

UFRRJ

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS
SOCIAIS EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA
E SOCIEDADE**

DISSERTAÇÃO

**Autonomia e Organizações Indígenas: um estudo
sobre projetos, atores e mediações na aplicação dos
recursos do Fundo Amazônia**

Ana Paula Donato de Aquino

2018



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**AUTONOMIA E ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS: UM ESTUDO SOBRE
PROJETOS, ATORES E MEDIAÇÕES NA APLICAÇÃO DOS
RECURSOS DO FUNDO AMAZÔNIA**

ANA PAULA DONATO DE AQUINO

Sob a orientação da Professora
Débora Franco Lerrer

Dissertação submetida como requisito
parcial para obtenção do grau de
Mestre em Ciências Sociais, no Curso
de Pós-Graduação de Ciências Sociais
em Desenvolvimento, Agricultura e
Sociedade

Rio de Janeiro, RJ
Agosto de 2018

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A657a Aquino, Ana Paula Donato de, 1986-
Autonomia e Organizações Indígenas: um estudo sobre
projetos, atores e mediações na aplicação dos recursos
do Fundo Amazônia / Ana Paula Donato de Aquino. - 2018.
132 f. : il.

Orientadora: Débora Franco Lerrer.
Dissertação (Mestrado). -- Universidade Federal Rural
do Rio de Janeiro, Pós-Graduação de Ciências Sociais em
Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, 2018.

1. Fundo Amazônia. 2. Projetos socioambientais. 3.
Organizações indígenas. 4. Autonomia indígena. I.
Lerrer, Débora Franco, 1968-, orient. II Universidade
Federal Rural do Rio de Janeiro. Pós-Graduação de
Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e
Sociedade III. Título.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de
Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001

This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível
Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001

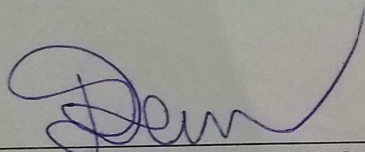
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento,
Agricultura e Sociedade (CPDA)

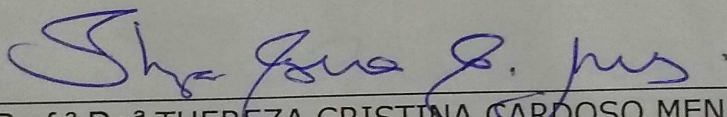
ANA PAULA DONATO DE AQUINO

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais.

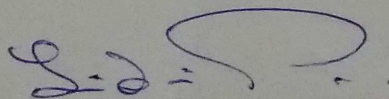
Dissertação aprovada em 03/08/2018.



Prof.^a Dr.^a DEBORA FRANCO LERRER (CPDA/UFRRJ)
(Orientadora)



Prof.^a Dr.^a THEREZA CRISTINA CARDOSO MENEZES (CPDA/UFRRJ)



Prof. Dr. SIDNEI CLEMENTE PERES (UFF)

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho a Joana, Louise, Celina e Davi, minhas queridas
sobrinhas e sobrinho, que confio carregarão consigo o sonho por um
mundo melhor.

AGRADECIMENTOS

De clichês sobrevivem as sessões de agradecimentos e não hesitarei em manter a tradição. Agradeço em primeiro lugar a Deus, Oxalá, Nhanderu, Pachamama, Jah; enfim, agradeço ao universo a generosidade em me mostrar os caminhos a trilhar. O mestrado significou muitas coisas para mim e embarcar nesse esforço foi um mergulho interligado de alegrias, inquietações e renúncias, mas, sobretudo, aprendizados. Agradeço muito a todos aqueles que caminharam comigo.

Aos meus colegas de curso, agradeço nossas deleitosas trocas e convivência. Lya, Yohanan, Rafa e Hana, especialmente. Vocês são mulheres incríveis.

A todos que fazem do CPDA a instituição que é – professores, funcionários e alunos – e que muito me orgulho de fazer parte. Os diversos Brasis e seus conhecimentos é o que persequimos aqui.

A professora Débora, pela forma amistosa, apoiadora e empolgada que conduziu a orientação da pesquisa. A professora Thereza, que além de suas super-aulas, aceitou de pronto participar da banca de qualificação e defesa dessa pesquisa. Ao professor Andrey, que muito contribuiu com comentários precisos durante a qualificação.

A minha querida amiga e literata Renata, por todo apoio e pacientes revisões e comentários que me ajudaram a chegar à versão final desta dissertação. A minha queridíssima prima Juliana e amigos Bizzo e Claudia, que sempre me empurraram pra frente diante dos fraquejos acadêmicos.

Por fim, manifesto meu mais profundo respeito e admiração à luta indígena. Que siga forte na defesa de seus direitos e que mostre ao conjunto da sociedade brasileira a importância da diversidade, do diálogo e do respeito à diferença.

*(...) viajo muito pela savana do meu país. Nessas regiões encontro gente que não sabe ler livros. Mas que sabe ler o seu mundo. Nesse universo de outros saberes, sou eu o analfabeto. Não sei ler sinais da terra, das árvores e dos bichos. Não sei ler nuvens, nem o prenúncio das chuvas. Não sei falar com os mortos, perdi contato com os antepassados que nos concedem o sentido da eternidade. Nessas visitas que faço à savana, vou aprendendo sensibilidades que me ajudam a sair de mim e a afastar-me das minhas certezas. Nesse território, eu não tenho apenas sonhos. Eu sou sonhável.
(Mia Couto; E se Obama fosse africano?; 2009)*

RESUMO

AQUINO, Ana Paula Donato de. **Autonomia e organizações indígenas: um estudo sobre projetos, atores e mediações na aplicação dos recursos do Fundo Amazônia**. 2018. 133p Dissertação (Mestrado em ciências sociais em desenvolvimento, agricultura e sociedade). CPDA, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2018.

A presente pesquisa insere-se nos esforços de reflexão acerca do corrente processo de consolidação das organizações indígenas na política indígena e indigenista. Estas organizações, que possuem caráter jurídico e formal, constituídas e dirigidas por indígenas, cresceram exponencialmente a partir da década de 1990, e têm, atualmente, experimentado um grau crescente de robustecimento e articulação institucional. Observei, em particular, esta dinâmica em operação no que se refere ao acesso e uso dos recursos do Fundo Amazônia, uma das iniciativas centrais da cooperação internacional ambientalista, e que passou a constituir uma importante fonte de recursos para a implementação de políticas públicas ambientais e indigenistas. Atualmente, o Fundo dispõe de cerca de R\$ 139 milhões comprometidos com um conjunto de 13 projetos que destinam recursos e executam ações em 83 terras indígenas na Amazônia. Esta carteira de projetos, bem como as questões que sua existência suscita, constitui o objeto da presente investigação. A motivação da pesquisa veio do fato de, deste conjunto de projetos, constar dois executados por organizações indígenas, e que tal situação tem sido colocada em cheque frente à demanda pela ampliação do “apoio direto” do Fundo Amazônia, para que os recursos sejam acessados e executados diretamente por organizações indígenas, demanda esta recoberta pela narrativa de promoção da autonomia indígena. No curso da pesquisa, aprofundo a reflexão sobre as organizações indígenas e que papéis, narrativas e debates elas evocam, abordando desde o indigenismo no século XX e as transformações no que tange à inserção dos povos indígenas na sociedade nacional até à trajetória das duas organizações indígenas que lograram aprovação de projetos junto ao Fundo Amazônia – Associação Apiwxta e Associação Floresta Protegida. Discorro, também, sobre os antecedentes que contextualizam a inserção do Fundo Amazônia na configuração do indigenismo brasileiro, expondo as circunstâncias de sua existência e funcionamento e percebendo como este passa a ocupar um importante papel de financiador da implementação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI).

Palavras-chave: Fundo Amazônia. Projetos socioambientais. Organizações indígenas. Autonomia indígena.

ABSTRACT

AQUINO, Ana Paula Donato de. **Indigenous autonomy and organizations: a study on projects, actors and mediations in the application of Amazon Fund resources.** 2018. 133p Dissertation (Master Social Sciences in development, agriculture and society). CPDA, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2018.

This research is part of efforts to reflect on the current process of consolidation of indigenous organizations in indigenous and indigenist politics. These legally and formally constituted and indigenous-led organizations have grown exponentially since the 1990s and have now experienced an increasing degree of institutional strengthening and articulation. In particular, I observed this dynamic in operation regarding access to and use of the resources of the Amazon Fund, one of the central initiatives of international environmental cooperation, which has become an important source of resources for the implementation of environmental and indigenist public policies. Currently, the Amazon Fund has approximately R\$ 139 million committed to a set of 13 projects that allocate resources and execute actions on 83 indigenous lands in the Amazon. This portfolio of projects, as well as the issues that their existence raises, are the objects of the present investigation. The motivation of the research came from the fact that, from this set of projects, two are executed by indigenous organizations, and that this situation has been put in check in the face of the demand for the "direct support" of the Amazon Fund, so that the resources could be accessed and executed directly by indigenous organizations as well this demand has been covered by the narrative of the promotion of indigenous autonomy. In the course of the research, I detail the reflection on indigenous organizations and what roles, narratives and demands they evoke, discussing indigenism in the twentieth century and the transformations regarding the insertion of indigenous peoples into the national society up to the trajectory of the two indigenous organizations that achieved the approval of projects with the Amazon Fund – Associação Apiwxta e Associação Floresta Protegida. I also discuss the antecedents that contextualize the insertion of the Amazon Fund in the Brazilian “indigenismo” configuration, exposing the circumstances of its existence and functioning, and perceiving how it takes on an important role of financier of the implementation of the Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI).

Key words: Amazon Fund. Social and environmental projects. Indigenous organizations. Indigenous autonomy.

LISTA DE FIGURAS, TABELAS E GRÁFICOS

Figura 1: Registro de um momento de discussão sobre gestão ambiental e territorial das terras indígenas no Acampamento Terra Livre 2018.

Figura 2: Esquemática sobre a noção de controle cultural com base em Batalla (1982); tradução própria.

Figura 3: Localização da TI Kampa do Rio Amônia assinalada com contorno na cor vermelha. Google Maps.

Figura 4: Centro Yorenka Aame. Divulgação site Apiwtxa.

Figura 5 Assinatura do contrato na sede do BNDES. Divulgação/BNDES

Figura 6 – Francisco Piyako e a então Ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira.

Figura 7: Divulgação midiática da aprovação pelo BNDES/Fundo Amazônia do Projeto “Alto Juruá”

Figura 8: Planejamento estratégico da ASAREAJ (Associação de Seringueiros e Agricultores da Reserva Extrativista do Alto Juruá), realizado no Centro Yorenka Aame. Divulgação site Apiwtxa.

Figura 9: Localização das TIs habitadas pelo povo Kayapó/ Mebêngôkre

Figura 10: Registros da participação da delegação Kayapó no Acampamento Terra Livre 2018

Tabela 1: Terras Indígenas Homologadas

Tabela 2: Projetos aprovados x projetos negados no período de 2009-2016, Fundo Amazônia

Tabela 3: Projetos de apoio aos povos indígenas apoiados pelo Fundo Amazônia

Tabela 4: Recursos disponibilizados por associação beneficiária do Fundo Kayapó

Gráfico 1: Quantidade de projetos indígenas no conjunto de projetos aprovados pelo Fundo Amazônia, 2009-fev2018

LISTA DE SIGLAS

APIB – Articulação dos Povos Indígenas do Brasil

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CIMI – Conselho Indigenista Missionário

CI Brasil – Conservation International do Brasil

COFA – Comitê Orientador do Fundo Amazônia

COIAB – Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira

CPI/AC – Comissão Pró-Índio do Acre

CTFA – Comitê Técnico do Fundo Amazônia

CTI – Centro de Trabalho Indigenista

DEFAM – Departamento de Gestão do Fundo Amazônia

FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

FBOMS – Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento

FUNAI - Fundação Nacional do Índio

FUNASA – Fundação Nacional de Saúde

FUNBIO – fundo Brasileiro para a Biodiversidade
IEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil
ISA – Instituto Socioambiental
KfW - Kreditanstalt für Wiederaufbau
MMA – Ministério do Meio Ambiente
OPAN – Operação Amazônia Nativa
ONG – Organização Não Governamental
PDA – Projetos Demonstrativos A
PDPI - Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas
PGTA - Plano de Gestão Territorial e Ambiental
PNGATI – Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas
PPA – Plano Plurianual
PPCDAM – Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
PPG7 - Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
PPTAL - Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal
REDD – Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation
SPI – Serviço de Proteção aos Índios
TI – Terra Indígena
TNC Brasil – The Nature Conservancy do Brasil

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I: O AGENCIAMENTO INDÍGENA NO SÉCULO XX: DA EXCLUSÃO À PARTICIPAÇÃO.....	7
1.1 O assombro da tutela: uma caracterização do regime tutelar juridicamente instituído	7
1.2 Anos 70: a década fundadora do movimento indígena organizado e da noção de etnodesenvolvimento	12
1.3 A Constituição Federal de 1988, a quebra progressiva do regime tutelar e a conformação de uma nova cena no indigenismo brasileiro	20
CAPÍTULO II: O AMBIENTALISMO NO INDIGENISMO: O CASO DO FUNDO AMAZÔNIA	31
2.1 Estado, sociedade e cooperação internacional: novos mecanismos	31
2.2 Gestão ambiental e territorial de Terras Indígenas	38
2.3 O Fundo Amazônia	45
2.4 Formação e composição do conjunto de projetos de apoio indígena do Fundo Amazônia	56
CAPÍTULO III: AS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS: ENTRE O TRAUMA E A AUTONOMIA	69
3.1 O exercício da autonomia: significados e manifestações.....	71
3.2 As organizações indígenas e a apropriação de novos conhecimentos	79
CAPÍTULO IV: APIWTXA E ASSOCIAÇÃO FLORESTA PROTEGIDA: O CAMINHO ATÉ O FUNDO AMAZÔNIA.....	90
4.1 Os Ashaninka e a Apiwxta.....	90
4.2 Os Kayapó/ Mebêngôkre e a Associação Floresta Protegida	103
CONSIDERAÇÕES FINAIS	114
BIBLIOGRAFIA.....	120

INTRODUÇÃO

Os povos indígenas são historicamente uma parcela marginalizada social, política e economicamente da sociedade brasileira. Uma exclusão promovida por processos de integração forçada e extermínio – do indivíduo e de seu meio. A condição de inferioridade atribuída a estes povos esteve ancorada na lei. O ordenamento jurídico que os denominava como silvícolas e os submetia à tutela estatal enquanto indivíduos relativamente incapazes e não integrados à civilização só é revertido, substancialmente, a partir da Constituição de 1988.

A passagem da marginalidade para o reconhecimento esteve ligada à formação de um movimento organizado agrupado em torno de uma identidade indígena – uma categoria genérica e totalizante que não exprime a heterogeneidade dos grupos indígenas, mas que tem sucesso em marcar o contraste com a sociedade abrangente. No seio deste movimento, novas categorias e agrupamentos se fazem presentes: perfis diferenciados de lideranças indígenas, organizações formais constituídas e dirigidas por indígenas (e por isso, denominadas “organizações indígenas”¹), bem como o estabelecimento de articulações, redes e parcerias entre estas e com instituições não indígenas, governamentais ou não, nacionais e internacionais.

O objeto da pesquisa insere-se nos esforços de análise da questão da autonomia indígena, que se manifesta com mais intensidade no contexto supracitado, no qual se revelaram novos modelos de interação entre brancos e índios que se dizem voltados para o incremento de autonomia das comunidades indígenas. A investigação empírica desta cena indígena teve como lastro minha atuação junto ao Fundo Amazônia, por meio do qual, posta em contato com esse universo, me vi numa marcha continuada de rupturas paradigmáticas, impulsionando-me a mudar os olhares e a reconhecer novos sujeitos, práticas e saberes.

Atualmente, o Fundo Amazônia, um dos empreendimentos centrais da cooperação internacional ambientalista, dispõe de cerca de R\$ 139 milhões comprometidos com um conjunto de 13 projetos que destinam recursos e executam ações em 83 terras indígenas na Amazônia. Minha questão motivadora veio do fato de, deste conjunto de projetos, constar dois executados por organização constituída e dirigida por indígenas, e que tal situação é crescentemente questionada e criticada, fazendo surgir a demanda – vocalizada, especialmente, por lideranças indígenas – pela ampliação do “apoio direto” do Fundo

¹ Definição conforme Barroso-Hoffman, 2008.

Amazônia, no sentido de que os recursos sejam acessados e executados diretamente por organizações indígenas². Com isso, temos duas perguntas de pesquisa:

(i) Quais as características desse mecanismo – Fundo Amazônia – que subsidiam o fato de haver dois projetos diretamente executados por organizações indígenas?

(ii) O que constitui a demanda de acesso direto aos recursos do Fundo Amazônia pelas organizações indígenas?

O Fundo Amazônia é um mecanismo de arrecadação de recursos para apoiar ações relacionadas à Redução do Desmatamento e da Degradação Florestal, concebido no bojo das discussões multilaterais sobre mudanças climáticas e aquecimento global. Diante de um compromisso do Governo da Noruega de um aporte substancial para operacionalizar o seu início, a Presidência da República publicou o Decreto nº 6.527, em agosto de 2008, em que autorizou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a criar o Fundo Amazônia e o estabeleceu como seu gestor. Desde então, foram recebidas no Fundo doações da ordem total de R\$ 3 bilhões, mantendo-se a Noruega como a maior apoiadora (93% do total ingressado). O Fundo, em seus dez anos de existência, passou por constituir uma importante fonte de recursos para execução de ações previstas na política pública ambiental e indigenista brasileira. No que se refere à política indigenista, torna-se não uma fonte assessoria ou marginal, pelo contrário figura como uma de suas principais referências, notadamente no financiamento da implementação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), instituída pelo Decreto nº 7.747/2012. A destinação desses recursos se dá mediante a seleção e contratação de projetos, em que o BNDES repassa às organizações contratadas as parcelas de valores acordados e estas, por sua vez, assumem as responsabilidades de execução das ações previstas.

