores. O reconhecimento de terras indígenas foi associado com projetos de etnodesenvolvimento e com iniciativas de proteção e manejo ambiental (ver Krasburg & Gramkov, 2001 para a virada do século e Bavaresco e Menezes, 2014 para o período seguinte). Paralelamente foram criadas muitas unidades de conservação e áreas voltadas para um desenvolvimento sustentável.

⁵ Para uma análise dessas orientações do Banco Mundial e de seus reflexos na atuação indigenista da FUNAI sobretudo na Amazônia vide Pacheco de Oliveira, 2000 e 2003.

⁶ Pela Constituição de 1988 a PGR foi dissociada da função de defesa jurídica dos interesses governamentais e passou a ter como objetivo fiscalizar o cumprimento da lei e da constituição. Dada à visibilidade política nacional e internacional do tema indígena, uma das suas câmaras de atuação (a 6ª. Câmara de Coordenação e Revisão) definiu este assunto como seu foco de trabalho.

As terras habitadas pelos povos indígenas e por populações tradicionais pareciam pela primeira vez estar deixando de ser um território livre para a exploração empresarial. A Amazônia foi-se tornando uma fronteira parcialmente fechada, um lugar de reconhecimento – e não de negação – de direitos das populações locais aos recursos do meio ambiente. Os procedimentos firmados em relação aos povos indígenas foram progressivamente estendidos às populações quilombolas e tradicionais.

Os anos de transição “lenta, gradual e segura” para a democracia de algum modo serviram para consolidar uma nova agenda política e administrativa. A Constituição de 1988, inovadora no reconhecimento dos direitos indígenas e preocupada com a proteção aos cidadãos, peça-chave para a compreensão da dinâmica social nas três décadas seguintes, não abordou os temas-chave da reforma agrária e do controle dos capitais estrangeiros. Estas eram, como se expressou em 1964, cláusulas pétreas (embora não escritas) do funcionamento da democracia brasileira (Pacheco de Oliveira, 2021).

Os governos civis que se sucederam durante mais de duas décadas, de 1992 até 2014, respeitaram as condições subjacentes ao jogo performático dessa democracia, buscando trilhar apenas alternativas legais para o desenvolvimento econômico. O capítulo sobre os indígenas na Constituição (especialmente a definição de terras de ocupação tradicional, de que trata o artigo 231) foi utilizado com competência pelos movimentos sociais para fazer avançar a demarcação das terras indígenas, assim como para estabelecer nos interstícios das práticas administrativas brechas importantes para o reconhecimento de direitos aos quilombolas e a populações tradicionais. Apesar das mobilizações do Movimento Sem Terra/MST, a estrutura fundiária concentradora permaneceu intocada mesmo durante governos de esquerda.

Na Amazônia, contudo, uma espécie de reforma agrária de natureza étnica, homeopática e pacífica, foi criando de fato um cenário novo no país. Às terras indígenas vieram agregar-se mais de 5 mil terras de quilombos, bem como outras de movimentos extrativistas diversos. Associada com a criação de unidades de conservação e de reservas extrativistas, uma espécie de redistribuição fundiária veio a configurar uma outra forma de ocupação da Amazônia, que resguardava populações locais e o meio ambiente. Distinta e em disputa com aquela fronteira a ser livremente apropriada por interesses econômicos externos e explorada de forma predatória.

As mobilizações contra a demarcação de terras indígenas

As primeiras movimentações de políticos em oposição às demarcações de terras indígenas ocorreram no Amazonas e em Roraima na década de 1990,

voltadas respectivamente contra a proposta de criação do Parque do Javari e de terras indígenas no lavrado e na região da Raposa/Serra do Sol. A mais encarniçada e bem articulada resistência foi proveniente de Mato Grosso do Sul⁷, estado que é o primeiro na exportação de soja e carne bovina.

Criada em 1977 a Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso do Sul/FAMASUL já em 1997 possuía mais de 18 mil filiados e desde o início esteve associada a Confederação Nacional de Agricultura/CNA⁸, tornando-se depois bastante próxima da UDR/União Democrática Ruralista⁹. A partir especialmente de conflitos na região de Iguatemi em 2004 que receberam destaque na imprensa nacional e internacional, a FAMASUL começou a atuar de maneira sistemática contra a demarcação das terras indígenas no estado, inclusive sendo a autora de 18 ações judiciais contra a FUNAI (Santos, 2021)¹⁰.

Uma grande marcha dos produtores rurais contra a demarcação de terras indígenas foi organizada em Dourados em 2008. Nos anos seguintes duas Comissões Parlamentares de Inquérito se sucederam na Assembleia Estadual de MS investigando e criminalizando as ações do CIMI/Conselho Indigenista Missionário e de funcionários da FUNAI. A partir de 2009, visando impedir assentamentos ou promover a retirada de indígenas, os proprietários de terras começaram a utilizar-se não mais de pistoleiros aleatórios, mas sim de empresas de segurança privada, dirigidas por ex-militares e policiais, que utilizavam carros, rádios, uniformes e armamentos. As ocupações de terra feitas pelos indígenas, conduzidas por seus líderes religiosos, sempre de modo pacífico,

⁷ Na década de 1990 os indígenas conseguiram retomar a área de Takuaraty, depois reconhecida como terra indígena, dando início a mobilizações por terras que acabaram envolvendo grande parte das comunidades locais Kaiowá, espremidas entre grandes fazendas e pequenas reservas constituídas muitas décadas atrás pelo Serviço de Proteção aos Índios/SPI (Benites, 2014).

⁸ A Confederação Nacional de Agricultura/CNA foi criada em janeiro de 1964, como uma articulação dos grandes proprietários rurais contra a Lei 4.214, conhecida como o Estatuto do Trabalhador Rural, sancionada em março de 1963 pelo presidente João Goulart, deposto um ano depois. Sempre expressou os interesses dos empresários rurais e foi a entidade hegemônica no Ministério da Agricultura. Nos anos 80 incorporou em seu nome também a menção à pecuária, sem no entanto alterar a sua sigla.

⁹ A entidade foi criada no meado da década de 1980, como uma articulação dos grandes produtores rurais no sentido de evitar que assuntos relativos à reforma agrária ou aos direitos dos trabalhadores rurais viessem a ganhar força na nova Constituinte. Seus fundadores tinham interesses econômicos diretos em Goiás, Minas Gerais, São Paulo e Mato Grosso do Sul, mas logo se ramificaram pelo país. Há uma relação entre a sua atuação local e o crescimento de conflitos e assassinatos no campo (vide Bruno, 1996).

¹⁰ Em 2008, quando a FUNAI colocou em campo 6 equipes para realização de perícias antropológicas para identificação e delimitação de terras indígenas, os proprietários de terra e políticos buscaram por todos os meios interromper estes trabalhos, isso incluindo desde ameaças anônimas aos participantes dessas comitivas assim como campanhas publicitárias por jornais, rádio e televisões, incluindo até mesmo outdoors colocados na capital e ao longo das estradas.

conheceram o terror de ter que haver-se com investidas armadas, uso de bombas, espancamentos, mortes e sequestros.

Em 07 de dezembro de 2013 promoveram o “leilão da resistência”, em que foram vendidas cabeças de gado doadas a Associação dos Criadores de Gado de Mato Grosso do Sul/ACRISUL com a finalidade de constituir um fundo de capital que financiasse as ações realizadas contra os indígenas. Nessas ocasiões senadores, deputados, prefeitos e vereadores de diversos partidos, não apenas de MS mas também de Roraima, Goiás e Rio Grande do Sul, proferiram discursos violentos e racistas contra os indígenas (Santos, 2021).