O conjunto de 13 projetos aprovados para desenvolver atividades em terras indígenas, bem como as questões que sua existência suscita, constitui o objeto da presente investigação. O estudo realizado teve como objetivos: (i) discorrer sobre como o Fundo Amazônia, um empreendimento do sistema de cooperação internacional, passa a ocupar um papel de financiador da política pública indigenista; (ii) descrever a formação e a composição do conjunto de projetos apoiados pelo Fundo que objetivam ações em terras indígenas e (iii) refletir sobre os atores e as redes de relações estabelecidas no âmbito desta arquitetura de projetos indígenas.

² Ao início desta pesquisa, era apenas um projeto de organização indígena, de um conjunto de onze projetos. No período até a finalização do estudo, mais dois projetos foram aprovados, sendo um de organização indígena, perfazendo um conjunto de 13 projetos, dos quais dois de organizações indígenas.

Como abordagem para realização da pesquisa, me orientei por respeitar e evidenciar a polifonia deste universo plural em que se insere o objeto de pesquisa. Ademais, trabalhar com este tema demandou lidar com matérias de um universo bastante multidisciplinar, percorrendo não só o que concerne às ciências sociais, mas também a história, o direito e a administração pública.

Além disso, é necessário reconhecer os obstáculos epistemológicos dados pela minha inserção no campo de pesquisa. Sou funcionária pública no BNDES desde 2009, atuando diretamente no departamento de gestão do Fundo Amazônia a partir de 2012. Nesta posição e junto a outros membros da equipe, participo dos trabalhos de articulação e análise das propostas de projeto apresentados ao Fundo, bem como do acompanhamento daqueles aprovados e contratados.

Sabe-se que não há neutralidade na produção científica social e que a perspectiva do pesquisador influencia a visão que este tem do objeto (Bourdieu, 1989). Por isso a necessidade de se adotar uma postura de consciência e vigilância quanto às armadilhas epistemológicas oriundas de uma relação incontrollada com o objeto de pesquisa e de se encontrar um equilíbrio entre envolvimento e distanciamento, com um razoável controle de emoções perante a vivência. É um exercício delicado de afastamento para romper com estruturas cognitivas pregressas, bem como de aproximação para manter a sensibilidade ao tema e a escuta às vozes presentes. Com isso, me dispus a empreender um processo avaliativo crítico do funcionamento do Fundo Amazônia, acreditando que a sustentabilidade e a legitimidade das políticas e instituições públicas advêm das suas respectivas capacidades contínuas de aprimoramento, prática que é intrinsecamente dependente da crítica.

O estudo teve como recursos a pesquisa bibliográfica e documental, a observação de campo e a realização de entrevistas livres. Foram consultados documentos oficiais (decretos, planos, orçamentos, entre outros) e informações publicadas nos sites e redes sociais de organizações indígenas e indigenistas. No site do Fundo Amazônia, foi possível acessar informações sobre o seu funcionamento e procedimentos, os registros das reuniões do seu Comitê Orientador (comitê participativo e deliberativo acerca das políticas de aplicação dos recursos do Fundo), as publicações anuais e os dados sobre os projetos apoiados. Em campo, pude participar de uma gama diversa de eventos, em que registrei os debates e colhi depoimentos, alguns com ampla participação de representantes indígenas, tais como assembleias e conferências de organizações indígenas, visitas a projetos apoiados pelo Fundo Amazônia e reuniões com os agentes envolvidos, reuniões de governança da Política Nacional

de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) e seminários temáticos. A presença em eventos e mobilização foi decisiva para compreender como se expressam as redes de atores atuantes na política indígena e a dinâmica de determinados espaços políticos, em um exercício de observação participante.

Em seguida, apresento brevemente tais eventos e locais que estive, mas suas observações e anotações estarão presentes ao longo desta dissertação.

I – Eventos de articulações e organizações indígenas

Pude estar em duas edições do Acampamento Terra Livre, a XIV em abril de 2017 e a XV, em abril de 2018. O Acampamento, organizado pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), funciona como uma espécie de grande assembleia nacional do movimento indígena, tendo basicamente duas diretivas: uma interna, de construir uma pauta núcleo e dar andamento ao movimento indígena nacional, e externamente, tendo o propósito de que os indígenas se façam percebidos e ouvidos pelo poder público, bem como ser um espaço de divulgação de suas realidades para a sociedade não-indígena. Com uma organização cada vez mais estruturada e participação crescente, reuniu no ano de 2018 cerca de 3500 indígenas de todas as regiões do Brasil.

Em 2007, também estive presente em dois eventos da Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), uma reunião de seu Conselho, realizada em Brasília em abril, e a sua XI Assembleia Geral, realizada na aldeia sede da Terra Indígena Alto Rio Guamá, no Pará, em agosto. Esta última reuniu mais de 300 representantes indígenas de comunidades da Amazônia Legal em plenárias para análise da conjuntura da política indigenista e reflexão sobre a atuação da COIAB, além da condução da eleição para composição dos novos quadros da organização.

II – Eventos de governança e avaliação da PNGATI

Em março de 2018, participei da 14ª Reunião Comitê Gestor PNGATI, colegiado responsável pela coordenação, execução e monitoramento dessa política. Na reunião, estiveram presentes presidente, diretor e equipe da Funai, representantes do Ministério do Meio Ambiente e de outros ministérios e órgãos governamentais, bem como representantes indígenas – Paulino Montejo da APIB, Mario Nicácio e Francisco Avelino da COIAB, Paulo Tupiniquim da Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do NE, MG e ES (APOINME) e Alberto Terena do Conselho Terena. Registra-se também a presença de ouvintes e convidados, especialmente de organizações não-governamentais atuantes nesta agenda.

Outro evento que destaco é o Seminário Nacional de cinco anos da PNGATI, realizado em outubro de 2017, em Brasília. Organizado pela APIB e organizações indigenistas não governamentais e com expressiva participação de representantes indígenas das cinco regiões do Brasil, o evento teve como objetivo promover a reflexão sobre os cinco anos da implementação da PNGATI.

III – Presença local em terras indígenas e em reuniões com coordenadores e equipe de organizações indígenas e indigenistas apoiadas pelo Fundo Amazônia

Ocorreram em função do meu trabalho no departamento de gestão do Fundo Amazônia, ao longo dos últimos cinco anos. Destaco a visita em dois momentos (janeiro de 2016 e dezembro de 2017) à Terra Indígena Ashaninka do Rio Amônia, no Acre, e a interação frequente com integrantes da organização indígena desta comunidade (Associação Apiwtxa), em especial na pessoa de Francisco Piyãko.

É necessário pontuar que busquei trazer as falas e visões de lideranças indígenas, cunhadas não só em eventos e reuniões que acompanhei, mas também em entrevistas realizadas por terceiros e publicamente disponíveis. São lideranças com muita voz no movimento indígena, mas que por sua vez estão associadas a um lugar de fala próprio. Há de se ter em mente que as trajetórias, visões e experiências são múltiplas, não generalizáveis em um discurso único. Constituiu, portanto, um desafio nesse estudo superar a tendência à homogeneização do afã classificatório do processo científico.

Esta dissertação, além desta introdução, compõe-se de mais quatro capítulos. No primeiro, discorro sobre o indigenismo no século XX, percorrendo brevemente a trajetória e transformações no que se tange à inserção dos povos indígenas na sociedade nacional. Usarei o termo indigenismo como o campo que abarca as políticas indigenistas, aquelas de origem governamental, e as políticas indígenas, sendo estas as propostas pelos próprios índios e por suas lideranças (Cardoso de Oliveira, 2000). Meu olhar teve como foco as formas de agência indígena e as concepções de autonomia indígena, examinando, especialmente, as interações entre o chamado movimento indígena organizado a partir da década de 1970 e as reconfigurações da política indigenista de Estado, em que se manifestam os anseios da política indígena por uma nova forma de inserção na sociedade envolvente e uma ressignificação da relação com agentes não indígenas. Recuperar esse histórico nos dá a dimensão das transformações da década de 90 e o lastro das discussões hoje em evidência.

No segundo capítulo, discorro sobre os antecedentes que contextualizam a inserção do Fundo Amazônia na configuração do indigenismo brasileiro. A intenção neste capítulo é

deixar claro as circunstâncias de sua existência e funcionamento, percebendo como este passa a ocupar um importante papel de financiador da política pública indigenista, notadamente no financiamento da implementação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI). Para tal, também descreverei a formação e a composição do conjunto de projetos apoiados pelo Fundo que objetivam ações em benefício de populações indígenas, olhando detidamente aos executores envolvidos.

Em seguida, aprofundarei a reflexão sobre as organizações indígenas e que papéis, narrativas e demandas elas evocam no que se refere ao acesso e uso desses recursos. Para buscar o entendimento do que constitui a demanda de acesso direto aos recursos do Fundo Amazônia pelas organizações indígenas, mergulharemos neste campo dos atores e mediações nos projetos indígenas, aprofundando a reflexão sobre a narrativa de protagonismo e os significados de autonomia indígena. Buscarei abordar novos elementos sobre o surgimento e a trajetória das organizações indígenas, buscando evidenciar as ambiguidades postas neste universo.

No quarto e último capítulo, abordarei os casos das duas organizações indígenas que lograram aprovação de projetos junto ao Fundo Amazônia: Associação Apiwxta e Associação Floresta Protegida. Dissertaremos sobre a trajetória delas, explicitando a dinâmica empreendida e as particularidades que de alguma forma pavimentaram seu caminho até a distinta posição de contratante direta junto ao Fundo.

Concluo a dissertação com algumas considerações finais.

CAPÍTULO I: O AGENCIAMENTO INDÍGENA NO SÉCULO XX: DA EXCLUSÃO À PARTICIPAÇÃO

Eu sou da terra indígena Kaxinawá do rio Humaitá, aldeia São Vicente, a três dias de barco do município da Tarauacá. Vivemos cinco momentos diferentes, no tempo da maloca, da correria, do cativoiro, do direito e hoje estamos vivendo um momento de transformação, da interculturalidade, do empoderamento, da autonomia e de se auto-representar por nós mesmos, É o momento da transformação. (Nilson Tuwe Huni Kuin, depoimento no evento Aldeia SP, realizado em outubro de 2016)

Neste capítulo, discorro sobre o indigenismo no século XX, percorrendo brevemente a trajetória e transformações no que se tange à inserção dos povos indígenas na sociedade nacional. O ponto de partida do trabalho foi ir atrás da gestação dessa narrativa de tempo da autonomia, de protagonismo indígena. De início, não estava claro qual seria o meu corte temporal. Encontrei como principal marco desse tema a Constituição Federal de 1988, que inaugura uma nova forma de relação do Estado brasileiro para com os povos indígenas. Entretanto, fica evidente que a Constituição, na verdade, consolida um processo que vinha acontecendo de antes, com uma origem temporal por volta da década de 1970. Nas fontes bibliográficas, a década de 1970 é apresentada como um período de reviravolta histórica. É ali que começa a se manifestar com mais intensidade as noções de autonomia e protagonismo indígena, representando um período de inflexão nas ideias e práticas acerca das relações entre povos indígenas e o Estado e a sociedade envolvente. Assim, se é nesse período que se situa essas origens do protagonismo indígena, e se observa uma guinada, foi necessário entender o que veio nesse período anterior, sob que aspectos se fala em inflexão.

Organizei o capítulo, então, em três sessões segmentadas cronologicamente: a primeira cobrindo a vigência do regime tutelar instituído no início do século XX, a segunda abordando a década de 70 e a última a partir da Constituição Federal de 1988.

1.1 O assombro da tutela: uma caracterização do regime tutelar juridicamente instituído

Os povos indígenas são historicamente uma parcela marginalizada da sociedade brasileira. As expressões “correria” e “cativoiro” na epígrafe revelam as sequelas de uma

colonização marcada por processos de integração forçada e extermínio (do grupo etnicamente diferenciado e de seu meio).

A marginalização destes grupos esteve ancorada nos ordenamentos jurídicos, que não se furtavam a enunciar sobre um caráter inferior do índio e a impor uma dinâmica própria para a relação entre o Estado e esses grupos. Abordaremos aqui a construção das bases que regularam as relações entre o Estado e os povos indígenas ao longo do século XX, assentadas sobre a ideia de tutela.

Antes, contudo, nos cabe iluminar a utilização do termo tutela em dois contextos de significação distintos: enquanto dispositivo jurídico e enquanto categoria analítica. A tutela é originária do campo jurídico, como um dispositivo que integra o sistema legal de proteção aos incapazes, no caso as crianças órfãs que não dispõem do pátrio poder para dirigi-la e administrar seus bens. Durante o regime colonial, ultrapassa a esfera da relação família-indivíduo e passa a regular também as relações entre o Estado e os grupos etnicamente diferenciados (não só os indígenas, mas também os negros). Abordaremos nesta seção o regime jurídico tutelar montado a partir de 1910, que estabeleceu a relação tutelar a qual os povos indígenas foram submetidos ao longo do século XX. Não obstante, a categoria tutela é utilizada no campo de análise das relações interétnicas para identificar discursos e situações que implicam a atribuição do estigma de incapacidade a grupos diferenciados, necessitados de assistência e proteção de uma figura externa ao grupo. Tais expressões tutelares não estão necessariamente ancoradas em um regime jurídico definidor de uma situação de tutelado e tutor. Nesse sentido, a tutela pode ser entendida como um “tipo concreto de relação constituída entre o Estado brasileiro e os povos indígenas através de um processo histórico de longo prazo” (Ferreira, 2007, p.67), como uma prática para com os grupos indígenas desde o século XVI (Bicalho, 2010). Mais recentemente, a relação dos povos indígenas também com atores não estatais tem sido analisada sob a perspectiva da tutela.

Os dispositivos político-administrativos que instauram o regime tutelar podem ser vistos como uma forma do Estado gerir os grupos etnicamente diferenciados, ao longo do processo de colonização e formação do Estado-Nacional (Ferreira, 2007). Interessa aqui olhar para o regime tutelar instaurado a partir da criação do Serviço de Proteção aos Índios (SPI) em 1910, que só passa a ser desconstruído ao fim do século XX.

Há de se ter em vista a vigência, naquele momento histórico, de um projeto republicano assentado nas causas de integração nacional. O processo de unificar a nação em um Estado passava por questões territoriais – controle sobre o interior do país, abrindo os

sertões à iniciativa dos particulares –, e culturais – formação de cidadãos brasileiros (Lima, 2015). A codificação jurídica da tutela sobre os indígenas e a implantação do SPI enquanto instituição tutelar ocorre neste contexto.

O SPI é criado por meio do Decreto nº 8.072, de 20 de junho de 1910 e tem seu regulamento definitivo aprovado pelo Decreto nº 9.214, de 15 de dezembro de 1911. Em seu artigo primeiro, define-se como finalidade ao SPI “prestar assistência aos índios no Brasil, quer vivam aldeados, reunidos em tribus, em estado nomade ou promiscuamente com civilizados”, trazendo-se no artigo seguinte 17 elementos que constituem o que se entende por assistência. São determinações que vão desde fiscalizar o modo como são tratados na relação com agentes de fora e na proteção de suas terras contra invasões dos “civilizados”, até ao fornecimento de ferramentas, ensino de ofícios e artes e representação perante a justiça. Em algumas passagens, há ressalvas que remetem a uma ideia de condicionar as intervenções do órgão à vontade dos chefes de tribo (ou dos pais, no caso das ações de instrução aos “filhos dos índios”).

Relevante notar que não há, de forma expressa, neste regulamento de 1911, a palavra tutela, a restrição à capacidade civil e nem a condicionante de incorporação e adaptação à “sociedade civilizada”. São dois os instrumentos legais que se alongam nesse sentido: o primeiro Código Civil republicano (Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916) e o Decreto nº 5.484 de junho de 1928 que visava regular a situação dos índios nascidos no território nacional. No primeiro, por interferências dos quadros do SPI (Lima, 2015), os indígenas foram denominados como silvícolas e inseridos entre os incapazes a certos atos civis, estando submetidos ao regime tutelar enquanto não findada sua adaptação. No Decreto de 1928, cuja elaboração teve início ainda em 1910 pelos atores que implantaram o SPI (Lima, 2009), tais questões são abordadas nos artigos quinto e sexto: “Art. 5º A capacidade, de facto, dos índios soffrerá as restricções prescriptas nesta lei, emquanto não se incorporarem elles á sociedade civilizada”; “Art. 6º Os índios de qualquer categoria não inteiramente adaptados ficam sob a tutela do Estado (...)”. Os índios também são equiparados aos menores, tanto como atenuante no caso de cometerem crimes, quanto como agravante na punição de crimes cometidos contra eles.

São postas dessa forma restrições ao exercício de uma cidadania plena pelos grupos indígenas. Os índios, sob o regime tutelar, não são sujeitos, nem de direitos nem de deveres (Lima, 2015; Ferreira, 2007).

A proximidade construída entre as noções de tutela e proteção fica evidente no nome concedido ao órgão nascente. Inerente a este par tutela-proteção, a enunciação de uma condição de inferioridade do índio, pois se invoca a necessidade de proteção daqueles que seriam, por sua natureza infantil e não civilizada, incapazes. São sobre signos de superioridade, que se delineiam, portanto, as bases simbólico-culturais da tutela. (Ferreira, 2007). O indígena é percebido nos termos de uma “criança simbólica”, como destaca Ferreira no discurso do tenente Alípio Bandeira na sessão de instalação da Inspetoria do SPI no Amazonas:

O português que no século XVI aportou as plagas do Brazil, encontrou nesta parte da América povos de assimilação facilíma, a julgar pelo testemunho dos antigos navegadores e viajantes. Eram sóbrios, confiantes, dóceis e ingênuos e, como tal, amigos da festa e da alegria. Estavam esses povos na infância da humanidade e, portanto, participavam assim dos vícios e virtudes inerentes a essa situação. (Bandeira apud Ferreira, 2007, p.63).

Gersem Baniwa (Luciano, 2006), como um importante intelectual indígena³, atribui esta visão de ingenuidade, do índio como “uma vítima ou coitado que precisa de um tutor para protegê-lo e sustentá-lo” aos cronistas e romancistas em atividade a partir da chegada dos portugueses. Vemos no discurso do tenente Alípio Bandeira que esta referência, de fato, encontra-se viva no seu imaginário. É pelo fato do índio ser concebido a partir destes signos, que se coloca a ideia de proteção como central para a política indigenista a ser executada pelo Estado, sob a justificativa de que se está fazendo o bem.

É no âmbito da complexidade por trás deste rótulo de bondade de ações protetivas, que João Pacheco de Oliveira cunha a noção de “paradoxo ideológico da tutela”. Para este autor, há uma forte ambiguidade na “combinação de dimensões protetivas e pedagógicas moralmente positivas e de seus aspectos repressores, que também permitem caracterizá-la como forma de dominação” (Lima, 2015, p.433). Para Lima (2015), havia em vigor um regime de dominação juridicamente definido.

Na relação que o Estado estabeleceu com os índios, à proteção juntam-se as ideias de pacificação e controle. Orientada pela preocupação com a nacionalização dos ditos silvícolas, a estratégia do SPI passava pela atração e pacificação dos indígenas, para que se tornassem verdadeiros cidadãos brasileiros e trabalhadores, especialmente importantes em áreas de acesso mais remoto. Com esta ideia de inseri-los na sociedade como qualquer cidadão,

³ Esse autor, apesar de mais conhecido no movimento indígena e demais meios como Gersen Baniwa, está referenciado neste trabalho de acordo com o nome que consta em suas publicações acadêmicas: LUCIANO, Gersem José dos Santos.

acomodados nas camadas mais pobres da sociedade brasileira, os povos indígenas, como grupos étnicos diferenciados, se extinguiriam (Luciano, 2006).

Para Souza Lima, travava-se uma “guerra de conquista”, com o objetivo de tomar populações e terras (apud Bicalho, 2010). O autor ilumina que a ideia de promover a sedentarização dos povos errantes está ligada diretamente à intenção de disciplinar o acesso às terras (Lima, 2015). Luciano (2006) centra exatamente na questão fundiária a atuação do SPI, afirmando que seu “principal objetivo era acomodar os povos indígenas sobreviventes, ao mesmo tempo em que fazia avançar e legitimava as invasões territoriais já consumadas, e abria novas fronteiras de expansão” (Luciano, 2006, pag. 71).

A política fundiária posta em prática expressava estas intenções – de liberação de terras para exploração e de inserção dos indígenas na sociedade nacional como trabalhadores. O conceito de terra indígena era provisório (Mares, 2002), reconhecendo-lhes pequenas faixas de terra que lhes garantissem uma sustentabilidade transitória, até cessada sua integração. Adiciona-se que os critérios para demarcação não estavam claramente estabelecidos pelos regulamentos vigentes, que mencionavam somente “terras atualmente ocupadas pelos índios” para as ações de legalização das posses. Não há, portanto, nenhum propósito relacionado à sustentabilidade dos modos de vida dos grupos indígenas no bojo da política de demarcação de terras daquele momento.

Essa arquitetura institucional do início do século XX perduraria até o início da década de 1970. Para Ferreira, o regime tutelar tal como posto nos instrumentos aqui indicados manteve-se intacto até 1973, ano de promulgação do Estatuto do Índio. Para o autor, com o Estatuto, houve certa liberalização do regime tutelar apesar de, no geral, ter-se mantido suas bases fundamentais (os códigos identitários de domínio). Relevante notar, que a extinção do SPI e a criação da Funai para assunção do indigenismo oficial em 1967 não é considerado pelos analistas como um marco. Para Bicalho (2010), a política indigenista pouco mudou com a criação do novo órgão. Executaram-se apenas mudanças cosméticas, deixando espaço, inclusive, para a ampliação das ações integracionistas durante o período da ditadura militar (Athias, 2002).

Abordaremos a década de 1970 na sessão seguinte, iluminando as mudanças mais significativas para os fins desta pesquisa. Até esse momento não se tinha uma reação indígena sistemática às determinações e intervenções do Estado. A participação dos indígenas é marginal, como mero público-alvo de uma política estatal, o que levou Darci Secchi a

classificar este período histórico como a fase da “exclusão indígena” (apud Bicalho, 2010), situação que muda progressivamente a partir da década de 70.

1.2 Anos 70: a década fundadora do movimento indígena organizado e da noção de etnodesenvolvimento

O golpe militar de 1964 pôs no governo atores ainda mais comprometidos com os planos de integração nacional. Sob a narrativa do desenvolvimento, grandes obras de infraestrutura foram levadas à Amazônia, de forma a reverter o que seria o atraso e vazio demográfico desta região. A Funai, controlada pelas agências de segurança nacional (Lima, 2010) – para as quais os assuntos indígenas constituíam ameaças à soberania e às fronteiras do Estado nacional –, esteve engajada nos planos militares, abrindo caminhos para os empreendimentos de integração nacional. As ações integracionistas para com os povos indígenas “foram ampliadas, chegando a níveis assustadores” (Athias, 2002, pag. 53).

Todavia, é em consequência desta conjuntura de tragédia social e cultural que emerge uma agitação social em reação à invasão dos territórios indígenas provocadas pelas grandes obras (Bicalho, 2010). Nesse sentido, passa a se constituir, no final da década de 60, uma rede internacional de defesa dos direitos indígenas. Integrada por antropólogos e missionários, a mobilização via seminários internacionais e publicação de manifestos se dá em torno das denúncias sobre o genocídio contra populações indígenas na América do Sul. A política indigenista integracionista, em curso em praticamente toda a América Latina, passa a sofrer críticas por estes atores, construindo-se uma reação contrária propugnando que os indígenas deveriam consentir ou voluntariamente aderir à intenção de integração na sociedade nacional (Bicalho, 2010). O chamado por um indigenismo de participação teve repercussão nos dispositivos financiadores das próprias agências credoras das grandes obras do regime, dentre elas o Banco Mundial. Para Souza Lima (2015), o Estatuto do Índio (Lei nº 6.001, de dezembro de 1973) é promulgado neste contexto, “um pouco para dar satisfação aos credores internacionais”, eles próprios constrangidos pelas organizações que lutavam em seus países pelos direitos indígenas.

A ideia de observância a um voluntarismo indígena no processo de aculturação é expressa na Lei de 1973 por termos como respeito às peculiaridades inerentes à sua condição e aos seus valores culturais, tradições, usos e costumes (item III e VI, art 2º), a possibilidade de livre escolha pelos índios dos seus meios de vida e subsistência (item IV, art 2º) e a

garantia aos índios da permanência voluntária no seu habitat, cabendo ao Estado proporcionar-lhes recursos ali para seu desenvolvimento e progresso (item V, art 2º). Para Pacheco de Oliveira (2016), há certa suavização da perspectiva assimilacionista, apesar de claramente ser mantido o fito no curso de um processo de integração do índio à comunhão nacional.

A relativa abertura à participação indígena, trazendo elementos novos como a extensão do serviço público aos índios, com atenção às particularidades indígenas, e certa participação dos índios na administração dos “bens e renda indígena”, remetem a uma “liberalização” do regime tutelar, mas não muda, contudo, as bases fundamentais que caracterizam o regime tutelar (Ferreira, 2007). A tutela é expressamente prevista aos “índios e às comunidades indígenas ainda não integrados à comunhão nacional” (artigo 7º), indicando uma série de requisitos, vinculados à aculturação, a serem atendidos no caso de um indígena desejar requisitar sua liberação do regime tutelar. Alcançada tal condição de integrado, cessar-se-ia toda restrição à sua capacidade civil. Em outras palavras, era necessário deixar de ser índio, de ser etnicamente diferenciado, para estar emancipado do regime tutelar e gozar de plena capacidade civil.

No quadro internacional de mobilizações em reação às práticas integracionistas, destaca-se o encontro realizado em Barbados no ano de 1971 (Simpósio sobre Contato Interétnico na América do Sul), no qual antropólogos de diversas nacionalidades discutiram os problemas correntes em relação aos povos indígenas da América. O Simpósio resultou na Declaração de Barbados I, na qual se conclamou Estados, missões religiosas e antropólogos a excluírem de suas práticas os padrões de dominação colonial para com os povos indígenas, habilitando-os a sobreviverem como povos diferenciados. No documento, que tem como subtítulo “pela libertação do indígena”, tem-se que os índios devem ser reconhecidos como protagonistas do seu destino, reafirmando “o direito que têm as populações indígenas de experimentar seus próprios sistemas de autogoverno, desenvolvimento e defesa, sem que essas experiências tenham que se adaptar ou se submeter aos esquemas econômicos e sociopolíticos que predominem em um determinado momento”.

Há de se perceber que ganham espaço nesta época duas questões: a crítica a uma concepção única e universal de desenvolvimento e a etnicidade enquanto questão social.

Sobre a primeira questão, se acirra na década de 70 a ruptura com a tradição do evolucionismo do século XIX, na qual se pensava a partir de um tipo ideal de desenvolvimento, afirmando pela existência de um processo linear de progresso da

humanidade, em que as sociedades percorrem uma dada rota de sucessivas etapas até alcançar tal modelo de sociedade desenvolvida. A diferenciação entre as sociedades era, até então, explicada como uma questão de estágios e o arcaísmo deveria ser enfrentando a partir da difusão de valores modernos. O interventor, nesse caso, é revestido de uma capa humanitária, pois estaria ajudando no desenvolvimento daquelas sociedades subdesenvolvidas.

Desde a década de 50, o que começa a ser percebido é que os programas postos em prática sob tal paradigma da modernização não estariam levando à superação da condição de subdesenvolvimento, mas pelo contrário, estariam ampliando o fosso entre os ditos países mais e menos desenvolvidos. Nas décadas seguintes, o mundo observa o acirramento da pobreza e da fome e a crise da industrialização, que somados a outros fatores, compõem um momento em que se percebe que os modelos e estratégias tradicionais haviam falhado, e a teoria do desenvolvimento perde sua orientação. (Stavenhagen, 1985)

Tem-se, portanto, na década de 70 e 80 um campo próspero para o pensamento crítico que buscava estabelecer novas abordagens para a teoria do desenvolvimento e no qual floresciam novas ideias e práticas associadas ao espaço da sociedade civil como agente político. Uma primeira noção que surge sob tais circunstâncias é a de que o desenvolvimento envolve escolhas sociais. Contrapondo-se energicamente ao conteúdo modernista da economia como uma metodologia melhor, única e universal, formula-se pelo desenvolvimento como um processo que deve ter seu objetivo definido socialmente. Resgata-se, assim, o conceito de desenvolvimento do domínio econômico, imbricando-o aos processos políticos e abarcando as diferenças culturais sob outra perspectiva.

Expande-se por alguns governos do Terceiro Mundo, movimentos sociais e academia a reflexão sobre estratégias alternativas de desenvolvimento. Stavenhagen (1985) organiza em seis aspectos as questões concernentes, neste período, à ideia de desenvolvimento alternativo. Primeiro, o desenvolvimento deve voltar-se à satisfação das necessidades básicas ao invés de estar orientado ao crescimento econômico. Antes de imitar padrões de produção e consumo das potências industriais, a preocupação é com a melhoria de vida das camadas mais pobres da sociedade. A definição do que seriam os bens essenciais também não é pré-determinada, é passível de elaboração. Segundo, pressupõe a primazia do atendimento das necessidades do país, coletiva e socialmente definidas, em relação à acomodação dos interesses do sistema internacional, o que o autor chama de visão endógena do desenvolvimento. Terceiro, deve-se aproveitar as tradições culturais existentes, e não rejeitá-las a priori como obstáculos à mudança. Quarto, o respeito ao meio-ambiente é incorporado ao quadro de preocupações do

desenvolvimento. Quinto, há a preocupação com a autossustentação nos níveis local, nacional e regional, de forma que as relações internacionais se construam em termos pautados também pelos interesses dos países do Terceiro Mundo. Para tal, a abordagem do desenvolvimento alternativo estaria baseada no uso dos recursos locais (naturais, humanos e técnicos). E por fim, discute-se que o desenvolvimento seja mais participativo do que tecnocrático, ou seja, deve estar prevista a participação da sociedade (do “povo”) desde a formulação das necessidades até ao planeamento, execução e avaliação do processo de desenvolvimento. Com tais reflexões sobre alternativas de desenvolvimento, tem-se um declarado intento de incorporar um conjunto de questões até então invisibilizadas na teoria e prática do desenvolvimento.

Uma destas questões ignoradas pelos quadros analíticos do desenvolvimento refere-se à etnicidade. O século XX foi testemunha de diversos conflitos e problemas de base étnica pelo mundo, em que a segunda Guerra Mundial foi o ápice de um nacionalismo baseado na equação Nação=Estado=povo (etnia e língua) e na expulsão e morte do estrangeiro. Como objeção à eliminação física baseada em questões étnicas (“genocídio”), consagraram-se no direito internacional dois importantes tratados aprovados no âmbito das Nações Unidas já no ano de 1948: a Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (que consigna sua aplicação para “todos os povos” e “todos os indivíduos”).

Todavia, olhando, sobretudo para a situação dos povos indígenas da América do Sul, cujos Estados mantinham em marcha práticas declaradamente integracionistas, percebeu-se que num vácuo de tratamento teórico e legal, vigorava um processo destrutivo das diferenças culturais e identidades étnicas, que passa a ser chamado de etnocídio. Stavenhagen assim o define: “o etnocídio pode ser definido como a política de destruição da identidade cultural de um grupo étnico, devendo, assim, ser distinguido dos processos naturais ou espontâneos de aculturação e mudança cultural” (1985, p33). O que passa a ser revelado, notadamente a partir do Simpósio de 1971 em Barbados, era que o indigenismo sul-americano, apoiado em rótulo de boas intenções e na terminologia desenvolvimentista, era etnocida em seu conteúdo e nos resultados esperados.

Sob esse contexto do repensar o desenvolvimento e a etnicidade enquanto questão social, é que passa a ser gestado o conceito de etnodesenvolvimento, em contraposição aos processos de dominância de um grupo étnico sobre o outro (“etnocracia”) e ao etnocídio. Este conceito é apresentado na “Reunião de peritos sobre Etnodesenvolvimento e Etnocídio na

América Latina” realizada em San José da Costa Rica em 1981, cuja tônica consistia na “necessidade de deter o etnocídio e de pôr em marcha um processo de autêntico etnodesenvolvimento” (Declaração de San José, 1981).

Nos anos seguintes, são publicadas formulações de ordem teórica e programática, especialmente pelos cientistas sociais mexicanos Guillermo Bonfil Batalla e Rodolfo Stavenhagen. Para este último, o etnodesenvolvimento deveria tornar-se a principal questão da reflexão sobre o desenvolvimento, tanto teórica quanto praticamente. Trata-se de pensar o “desenvolvimento de grupos étnicos no interior de sociedades mais amplas” (Stavenhagen, 1985). A abordagem difunde-se, assim, como uma “espécie de solução para um processo de desenvolvimento que não colida com os interesses e os direitos de populações ou povos alvos de programas de mudança induzida” (Oliveira, 2000).

O documento final da reunião – Declaração de San José – estabelece o etnodesenvolvimento como um direito inalienável dos grupos indígenas e oferece a seguinte definição para o termo: “entendemos por etnodesenvolvimento a ampliação e consolidação das esferas de cultura própria, através do fortalecimento da capacidade autônoma de decisão de uma sociedade culturalmente diferenciada para orientar seu próprio desenvolvimento e o exercício da autodeterminação”. Por “capacidade autônoma de decisão”, se entende a capacidade livre de um grupo social para optar entre diversas alternativas; uma liberdade, não em termos absolutos, mas relativos (Batalla, 1982). Podemos entender que a capacidade de decisão, de fato, já pressupõe o gozo da autonomia; o que mostra o destaque que é dado a essa questão ao usar a expressão (redundante) “capacidade autônoma de decisão”, claramente um pleonismo com fins retóricos. Outra noção que está posta é a de “cultura própria”. Para abordá-la, Batalla (1982) traz a noção subjacente de controle cultural entendido como a capacidade social de decisão sobre os recursos culturais (materiais, de organização, intelectuais e simbólicos) que são mobilizados para formular e realizar um propósito social. Ampliar a cultura própria é ampliar o que chama de cultura autônoma e de cultura apropriada, ou em outros termos, ampliar o controle sobre seus recursos e sobre recursos externos de que queira se apropriar.

Relevante notar que a abordagem do etnodesenvolvimento incorpora, assim, a criatividade e a inovação. Entendendo que a cultura não é estática, não enxerga a inovação e a tradição como tendências essencialmente opostas. Toda cultura é dinâmica e muda dentro de certos parâmetros e conforme certos ritmos, o que não significa a eliminação da identidade cultural dos grupos.

Batalla (1982) depreende duas linhas de ação para pôr em marcha um processo de etnodesenvolvimento, lembrando que se trata de ampliar e consolidar as esferas da cultura própria (cultura autônoma e cultura apropriada). Pensando no enriquecimento da esfera da cultura autônoma, o autor indica ser necessário fortalecer as formas de organização que permitem o exercício do controle cultural, bem como recuperar os recursos próprios que estejam fora de seu controle cultural (exemplo primordial destes recursos alienados é a terra). A segunda linha, vislumbrando a ampliação da cultura apropriada, seria a de aumentar a disponibilidade de recursos externos suscetíveis a ficar sob controle social do grupo (tais como novas tecnologias e habilidades).

Ressalva-se que o planejamento e a instrumentalização de um programa de etnodesenvolvimento deve ser assunto interno de cada povo. As agências estatais e especialistas têm como função contribuir para criar as condições para que isso possa ser possível. Cardoso de Oliveira (2000) abordando o etnodesenvolvimento de populações indígenas aponta aqui um dos principais desafios de se implantar um processo de etnodesenvolvimento. Para o autor, é necessário um autêntico esforço por um diálogo interétnico na interação entre os grupos auxiliados no seu etnodesenvolvimento e os setores técnicos, administrativos e políticos da sociedade global, para que não se configure uma situação de violência ou intransigência.