A promessa de reabertura da fronteira

Como comentei anteriormente, a minha abordagem ao atual governo não estará centrada na discussão de doutrinas, nem de ideologias, mas nas performances políticas que realiza e como elas estão articuladas com um projeto de reabertura da fronteira amazônica, com objetivos e métodos semelhantes ao praticados pela ditadura (embora com uma retórica muito mais agressiva).

O compromisso político número um de Jair Messias Bolsonaro, eleito presidente da República em outubro de 2018, foi com a paralisia do processo de reconhecimento de direitos coletivos e com a desmontagem das estruturas e procedimentos que contribuía para isso. O setor mais belicoso dos produtores de soja e do agronegócio o visualizou como alguém que na disputa pela presidência da República, poderia defender melhor os seus interesses.

Bolsonaro, cuja base eleitoral era o Rio de Janeiro, foi recebido como um herói nacional nessas regiões, com desfile em carro aberto pelas ruas, batedores oficiais, chuva de papel picado, longa carreata de admiradores. Visitou diversas cidades neste clima e pernoitou em algumas fazendas de empresários e políticos. Em uma dessas, pertencente ao ex-prefeito de Citrolândia, foi escrita numa plantação de soja “Bolsonaro 2018”¹¹.

O pacto com o agronegócio estava estabelecido. Nos pronunciamentos Bolsonaro passou a criticar fortemente o excesso de terras indígenas, os quilombolas e a impunidade com que o MST “invadia propriedades privadas”. Logo a sua retórica foi se aguçando - prometeu que não demarcaria mais sequer um centímetro de terras indígenas (Globonews, 2019) e que trataria duramente os invasores de propriedades. Algumas semanas depois em manifestações em diferentes solenidades Bolsonaro anunciou a sua intenção de rever a demarcação da Terra Indígena Raposa/Serra do Sol, uma ação que considerava absurda e que atribuía ao ex-presidente Lula em 2005 (*Ibidem*). Em suma, nos termos aqui

¹¹ <https://www.youtube.com/watch?v=4uJa5YO7zWk> (acessado em 02-03-2021).

analisados, a promessa era de reabrir aos produtores rurais a fronteira amazônica.

Operou-se uma simbiótica identificação entre o candidato e aqueles setores mais extremados do agronegócio, que estavam financiando organizações para-militares para proteger suas fazendas e agir de maneira ilegal e violenta contra os seus oponentes. A base política e eleitoral de Bolsonaro e seus filhos no Rio de Janeiro estava justamente nas favelas e periferias cariocas onde atuavam grupos para-militares (conhecidos como “milícias”). Compostas por policiais e soldados aposentados, as milícias controlam nessas comunidades o mercado de terrenos urbanos e certas esferas do comércio.

Uma retórica de guerra com o extermínio de seus inimigos e a aprovação de uma lei de liberação do porte de armas foram objetivos comuns, constitutivos do núcleo duro do futuro governo. O exercício do poder era concebido de forma estritamente patrimonial, como um corpo de funcionários que deveriam servir exclusivamente aos propósitos do dirigente, sem reconhecer as especificidades e os limites de cada esfera de governo.

Este estilo agressivo de fazer política, se refletiu igualmente na campanha de Bolsonaro, que se inspirou nos métodos de utilização das mídias digitais levado a cabo por Steve Bannon, com extenso emprego de fake news, computadores zumbis, mensagens em celulares, no facebook e whatsapp (Pires, 2020). Admirador declarado do então presidente americano, Donald Trump, Bolsonaro anunciava também uma guinada de 180 graus da diplomacia brasileira, com um alinhamento político e militar incondicional aos Estados Unidos e a adoção de uma política econômica estritamente neoliberal, com o explícito favorecimento ao capital estrangeiro.

A criação de uma nova fronteira: a Amazônia à margem da lei

Em 1º. de janeiro de 2019, no ato de instauração de seu governo, Bolsonaro promoveu uma reforma administrativa em que o ministério da reforma e desenvolvimento agrário, foi extinto. Os seus programas e recursos foram absorvidos pelo ministério da agricultura/MA, espaço político sempre ocupado pelos proprietários rurais. Foi, no entanto, criada no MA uma super-secretaria, intitulada MAPA, que passaria a ser a agência centralizadora de regularização fundiária, ao qual estaria subordinado o INCRA, assim como a definição de terras indígenas, quilombolas, de populações tradicionais e de áreas de

conservação ambiental. Para esta super-secretaria, com o status de ministro de estado, foi indicado o então presidente da UDR, Luiz Antonio Nabhan Garcia¹².

A FUNAI, desprovida de qualquer tarefa relativa às terras indígenas, foi deslocada do Ministério da Justiça para novo um ministério criado, o MMFDH/Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, de teor puramente assistencialista, dirigido pela pastora evangélica Damares Alves. Uma estrutura desprovida de força política e com orçamento limitado.

As promessas de campanha, à diferença do que pensavam os novos dirigentes, não foram tão simples de serem cumpridas. Por determinação do STF a atribuição de definir e demarcar terras indígenas retornou a FUNAI. Por decisão do Congresso a agência indigenista foi mantida no Ministério da Justiça. A promessa de rever a demarcação da Terra Indígena Raposa/Serra do Sol foi logo considerada inconstitucional, pois o assunto já havia tramitado em todas as esferas administrativas e jurídicas, tendo sido objeto de uma decisão do STF em 2009 e de uma terminativa confirmação em 2013.

Diferente do que supunha o seu grupo de apoio, o presidente não tem o poder de mudar diretamente as leis ou as atribuições das instituições. Mas tem o poder de nomear os executores das políticas públicas! No caso da FUNAI os novos mandatários indicados alteraram todas as chefias de departamento e cargos de assessoria, substituindo indigenistas de carreira por pessoas estranhas ao órgão, que jamais tiveram qualquer experiência com a questão indígena. As alterações prosseguiram nas instâncias regionais e locais, para muitos destes cargos sendo trazidos militares de baixa patente.

As equipes que realizavam a fiscalização de invasões e desmatamentos em terras indígenas também sofreram pesadas perdas e algumas foram desativadas. Os funcionários, que recebiam frequentes ameaças, logo perceberam que não contariam com qualquer apoio de órgãos federais e que estavam entregues à própria sorte. Em levantamento realizado pelo CIMI as ameaças de morte à indígenas aumentaram de 250% após a posse de Bolsonaro e as invasões de terras indígenas por empresas agro-industriais, madeireiros ou garimpeiros em 2019 somavam 109. No ano seguinte, 2020, apesar da COVID-19, este número mais do que duplicou, chegando a 256 casos (Cimi, 2019).

Algo semelhante ao que se passou na agência indigenista, ocorreu igualmente no Ministério do Meio Ambiente/MMA e as agências a ele subordinadas (IBAMA e ICMbio). A prioridade declarada de seu titular, Ricardo

¹² Depois de dois anos de trabalho, a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) da Terra, em 2005, pediu o indiciamento de algumas pessoas, entre elas, o presidente da União Democrática Ruralista (UDR), Luiz Antônio Nabhan Garcia. Além de outros envolvimentos, foi solicitado ao Ministério Público de São Paulo que apure se este era a pessoa encapuçada que aparecia numa reportagem portando armas de uso restrito das forças armadas (Jorge, 2015).

Salles, é a agilização do licenciamento ambiental e a exploração dos recursos naturais, estando dirigido por interesses inteiramente colidentes com aqueles de seu mandato legal.