Partindo de tais orientações de ordem mais abstrata, Batalla (1982) expõe alguns requisitos concretos no campo político, jurídico e de organização social para se alcançar o etnodesenvolvimento. A primeira premissa é o reconhecimento do grupo étnico como entidade diferenciada e como unidade política dentro do Estado Nacional. Também destaca a indispensabilidade da restituição e garantia dos territórios étnicos. Compreendendo território para além do domínio sobre a terra, mas também o reconhecimento político quanto ao exercício de decisões sobre esse espaço, nos termos das noções de autogestão e autodeterminação. Por último, põe-se em evidência a necessidade de capacitação de quadros procedentes do próprio grupo. Ressalta-se, contudo, que deve se tratar de uma capacitação fora de uma perspectiva etnocêntrica, consistindo na formação de “intelectuais orgânicos”, enraizados no seu grupo de origem, para uma tarefa de descolonização cultural.

Este vigoroso contexto de discussão sobre o desenvolvimento dos povos indígenas, marcados pelas reuniões de 1971 de Barbados e a de 1981 em San José tiveram bastante eco nas ideias e práticas da Igreja Católica para com os indígenas. A Igreja vinha de um momento de reflexão global, concretizado no Concílio Vaticano II realizado entre os anos de 1962 e

1965, no qual buscava atualizar sua prática, a partir da discussão e regulamentação de vários temas que lhe são caros. Em seguida, nasce na América Latina a corrente da Teologia da Libertação como uma ala progressista da Igreja, que propõe posturas missionárias inovadoras visando à luta pelos oprimidos e por uma sociedade mais justa. Sob este novo paradigma, a Igreja – missionária e libertadora – deveria buscar um novo diálogo com os índios, rompendo com o padrão anterior das missões religiosas, etnocêntricas e discriminatórias por essência.

Na Declaração de San José, no que tange à definição de novas responsabilidades para a Igreja, os participantes⁴ afirmaram:

chegamos à conclusão de que o melhor para as populações indígenas e também para preservar a integridade moral das próprias Igrejas é acabar com toda atividade missionária. Enquanto não se alcança este objetivo, cabe às missões um papel na libertação das sociedades indígenas, desde que se atenham aos seguintes requisitos: 1. Superar o etnocídio intrínseco à atividade catequizadora como mecanismo de colonização, europeização e alienação das populações indígenas; 2. Assumir uma posição de verdadeiro respeito diante das culturas indígenas (...)⁵.

Havia um encontro de expectativas, de que a Igreja se serviria de suas práticas missionárias para contribuir com a mobilização e organização dos indígenas, para que estes se libertassem da dominação a que estiveram submetidos e fossem “protagonistas de seu próprio destino”.

Em 1972, ou seja, um ano depois da reunião de Barbados, e sob tal conjuntura, foi criado pela Igreja Católica no Brasil, o Conselho Indigenista Missionário (CIMI), com o objetivo primordial de dar voz aos índios. Tem-se, a partir deste desígnio, a organização e o apoio do CIMI ao início de uma série de reuniões de chefes indígenas, conjunto de eventos estes que serão posteriormente entendidos como primeiro “acontecimento fundador” do Movimento Indígena no Brasil (Bicalho, 2010, p. 154).⁶

Na primeira assembleia, realizada em 1974, anunciou-se que a reunião tinha como propósito “dar aos chefes indígenas a oportunidade de se encontrarem, se conhecerem e se falarem, com toda liberdade, sem pressão, sem orientação de fora, sobre seus próprios problemas, e descobrindo por si mesmos as soluções, superando assim todo o paternalismo, seja da Funai, seja das Missões” (Bicalho, 2010, p. 156). Inicialmente, o CIMI encarregou-se da articulação e dos custos logísticos para realização das assembleias. A primeira delas foi

⁴ Oscar Bolioli, do Conselho Mundial de Igrejas (Genebra, Suíça) esteve presente no Simpósio, mas não assinou a declaração final.

⁵ No documento, são expostos no total dez requisitos para uma nova prática missionária.

⁶ É interessante ter em mente o caso em paralelo e seguindo esta mesma perspectiva, em que no ano de 1975 setores progressistas da Igreja Católica fundam a Comissão Pastoral da Terra. A CPT acaba estimulando o surgimento do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, o MST, em 1984.

organizada só por padres e contou com a participação de 17 indígenas, mas, já na segunda, realizada em 1975, lideranças indígenas dividiram com os padres os esforços de organização e compuseram uma lista de 60 participantes indígenas. Após a realização de cerca de uma dezena de reuniões, os indígenas foram ganhando autonomia na organização das assembleias e a participação dos não índios foi se reduzindo (Bicalho, 2010).

Estas reuniões tornaram possível aos indígenas intercambiar e conhecer as dificuldades enfrentadas e despertaram a percepção de que estava em curso um processo generalizado de violência, de Sul a Norte do Brasil, praticado pelo Estado e por alguns setores da sociedade contra os povos indígenas. “Agora estamos certos de que todo o povo indígena tem o mesmo sentimento”, disse um participante indígena da terceira assembleia realizada em 1975 (apud Bicalho, 2010, p. 163). É por esta consciência de um sentimento partilhado que se atribui o florescer entre os indígenas de uma compreensão enquanto coletividade e de uma maior disposição à resistência e à luta por reconhecimento.

Luta esta que começa através da denúncia da violência sofrida pelos povos indígenas (Euclides Pereira Macuxi em entrevista concedida a Cássio de Souza, 2010), calcada, inicialmente, na projeção regional, nacional e internacional de algumas lideranças indígenas em particular. No ano de 1980, dois eventos são exemplares deste decurso. Na vinda do Papa João Paulo II ao Brasil, o líder guarani Marçal de Souza, que vinha se destacando na luta pela defesa dos territórios indígenas, discursa diretamente ao Papa, em tom de denúncia e apelo à demarcação de terras indígenas⁷. No final desse mesmo ano, foi realizado na Holanda o Encontro do Tribunal Russel sobre os Direitos dos Povos Indígenas das Américas, que colheu testemunhos e denúncias sobre práticas de genocídio e etnocídio. Participaram deste evento internacional (não sem antes terem enfrentado a oposição da Funai à ida deles), duas lideranças indígenas que muito contribuíram a dar visibilidade internacional à questão indígena no Brasil: Mário Juruna e Álvaro Tukano. O xavante Mário Juruna, em uma trajetória de liderança bem personificada, chegou a eleger-se ao cargo de deputado federal, pelo PDT do Rio de Janeiro, exercendo-o entre os anos 1983 e 1986, mas sem, contudo, conseguir se reeleger nas eleições seguintes.

Este movimento de ascensão de lideranças indígenas no cenário nacional e internacional em adição à realização da série de assembleias indígenas inicialmente articuladas pelo CIMI é o que caracteriza a década de 70 como período fundador de formação de um movimento organizado e sistemático, que se convencionou chamar de movimento

⁷ Este grande líder indígena foi assassinado a mando de fazendeiros em 1983, no Mato Grosso do Sul.

indígena brasileiro (Luciano, 2006; Bicalho, 2010). Trata-se de algo totalmente novo, uma “reviravolta histórica”, que não encontra continuidade em relação às formas de resistência empregadas nos períodos anteriores, desde a chegada do colonizador europeu (Luciano, 2006). Forma-se uma frente única de luta dos povos indígenas, que articula as ações e estratégias de cada povo, conformando uma base concreta de luta. Esta é a vanguarda do movimento indígena brasileiro, que impulsiona, já na virada de década, o surgimento das primeiras grandes organizações indígenas regionais e nacionais, das quais se destacou a criação da União das Nações Indígenas em 1980.

Ainda importante ressaltar que este novo repertório de luta tem como princípio a incorporação de uma identidade coletiva e ressignificação da categoria índio. No interior do próprio viver dos povos indígenas, esta identidade era, até então, negada, reprimida e escondida (até por questões de sobrevivência). Luciano (2006) atribuiu a este nascente movimento indígena a tomada de uma “decisão qualificada” que permitiu a transformação da significação do termo genérico “índio” / “indígena” de uma concepção pejorativa a uma valorização positiva. A superação da autonegação identitária teria vindo com a emergência do movimento indígena organizado, em que se assumiu esta categoria (genérica e totalizante) “índios” como uma identidade política simbólica, que permitiu voz e luta articulada.

Busquei nesta sessão tratar do que estou considerando como as bases para uma reformada atuação indígena e indigenista – a noção de etnodesenvolvimento e às questões a ela associadas e a emergência do movimento indígena organizado –, que levou a formação de uma nova cena no tratamento da questão indígena nos anos que se seguiram, a partir da intensificação da definição de novos papéis para o Estado e a Igreja e da consolidação da entrada de novos atores não governamentais – indígenas e indigenistas – associados ao movimento indígena brasileiro. Como interagiram esses atores e como significaram a sua atuação neste primeiro momento é o que abordarei na próxima sessão.

1.3 A Constituição Federal de 1988, a quebra progressiva do regime tutelar e a conformação de uma nova cena no indigenismo brasileiro

A inflexão que representou a década de 70 nas ideias e práticas acerca das relações do Estado e sociedade envolvente para com os povos indígenas materializa-se na década seguinte, sobretudo com a promulgação da Constituição Federal em 1988. O texto constitucional foi gestado em um processo de intensa articulação e mobilização indígena e de

entidades de apoio (tal como o anteriormente citado CIMI e as emergentes ONGs indigenistas, que serão abordadas mais adiante), e representa uma conquista para esse movimento, em confronto direto com representantes de outros grupos de interesse. A Constituição de 88 consolida, assim, a reviravolta histórica marcada na década de 70 e, após diferentes formas de luta, inaugura uma nova forma do Estado se relacionar com os indígenas (Luciano, 2006; Bicalho, 2010).

A temática indígena foi tratada tanto em um capítulo próprio na Constituição, com dois artigos e sete parágrafos, bem como por meio de algumas poucas menções em outras sessões, por exemplo, o art. 210 do capítulo sobre educação, que assegura às comunidades indígenas, no ensino fundamental, “a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem”. Estão, entretanto, condensadas no “Capítulo VIII- Dos Índios”, do “Título VIII - Da Ordem Social”, as definições cruciais que dão corpo a uma “base doutrinária inovadora”⁸.

A originalidade da Constituição de 88 está em incorporar o respeito à diversidade étnica e cultural, reconhecendo aos índios o “direito de permanecerem índios, povos etnicamente diferenciados” (Bicalho, 2010, pág. 230). Abandona-se a política de integração dos indígenas à sociedade nacional e se desfaz a necessidade de interveniência de um órgão indigenista para representação dos interesses dos povos indígenas perante o Estado e sociedade envolvente. A guinada da perspectiva assimilacionista em direção ao direito dos indígenas de viverem como povos etnicamente diferenciados consoma-se no artigo 231, onde se lê que “são reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições (...)”. Já o artigo 232 – “Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo” – é lido por Oliveira (2016), como a extinção, em termos práticos, da tutela anteriormente exercida pela Funai.

Outra inovação conceitual central trazida pela Constituição diz respeito à noção de terras tradicionalmente ocupadas, que deu outros contornos para a realização do direito originário⁹ dos indígenas sobre a terra. Lemos no artigo 231, que “são reconhecidos aos índios (...) os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União

⁸ Expressão utilizada por João Pacheco de Oliveira (2016).

⁹ O direito originário sobre a terra, em si, é reconhecido no regramento de terras no Brasil desde 1680, com o Alvará Régio, que trazia a referencia dos indígenas como “primários e naturais senhores” de suas terras (Bicalho, 2010). Tal direito foi mantido no sistema legal brasileiro, reconhecendo aos indígenas o direito sobre suas terras, independente de titulação, em função de sua condição de existência pré-colonial, prévia à formação do Estado Nacional. A Constituição de 1988 consagra este direito, por meio de uma definição ampliada acerca do que é classificável como terra indígena.

demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens”, complementado com o parágrafo 1º que define que “são terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições”. Afastam-se com isso duas condutas que restringiam a demarcação de terras até então: a aplicação deste direito apenas para terras de ocupação imemorial, pois o “tradicionalmente refere-se não a uma circunstância temporal, mas ao modo tradicional de os índios ocuparem e utilizarem as terras” (Silva, 1993 apud Oliveira, 2016); e um modelo de delimitação restrito, que seguia apenas os limites imediatos das aldeias (ou áreas de moradia e trabalho agrícola), ignorando outras dimensões da ocupação territorial indígena.

Há de se ter em mente, contudo, que as novas diretivas constitucionais não foram prontamente entendidas, interpretadas e executadas pelo Estado e as repercussões práticas na política indigenista foram sentidas muito lentamente (Marés, 2002; Oliveira, 2016). No Legislativo, em particular, a pronta efetividade da Constituição esbarrou na dificuldade de se aprovar um regramento substitutivo do Estatuto do Índio de 1973, cujas bases estavam assentadas sobre a noção de tutela e assimilação dos índios à comunhão nacional, bem como de se discutir os temas que a Constituição requeria regulamentação por leis específicas, como o que se refere ao aproveitamento dos recursos hídricos, à pesquisa e à lavra das riquezas minerais em terras indígenas (Araujo e Leitão, 2002). A despeito de toda a trajetória que levou ao feito inovador que representa os termos empregados na Constituição, decorreram profundas divergências em relação ao tratamento conceitual a ser dado às comunidades e povos indígenas e grande resistência a alterar, de forma consonante com os novos princípios constitucionais, a perspectiva tutelar do Estatuto do Índio. O debate central refere-se à capacidade civil dos índios e ao exercício da vontade indígena sobre seus bens e projetos de futuro, e como prever (ou não) tratamento diferenciado em razão de suas peculiaridades culturais e mecanismos de proteção no que diz respeito às suas relações com o Estado (Araujo e Leitão, 2002).

Setores da própria Funai teriam exercido grande resistência à dissolução da tutela, inclusive assediando e mobilizando funcionários e lideranças indígenas aliados, receando um esvaziamento do órgão cuja razão de ser seria o exercício tutelar como provedor de todas as formas de ação do Estado para com os indígenas (Araujo e Leitão, 2002; Oliveira, 2016). Para

Araújo e Leitão (2002), o que mobiliza tais setores é terem de abrir mão de um “modo de agir personificado que se abriga na estrutura do Estado”.

Registra-se que o fim da tutela e as propostas do movimento indígena (e entidades de apoio), no que tange à fixação de novos parâmetros para disciplinar o relacionamento do Estado com os povos indígenas, não estava/ está atrelado à extinção de uma estrutura de Estado voltada aos índios. Como veremos ao longo deste trabalho, o projeto de autonomia em escalada atual tem a ver com a ampliação da participação indígena nos espaços de poder estabelecidos, no sentido de permitir a co-gestão indígena, e a Funai é vista não como um elemento para se enfrentar, mas para se conquistar, para se fazer representar os interesses indígenas.

Permanece, contudo, até os dias atuais, 30 anos após a promulgação da Constituição, o cenário de procrastinação pela aprovação de um novo Estatuto do Índio, apesar da forte pressão exercida pelo movimento indígena a respeito desse tema.

Com este cenário, as políticas públicas concernentes aos povos indígenas padecem, ainda hoje, “de um certo grau de esquizofrenia, fruto da convivência de um texto constitucional vanguardista com um Estatuto do Índio arcaico e fundado em conceitos totalmente superados, que mesmo assim dita as regras do dia-a-dia da aplicação dessas políticas” (Araújo e Leitão, 2002, pág. 28). Não obstante, podem-se destacar alguns avanços legislativos pós-1988 que contribuíram no sentido de uma quebra progressiva do regime tutelar. O primeiro destaque é a aprovação do novo Código Civil em 2001 (Lei nº 10.406, sancionada em janeiro de 2002). Enquanto o Código Civil anteriormente vigente, de 1916, denominava os indígenas como silvícolas, inseria-os no rol de incapazes a certos atos civis e os submetia ao regime tutelar enquanto não findada sua adaptação à sociedade nacional, o novo Código se absteve de legislar sobre a capacidade dos índios (parágrafo único do artigo 4º: “A capacidade dos indígenas será regulada por legislação especial”), varrendo o uso do termo silvícola e a menção à tutela. Deixou de existir, assim, aquele que era um dos pilares normativos de sustentação do instituto da tutela.

O segundo avanço, de extrema importância, é a ratificação pelo Estado brasileiro, em 2002, da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre Povos Indígenas e Tribais em Estados Independentes. Este instrumento, anunciado em 1989 e com entrada em vigor internacional em 1991, trouxe inúmeros avanços teórico-jurídicos no sentido de disciplinar as relações dos Estados nacionais com o seu povo. A ruptura com o ideário e modelo de ação integracionista até então em vigor é absoluta, trazendo em seu preâmbulo o

seguinte: “Considerando que a evolução do direito internacional desde 1957 e as mudanças sobrevindas na situação dos povos indígenas e tribais em todas as regiões do mundo fazem com que seja aconselhável adotar novas normas internacionais nesse assunto, a fim de se eliminar a orientação para a assimilação das normas anteriores”. O Brasil, que por força de decisão de sua própria Constituição, está vinculado à ordem internacional de proteção aos direitos humanos, ratificou a Convenção após anos de tramitação no Congresso Nacional, incorporando ao seu regramento os conceitos, disposições e mecanismos previstos na Convenção, tais como o direito dos povos indígenas em participarem das decisões nos assuntos que lhe são concernentes e o instituto da consulta prévia, livre e informada. (Duprat, 2015). Novamente, há se de se ressaltar a enorme dificuldade de se fazer valer tais direitos, levando-nos a uma situação de reiterado descumprimento do direito à consulta, sendo os povos indígenas simplesmente ignorados ou pretensamente consultados (isto é, em desacordo com os padrões internacionais normatizados que visam à realização da consulta de forma prévia, livre e informada, e conduzida com boa fé) nos trâmites de leis e empreendimentos que lhe afetam. (Garzón, Yamada e Oliveira, 2016)¹⁰.