De 2004 a 2012 o desmatamento foi reduzido em 83%, mas nos últimos anos o IBAMA tem sofrido um pesado sucateamento com uma redução de pessoal de 63% entre 2013 e 2021. Com relação aos recursos disponíveis, o orçamento do IBAMA é o menor desde o ano 2000, o deste ano sendo 32,5% inferior ao de 2020, sendo que 88% destes estão destinados a atividades estritamente administrativas (FSP, 03-02-2021)¹³.

Em uma ação promovida pela Procuradoria da República no Distrito Federal, o ministro é acusado de promover o desmonte do sistema de proteção ambiental no país, reduzindo drasticamente os recursos para a fiscalização, punindo fiscais e alterando normas de atuação, sendo pedido o seu afastamento por improbidade administrativa (Vivas e Falcão, 2020). A maior apreensão de madeira no país foi realizada no rio Arapiuns (AM) em dezembro de 2020 em operação comandada pelo Superintendente da Polícia Federal do Amazonas, Alexandre Saraiva; foram 141 mil metros cúbicos, equivalente a 6.200 caminhões carregados, e correspondente a um valor de 55 milhões de dólares (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019). Em 14-04-2021 o Superintendente ingressou no STF com uma queixa-crime contra o ministro Ricardo Salles por obstrução à investigação ambiental, por organização criminosa e advocacia administrativa, tendo sido no mesmo dia afastado do cargo pelo Ministério da Justiça (Hanna, 2021).

Os desmatamentos na Amazônia cresceram muito durante o governo Bolsonaro. Em setembro de 2019 o INPE/Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais apontou que nos últimos 12 meses o desmatamento atingira mais de 1.400 km² da floresta amazônica, o que correspondia ao dobro dos números constatados durante o governo Temer. Em paralelo surgiram na mídia internacional notícias bem documentadas sobre invasão de milhares de garimpeiros em importantes áreas indígenas (Roraima, rio Tapajós, alto e médio Solimões) e o impacto letal de determinadas rodovias, como a BR-319 (Manaus/Porto Velho) foi considerada por cientistas do INPA/Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia como uma ameaça imensa à continuidade da floresta amazônica (Andrade, Ferrante e Fearnside, 2021).

¹³ Entrevistados pela Folha de São Paulo/FSP funcionários do órgão reclamam que os equipamentos imprescindíveis para as atividades de fiscalização estão sendo adquiridos particularmente pelos próprios membros dessas equipes. Protestam também de que o atual ministro tem nomeado policiais militares paulistas para os cargos comissionados, diretorias da sede do Ibama e também para as superintendências estaduais (FSP, 03-02-2021).

O ordenamento jurídico x as práticas de governo

Se ao nível dos quadros dirigentes as mudanças são rápidas, no plano das normas isso levou bem mais tempo. Em 22 de abril de 2020, no entanto, com as atenções da mídia e da opinião pública voltadas para a forte expansão da pandemia no país, a nova direção da FUNAI elaborou a Instrução Normativa 09, que faculta ao órgão reconhecer a legitimidade de propriedades particulares existentes dentro de terras indígenas. Segundo levantamento realizado em final de maio, em pouco mais de um mês, a FUNAI já havia reconhecido 72 fazendas na Amazônia e 85 no sul da Bahia. O ritmo era veloz, mais de 5 fazendas por dia, sem a realização de diligências locais e sem promover a escuta aos indígenas.

A expansão da soja, que era antes algo característico do centro-oeste, atualmente se expandiu em muitas outras direções, chegando com força na Amazônia Ocidental, no Pará, em Roraima e no Maranhão, disputando com os indígenas a utilização de seus territórios tradicionais. Um levantamento feito pela equipe técnica da 6ª. Câmara de Coordenação e Revisão/PGR no cadastro do INCRA veio a constatar que os imóveis rurais estabelecidos dentro de terras indígenas montam a mais de 12,3 milhões de hectares.

Em 22 de janeiro de 2021, no terceiro ano do governo Bolsonaro, a FUNAI elaborou uma resolução sobre os requisitos que julgava necessários para uma definição administrava de pessoas e coletividades a serem consideradas enquanto indígenas. Baseada no argumento de que a auto-definição, condição estabelecida na legislação brasileira (Lei 6001/73) e em diversos acordos internacionais (Convenção 169/OIT), seria insuficiente, a agência indigenista pretende acrescentar alguns novos requisitos bastante contestados pela Antropologia e pelos indígenas.

Com o título de “hetero-identificação”, a resolução recupera procedimentos utilizados quatro décadas atrás pela agência indigenista durante o último governo militar, os chamados “critérios de indianidade”. Isto viria a legitimar que a FUNAI viesse a arbitrar de forma soberana sobre a condição de indígena, decidindo livremente sobre as reivindicações que iria encaminhar, isso podendo aplicar-se ao reconhecimento de terras, ao estabelecimento de cotas para o ensino, ao censo nacional ou até ao fornecimento de vacinas para a COVID.

Apesar de 23 ações iniciadas por procuradores de diferentes unidades do Ministério Público Federal para a anulação da Instrução Normativa 09 e certamente das muitas que serão feitas com relação à resolução recente de “hetero-identificação”, é difícil dizer até quando o judiciário terá condições operacionais e políticas de sustar atos administrativos que parecem inspirados no questionamento frontal do espírito das leis.

O descumprimento das leis efetivamente tem um efeito cascata. Em 13-01-2021 a Assembléia Legislativa de Roraima com a concordância de 90% de seus membros aprovou um projeto de lei, enviado pelo governador Antonio Denarium (sem partido, igual ao presidente da república), que libera as atividades de garimpo no estado, sem exigir estudo prévio nem detalhamento das terras e dos minérios envolvidos, permitindo inclusive o uso de mercúrio.

Em 29-01-2021 o governador de Rondônia, coronel Marcos Rocha (igualmente sem vínculo partidário), assinou um decreto em que estabelece condições para a regularização do garimpo nos rios do estado. Ainda que estas sejam iniciativas manifestamente inconstitucionais, e que venham a ser revogadas pelo STF, cabe indagar: neste conflito de orientações os policiais militares e a polícia civil irão cumprir as ordens de quem, do prefeito, governador e do presidente da república, ou da distante autoridade jurídica do STF?

A necropolítica: as mortes pela pandemia e a aceleração das invasões

O ano de 2020 trouxe para os indígenas, além do aumento de número de invasões e de indígenas assassinados em conflitos de terra, a ação letal da COVID-19. Por dados divulgados pelos Distritos Sanitários Indígenas este foi o setor da população brasileira mais duramente afetado. Considerando que segundo o IBGE os indígenas representam 0,42% da população brasileira, até 31 de agosto ocorreram 0,6% dos casos e 0,8% das mortes. O dobro portanto da sua presença na população brasileira. Em termos qualitativos o impacto foi bem maior: morreram muitos velhos, as “bibliotecas-vivas” das aldeias; agentes de saúde; professores; líderes respeitados¹⁴.

O desmantelamento da política indigenista e a redução de verbas da SESAI/Secretaria Especial de Saúde Indígena, vinculada ao Ministério da Saúde, é uma das causas para este impacto diferencial, mas não é a única. Por definição a SESAI só atende aos indígenas que habitam dentro de terras indígenas reconhecidas pela FUNAI, o que deixa sem cobertura de saúde os indígenas que residem em cidades e que constituem, segundo o censo do IBGE em 2010, um contingente de 315 mil pessoas, correspondendo a 35% da população indígena total (IBGE).