Importante destacar, ainda, que a Convenção 169 também incorpora algumas das questões que estavam na pauta de discussão sobre o desenvolvimento dos povos indígenas desde o início da década de 70, tal como abordado na sessão anterior. Em seu texto, estabelece deveres para os Estados no que diz respeito tanto à assistência ao desenvolvimento das iniciativas e instituições dos povos indígenas, quanto ao resguardo dos direitos desses povos nos planos de desenvolvimento nacional e das regiões onde eles moram. Faço o seguinte destaque do artigo 7º:

Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural.

Se por um lado, a revisão legal e normativa necessária para incorporar os novos preceitos constitucionais e do direito internacional à ação do Estado para com os povos indígenas andou/anda com muita morosidade, deixando ainda hoje lacunas disparatadas (especialmente a vigência do Estatuto dos Índios de 1973), os anos 90 representaram grandes

¹⁰ Os autores Garzón, Yamada e Oliveira (2016) enumeram como principais desafios para implementação do direito à consulta a (i) dificuldade do Estado em reconhecê-los como sujeitos deste direito, (ii) o alcance e os efeitos de cada consulta e (iii) o não entendimento do que seriam oportunidades legítimas para a efetiva participação indígena.

mudanças para a prática indigenista, pela via das reformas da administração pública. Após a promulgação da Constituição Federal em 1988, a Funai, órgão indigenista oficial, incumbido, até então, do papel de tutor e centralizador das políticas que diziam respeito aos povos indígenas, esteve no centro do debate público sobre a questão indígena. Enquanto alguns setores buscavam uma autêntica atualização da política e do órgão indigenista sobre as novas bases de reconhecimento do direito à diferença e da capacidade civil dos povos indígenas, outros se agarravam ao instituto da tutela para não ceder status e atravessar mudanças, e há ainda aqueles que aproveitaram o ensejo para vociferar o desejo de remover a Funai ou qualquer outro órgão de proteção aos indígenas. As mudanças no órgão não vieram, contudo, como resultado deste embate, mas, principalmente, em função da reforma administrativa implementada sob o ideário neoliberal, que previa a redução do sistema de Estado, a desconcentração e descentralização da gestão pública e a ampla transferência de responsabilidades do Estado à sociedade civil (Oliveira, 2016).

Em 1991, o governo Collor realizou, por meio da publicação de quatro decretos, uma ampla reforma das atribuições da Funai, sob a tônica de desconcentrar e descentralizar o indigenismo oficial. Somente em âmbito federal, passam a ter atribuições concernentes às políticas públicas direcionadas aos povos indígenas os Ministérios da Saúde, da Educação, de Agricultura/Desenvolvimento Agrário e de Meio Ambiente. Abriu-se espaço também para atuação das organizações da sociedade civil na operacionalização dessas políticas, mediante a articulação com as instâncias governamentais. A Funai, esvaziada administrativamente, amargou uma significativa redução orçamentária e passou a se concentrar nas políticas de regularização fundiária.

A estruturação progressiva das políticas públicas voltadas aos indígenas, fora do monopólio da Funai, foi gerando novos papéis para os indígenas e entidades indigenistas não-governamentais. Tais entidades e os indígenas, que estavam em franco processo de organização política e adesão a modelos formais de associativismo (como veremos adiante de forma mais detida), passaram a executar papel central na operacionalização das ações assistenciais.

O caso mais revelador é o da saúde, cuja reestruturação mais profunda veio no Governo Fernando Henrique, em 1999, na qual se transferiu competência e orçamento da Funai para a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e criou-se a figura dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIs). Como política de descentralização da gestão e redução da ação direta do Estado, a Funasa atuava mediante convênios com instituições da sociedade civil,

entre elas as organizações indígenas, que assumiram a responsabilidade pelo atendimento da saúde dentro de suas áreas de atuação, bem como da contratação de equipes médicas, organização dos esquemas de atendimento e treinamento de monitores indígenas. (Oliveira, 2016).¹¹

Temos, portanto, neste período pós-1988 e sob os efeitos da reforma administrativa, a construção de uma nova configuração para execução das ações indigenistas antes exercidas sob monopólio da Funai e abrigadas sob os normativos da incapacidade civil dos indígenas e do mecanismo da tutela. Gostaria, agora, de abordar estes atores não governamentais que entram na cena de atuação indigenista, como executores de políticas: as organizações formais dos indígenas e as organizações indigenistas. No capítulo seguinte, voltaremos a discorrer sobre os renovados arranjos do modo de executar política indigenista, passando pelo Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) concebido em 1992, o Projeto Demonstrativo de Povos Indígenas (PDPI) de 1999 e a Carteira Indígena em 2005. Estas são experiências centrais desse modo descentralizado do fazer política indigenista, no qual estão presentes atores governamentais e não-governamentais, nacionais e internacionais, indígenas e não-indígenas, e que recepcionou as intenções de pôr em prática iniciativas de (etno)desenvolvimento dos povos indígenas.

Olhamos, até então, para o marco da Constituição Federal de 1988 sob o recorte da questão indígena. É importante, contudo, assinalar que o contexto geral que a cercou é o da luta pela democratização e ampliação da direção popular. É nesse ambiente que prospera, por exemplo, a discussão sobre participação social, que leva ao emprego no texto constitucional de uma ampla gama de dispositivos institucionais de participação: referendos, plebiscitos, iniciativas populares de leis, conselhos de políticas, audiências públicas e outros. A sociedade civil, que estava excluída do poder estatal, vira-se de frente ao Estado, para disputar espaço como um agente político e para vocalizar as bandeiras da luta popular.

As décadas de 70 e 80 são, portanto, um período ativo de construção de novos repertórios de interação entre sociedade e Estado, com a afirmação de novas práticas e novos atores (ou atores sob novas roupagens). Os grupos de base que se articulavam em semi-

¹¹ O transcorrer desta forma de operação não se deu de forma tranquila, contudo. Recaíram sobre a Funasa duras críticas quanto ao seu quadro de pessoal insuficiente e inadequado e falta de apoio técnico e administrativo para com as organizações conveniadas. Em 2004, houve o anúncio de profundas mudanças no modelo de atendimento de saúde indígena, que despertou um cenário de forte agitação nos anos seguintes. Em torno do ano de 2006, o cenário era de crise, com inúmeras denúncias sobre irregularidades na aplicação das verbas, precarização dos serviços e organizações indígenas sucumbindo a uma situação de inadimplência. Atualmente, desde a criação da Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai) em 2010, a gestão do atendimento à saúde indígena sai das mãos da Funasa e passa a esta secretaria específica, diretamente vinculada ao Ministério da Saúde.

clandestinidade durante o período ditatorial passam a dispor de condições para sua institucionalização. Há uma notável combinação de militância com intelectualidade, que assume a forma de centros de educação e institutos de estudo e pesquisa, e que vão atuar na assessoria e formação política de lideranças populares e na defesa dos direitos humanos. Estas instituições são a semente do que aparece a partir da década de 80 e ganha a cena política brasileira, as chamadas Organizações Não Governamentais (ONGs). Trata-se de uma nomenclatura que já estava em uso no cenário internacional e que entra no Brasil ao ser assumida por estas instituições que aspiravam demarcar as fronteiras do seu papel no campo político: um novo rol de organizações não governamentais, agrupadas por esta definição pelo negativo, distintas de outros atores não governamentais já atuantes, como Igreja, universidades e associações de classe. (Steil e Carvalho, 2001)

Este é um momento marcado pela ampliação das bandeiras de luta popular, associada à manifestação de novas identidades e questões sociais. O feminismo e o direito à diferença inserem-se neste momento nesta agenda social que se torna mais plural. Seria justamente esta diversificação que impulsionaria a especialização da militância e o surgimento das ONGs (Steil e Carvalho, 2001)

No que se relaciona à questão indígena, as primeiras ONGs são criadas por antropólogos, muitos mantendo os vínculos com a universidade, em continuidade ao modelo anterior caracterizado pela combinação entre militância e academia. Enquanto na década de 70, essa geração de antropólogos (formados sob novas perspectivas da disciplina, na linha da antropologia social e de profunda ruptura com o evolucionismo) atuava principalmente na produção de informações sobre os grupos indígenas, usando tais informações para instrumentalizar a disputa política e o reconhecimento de direitos, ela dá início na década de 80 a um trabalho mais direto com as comunidades indígenas em si, tendo destaque a assessoria e promoção de iniciativas concretas para demarcação dos territórios indígenas. (Lima, 2010; Athias, 2002)

É interessante notar que estas primeiras ONGs indigenistas são apoiadas inicial e predominantemente por entidades internacionais. O ideário da filantropia e ajuda humanitária que fundou o aparato da cooperação internacional na década de 40 foi a principal chave mobilizadora dos financiadores para as organizações de apoio aos povos indígenas. As igrejas europeias cristãs eram a principal fonte de recursos para essas ONGs, além de apoiarem também as organizações indigenistas religiosas, como o citado CIMI, balizadas pela defesa dos direitos humanos. (Lima, 2010; Barroso Hoffmann, 2008)

Devemos observar, contudo, uma mudança na composição deste campo indigenista não governamental na década de 90, em função de dois fatores¹²: o despoite do ideário neoliberal e seus reflexos na forma de gerir e executar a coisa pública e a multiplicação de organizações indígenas formais.

Como vimos, as reformas administrativas que recaíram sobre a Funai nos anos 90 representaram a absorção por organizações da sociedade civil de funções no que se refere à operacionalização de ações assistenciais e iniciativas de desenvolvimento dos povos indígenas. Neste contexto, ONGs passaram a atuar em um espaço “privado, porém público” (Fernandes, 1994), executando ações públicas, como parceiras do Estado, financiadas pelo próprio ou pela cooperação internacional. O funcionamento deste mecanismo fez surgir inúmeras preocupações quanto aos efeitos do que se considerou uma privatização dos serviços públicos, recuo e desresponsabilização do Estado e despolitização dos debates. (Barroso Hoffmann, 2008)

A implantação de tais diretivas neoliberais trouxe para o campo das ONGs, em geral, novos sentidos para sua atuação, até então, não presentes. Assiste-se a um crescimento no número de ONGs, que se profissionalizam e perdem, em alguma medida, o seu caráter político. O campo das ONGs se diversifica de tal maneira que entidades comprometidas com a narrativa política historicamente construída e associada a essa denominação voltam-se a uma espécie de estruturação interna para definir regras e criar uma congregação que conceda uma espécie de certificação a essas entidades¹³, o que revela a existência de uma disputa inclusive conceitual sobre ONGs. O que antes estava associado à assessoria popular e militância, agora divide espaço com a ideia de terceiro setor, parceria e voluntariado. Uma realidade muitas vezes ocultada pelo efeito unificador do termo ONG, que agrupa de forma homogênea um rol de atores com perspectivas bem diversas. (Steil e Carvalho, 2001; Teixeira, 2002)

Portanto, mais do que definir as características de uma organização, devemos compreender que a sigla ONG expressa uma prática social, associada a um conjunto de valores que orientam determinada organização a se autodenominar como ONG ou não. (Steil e Carvalho, 2001). Nesse sentido, inclusive, ao abordarmos as “organizações indígenas”,

¹² Não chamo atenção aqui para um processo também nascente nesse período que é o da combinação do indigenismo com o ambientalismo, decorrente da imbricação da defesa dos direitos indígenas à perspectiva ambientalista centrada na preocupação sobre o uso e conservação de recursos naturais. Abordarei essa questão no capítulo 2.

¹³ A criação da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), em 1991, insere-se nesse contexto.

àquelas constituídas e dirigidas por indígenas, não é comum se usar o termo ONG. Por mais que assumam, em geral, o formato de associação civil sem fins lucrativos, tal como as ONGs indigenistas, as organizações indígenas não se vestem desse rótulo de ONG.

Como falado, na década de 90, observa-se uma multiplicação destas organizações indígenas formais. Enquanto a Constituição de 1988 conferiu possibilidade legal à existência destas organizações ao reconhecer os índios e suas organizações como partes legítimas para defender seus direitos e interesses, tem-se uma combinação de fatores que impulsionam a sua proliferação: a nova forma de ação do Estado (retraído) nas políticas assistenciais aos indígenas, a interação com as recentes e crescentes ONGs indigenistas e a oferta de recursos de cooperação internacional, dispostas a aportar ajuda financeira diretamente aos indígenas desde que por meio de organizações formais. (Luciano, 2006).

Em decorrência, assiste-se a uma ampliação e transformação da agenda dessas organizações indígenas. Enquanto as primeiras apareceram como uma forma de expressão do movimento indígena em marcha a partir da década de 70, e constituíram-se para articular a luta política das comunidades e povos indígenas na defesa de seus direitos coletivos sob o mote de migrar “da luta pelas armas à luta pelo papel e caneta”, as novas organizações indígenas que vão surgindo na década de 90 passam a desempenhar atividades mais executivas. O foco principal de sua atuação é diferenciado, composto por novas tarefas relacionadas, por exemplo, à prestação de serviços públicos, como largamente se realizou na saúde indígena mediante convênios com a Funasa, e à execução de projetos de desenvolvimento. (Luciano, 2006)

É importante acentuar que, quando se fala em surgimento das organizações indígenas neste período de 80 e 90, estamos nos referindo a estas organizações de caráter jurídico e formal, que não substituem as instituições políticas tradicionais da organização social local de cada comunidade ou povo indígena. Temos, então, esta distinção entre a organização tradicional, que é a organização original dos índios, e a organização indígena formal, que emerge neste período recente.

Diante do que traçamos aqui, vemos um cenário totalmente renovado para o tratamento da questão indígena no interior da sociedade brasileira. As organizações indígenas cresceram em números absolutos e tem experimentado um grau crescente de robustecimento e articulação institucional. Consolidando-se como um novo ator neste campo, “forçaram um repensar da relação, do papel e da função das entidades de assessoria e de apoio, assim como da relação com o Estado”. (Luciano, 2006, p.76) Este processo deu novo fôlego à questão do

protagonismo no interior do debate sobre autonomia indígena, matéria que cresceu em paralelo à quebra progressiva do regime jurídico de tutela e à conformação da nova cena indigenista. Retomo este debate e a trajetória das organizações indígenas no Capítulo 3.

CAPÍTULO II: O AMBIENTALISMO NO INDIGENISMO: O CASO DO FUNDO AMAZÔNIA

Neste capítulo, discorro sobre os antecedentes que contextualizam a inserção do Fundo Amazônia na configuração do indigenismo brasileiro. A intenção é expor as circunstâncias de sua existência e funcionamento, percebendo como este passa a ocupar um importante papel de financiador da política pública indigenista.

São quatro sessões. De início, abordaremos a escalada da pauta ambiental na década de 1990, como uma nova área de atuação do sistema de cooperação internacional. Nesse contexto, florescem mecanismos que podem ser compreendidos como antecedentes diretos do Fundo Amazônia, em termos de práticas e conceitos adotados. Perceberemos nessa conjuntura uma inédita combinação de pautas entre o indigenismo e o ambientalismo, que levou em seguida à cunhagem da noção de “gestão ambiental e territorial de terras indígenas”, objeto da segunda sessão do capítulo. Na terceira sessão, trato especificamente do Fundo Amazônia, expondo as principais questões relacionadas à sua finalidade, governança, procedimentos, público alvo, estratégias, etc. Por fim, descreverei a formação e a composição do conjunto de projetos apoiados pelo Fundo que objetivam ações em benefício de populações indígenas, olhando detidamente aos executores envolvidos.

2.1 Estado, sociedade e cooperação internacional: novos mecanismos

O Fundo Amazônia é um dos empreendimentos centrais do sistema de cooperação internacional ambientalista, destinado ao apoio de iniciativas de redução do desmatamento e degradação florestal. O ponto de partida para compreendê-lo remonta à década de 1990, período no qual a noção de desenvolvimento sustentável, erguida pela pauta ambiental, encontrava-se em escalada internacional de notoriedade, o que dará origem a um volumoso e inédito fluxo de recursos financeiros no âmbito do sistema de cooperação internacional. O Brasil, pela extensão e estágio de conservação de suas florestas tropicais, foi e é um dos seus mais destacados receptores.

Cabe, de início, qualificar o termo “cooperação internacional”, empregado aqui para recobrir o

aparato instituído após a 2ª Guerra Mundial, incluindo bancos multilaterais de desenvolvimento, agências da ONU, agências

bilaterais de cooperação, firmas de consultoria, fundações filantrópicas, organizações privadas laicas e religiosas sem fins lucrativos, voltado à promoção do “desenvolvimento” no “Terceiro Mundo”. (Barroso-Hofmann, 2008, pág. 1)

Para Maria Barroso-Hofmann, há de se ter em mente, contudo, “de que este universo muitas vezes pouco tem a ver com os sentidos habitualmente associados aos termos ‘ajuda’, ‘assistência’ ou ‘cooperação’” (idem, pág. 2). A autora foge de uma descrição da cooperação como um “todo” e ilumina a diversidade de atores, motivações e modos de atuação presentes neste campo, marcado por complexidades e contradições. Para ela, a imensa variedade de atores presentes neste espaço de intervenção social, escapam à lógica da grande clivagem “Norte/Sul” com a qual ele é usualmente compreendido. Este não é o foco do estudo aqui em tela, mas constitui um debate extremamente profícuo, para o qual a pesquisa da autora, que aborda o caso específico da cooperação internacional junto aos povos indígenas promovida pela Noruega, é uma importante referência.

Recordo, no entanto, que é justamente a Noruega o maior doador do Fundo Amazônia. Para Maria Barroso-Hofmann, o caso da Noruega é complexo – não obstante a identidade que este país busca promover como Ocidente rico que não coloniza nem explora, mas que, pelo contrário, assiste e coopera.¹⁴ A autora resgata estudo de outros pesquisadores sobre a cooperação do Banco Mundial e alemã, em que se entendeu que tentativas de um novo indigenismo foram superadas pela continuidade de mecanismos colonialistas e tutelares. Assim, o objetivo de sua tese foi localizar os diferentes atores da cooperação norueguesa junto aos povos indígenas nas perspectivas tutelares e contra-tutelares. Com isso, a autora busca contribuir com a compreensão de que:

a cooperação internacional não dissemina apenas o ‘desenvolvimento’, embora este seja o objetivo que mais tem sido invocado para justificá-la, ainda que com diferentes inflexões. Na prática, a cooperação internacional tem sido um instrumento, como já apontamos, de promoção de um conjunto variado de valores, que inclui desde valores religiosos, políticos, ecológicos e de defesa dos direitos de minorias étnicas, para citar alguns, algo que está, portanto, longe de ser meramente uma ‘máquina anti-política’ (Ferguson 1994), embora o linguajar técnico e burocratizado sob o qual seus agentes passaram a atuar a certa altura, sobretudo a partir do fim da Guerra Fria e da queda do Muro de Berlim, possa nos conduzir a tomá-la como tal. (idem, pág. 71)

¹⁴ Caso recente e ilustrativo da complexidade desta questão foi a constatação de um vazamento de rejeitos minerais na operação da mineradora norueguesa Hydro Alunorte, que causaram danos ambientais e às comunidades locais na cidade de Barcarena/Pará. <http://www.dw.com/pt-br/desastre-ambiental-no-par%C3%A1-%C3%A9-embara%C3%A7oso-para-noruega/a-42963085>, acesso em 21/06/2018.

Para abordarmos os mecanismos da cooperação internacional que podem ser compreendidos como antecedentes diretos do Fundo Amazônia remeto-me à conjuntura que cerca a Conferência Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento ECO-RIO92. Na ocasião, o Governo brasileiro conduzia negociações com os países membros do G7 (Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido) a respeito da criação de instrumentos para apoio a ações de proteção das florestas tropicais. Com os acordos alcançados, foi criado um particular programa que recepcionaria doações, de volume vultuosos e até então inéditos, as quais o Brasil deveria destinar à “implementação de um modelo de desenvolvimento sustentável em florestas tropicais brasileiras”¹⁵. Por decreto, assinado na gestão Collor, instituiu-se, em 1992, o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), bem como uma Comissão interministerial de coordenação do programa, presidida pelo Ministério do Meio Ambiente, e com representantes de organizações não-governamentais. Ademais, o Banco Mundial foi eleito pelo G7 como seu representante no Programa.

Com isto, o PPG7, em princípio, recebeu, cerca de US\$ 350 milhões, dando início ao processo de negociação e elaboração dos subprogramas que iam orientar o uso desses recursos. Desenvolveu-se uma extensa estrutura de subprogramas e projetos, tematicamente segmentados, voltados à conservação, pesquisa científica e fortalecimento dos órgãos ambientais. As discussões tinham como foco territorial a Amazônia, puxada por sua marca como a maior floresta tropical do mundo, mas a Mata Atlântica acabou por também ser incorporada como área de atuação.

De início, a Funai foi instada a elaborar uma proposta de subprograma indígena, que deu origem ao Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL), criado formalmente em 1995 e estabelecido tendo como cerne a regularização fundiária das terras indígenas na Amazônia Legal¹⁶, legitimada, nesse contexto, pelos conhecidos efeitos da demarcação dessas áreas na contenção do desmatamento¹⁷. Uma iniciativa como essa, no arcabouço de um programa de proteção de florestas, é exemplar do

¹⁵ Art 1º. Decreto N.º 563, de 5 de junho de 1992. Institui o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil e cria a Comissão de Coordenação. [Revogado pelo Decreto N.º 2.119, de 13/01/1997].

¹⁶ A Amazônia Legal é uma unidade territorial instituída pelo governo brasileiro que engloba nove estados do Brasil pertencentes à Bacia amazônica, corresponde a 61% do território nacional. A região abriga todo o bioma Amazônia brasileiro e áreas de transição para o bioma Cerrado e parte do Pantanal matogrossense, abrangendo a totalidade dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e parte do Estado do Maranhão.

¹⁷ Sabemos, tendo como referência o período recente, que a taxa de desmatamento dentro de terras indígenas demarcadas não chega a 2%, uma taxa inferior à média inclusive de outras áreas protegidas, e bem abaixo da média geral na Amazônia, que foi de 19% (de acordo com dados do INPE para o período 2000-2014). Fonte: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam), 2015.

processo de imbricação do indigenismo e do ambientalismo observado a partir da década de 1990.

A nova conjuntura evidenciou a centralidade da preocupação sobre o uso e a conservação de recursos naturais na política de garantia do direito ao território, criando, inclusive, uma grande desproporcionalidade no atendimento aos povos indígenas habitantes da região da Amazônia em relação aqueles das demais localidades do Brasil, hiato existente até hoje. Observou-se, assim, uma inédita combinação de pautas, que trouxe ao universo de defesa dos direitos indígenas novos atores, novas fontes de recursos financeiros e uma nova gramática. E dessa forma, imbricada, prosperou. Atualmente, uma das principais noções que é mobilizada para abarcar o conjunto de ações e políticas voltadas aos povos indígenas é a de “gestão ambiental e territorial”, ou seja, uma agregação daquilo que tem como foco a proteção e conservação ambiental com o que se refere à garantia ao território, que abarca a terra e seus elementos socioculturais inerentes. Discuti-la-emos em uma sessão específica em seguida.

Por ora, é central observar, também, que o PPG7 operacionalizou uma forma de apoiar iniciativas que se alinhavam ao contexto da sociedade civil como ator executor de política pública, dando espaço, de forma inédita, ao envolvimento e à robusta participação de uma gama de organizações não governamentais. Com um pretendido foco ao plano local, as comunidades são instadas a desenvolverem seus projetos, despontando a noção de “pequenos projetos de desenvolvimento sustentável”. Assim constitui-se no PPG7 um subprograma de Projetos Demonstrativos, que abrigou dois componentes que merecem nossa atenção: o Projetos Demonstrativos A (PDA), criado em 1995, e o Projeto Demonstrativo de Povos Indígenas (PDPI), estabelecido alguns anos depois, em 1999. O primeiro abrangendo o custeio de projetos indígenas e não indígenas e o segundo, como se percebe, exclusivamente, indígena.

O PDA foi constituído sob a ideia de que pequenos projetos, gestados localmente, seriam a configuração que mais contribuiria para a resolução, de fato, dos problemas locais. Percebe-se que, nesta concepção, temos não só a adoção do mecanismo de projetos, mas um entendimento específico de quem os deveria executar. Desta forma, tinha como um de seus objetivos específicos “fortalecer a capacidade de organização e articulação das populações locais, bem como a sua capacidade de elaborar e implementar subprojetos”. O PDA inseria-se, portanto, em um contexto geral de alçamento de organizações da sociedade civil ao papel de executor de política pública ao mesmo tempo em que se verificou um recolhimento do Estado. A população local seria apoiada para se articular, se organizar e se capacitar, o que

permitiria, a ela própria, conduzir ações que a tiraria da sua condição de marginalização socioeconômica e reduziria a pressão sobre os recursos naturais. É importante destacar que na época, assumia-se um tom de experiência para este modelo, como nota-se pelo termo “demonstrativo” na nomenclatura do programa, tendo por finalidade a busca por métodos alternativos de promoção do desenvolvimento econômico e conservação ambiental. A internalização e ampla aceitação das premissas inerentes a esse modelo se dá ao longo do tempo e da expansão de sua adoção.

Vale destacar algumas características do PDA que nos darão pano de fundo para, à frente, compreender as continuidades ou particularidades da estrutura do Fundo Amazônia. O Banco do Brasil foi indicado como agente financeiro do PDA e constituíram-se duas instâncias de governança: uma Secretaria Técnica, encarregada da análise das propostas, da operacionalização dos repasses financeiros e de acompanhar as iniciativas apoiadas, e uma Comissão Executiva, paritária entre representantes governamentais e não governamentais, como órgão máximo de decisão sobre o financiamento ou não das propostas. Os projetos apoiáveis deveriam ter duração de um a três anos e enquadrar-se dentro da faixa de valores de US\$ 20 mil a US\$ 210 mil por proponente, não permitindo-se que entidades mais estruturadas concentrassem vários projetos. Assumindo a lógica projetista, o escopo e orçamento das iniciativas são pré-concebidos, sendo possível, contudo, e mediante autorização, remanejamentos entre rubricas durante a sua execução. Os repasses de recursos aos projetos são mensais, posteriormente alterados para frequência trimestral, e ocorrem mediante apresentação pela organização beneficiada da prestação de contas financeira comprovando regularidade no uso dos recursos, bem como, semestralmente, um relatório descritivo das atividades executadas.

De 1995 a 2000, o PDA apoiou 175 projetos, sendo 137 na Amazônia Legal, os quais, em termos financeiros, somaram US\$ 32,6 milhões, sendo aproximadamente 65% aportado pelo programa e o restante contrapartida das entidades (Verdum, 2002). Ricardo Verdum (2002) analisou a demanda de projetos indígenas neste período e constatou que esta “ficou bastante aquém do esperado”: “de um total de 1.010 propostas apresentadas até novembro de 2000, os povos indígenas apareceram como proponentes ou beneficiários em somente 63, totalizando cerca de 6,3% da demanda recebida. Desse total, foram aprovadas pela Comissão Executiva 19 propostas, sendo que em 11 os índios são responsáveis diretos pela execução. Os povos indígenas também apareceram como beneficiários indiretos em três projetos implementados por associações de pequenos produtores agroextrativistas (...) Em suma, os

povos indígenas estão presentes em 12% dos projetos apoiados pelo PDA, totalizando um investimento de aproximadamente US\$ 2,4 milhões (idem, pág 96). Os projetos apresentados concentram-se, tematicamente falando, nas área de manejo florestal (madeireiro e não madeireiro) e de implantação de sistemas agroflorestais diversificados.

É neste contexto, de percepção de um baixo atendimento a iniciativas de desenvolvimento indígena, que começa a ser pensado já em 1997, e criado formalmente, em 1999 o PDPI (Projeto Demonstrativo de Povos Indígenas). Interessante notar que tanto o PDA quanto o PDPI ficaram abrigados na estrutura no Ministério do Meio Ambiente, ficando a Funai ligada institucionalmente apenas ao citado PPTAL (Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal).

Com dotação inferior ao PDA, o PDPI recebeu US\$ 11 milhões do banco de desenvolvimento alemão KfW¹⁸ para implementação dos projetos, com uma contrapartida de US\$ 2 milhões do governo brasileiro (Barroso-Hoffman, 2008). Se compararmos, todavia, com a destinação do PDA aos projetos indígenas (US\$ 2,4 milhões), percebe-se que estamos falando de um montante mais de cinco vezes superior, a ser destinada exclusivamente a projetos indígenas. Os primeiros projetos do PDPI foram aprovados em 2002 e, também, por meio do Banco do Brasil, começaram a receber financiamento em 2003. Vale registrar que o Ministério do Meio Ambiente cria, em 2007, dentro de seu Departamento de Extrativismo, uma Gerência Indígena responsável pela gestão do PDPI e da Carteira de Projetos Fome Zero e Desenvolvimento Sustentável em Comunidades Indígenas, “Carteira Indígena”, criada por inspiração no PDPI, para apoiar projetos similares. Nesta estrutura, inclui-se uma Gerência Técnica ocupada por representante indígena.

Feita tal breve caracterização, vamos a algumas questões que sobressaem da análise sobre estes mecanismos, que em função do significativo volume de recursos que empregou, deram novos contornos à política indigenista brasileira, que como falamos, passava por um momento de intensa transformação. É preciso destacar que o PDA e o PDPI desenvolvem-se no contexto de encolhimento da Funai, que não dispunha de recursos e “muito menos cultura interna” para financiar e propor projetos desta natureza (Azanha, 1999, pág. 35). As organizações da sociedade civil, financiadas pela cooperação internacional, atuavam numa espécie de vazio, uma atuação que não esteve amparada por uma política indigenista, em meio a um intensificado debate sobre a quebra de paradigmas tutelares e as condições para realização da autonomia indígena.

¹⁸ Fundado na década de 1960, o KfW é o instrumento central da política de desenvolvimento e cooperação internacional da Alemanha.

Chamamos a atenção a um elemento central destes mecanismos que é a forma desse uso de recursos por “projeto”. Quando se fala na execução de projetos remete-se ao planejamento racional de um conjunto de atividades inter-relacionadas para alcançar determinados objetivos a ser executado dentro dos limites de um orçamento e período de tempo pré-estabelecidos. São, portanto, intervenções e empreendimentos com escopo, prazo e orçamento limitados e pré-definidos, e não ações contínuas.

Sob essa arquitetura do “projetismo” e do deslocamento de responsabilidades às organizações não governamentais, as comunidades locais passam a conviver com uma infinidade de projetos e atores, para acessarem políticas públicas e recursos. A lógica projetista se espalha, portanto, não só como programas estruturais de governo, mas também destas iniciativas de pequeno e médio porte conduzidas localmente por atores não governamentais, que se lançam à formalização para acessar os recursos da cooperação internacional.

Deste quadro, as oportunidades que foram surgindo não encobriram, contudo, suas limitações, como por exemplo, a revelação da lógica descontínua e precária do projetismo. Para Pareschi (2004), há uma caracterização idealizada acerca destes pequenos projetos, que os relaciona intrinsecamente ao atendimento de

princípios da diversidade, da conservação ambiental, da pequena escala, da tecnologia racional e eficiente, da democracia e da educação, objetivando atividades produtivas que gerem renda com um mínimo de degradação ambiental, o fortalecimento e/ou consolidação da capacidade de agência de grupos e/ou populações subordinados.

Para a autora, o que se observa, contudo, são “desencontros entre, por um lado, a racionalidade e a limitação dos pequenos projetos e, por outro, do cumprimento dos princípios do desenvolvimento sustentável, necessariamente interrelacionados, complexos e de longo prazo” (idem, pág 160). Também há um apontamento sobre uma espécie de mercantilização nesse meio, inclusive com aspectos concorrenciais entre os atores envolvidos, o que levou ao uso da expressão “mercado de projetos” (Albert, 2000) para denominá-lo.

Esta lógica descontínua e precária dos projetos também é enunciada pela liderança indígena Euclides Pereira Macuxi (em entrevista concedida a Cássio de Souza, 2010):

normalmente os projetos que temos experimentado são experiências muito pontuais, com começo e fim, num determinado tempo e a realidade indígena é bem diferente disso. O tempo das comunidades para executar esses projetos é bem diferente. (...) o tempo e as regras de execução de projetos são complicados.

Pereira complementa, formulando sua recomendação:

num período um pouco mais recente, talvez de dez anos para cá, quando nós, indígenas, estamos trabalhando com projetos, acredito que temos elementos suficientes para discutir e subsidiar uma proposta de apoio diferenciado. Acho que esses conhecimentos gerados de pesquisas sobre povos indígenas e assessorias deveriam nos ajudar a pensar e a construir esse processo prático do ‘diferenciado’, justamente pegando todas essas informações e experiências trabalhadas, para produzir um panorama diferente.

2.2 Gestão ambiental e territorial de Terras Indígenas

Como falado, a noção de “gestão ambiental e territorial” é, atualmente, uma das principais chaves para ações e políticas voltadas aos povos indígenas. A sua disseminação, de fato, veio a partir publicação do Decreto nº 7.747/2012 que instituiu a Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas (PNGATI), atualmente uma das principais políticas públicas voltadas aos povos indígenas.

A construção dessa política teve início em 2008 e já trazia, portanto, o acumulado das experiências demonstrativas do PDA e PDPI. A PNGATI foi concebida para que essas ações que vinham sendo executadas não ficassem só sob encargo das organizações não governamentais, executores típicos dos projetos PDA, PDPI e de outras fontes da cooperação internacional. A intenção era de que o Estado brasileiro começasse a executar tais ações, dispondo de recursos oficiais para tal, dando escala e universalizando as experiências até então demonstrativas.

A ideia de promover a gestão ambiental e territorial das terras indígenas associa-se à necessidade de garantir o bem estar das populações indígenas e as condições de reprodução física e cultural nos territórios recém-demarcados. Seria uma demanda pós-demarcatória, em um contexto em que se alcançou um grande número de terras demarcadas (ver tabela 01).

Terras Indígenas Homologadas		
Presidente [período]	Nº	Extensão (Ha)
Michel Temer [mai 2016 a abr 2018]	1	19.216
Dilma Rousseff [jan 2015 a mai 2016]	10	1.243.549
Dilma Rousseff [jan 2011 a dez 2014]	11	2.025.406
Luiz Inácio Lula da Silva [jan 2007 a dez 2010]	21	7.726.053
Luiz Inácio Lula da Silva [jan 2003 a dez 2006]	66	11.059.713
Fernando Henrique Cardoso [jan 1999 a dez 2002]	31	9.699.936

Fernando Henrique Cardoso [jan 1995 a dez 1998]	114	31.526.966
Itamar Franco [out 92 dez 94]	16	5.432.437
Fernando Collor [mar 90 set 92]	112	26.405.219
José Sarney [abr 85 mar 90]	67	14.370.486

Fonte: Povos Indígenas do Brasil/ISA,
https://pib.socioambiental.org/pt/Situa%C3%A7%C3%A3o_jur%C3%ADdica_das_TIs_no_Brasil_hoje

Tabela 1: Terras Indígenas Homologadas

Há de se observar, que o processo demarcatório com a delimitação de áreas para habitação e usufruto das comunidades indígenas, suscitou modificações no padrão de uso e ocupação dos territórios por estas comunidades, acompanhado pelo estabelecimento de novas relações com a sociedade envolvente e com o meio ambiente. Por exemplo, o caso dos Ashaninka do Rio Amônia, comunidade que abordaremos mais detalhadamente no capítulo 4, que após a demarcação de sua terra em 1992, decidiram agrupar-se em uma aldeia central, reorganizando sua estrutura social tradicional, na qual, até então, as famílias viviam dispersas uma da outra no território. Assim, estes povos, que sempre cuidaram dos seus territórios, estariam diante de novas necessidades e desafios, problemática que a noção de gestão ambiental e territorial absorve como missão.