Por decisão própria e no intuito de proteção sanitária os indígenas interditaram o acesso às aldeias e às terras indígenas, algumas vezes fechando as

¹⁴ Para um levantamento recente e bastante cuidadoso dos impactos da pandemia sobre populações indígenas, quilombolas e extrativistas, coordenado pelo Projeto Nova Cartografia Social do Amazonas/PNCISA e sua ampla rede de pesquisadores e colaboradores, vide Wagner, Acevedo & Aleixo (2020).

estradas que as atravessam e as vias de acesso, decisão não aceita por diversos estados e municípios que impuseram, com apoio policial, a desinterdição destes bloqueios. Apesar da COVID-19 algumas áreas indígenas têm sido crescentemente invadidas por garimpeiros e madeireiros, o que agrega à destruição de recursos ambientais a ameaça pela contaminação e agravamento da condição sanitária dos indígenas.

Em função desse impacto calamitoso a Associação dos Povos Indígenas do Brasil/APIB entrou com uma ação junto ao STF contra o governo Bolsonaro por descumprimento de preceito constitucional, uma vez que ele não elaborou qualquer programa específico de prevenção e minimização de impacto do COVID-19 junto às comunidades indígenas. A ação foi julgada favoravelmente em agosto e até hoje os três planos apresentados pelo governo foram considerados pelo ministro-relator como “genéricos e insuficientes” (Supremo Tribunal Federal, 2020). Apesar dessa avaliação do STF representar uma severa admoestação ao governo, o tempo passou e os indígenas continuam a sofrer com a pandemia sem um programa governamental eficiente. O que evidencia os limites da própria ação do judiciário, que pode interferir apenas de maneira pontual e normativa quanto as ações do Executivo, mas é incapaz de fazê-lo agir segundo as recomendações legais.

Uma fronteira ainda latente: a mineração

Um fator de grande impacto e relevância econômica para a fronteira amazônica é a regularização da mineração em terras indígenas. “A Amazônia representa a última fronteira mineral importante do planeta” (Cordani e Juliani, 2019, p. 91). Além da província mineral de Carajás, já referida anteriormente existem muitas outras na Amazônia, como a do Tapajós (PA/AM), a província estanífera de Rondonia e de Surucucus (RR), a RENCA/Reserva Nacional de Cobre (PA/AP), o distrito diamantífero de Rondônia, a região de Pitinga e outras no baixo Amazonas, a Serra do Navio (AP) nas proximidades da qual existe a maior reserva de manganês da América e diversos outros distritos.

Há 4.627 requisições de lavra de minérios em terras indígenas protocoladas no Departamento Nacional de Produção Mineral/DNPM; o número de títulos é menor, 244, incidindo em 41 terras indígenas (Ricardo e Rolla, 2006). Pela Constituição de 1988 a mineração em terras indígenas não pode ser concedida por alguma esfera do Executivo, mas exige autorização precípua do Congresso Nacional, devendo ser ouvidas as comunidades afetadas e assegurada a sua participação nos resultados da lavra (art. 231, & 3º).¹⁵

¹⁵ Em que pese tais disposições legais a atividade de prospecção mineral em terras indígenas na Amazônia tem se espalhado assustadoramente no governo Bolsonaro. Levantamentos

Não está assim diretamente ao alcance de um governo liberar esta atividade, isso depende do Legislativo e a sua aplicação precisa ser regulada por lei, pois envolve o estabelecimento de procedimentos e critérios. Em 1995 foi apresentada no Senado Federal um projeto de lei (PL-121/95) nesse sentido, tendo sido ali aprovado no ano seguinte e passando a Câmara dos Deputados, onde recebeu o no. PL-1610/95, tendo sido aprovado em diversas comissões, mas não tendo sido encaminhado ao Plenário.

Bolsonaro durante a campanha eleitoral já havia manifestado seu apoio a um projeto de mineração em terras indígenas. Em 2020 o seu governo elaborou e remeteu à Câmara dos Deputados o projeto de lei PL-191, mas não contando com uma maioria parlamentar estável durante os seus dois primeiros anos de governo, o projeto não foi considerado prioridade para entrar em pauta.

O escopo do PL-191 é bem mais amplo do que o anterior, pois estabelece condições para a pesquisa e lavra de recursos minerais (como ouro, minério de ferro e hidrocarburetos, como petróleo e gás natural) e também para o aproveitamento hídrico de rios para geração de energia elétrica nas reservas indígenas. Os garimpos em terras indígenas também são permitidos desde que em 180 dias os índios, sendo consultados, o autorizem e decidam com que sócios irão realizá-lo¹⁶.

É importante notar que o garimpo, a mineração e o agronegócio, embora tenham impactos negativos sobre as terras indígenas, possuem importantes diferenças e mantem contradições entre eles. Um paralelo entre o valor da produção em um hectare desmatado, ocupado com o plantio de soja e o rendimento proporcionado por atividades mineradoras é chocante, implicando em uma lucratividade muitas vezes superior, que pode ser obtida em espaços mais restritos. Tais argumentos alimentam uma rede existente na burocracia de estado e em certas esferas políticas que encampam a tese de que a mineração empresarial, ao invés do garimpo, seria a solução para uma “ocupação controlada e ambientalmente correta” da Amazônia (Marini, 2007).

importantes sobre tais invasões foram realizados recentemente pelo PNCSA (Wagner, Aleixo, Nepomuceno e Benvegnú, 2021) e por um seminário virtual intitulado “Riscos da Mineração em Terras Indígenas”, organizado pelo MPF (vide: www.youtube.com/canalMPF).

¹⁶ O PL-191 também propõe a exploração econômica das terras indígenas por meio da agricultura, pecuária, extrativismo e turismo. Ele admite o cultivo de organismos geneticamente modificados nas terras indígenas e nos termos em que está estimula o surgimento de clientelismo político e corrupção.

Restaurando a tutela militar sobre a Amazônia

Em meados de 2019, por ocasião do anúncio feito pelo INPE sobre o extraordinário aumento da taxa de desmatamento, Bolsonaro numa estratégia de aproximar-se mais dos militares (uma vez que se desligou do PSL e não conseguiu fundar um novo partido), convocou o Ministério da Defesa para atuar nessa questão. Foi iniciada uma grande e espetacular operação contra a destruição ilegal da floresta amazônica. A operação Verde Brasil II, iniciada em 11-05-2020, envolveu 3.815 militares, 110 veículos terrestres, 20 embarcações e 12 aeronaves rendendo muitos registros na grande mídia. Um instrumento técnico super-eficiente lhe foi fornecido pelo INPE, que elaborou um sistema de monitoramento diário por satélites que registrava alterações ambientais numa escala de 10 mt² mesmo com a cobertura de nuvens.

O impacto dessa potente força-tarefa na redução dos desmatamentos foi bastante moderado. Fiscais experimentados do IBAMA atribuem as causas a centralização das decisões em mãos dos militares. Ademais, acrescentam, a conhecida postura do presidente, que discorda do confisco de equipamentos dos invasores e pelas redes sociais e em encontros com apoiadores manifesta desprezo pela atividade de fiscalização e critica uma “indústria de multas”, só contribui efetivamente para estimular as invasões e práticas predatórias (Bronze, 2021).

No início de 2020, durante a crise política paralela à entrada da pandemia no país, Bolsonaro começou a cercar-se de um número crescente de ministros e colaboradores provenientes das Forças Armadas, dando a seu ministério uma aparência de governo militar. Um ato bastante significativo, ainda em 2019, foi a atribuição dada ao vice-presidente, general Hamilton Mourão, da coordenação do recém-criado Conselho Nacional da Amazônia Legal, cuja função é coordenar as políticas públicas para a região. Não integram este conselho os governadores de estado da região, as agências federais que aí atuam, nem representantes da sociedade civil e das populações atingidas. Em sua atuação Mourão, reunindo diversos colaboradores militares, tem evidenciado o retorno de uma tutela militar sobre aquela parte do território nacional.