Adiciona-se que, não obstante o avanço demarcatório – sem prejuízo de assinalar que muitos povos ainda não lograram o reconhecimento de seus direitos territoriais e encontram-se em situação de extrema vulnerabilidade, como é o caso dos Guarani Kaiowá no Mato Grosso do Sul – a demarcação por si só não é garantia de sobrevivência e integridade territorial. Os relatos de invasão aos seus territórios são frequentes e escandalosos. E ainda deve-se acrescentar que há os impactos de empreendimentos e da ocupação predatória que ultrapassam as fronteiras das áreas demarcadas, contaminando os rios e solos com dejetos de mineração, pelo uso de agrotóxicos, entre outros.

É nesse sentido, que na construção da PNGATI, a garantia do território sempre esteve no centro das demandas do movimento indígena, de forma a assegurar o controle sobre acesso ao território e a integridade das terras indígenas. A gestão ambiental não deve ser entendida, portanto, como uma “cortina de fumaça” para as questões fundiárias que colocam em risco seus direitos: não se pode fazer gestão ambiental e territorial sem território¹⁹. A Funai parece compartilhar de tal entendimento e adota, em seus documentos oficiais, a conceituação de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas como aquela que combina a dimensão

¹⁹ Como se lê no documento: Desafios de implementação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras indígenas/PNGATI. Processos formativos em gestão territorial no Brasil. Sistematização das apresentações e grupos de trabalho. 12 e 13 de Novembro de 2013. Centro Cultural Brasília (CCB) - Brasília/DF

política do controle territorial com a dimensão ambiental de ações voltadas para sua sustentabilidade, envolvendo atividades tanto de ordenamento territorial quanto de gestão ambiental (conforme, Little; 2006).

A fase de elaboração da PNGATI é reconhecida por ter disposto de destacada participação indígena, contando com a realização de ciclos de consultas regionais e representantes indígenas no grupo de trabalho que discutia os pormenores da elaboração da política. Concluídos os trabalhos de formulação, as expectativas não foram plenamente atendidas, contudo. A política teria sofrido diversas supressões na sua fase final de formalização e o decreto “não saiu a contento”²⁰.

O interessante estudo de Ivan Gomes Doro Filho debruça-se acerca deste processo de criação, com olhar sobre a participação indígena e os resultados efetivos desta participação, e busca demonstrar que:

mesmo com os limites intrínsecos à metodologia aplicada, os indígenas conseguiram se apropriar das consultas para transformá-las em eventos eminentemente políticos, nos quais eles negociavam entre si, e diante da administração pública, um conjunto de projetos políticos coletivos para as suas terras e territórios. E que também, ainda assim, suas propostas foram objeto de um sistemático processo de despolitização (após as consultas), permanecendo apenas aquelas que possuíam um conteúdo político mais fraco. Portanto, a principal conclusão do trabalho aponta para o fato de que, através da codificação do texto do decreto, foi possível à administração pública abandonar a prioridade de uma política voltada à dimensão da gestão territorial, e à geração de respostas administrativas para as disputas e conflitos locais (ou regionais) que colocam em risco os direitos territoriais dos povos indígenas no Brasil. Em seu lugar, passou a ser enfatizada uma abordagem centrada no objetivo de conservação dos recursos naturais das terras indígenas, com pouco espaço para ações dotadas de uma orientação política mais forte. (Doro Filho, 2015, pág 8)

O autor chama atenção para a redação final do objetivo geral da PNAGTI, destacando o emprego de uma gramática essencialmente socioambiental – proteção, recuperação, conservação, uso sustentável –, como se nota:

Art 1º. Fica instituída a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas - PNGATI, com o objetivo de garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras e territórios indígenas,

²⁰ Fala da coordenadora da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib), Sonia Guajajara, no “Seminário Nacional 5 anos da PNGATI”, realizado em Brasília, em agosto de 2017.

assegurando a integridade do patrimônio indígena, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas, respeitando sua autonomia sociocultural, nos termos da legislação vigente. (Decreto nº 7.747)

Ao fim, o objeto em destaque são os recursos naturais das terras e territórios indígenas. Ressalta-se que esta “ambientalização” vem acompanhada de novos signos que passam a ser atribuídos aos povos indígenas, cobrando-se deles alinhamento: o índio ambientalista, naturalmente defensor do meio ambiente – o alegórico índio papa-capim (em referência ao personagem dos quadrinhos da Turma da Mônica, de Maurício de Souza)²¹.

Cientes e vigilantes quanto a esta dinâmica, tem-se escutado das lideranças indígenas que “não pode pensar nos biomas por si só, tem que garantir o direito dos povos, sem as pessoas ali dentro não faz sentido”²². Em documentos oficiais da Funai, também é possível constatar tal preocupação, como se lê:

deve-se evitar o risco de que a implementação da PNGATI venha a significar desvinculação entre gestão territorial/ ambiental e a necessidade de regularização fundiária das TIs, cujo passivo é ainda considerável. Esse divórcio iria na contramão tanto das demandas indígenas comunicadas ao longo do desenvolvimento do GATI como da conceituação que fundamenta a PNGATI, com graves implicações para o futuro dos povos indígenas no Brasil²³.

Não obstante, a PNGATI é reconhecida pelo movimento indígena como um “dos maiores avanços que os Povos Indígenas tiveram nos últimos anos no caminho da gestão autônoma e sustentável de seus territórios tradicionalmente ocupados em todo o país” e seu fortalecimento constitui uma importante pauta²⁴.

Na edição de 2018 do Acampamento Terra Livre, dentre as plenárias temáticas organizadas pela APIB, uma delas dedicou-se especificamente à discussão sobre gestão ambiental e territorial das terras indígenas.²⁵ A primeira fala foi de Francisco Avelino Batista “Chico” Apurinã, um dos representantes indígenas mais atuantes no processo de elaboração da PNGATI, no sentido de expor que gestão ambiental e territorial não é uma coisa nova, de outro mundo; “é como a gente cuida do nosso território, a gente tá fazendo gestão há muito

²¹ Menino índio, perfeitamente integrado à sua tribo e à natureza (...) ama a natureza e entende os animais.

²² Sonia Guajajara, coordenadora da Apib, no “Seminário Nacional 5 anos da PNGATI”, em agosto de 2017.

²³ Documento organizado por Fernando Vianna (Funai) e outros, intitulado “Gestão Ambiental e Territorial Indígena no Brasil: Contribuições do Projeto GATI”, 2018, disponível no site da Funai. O Projeto GATI, implementado entre 2010 e 2016, é entendido como uma espécie de laboratório para a PNGATI.

²⁴ Documento Final do “Seminário Nacional 5 anos da PNGATI”, realizado em Brasília, em agosto de 2017.

²⁵ Foram cinco as plenárias temáticas, sendo as demais focadas em: 1. Demarcação e proteção; 2. Saúde indígena; 3. Educação e 4. Violência e criminalização.

tempo... a gente fez virar política / decreto para pressionar o Governo; e cada um tem feito a gestão da sua forma”. Falas em seguida reforçaram este entendimento, como a de Francisca Arara, de que a política é para “apoiar o que a gente já faz”, sobre “usar a terra com sabedoria”. Também se apresentaram no grupo, relatos de invasões sofridas e da necessidade de fiscalização, bem como a forma como as comunidades vêm sendo aliciadas e a juventude, em particular, “se perdendo”.



Figura 1: Registro de um momento de discussão sobre gestão ambiental e territorial das terras indígenas no Acampamento Terra Livre 2018.

A assimilação da ideia de gestão ambiental e territorial nestes termos aparece com frequência nas falas de indígenas nos mais diferentes eventos e meios, nos revelando uma concepção para o conceito que poderia ser expresso da seguinte forma: como usar o território, protegê-lo e evitar as invasões. As preocupações centrais revelam-se, assim.

O curso da implementação de “estratégias de gestão ambiental e territorial”, incrementadas após a publicação da PNGATI, traz, contudo, novos elementos com os quais as comunidades indígenas vêm lidando e apropriando cada qual a sua maneira: são mapas, diagnósticos, planos, etc. O decreto da PNGATI conceituou duas dessas “ferramentas para a gestão territorial e ambiental de terras indígenas” – o etnomapeamento e o etnozoneamento – e, posteriormente, avançou-se na definição dos chamados Planos de Gestão Territorial e

Ambiental (PGTAs)²⁶, que seria o produto final do planejamento participativo, pactuado pela comunidade envolvida, com definições acerca da gestão territorial e ambiental da TI.

Entre as comunidades, a apropriação destas ferramentas não é universal. Chegam relatos tanto de que o processo tem viabilizado um resgate e valorização do conhecimento sobre o território e cultura e a negociação e o estabelecimento de acordos internos intra TI, quanto de que “é só reunião”, “muito papel”, “coisa de ONG”. Dentro deste segundo grupo, entretanto, a crítica não pauta-se por rebaixar a PNGATI, mas por exigir ações além, que atendam as necessidades concretas e imediatas de proteção das TIs, geração de renda, entre outros. Em seminários e eventos, este é um debate entre os próprios indígenas, e aqueles que realçam a importância desses planos, “desse papel”, o fazem no sentido de este ser um instrumento de diálogo com autoridades e sociedade – “através do PGTA, poderemos mostrar o que queremos trabalhar nas nossas comunidades”²⁷; “a gente põe debaixo do braço e vai atrás de quem pode apoiar”²⁸.

A disseminação da noção de gestão ambiental e territorial propulsionou também a difusão de uma nova categoria social nas aldeias, que atendem por distintas variações do nome “agentes territoriais e ambientais”, e que tem em comum a essência de serem agentes para mobilizar essa pauta. A experiência mais alargada vem do estado do Acre, a partir do trabalho da ONG Comissão Pró-Índio do Acre, anterior à PNGATI e que foi para ela inspiração. Fez-se constar no decreto da PNGATI, o objetivo de “promover ações voltadas ao reconhecimento profissional, à capacitação e à formação de indígenas para a gestão territorial e ambiental no ensino médio, no ensino superior e na educação profissional e continuada; (art 4º, VII – eixo 7, letra e)”. O feitiço da formação desses agentes é variado, mas tem ocorrido geralmente associado a ações de implementação da PNGATI.

Sobre a implementação da PNGATI, decorridos seis anos de sua promulgação, o que se observa é que tem se seguido *o modus operandi* que vínhamos abordando sobre os projetos de desenvolvimento sustentável financiados pela cooperação internacional. É, majoritariamente, uma implementação no modelo de projetos, executados por organizações não governamentais, com recursos advindos da cooperação internacional. Cabe registrar, por exemplo, o papel central que o financiamento do Fundo Amazônia ocupa, que, como veremos

²⁶ A Funai publicou em 2013 um guia de orientações para elaboração de PGTAs.

²⁷ Vídeo ISA – FOIRN

<https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-rio-negro/video-mostra-visoes-das-liderancas-indigenas-sobre-a-elaboracao-dos-planos-de-gestao-territorial-e-ambiental-pgta-do-rio>, acesso em 04/06/2018.

²⁸ Fala no “Seminário Nacional 5 anos da PNGATI”, realizado em Brasília, em agosto de 2017

adiante, assumiu, a implementação da PNGATI como foco temático para o apoio a terras indígenas.

Este é um cenário que levanta muitos debates, como ocorreu no Seminário Nacional de cinco anos da PNGATI, em outubro de 2017, e na 14ª Reunião Comitê Gestor PNGATI, em março de 2018, ambos realizados em Brasília e que tive oportunidade de participar. As falas de representantes indígenas convergiram no sentido de afirmar que o financiamento da cooperação internacional e o papel das ONGs (chamadas, com frequência, de “parceiros”) como executores de ações/projetos são elementos importantes para a implementação da política, mas a “responsabilidade deles é complementar”. A fala de Chico Apurinã no Comitê Gestor lembrou que “quando a gente criou a PNGATI era para estar no PPA [Plano Plurianual], para sair da dependência da cooperação internacional. Não que não seja importante, mas é valorizar aquilo que a gente definiu como estratégico”.

Voltaremos, mais adiante neste trabalho, a abordar as questões que estão conectadas com essa ideia de “dependência”, mas cabe aqui pontuar duas situações. Uma é o olhar privilegiado dessas fontes de financiamento para a Amazônia, já que o vetor mobilizador desse fluxo de recursos da cooperação internacional é centralmente ambientalista. A PNGATI não tem escapado, portanto, da problemática em curso desde a década de 1990, quando mencionamos, por exemplo, o programa com foco na regularização fundiária das terras indígenas na Amazônia Legal, o PPTAL. Uma segunda questão é refletir de que forma o controle do financiamento de projetos junto aos povos indígenas pelos vários atores da cooperação internacional pode dar margem a novos tipos de tutela e criar um modelo de indigenismo submetido ao clientelismo das organizações redistribuidoras dos fundos de ajuda (Barroso-Hoffmann, 2008).

Para finalizar, voltando à questão da “responsabilidade complementar”, é relevante assinalar que representantes das ONGs não contrariam tal visão, pelo contrário, reforçam que “a PNGATI foi pensada para que essas ações de gestão ambiental e territorial não ficassem só com os parceiros. Era para o Governo começar a executar essas ações, com recursos”²⁹. Foi lembrado o Plano Integrado de implementação da PNGATI, concebido no âmbito do Comitê Gestor da PNGATI, e que buscou articular recursos do orçamento público para a gestão ambiental e territorial em TIs, alinhado ao PPA de vigência 2016/2019. O plano, feito para

²⁹ Fala de um representante de uma ONG indigenista no Seminário Nacional de cinco anos da PNGATI.

rebater no PPA e garantir recursos à política, encontrar-se-ia, no entanto, “praticamente engavetado”³⁰.

Assim, se o momento de construção da PNGATI era visto pelo movimento indígena como “favorável”³¹, o que se tem alguns anos depois é um acúmulo de frustrações pelo baixo grau de alcance dessa política pública.

2.3 O Fundo Amazônia

Nesta sessão, trataremos especificamente do Fundo Amazônia, que se situa nesta dinâmica que viemos abordando no capítulo, dando vigor, com sua enorme dotação de recursos, a um rol de iniciativas indígenas e indigenistas, em que a linguagem ambiental e projetizada cimentava-se.

O Fundo Amazônia é um mecanismo de arrecadação de recursos para apoiar, de forma não-reembolsável, ações relacionadas à Redução do Desmatamento e da Degradação Florestal (REDD, do inglês, *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*). No bojo das discussões multilaterais sobre mudanças climáticas e aquecimento global, bem como das pactuações de metas de redução da emissão de gases de efeito estufa e do estabelecimento de mecanismos de apoio para o alcance destas metas, a criação do Fundo Amazônia é proposta pela delegação brasileira na 12ª Conferência das Partes das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC) em Nairóbi, Quênia, no ano de 2006.

A proteção das florestas surge como uma forma “relativamente barata e virtuosa de diminuir emissões” e tem destaque no cenário brasileiro, em que cerca de 70% das emissões de gases de efeito estufa no país são provenientes do desmatamento e degradação florestal (VALLE, 2010). O Governo brasileiro baseou sua proposta de um fundo de REDD no desempenho de um sistema de monitoramento das taxas anuais de desmatamento³² e na formulação de um primeiro plano estratégico de redução do desmatamento na Amazônia (Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal-PPCDAM), cuja implementação teve início em 2004 – ano em que a segunda maior taxa de desmatamento foi registrada no país desde quando começou a ser medida (27.772 km²), marcando o terceiro

³⁰ Fala na mesa de abertura do Seminário Nacional de cinco anos da PNGATI.

³¹ Idem.

³² A medição do desmatamento teve início na década de 1980, mas o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), desde 2002, emprega uma metodologia de alta confiabilidade chamada Prodes (Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite) para o cálculo da taxa anual de desmatamento na Amazônia Legal.

ano consecutivo de taxas de desmatamento crescentes (BNDES, 2013), e também momento de inflexão para a redução alcançada a partir de 2005.

Diante de um compromisso do Governo da Noruega de um aporte substancial para operacionalizar o início do Fundo Amazônia, a Presidência da República publica o Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008, em que autoriza o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a criar uma conta específica denominada Fundo Amazônia, a partir da qual pode receber doações e destinar os recursos recebidos para ações nos temas relacionados a REDD³³. A captação também fica a cargo do BNDES, que se torna, por meio do Fundo Amazônia e, posteriormente, em consonância com a “Estratégia Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal (ENREDD+)”, instituída em 2016, elegível para acesso a pagamentos por resultados REDD+ alcançados pelo País e reconhecidos pela Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre Mudança do Clima (Art. 8º-A).

Os limites da captação são determinados pela quantidade de reduções de emissões, atestada por um Comitê Técnico do Fundo Amazônia (CTFA), e não podem gerar crédito de carbono para o país doador, sendo portanto um mecanismo de REDD de doações voluntárias. A primeira doação ao Fundo Amazônia concretiza-se em outubro de 2009, no montante aproximado de R\$ 36 milhões doados pelo Governo da Noruega. Até dezembro de 2017, foram recebidas doações da ordem total de R\$ 3 bilhões, mantendo-se a Noruega como maior apoiador (93% do total ingressado).

As propostas de projetos podem ser apresentadas por órgãos públicos, instituições de pesquisa, Organizações Não Governamentais, cooperativas, empresas e outras instituições de direito privado, devendo enquadrar-se em ao menos uma das seguintes áreas: I - gestão de florestas públicas e áreas protegidas; II - controle, monitoramento e fiscalização ambiental; III - manejo florestal sustentável; IV - atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da vegetação; V - Zoneamento Ecológico e Econômico, ordenamento territorial e regularização fundiária; VI - conservação e uso sustentável da biodiversidade; e VII - recuperação de áreas desmatadas (Art 1º, Decreto nº 6.527/2008).