Cabe contudo perceber que não se trata mais de algo estritamente similar ao do período da ditadura militar (em que inexistiam leis de proteção ao indígena e ao meio ambiente), nem da postura xenófoba do Projeto Calha Norte, que compreendia os apoios internacionais como sinônimo do ambientalismo, sem compreender a complexidade dos interesses de governos e grandes corporações ali envolvidos). Mourão mostra-se mais cauteloso face às disposições legais e se expressa em uma retórica nacionalista relativamente moderada, referindo-se à Amazônia como uma “potência agroambiental”. Declara-se

também preocupado em que o país venha a captar pagamentos por serviços ambientais estimados em pelo menos 10 bilhões de dólares anuais.

Mais recentemente no entanto a disputa entre o vice-presidente e o ministro do Meio Ambiente, parece haver sido momentaneamente ganha por este último. Em fevereiro deste ano o general Mourão anunciou a retirada dos militares das operações de fiscalização da Amazônia, as quais ficariam exclusivamente a cargo dos órgãos federais (IBAMA e MMA). Em março de 2021, às vésperas da Cúpula sobre Meio Ambiente convocada pelo presidente americano, o nível de desmatamento em relação ao mês anterior (fevereiro) subiu de 198% (*Ibidem*).

Ricardo Salles compareceu na Cúpula do Clima, em 23/04/2021, ao lado de Bolsonaro, e encaminhou ao presidente americano uma proposta para, ao custo anual de 1 bilhão de dólares, acabar com os desmatamentos ilegais até 2030. Dado o desmantelamento atual do IBAMA, o ministro deseja transferir as funções de fiscalização para uma rede ainda a ser constituída, sem treinamento técnico específico, integrada por policiais militares e por membros das Forças Nacionais de Segurança Pública/FNSP¹⁷. Segundo o irônico comentário do ex-superintendente da Polícia Federal em Manaus, até 2030 não haverá dificuldades para deter o desmatamento ilegal pois “não haverá mais floresta amazônica” (FSP, 23/04/2021).

Considerações finais

Comparar duas situações de fronteira, uma no passado, outra atual, nos deve levar a refletir sobre os pressupostos da democracia brasileira. O golpe militar de 1964 e a ditadura que se seguiu, implicaram na ruptura institucional, com a supressão de direitos civis, o fechamento ou o rígido controle dos sindicatos e grêmios estudantis, o arrocho salarial e a censura dos meios de comunicação. Numa conjuntura mundial de polarização entre o bloco socialista e o capitalista, manteve o país umbilicalmente ligado a este último. Instituições como o parlamento e o judiciário, enxertadas por emendas constitucionais, tiveram um funcionamento muito limitado, servindo para legitimar no plano internacional uma democracia tutelada.

As causas do golpe militar transparecem nitidamente no fato de que a dinâmica das instituições políticas vigentes colocava em risco interesses cruciais,

¹⁷ Uma força auxiliar para atuação em conflitos localizados, que não possui um contingente próprio, mas que mobiliza seus servidores de outras corporações. Verifica-se aí também a tendência a outorgar funções importantes não a instituições especializadas (como o IBAMA, a Polícia Federal ou até as Forças Armadas), mas a pessoas arregimentadas individualmente e mais susceptíveis a pressões e aliciamento.

subjacentes às condições de existência da democracia brasileira – o monopólio da terra e a associação (econômica e militar) com os Estados Unidos.

A chegada de Bolsonaro ao poder decorre de circunstâncias bem diversas, vindo associada a uma crise mais geral das democracias representativas, ameaçadas pelas novas tecnologias de informação, fato analisado por Levitsky e Ziblatt (2018) especialmente para o caso americano. As formas políticas representativas (partidos, assembleias e debates públicos) perderam atração frente a multiplicidade de recursos possibilitados pelos novos meios de comunicação, simples de manejar, íntimos e diretos, aparentemente ao alcance de qualquer consumidor. No contexto brasileiro foi o canal para expressão aberta e prazerosa do racismo, de preconceitos diversos, do descrédito ao coletivo e da intolerância exacerbada¹⁸.

É muito mais difícil identificar os objetivos e enxergar uma unidade em um governo que se instalou por via eleitoral em 2019. Há, claro, um programa neoliberal, representado pelo ministro da Economia, Paulo Guedes, que poderia estar igualmente em outros partidos, com perfis ideológicos diversos, talvez até participando de ministérios em governos de centro-esquerda. As metas aí são bem claras: o favorecimento das empresas privadas, o estado mínimo e a abertura máxima ao capital estrangeiro. A reforma da previdência, votada no final de 2019, foi um destes objetivos já conseguidos; a privatização de companhias estatais é uma outra finalidade que poderá ser atingida na via parlamentar.

Quanto as propostas em relação à Amazônia, os objetivos num primeiro momento parecem extremamente claros e convergentes – a reabertura da fronteira à expansão do agronegócio, não importa a que preço ou de que forma for, com a paralização da demarcação de terras indígenas, quilombolas e reservas extrativistas, assim como com a permissão de atividades de grilagem de terras, extração de madeira e implementação de garimpos ilegais e mineração clandestina. Esta foi a função dos ministérios e órgãos reformatados e aparelhados por grupos com interesses econômicos específicos e imediatos, como o MAPA, o MMA, a FUNAI, o INCRA e a Fundação Cultural Palmares, entre outros¹⁹.

¹⁸ Isso confere a tais manifestações de opinião um assumido caráter anti-científico e anacrônico, parecendo corresponder a uma eclosão na contemporaneidade dos argumentos e imagens mais brutais do mundo colonial (Pacheco de Oliveira, 2018).

¹⁹ O anterior presidente da FUNAI, general da reserva Franklimberg de Freitas, ao anunciar em 11/06/2019 a sua saída do cargo, a atribuiu à pressão do secretário do MAPA, que, segundo afirmou, "saliva ódio aos indígenas". (Correio Braziliense, 2019).

Para essa vertente mais truculenta e imediatista do governo, aqueles que com apuro encarnam os dragões da maldade do mundo da fronteira²⁰, trata-se de aproveitar que o foco das atenções do público esteja na pandemia para “fazer passar a boiada” (expressão utilizada por Salles na reunião ministerial de 22-04-2020 e que tem sido frequentemente recuperada, por seu caráter emblemático, para indicar a coexistência entre táticas legais e ilegais empregadas pelas atuais autoridades públicas).

Certamente o governo Bolsonaro não é o único de extrema direita no mundo, mas é aquele que, em função de suas investidas contra os indígenas e a Amazônia, adquiriu maior visibilidade internacional, tornando-se cotidianamente objeto de expressão de repulsa e indignação. Existe contra ele uma denúncia por genocídio na Corte Internacional de Haia (Nunes, 2021).

O exercício do poder no entanto traz muitas alternativas, projetos e estilos que de modo algum estavam previstos no movimento inicial. Como aliás se passou com a ditadura militar brasileira, a mais longa do Cone Sul. É importante ter em conta o dinamismo do poder, entender a complexidade das escolhas efetivas e procurar vislumbrar as possibilidades latentes.

As ações governamentais não derivam tão somente da ideologia ou da retórica dos dirigentes, mas resultam de virtualidades econômicas, políticas e jurídicas, criando um arco de possibilidades distintas a cada momento específico, como dissemos ao início deste artigo.

Embora a implantação de uma fronteira, a Amazônia Legal, tenha sido bastante facilitada pela existência de um governo militar, não convém reificar esta relação e julgá-la como necessária e imprescindível. Ao início de 2020 os apoiadores de Bolsonaro começaram a se mobilizar em manifestações públicas agressivamente voltadas contra o Congresso e sobretudo contra o STF. Com a chegada da pandemia no Brasil, estas mobilizações se voltaram também contra as medidas de isolamento e o sistema público de saúde (o SUS/Sistema Unificado de Saúde), mas logo se arrefeceram²¹.

Hoje, no que tange ao congresso, não há mais motivos para uma forte animosidade da parte do executivo ou das manifestações em seu apoio. Desistindo de ter um canal específico, eficiente e agregador, de expressão parlamentar, o governo fez um pacto com o chamado “Centrão” (parlamentares de diversos partidos que se mantem por várias legislaturas e que não operam em bases ideológicas, mas sim de trocas e favorecimentos mútuos). A partir daí conseguiu eleger por larga maioria os candidatos que apoiava para a direção dos

²⁰ Lembro aqui o imaginário do sertão nordestino, traduzido através da filmografia de Glauber Rocha. O sertão nordestino, como a própria floresta amazônica, são no pensamento social brasileiro lugares privilegiados para representar a ideia de fronteira.

trabalhos legislativos no biênio 2021-2022 na Câmara e no Senado. As expectativas são assim de que vários projetos de lei, inclusive o PL-191, relativo à mineração em terras indígenas, sejam colocados em tramitação e aprovados. Projetos, no entanto, que impliquem em emenda à Constituição são de aprovação muito mais difícil, pois exigiriam a aprovação de 2/3 do Congresso, ficando como possibilidade para uma nova legislatura.

Aquelas mobilizações de direita parecem corresponder a um jogo orquestrado de pressões supostamente populares em apoio ao governo e contrárias aos outros poderes da República. Mas não é possível esquecer que Bolsonaro tem reiteradamente manifestado a sua admiração pela ditadura militar, que impunha suas orientações por cima das leis e sem dialogar com a oposição. Embora esta ambiguidade e nostalgia transpareçam em suas falas, cabe notar que ele não parece necessitar efetivamente de um estado de exceção para atingir a maioria dos objetivos das forças econômicas que o conduziram à presidência.

No contexto do Brasil atual a reabertura da fronteira foi trazida à cena pública por meio de um projeto político desenvolvimentista e agroexportador, que se sentia tolhido por direitos coletivos estabelecidos pela Constituição de 1988. Atos de desobediência civil, de formação de um corpo armado não oficial e manifestações abertas de racismo e intolerância foram graves expressões anteriores disso, não coibidas então pelos poderes da República.

Para reverter com a máxima rapidez o cenário constituído ao longo de três décadas, o caminho escolhido pelo setor mais belicoso do agronegócio foi na eleição presidencial de 2018 apostar na conquista do Executivo através de um midiático outsider que explicitamente firmou compromissos com a implementação de uma Amazônia à margem da lei, uma Amazônia ilegal.

Com o poder de nomear os gestores de órgãos públicos e estabelecer normas de conduta, o governo Bolsonaro, agora em seu terceiro ano, vai transformando em rotinas administrativas o que eram notórias distorções de mandatos legais. A situação de extrema ameaça em que vivem os indígenas lembra o chamado “estado de coisas inconstitucional”, figura jurídica utilizada em 1997 na Colômbia e acolhida igualmente pelo STF em 2016 para a população carcerária.

Se um pouco mais de um ano de uma calamitosa gestão sanitária da COVID-19 aponta o esgotamento da popularidade deste governo e permite duvidar da possibilidade de uma continuidade com sua reeleição democrática, as perspectivas futuras quanto à pressão para abertura da fronteira amazônica persistem, ainda que pareçam de algum modo apontar um estilo menos belicoso da atuação do governo (embora também de consequências bastante negativas).

A eleição de 2018 trouxe para o comando de todos os estados que compõem a Amazônia, assim como para a prefeitura das capitais, políticos jovens que não se sentiram confortáveis nos temas e debates das agremiações partidárias mais consolidadas, que se elegeram, tal como o presidente, pelo PSL. Há ao nível municipal, estadual e federal uma massa de lideranças emergentes, de diferentes partidos, dispostas a aprovar medidas de liberalização das fronteiras, permitindo o desenvolvimento de atividades econômicas no interior das terras indígenas.

Compensações financeiras para os indígenas estão previstas no projeto de mineração em terras indígenas (que o novo presidente do Congresso Nacional considerou uma prioridade para a gestão parlamentar de 2021/2022), e nas parcerias econômicas a serem estabelecidas entre indígenas e empresas.

A Funai e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) formalizaram em 29 de setembro de 2020 um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) para o desenvolvimento de cadeias produtivas em comunidades indígenas. Em 24 de fevereiro de 2021, a Funai e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) publicaram a Instrução Normativa Conjunta nº 01/2021, que estabelece regras para a produção agrícola extensiva com fins comerciais no interior das TIs e a possibilidade de gestão compartilhada entre indígenas e não indígenas.

Um novo fator, sobre o qual pouco se tem falado no Brasil, mas que pode se revestir de grande importância econômica e política para a Amazônia, é o programa de pagamento por serviços ambientais, recentemente, em 13-01-2021, aprovado no Congresso Nacional e transformado na Lei 14.119. Tais programas, conhecidos como REDD/Redução das Emissões de Carbono por Desmatamento e Degradação Florestal (Hacon, 2018), implicam em posturas pelo menos em aparência bastante diferentes do comportamento agressivo quanto ao meio ambiente e às próprias culturas e associações indígenas. O que deverá contrastar com a atitude comum em garimpeiros, empreendimentos do agronegócio e até mesmo em muitas ações da agência indigenista. Pelos sinais atuais este mercado está em vias muito próximas de regularização (Folha de S. Paulo, 2021).

Isso tudo certamente deverá implicar em que a aberta hostilidade que o governo Bolsonaro manteve durante os últimos dois anos em relação aos povos indígenas necessite de algum modo vir a ser melhor dissimulada, com performances de aparência distinta, pois formas de participação e fiscalização terão que ser de algum modo negociadas e implementadas em relação às terras indígenas.

Em entrevista e matérias veiculadas na mídia o atual presidente da FUNAI, o delegado da Polícia Federal Marcelo Xavier, tem mencionado algumas experiências que considera que apontam novos caminhos de cooperação entre as

comunidades indígenas e as empresas. É o caso da produção de grãos pelos Parecis, o que teria ocupado apenas 2% de seu território e gerado uma renda de 20 milhões de reais anuais. Outras iniciativas embrionárias envolveriam comunidades Xavantes e Bacairis no plantio de arroz, e de Guaranis na produção de 10 toneladas de erva-mate para exportação²². Cabe chamar atenção para o papel central desempenhado pelas prefeituras locais e pelo SENAR/Serviço Nacional de Aprendizado Rural (vinculado ao CNA) nessas experiências, restritas a algumas partes dos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Embora no discurso da agência indigenista se fale em promover a geração de renda, a sustentabilidade e o protagonismo indígena, é notório o empenho em dividir as organizações indígenas. Paralelamente a este processo, a agência indigenista deu entrada junto à Polícia Federal de um pedido de investigação contra a APIB/Associação dos Povos Indígenas do Brasil e sua presidente, Sonia Guajajara (Valente, 2021).

Ou seja, a retórica puramente repressiva, dos “dragões da maldade” do período de implantação do governo Bolsonaro, não precisará mais ser a única linguagem das autoridades governamentais, deixando espaço a uma retórica desenvolvimentista que promova uma crescente integração econômica e administrativa com a empresa privada e o poder municipal.

A criação de uma fronteira não prescinde assim da sucessão dialética entre repressão e subalternização, entre esbulho e patronagem, que constituem na prática “aspectos alternados e solidários da ação colonial” Pacheco de Oliveira (2016, p. 19). Nessa direção a intimidação e a cooptação de lideranças possivelmente transformarão a luta política dentro das aldeias em algo totalmente distinto, envolvendo diretamente interesses econômicos em uma escala antes nunca vista.

Há que considerar também o novo contexto das relações internacionais, com a posse de Joe Biden e a explícita virada postulada pelo novo governante dos Estados Unidos no sentido de dar prioridade às políticas de proteção ao meio ambiente. Para que as agências governamentais – especialmente FUNAI, MMA e IBAMA - possam acessar os recursos anunciados pela nova política americana certamente precisarão demonstrar competência e alguma adequação à legislação indigenista e ambiental, assim como as convenções internacionais que regulam estas matérias. Apesar dos evidentes estratagemas utilizados pelos dirigentes atuais daquelas agências para dividir o movimento indígena, há que ter claro que existem firmadas diretivas e procedimentos internacionais relativos à consulta livre, prévia e informada segundo a Convenção 169 da OIT/Organização Internacional do Trabalho.

²² Vide <https://www.youtube.com/watch?v=8mP9I5gdkWY> (acessado em 01-05-2021).

Por último – e obviamente não menos importante! - cabe observar que do ponto de vista dos indígenas e da opinião pública quanto à Amazonia também as diferenças entre os anos da ditadura militar e os tempos atuais são gigantescas. A quantidade de terras já demarcadas e em posse direta e legal pelos indígenas é um fator crucial. O reconhecimento da sua plena capacidade jurídica, resultado da Constituição de 1988, bem como a consolidação de organizações indígenas em todas as regiões do país e a participação nelas da grande maioria destes povos, marca uma distância significativa quanto à abertura da fronteira durante a ditadura militar. No âmbito da sociedade brasileira os indígenas já alcançaram uma grande visibilidade, com mais de 56 mil estudantes ou egressos do ensino superior (universidades), com importante participação na vida artística e cultural do país, além de possuírem uma grande expressão nas redes sociais.

Uma representação indígena nacional e unificada, contando com assessoramento jurídico e técnico, é um outro fator importante a destacar. Atualmente os indígenas através da APIB já são admitidos como postulantes de ações junto ao STF, ingressando com ações e se fazendo presentes em foros internacionais e em comissões da ONU, OEA e CEE. No Congresso há uma frente parlamentar de apoio à causa indígena, existe uma ativa deputada federal, Joênia Wapixana, assim como, no plano municipal, 213 vereadores e 10 prefeitos indígenas eleitos no pleito de 2020 (Souza, 2020).

O reconhecimento da importância ambiental da preservação da Amazônia é hoje um assunto que faz parte da agenda mundial. As condições de manutenção de uma modalidade arbitrária e exclusivamente predatória de abertura da fronteira amazônica parecem hoje bem limitadas e isso é potencializado pelo protagonismo político muito ativo que os indígenas assumem na sociedade brasileira e no contexto internacional.

Bibliografia

- ANDRADE, Maryane; FERRANTE, Lucas; FEARNside, Philip M. “Brazil’s Highway BR-319 demonstrates a crucial lack of environmental governance in Amazonia”. *Environmental Conservation*, v. 48, 2021, (pp. 1-4).
- BAVARESCO, Andréia - Marcela, MENEZES. *Entendendo a PNGATI: Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas*. Brasília, GIZ/Projeto GATI/Funai, 2014
- BENITES, Tônico. *Rojeroky hina ha roike jevy tekohape (Rezando e lutando): o movimento histórico do Aty Guasu dos Ava Kaiowa e dos Ava Guarani pela recuperação de seus tekoha*. Tese de doutoramento em Antropologia Social. PPGAS/Museu Nacional/UFRJ. 2014.

- BRONZE, Giovanna. “Março de 2021 tem recorde de desmatamento na Amazônia Legal”. *CNN Brasil*, 9 de abril de 2021. <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/2021/04/09/marco-de-2021-tem-recorde-de-desmatamento-na-amazonia-legal> [30-03-2021].
- BRUNO, Regina. “Revisitando a UDR: ação política, ideologia e representação”. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros da USP*, nº 40, 1996, (pp. 69-89).
- CIMI. *Relatório Violências contra os povos indígenas no Brasil*. Brasília, Cimi-CNBB, 2019. Disponível em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2020/10/relatorio-violencia-contra-os-povos-indigenas-brasil-2019-cimi.pdf> [25-10-2020].
- CORDANI, Umberto Giuseppe - Caetano, JULIANI. “Potencial mineral da Amazônia: problemas e desafios”. *REB: Revista de Estudios Brasileños*, v. 6, n. 11, 2019, (pp. 91-108).
- CORREA, José Gabriel Silveira. *A ordem a se preservar: a gestão dos índios e o Reformatório Agrícola Indígena Krenak*. Dissertação de Mestrado em Antropologia Social, PPGAS/MN/UFRJ, 2000.
- CORREIO BRAZILIENSE. “General Franklimberg de Freitas deixou Funai por incompetência, diz Nabhan”. *Correio Braziliense*, 15 de junho de 2019. https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/06/15/interna_politica,763217/general-deixou-funai-por-incompetencia-diz-nabhan.shtml [02-02-2021].
- FOLHA DE S. PAULO. “O dia depois de amanhã deve ter um preço para o carbono”. *Folha de S. Paulo*, 22 de abril de 2021. <https://ambiencia.blogfolha.uol.com.br?2021/04/22o-dia-depois-de-amanha-deve-ter-um-preco-para-o-carbono/> [24/04/2021].
- FREIRE, Carlos Augusto da Rocha. *Sagas Sertanistas: Práticas e Representações do Campo Indigenista no Século XX*. Tese de Doutorado em Antropologia Social, PPGAS/Museu Nacional/UFRJ, 2005.
- GLOBONEWS. “Bolsonaro diz que pode rever demarcação da reserva indígena Raposa Serra do Sol”. 2019. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/11/no-que-depender-de-mim-nao-tem-mais-demarcacao-de-terra-indigena-diz-bolsonaro-a-tv.shtm> [02-03-2021].
- HACON, Vanessa de Souza. *Governando o clima, florestas e povos indígenas: poderes transnacionais e territórios*. Tese de Doutorado, PPGCSADS/UFRRJ, CPDA, Rio de Janeiro, 2018.
- HANNA, Wellington. “Governo oficializa troca na PF no Amazonas; superintendente pediu investigação de Salles”. *Globo – Política*, Brasília, 20 de abril de 2021. <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/04/20/governo-oficializa-troca->

- de-superintendente-da-pf-no-amazonas-que-pediu-investigacao-de-salles.ghtml [20-04-2021].
- IBGE. "Índigenas: gráficos e tabelas". <https://indigenas.ibge.gov.br/graficos-e-tabelas-2.html>.
- JORGE, Cecília. "Relator da CPI da Terra pede indiciamento de pelo menos quatro pessoas". *Agência Brasil*, 22 de novembro de 2005. <https://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2005-11-22/relator-da-cpi-da-terra-pede-indiciamento-de-pelo-menos-quatro-pessoas> [02-02-2021].
- KRASBURG, Carola - Márcia Maria, GRAMKOV (coord). *Demarcando terras indígenas na Amazônia: experiências e desafios de um projeto de parceria*. Brasília, FUNAI/GTZ, 2001.
- LEVITSKY, Stephen - Daniel, ZIBLATT. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro, Zahar. 2018.
- MARINI, Onildo João. "Mineração e mapeamento das províncias minerais da Amazônia", 59ª. Reunião Anual da SBPC, Belém (PA), 12-07-2007. Disponível em https://www.adimb.com.br/site/arquivos/palestra_formatada_NOVA.pdf, [20-01-2021].
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. "Polícia Federal faz apreensão histórica de madeira na divisa dos estados do Pará e do Amazonas". Gov.br - Ministério da Justiça e Segurança Pública, Manaus, 21 de dezembro de 2020. <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2020/12-noticias-de-dezembro-de-2020/policia-federal-faz-apreensao-historica-de-madeira-na-divisa-dos-estados-do-para-e-do-amazonas> [30-12-2020].
- NUNES, MÔNICA. "Denúncia contra Bolsonaro por 'crimes contra a humanidade e incitação ao genocídio dos povos indígenas' avança no tribunal de Haia". *Conexão Planeta*, 18 de março de 2021. <https://conexaoplaneta.com.br/blog/denuncia-contrabolsonaro-por-crimes-contraa-humanidade-e-incipitacao-ao-genocidio-dos-indigenas-avanca-no-tribunal-de-haia/> [20-03-2021].
- PACHECO DE OLIVEIRA, João - Alfredo Berno Wagner de, ALMEIDA. "Demarcação e reafirmação étnica" in PACHECO DE OLIVEIRA, João (coord.). *Indigenismo e Territorialização. Poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo*, Rio de Janeiro, Contra Capa, 1998 [1985].
- PACHECO DE OLIVEIRA, João. "A eclosão do colonial em nosso cotidiano". *Revista de Antropologia Vivência*, v. 5, 2018, (pp. 11-24).
- PACHECO DE OLIVEIRA, João. "A nação tutelada: uma interpretação a partir da fronteira". *Mana*, v. 27, n. 1, 2021, (pp. 1-31).

- PACHECO DE OLIVEIRA, João. "As demarcações participativas e o fortalecimento das organizações indígenas" in: SOUZA LIMA, Antonio Carlos de - Maria, BARROSO HOFFMANN (coord.). *Estado e povos indígenas. Bases para uma nova política indigenista II*. Rio de Janeiro, Contracapa Livraria. 2003, p. 41-68.
- PACHECO DE OLIVEIRA, João. "Cidadania e globalização: povos indígenas e agência multilaterais". *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, v. 6, n.1, 2000. p. 125-141.
- PACHECO DE OLIVEIRA, João. "Frontier Security and the new Indigenism: Nature and origins of Calha Norte Project". In: GOODMAN, Davis; HALL, Anthony. (eds.). *The future of Amazonia: Destruction or Sustainable Development?* London, Macmillan. 1990b. (pp. 155-176).
- PACHECO DE OLIVEIRA, João. "Segurança das Fronteiras e o Novo Indigenismo: formas e linhagens do Projeto Calha Norte". *Antropologia e Indigenismo*, Rio de Janeiro, v. 1, 1990a, (pp. 15-22).
- PACHECO DE OLIVEIRA, João. *Indigenismo e Territorialização. Poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro, Contra Capa, 1998.
- PACHECO DE OLIVEIRA, João. *O nascimento do Brasil e outros ensaios. 'Pacificação', regime tutelar e formação de alteridades*. Rio de Janeiro, Contra Capa. 2016.
- PIRES, Breiller. "Os laços do clã Bolsonaro com Steve Bannon". *El País Brasil*, São Paulo, 21 de agosto de 2020. <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-08-20/os-lacos-do-cla-bolsonaro-com-steve-bannon.html> [20-02-2021].
- RICARDO, Fany - Alicia, ROLLA (coord.). *Mineração em unidades de conservação na Amazônia brasileira*. São Paulo, Instituto Socioambiental, 2006.
- SANTOS, Vinicius José Ribeiro da Fonseca. *Os Guarani-Kaiowá e a elite ruralista no Mato Grosso do Sul: as múltiplas faces de um processo de territorialização*, Tese de Doutorado, PPGCSADS/UFRRJ, CPDA, Rio de Janeiro, 2021.
- SOUZA LIMA, Antonio Carlos. *Um grande cerco de paz*. Petrópolis/São Paulo, Vozes/ANPOCS, 1994.
- SOUZA, Oswaldo Braga de. "Urnas demarcadas: Brasil elege maior número de candidatos indígenas na história da democracia". ISA – Instituto Socioambiental, 18 de novembro de 2020. <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/urnas-demarcadas-brasil-elege-maior-numero-de-candidatos-indigenas-na-historia-da-democracia> [07-05-2021].
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. "União deve implementar plano de contenção da Covid-19 em terras indígenas em 48 horas" Supremo Tribunal Federal – Notícias e Textos, Brasília, 01 de dezembro de 2020. <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=456420&ori=1> [20-01-2021].

- TRINIDAD, Carlos Benítez. "La Fundación Nacional do Índio al servicio de los intereses geoestratégicos e ideológicos de la Dictadura Brasileña (1967-1985)". *Americania*, Sevilla, n. 3, jun 2016. (pp. 243-277).
- TURNER, Frederick Jackson. *The Frontier in American History*, New York, Holt. 1962 [1920].
- VALENTE, Rubens. "Documento mostra que PF fez "diligências e pesquisas" sobre líder indígena". UOL, 29 de abril de 2021. <https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2021/04/30/presidente-funai-campanha-policia-federal-indigenas.htm> [01-05-2021].
- VALENTE, Rubens. *Os fuzis e as flechas. A história de sangue e resistência indígenas na ditadura*. São Paulo, Companhia das Letras, 2017.
- VELHO, Otávio Guilherme. *Capitalismo autoritário e campesinato*. Rio de Janeiro, Zahar, 1975.
- VIVAS, Fernanda - Márcio, FALCÃO. "Ministério Público Federal pede afastamento do cargo do ministro Ricardo Salles". Globo - Distrito Federal, Brasília, 06 de julho de 2020. <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2020/07/06/ministerio-publico-federal-pede-afastamento-do-cargo-do-ministro-ricardo-salles.ghtml> [20-02-2021].
- WAGNER, Alfredo - Eriki, ALEIXO - Ítala, R.NEPOMUCENO - Vinicius, BENVEGNÚ (coord.). *Mineração e Garimpo em Terras Tradicionalmente Ocupadas: Conflitos sociais e mobilizações étnicas*. Manaus, Projeto Nova Cartografia Social do Amazonas/PNCSA, 2021.
- WAGNER, Alfredo - Rosa, ACEVEDO - Eriki, ALEIXO (coord.). *Pandemia e Território*. Manaus, Projeto Nova Cartografia Social do Amazonas/PNCSA, 2020.
- ZELIC, Marcelo. "Povos Indígenas: ainda uma vez o esbulho". Disponível em: <http://armazemmemoria.com.br/povos-indigenas-ainda-uma-vez-o-esbulho-por-marcelo-zelic-ggn/>, 2014 [10/12/2020].

João Pacheco de Oliveira é antropólogo, professor titular do Programa de Pós-graduação (PPGAS-UFRJ) e curador das coleções etnográficas do Museu Nacional, no Rio de Janeiro. Fez extenso trabalho de campo com os Ticuna, povo indígena da Amazônia. Nos últimos anos tem abordado o estudo de processos de formação nacional, a história da antropologia, os museus e as coleções etnográficas. Foi presidente da Associação Brasileira de Antropologia (ABA) e um dos fundadores do Museu Maguta, primeiro museu indígena do Brasil.

<https://orcid.org/0000-0003-2485-2147>

Contato: jpo.antropologia@mn.ufrj.br

Recebido: 28/11/2020

Aceito: 04/05/2021