O BNDES é o gestor do Fundo Amazônia e se incumbe da análise e apreciação das propostas recebidas e do monitoramento daquelas aprovadas. O Banco criou, em 2009, o

³³ O Fundo Amazônia não é, portanto, um fundo público, e por isso prescinde de todo o aparato legal-institucional deste campo.

Departamento de Gestão do Fundo Amazônia (DEFAM) submetido à Área de Meio Ambiente, alocando inicialmente oito técnicos servidores a este trabalho. O departamento, desde então, cresceu de forma que em 2015 (última informação pública disponível), alcançou 36 profissionais dedicando-se exclusivamente à gestão do Fundo Amazônia.

A destinação dos recursos do Fundo Amazônia se dá sob a forma de colaborações financeiras não reembolsáveis e sob a ótica de projetos e contratos. Esses projetos são assim denominados por terem escopo de atividades e orçamento previamente estabelecidos e organizados em um cronograma de implementação, tal como as experiências anteriores do PDA e PDPI. A recepção, tramitação e contratação das propostas de apoio do Fundo Amazônia seguem as normas, procedimentos e políticas usuais adotadas pelo BNDES para financiamento de projetos das mais variadas naturezas.

A organização interessada em apresentar um projeto para apoio do Fundo deve preencher um roteiro de Carta-consulta, na qual serão descritas as informações da entidade proponente e dos elementos básicos do projeto, bem como anexados os documentos necessários. No caso de associações privadas, é exigido que a organização seja formalmente constituída, devendo apresentar ata de sua constituição registrada em cartório, Estatuto ou Contrato Social também devidamente registrado e comprovante de inscrição no CNPJ³⁴.

O BNDES esclarece que todos os interessados são recebidos de forma igualitária e que, previamente à apresentação formal da Carta-consulta disponibiliza-se para reuniões e troca de informações de forma a orientar a estruturação do projeto a ser apresentado. Como todos os demais projetos recebidos pelo BNDES³⁵, as Cartas-consulta são recepcionadas pela Área de Planejamento que realiza uma primeira triagem, com foco em uma pré-avaliação da capacidade do proponente, incluída uma consulta cadastral minuciosa, e na verificação da adequação da proposta às diretrizes e aos critérios aplicáveis ao Fundo Amazônia (diretrizes essas que serão abordadas em seguida). A equipe do BNDES dessa área submete o resultado de sua avaliação ao Comitê de Enquadramento e Crédito do BNDES, colegiado formado por cerca de 20 integrantes da alta administração do Banco, para decisão acerca do acolhimento ou não do pedido.

Após superada esta primeira fase, chamada de enquadramento, é que o projeto passa à equipe do Departamento de Gestão do Fundo Amazônia (DEFAM), que realizará a análise

34

http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/Esquerdo/como_apresentar_projetos/Documentos/associacoes.html#enquadramento, consultado em 19.01.2018.

³⁵ Regra que se aplica a todos as operações apoiadas direta ou indiretamente de maneira não automática pelo BNDES (site).

detalhada da proposta. Há, aqui, um exame aprofundado do projeto (méritos, exequibilidade, orçamento, cronograma, etc) e do proponente (capacidade operacional, parcerias, etc), o que, em geral, constitui um trabalho interativo entre as partes, com pedidos de informação, documentação jurídica adicional, realização de reuniões e visitas ao local do projeto. Ao fim deste período de análise, o DEFAM elabora a recomendação técnica quanto ao apoio financeiro ao projeto e a minuta do contrato a ser firmado com a instituição proponente. É a Diretoria do BNDES que delibera sobre a aprovação ou não do pleito. Em caso de aprovação, seguem-se os trâmites para assinatura do contrato.

O BNDES disponibiliza, no site do Fundo Amazônia, a lista dos documentos jurídicos solicitados para a análise e contratação dos projetos, ressaltando que “poderão ser solicitados outros documentos que sejam julgados necessários”. Não há, entretanto, informação sobre a duração estimada para um projeto transpor todas essas etapas.

A liberação da quantia aprovada se dá por parcelas e o BNDES acompanha a execução do projeto, condicionando o desembolso das parcelas à prestação de contas da parcela anterior. Em cada etapa, é necessário comprovar o cumprimento do contrato e a adequada execução física e financeira. O modelo de relatório de prestação de contas encontra-se no site do Fundo, e inclui, entre outras sessões, campo para relato das atividades executadas e planilha para preenchimento dos dados sobre os comprovantes de todos os pagamentos realizados com recursos do projeto.

Assim sendo, o BNDES, por meio do DEFAM, tem papel ativo ao longo de toda a execução do projeto, podendo não acatar usos de recursos que julgue inadequado, notificar pelo cumprimento de cláusulas contratuais e aprovar ou não solicitações de mudanças de orçamento, cronograma e escopo de atividades.

Na governança do Fundo, além do já mencionado Comitê Técnico do Fundo Amazônia, o Decreto nº 6.527 estabeleceu a formação de um Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA). Este se responsabiliza por estabelecer as diretrizes e critérios de aplicação dos recursos do Fundo, em conformidade com as políticas do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM) e da ENREDD+.

A composição do COFA e as principais determinações sobre seu funcionamento estão estabelecidas no Decreto. Reúne 24 representantes de órgãos, entidades e organizações divididas em três segmentos: Governo Federal (sete Ministérios, Casa Civil e o próprio BNDES), Governos estaduais (um representante de cada um dos governos dos nove estados da Amazônia Legal) e sociedade civil (confederações/ fóruns de ONGs, de organizações

indígenas, de segmentos da indústria, de trabalhadores rurais e da ciência). O Comitê deverá se reunir, ordinariamente, uma vez por semestre, e suas deliberações deverão ser aprovadas por consenso entre os três segmentos (Art. 4º).

O detalhamento do funcionamento do Comitê encontra-se no seu Regimento Interno, discutido e aprovado pelos seus membros nas duas primeiras reuniões, ainda em 2008. Definiu-se como quórum para deliberações a presença de maioria dos membros e a possibilidade de criação de comissões para estudo e elaboração de propostas a serem submetidas ao COFA.

O BNDES, além de um ter um representante na bancada do Governo Federal, exerce a Secretaria-Executiva do COFA. Todas as reuniões são registradas em atas, sendo cada uma delas, depois de aprovada pelo Comitê na reunião subsequente, então publicada no site do Fundo Amazônia.

Até fevereiro de 2018, foram realizadas 23 reuniões do COFA. Para fins dessa pesquisa, foram consultados todos os registros do COFA, para os quais fiz levantamento das questões de pauta que dizem respeito ao objeto em estudo. Por meio da leitura delas, é possível perceber um Comitê muito ativo, especialmente nos seus anos iniciais, cujo trabalho teve reflexos claros na composição da carteira de projetos do Fundo Amazônia.

O COFA também é responsável por aprovar os relatórios anuais do Fundo Amazônia, cuja versão inicial é elaborada pelo BNDES. Encontram-se disponíveis na internet oito relatórios, de 2009 a 2016, que constituíram outra importante fonte consultada nesta pesquisa.

Sobre a composição do COFA, cabe destacar, que quando de seu estabelecimento, a Funai não estava entre seus membros. O representante da Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) ressaltou essa ausência durante a discussão do regimento na segunda reunião do COFA, em 19/11/2008, e sugeriu incluir a Funai “como órgão convidado permanente para as reuniões do COFA”. Apesar do destaque realizado, o regimento foi aprovado sem nenhuma alteração no que diz respeito à presença da Funai e a ata registra como encaminhamento do presidente do COFA (exercida pelo Ministério do Meio Ambiente) de que “talvez na próxima reunião possamos colocar em pauta essa sugestão de ter uma recomendação de convidar a FUNAI para ser parte do Comitê”. Não há, contudo, continuidade dessa discussão nas próximas reuniões. Em dezembro de 2013, na 14ª reunião, novamente encontra-se referência a inclusão da FUNAI como membro do COFA, mas, da mesma forma, não se vê seguimento para tal querela.

É, então, com a publicação do Decreto nº 8.773, de 11 de maio de 2016, o qual dispõe sobre alterações no Decreto de criação do Fundo, que a Funai passa a fazer parte do Comitê. O representante nomeado pelo órgão participou pela primeira vez como membro pleno na 21ª reunião do Comitê, em dezembro de 2016, o que, conforme, o Relatório Anual do Fundo, “permitirá enriquecer as discussões do comitê sobre os temas que afetam os povos indígenas”.

Tendo como função primordial orientar o uso dos recursos do Fundo Amazônia, o COFA discute, produz e revisa o documento intitulado “diretrizes e critérios para aplicação dos recursos”, dividido em três partes: projetos na Amazônia Legal, projetos no Brasil fora da Amazônia Legal e projetos em outros países tropicais; sendo estas últimas duas categorias em consonância com a possibilidade prevista no Decreto nº 6.527 de que “poderão ser utilizados até vinte por cento dos recursos do Fundo Amazônia no desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle do desmatamento em outros biomas brasileiros e em outros países tropicais” (Art. 1º, § 1º).

No documento, são estabelecidos os Critérios Orientadores, Condicionantes Mínimos para Projetos, Modalidades de Aplicação dos Recursos, Restrição de Uso dos Recursos, Critérios de Equidade na Aplicação dos Recursos e Limitações na Aplicação dos Recursos. Ressalta-se que, onde atualmente se lê “critérios orientadores”, nas primeiras versões do documento lia-se “critérios de priorização”. A mudança foi discutida na 12ª reunião do COFA, em dezembro de 2011, sob iniciativa do BNDES, que argumentou que critério de priorização tem efeito apenas em caso de contingenciamento de recurso, o que não era o caso.

A estrutura do documento de diretrizes manteve-se basicamente a mesma desde sua primeira versão aprovada em 2009, até o ano de 2013, quando, então o COFA passa a prescrever sobre focos de atuação para o Fundo, elencando prioridades e assim assumindo uma gama mais restrita de temas e formas de apoio. A definição de focos de se deu por biênios, tendo sido produzidos para os períodos 2013-2014, 2015-2016 e 2017-2018.

A operação do Fundo Amazônia começou em 2009, quando foram feitas rodadas de apresentações para divulgação da iniciativa e atração de propostas para formação da carteira de projetos. As primeiras propostas de apoio ao Fundo começaram a chegar ao BNDES em julho de 2009 e totalizaram até dezembro daquele ano 95 pedidos de colaboração financeira. O “balcão” de recepção de propostas era livre, ou seja, recebiam-se as propostas de forma contínua, sem janelas de prazos, sem determinação temática e sem processo concorrencial entre os projetos. Existia, no entanto, um limite máximo possível de valor por projeto, que vigorou apenas nesse momento inicial.

O roteiro de Carta-consulta a ser preenchido pelos proponentes de projetos foi elaborado pelo BNDES, que, posteriormente, o apresentou ao COFA em sua 3ª reunião, em maio de 2009. Conforme os registros disponíveis das reuniões do COFA, naquele primeiro ano, os membros do Comitê sentiam-se distantes da operação do Fundo e demandavam informações mais periódicas e conhecimento sobre os projetos que estavam na perspectiva. O BNDES apresentava os dados de forma agrupada, informando que a Lei do Sigilo Bancário impede ao gestor que se dê informações sobre projetos específicos antes destes serem contratados, e que por isso seriam fornecidas estatísticas (Ret COFA, 3ª reunião, maio/2009).

No ano seguinte, tem-se proeminência nas discussões do COFA uma preocupação recorrente em entender e divulgar os motivos pelos quais os projetos tem sido negados e em ampliar o acesso ao público beneficiário. O Relatório do Fundo informa que até dezembro de 2010, dos 175 pedidos recebidos, 103 foram negados (dos demais 72, 13 foram aprovados e o restante seguia em avaliação). Quanto ao público beneficiário, é preciso ter mente que, desde a primeira versão do documento de diretrizes, consta como critério de priorização, e depois critério orientador, a seguinte redação para o público alvo dos recursos do Fundo: “Projetos envolvendo benefícios diretos a comunidades tradicionais, assentamentos e agricultores familiares”.

Na sessão 2.4 deste capítulo, abordarei com mais detalhes o conjunto de projetos indígenas do Fundo Amazônia, mas cabe aqui fazer uma breve descrição do início da formação da carteira geral do Fundo, para entender o lastro das questões assinaladas no COFA.

Os cinco primeiros projetos aprovados pelo BNDES, ainda em 2009, formam um conjunto muito diverso: dois se relacionam ao cadastramento ambiental de imóveis rurais nos estados do Pará e Mato Grosso, um à ampliação do programa de compensação às comunidades residentes de Unidades de Conservação do estado do Amazonas pelos serviços ambientais de manutenção das florestas (Programa Bolsa Floresta), um à criação e consolidação de Unidades de Conservação na Amazônia e um, o de menor valor entre eles, para recuperação de áreas degradadas e fortalecimento da agricultura familiar, por meio de técnicas agroflorestais, no extremo norte do Mato Grosso.

Em 2010, mais oito projetos são aprovados, sendo três em favor de estados (Acre, Amazonas e Pará), dois em favor de municípios (Alta Floresta/MT e Marcelândia/MT), um para implantar o Museu da Amazônia na cidade de Manaus/AM e dois não-governamentais –

um relacionado à pesquisa e capacitação em manejo florestal e outro de apoio ao trabalho de pesquisa e cartografia social com comunidades tradicionais.

É diante desta carteira, a qual começa a evidenciar um perfil, que o COFA dedica-se a discutir estratégias para ampliar o apoio do Fundo Amazônia ao seu público alvo. Ao longo das reuniões, percebe-se que esta missão foi-se traduzindo em ampliar o apoio a “pequenos projetos”, que seria a forma de acesso desse público, e que podemos entender aqui como em continuidade ao *modus operandi* do PDA e PDPI, abordados nas sessões anteriores. Consta no Relatório Anual do Fundo, referente a 2009, que “é desafio de um trabalho já em curso implementar formas de atuação que alcancem maior número de projetos de pequeno porte e beneficiem diretamente as pessoas que vivem na floresta e dela tiram o seu sustento, em especial as comunidades tradicionais e os povos indígenas”.

Com este fim, o COFA cria em sua 8ª reunião, em junho de 2010, uma Comissão para Detalhamento e Estruturação de Projetos. É no âmbito desta Comissão que se chega à interpretação geral de que o conceito de pequenos projetos abrange “qualquer ação estudada via seleção e de qualquer modalidade que seja em benefício do público alvo prioritário estabelecido pelo COFA”. Como um dos desdobramentos, esta Comissão propôs ao COFA, com êxito, a inclusão no documento de diretrizes um item que versa sobre as modalidades de aplicação dos recursos, passando a permitir a realização de aplicações indiretas dos recursos do Fundo Amazônia, em que a seleção e o repasse financeiro a pequenos projetos seria viabilizado por meio de uma instituição intermediária.

Dos registros da 9ª reunião do COFA, de agosto de 2010, é relevante destacar as seguintes colocações. A representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) “alegou que a Comissão não avançou nas discussões por falta de sensibilidade do BNDES em tratar dos assuntos que envolvem os pequenos projetos, como fazem o MMA e MDA, dada a falta de flexibilização de seus procedimentos”. A colocação seguinte, da representante do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS), pondera que “a grande questão a ser decidida em relação aos pequenos projetos é se há possibilidade de flexibilizar procedimentos e regras contratuais para atender a organizações pequenas; porque se não houver, discute-se os mecanismos de intermediação”. Então, em seguida, a representante do BNDES declarou que “algumas regras não são flexíveis. O BNDES se submete a diversas normas das quais não pode se afastar sob pena de ser considerado, inclusive, um mau gestor”.

O BNDES mantém o tom nos Relatórios anuais referente aos anos de 2009 e 2010, como se nota nesses trechos, “é importante destacar que a aplicação de recursos do Fundo também difere da prestação de serviços ou da transferência de recursos executada por mecanismos simplificados de repasses” e “a natureza dos recursos não reembolsáveis dos projetos apoiados não significa aplicação a fundo perdido nem afasta a necessidade da clara demonstração dos resultados esperados e sua relevância”.

A assunção dos ritos e normas comuns ao geral de operações negociadas com o BNDES frustrou uma expectativa das organizações da sociedade civil de que os “procedimentos do Fundo fossem ‘sui generis’”, como outras iniciativas anteriores tidas como referência, entre elas o PDA. (Ret 10ª reunião COFA, novembro de 2010).

Sobre os motivos para negação das propostas, o BNDES não disponibiliza maiores informações, nem ao COFA nem nos relatórios anuais, sob o argumento de proteção aos proponentes. Tem-se apenas o esclarecimento genérico de que são negados, em geral, por falta de requisitos de elegibilidade do Fundo Amazônia ou informações e/ou documentos pelo postulante.

Conforme apresentado na tabela 2, em 2009, para cada projeto aprovado, sete foram negados e, em 2010, essa taxa sobe ligeiramente para oito projetos negados a cada um que foi aprovado. A taxa de rejeição, calculada desta forma, caiu acentuadamente em 2011, sendo quatro projetos negados para cada aprovado, depois se estabeleceu em três negados para cada aprovado por três anos, até chegar a dois projetos negados a cada aprovado em 2015. Por outro ângulo, se considerarmos o acumulado de apresentação de projetos até 2015³⁶, enquanto 16% dos projetos apresentados alcançaram a aprovação, 60% foram negados, e o restante encontrava-se em alguma fase no trâmite de avaliação.

ANO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Projetos aprovados	5	8	10	14	14	21	11	8
Projetos negados	37	66	39	43	44	59	24	10
taxa de rejeição	7	8	4	3	3	3	2	1

Tabela 2: Projetos aprovados x projetos negados no período de 2009-2016, Fundo Amazônia.

Voltando ao relato do perfil dos projetos aprovados, em 2011, dos dez projetos aprovados, cinco foram em favor de municípios para fortalecimento da gestão ambiental municipal (Anapu, Jacundá e Cumaru do Norte³⁷ no estado do Pará, e Carlinda e Porto dos

³⁶ A informação disponível à respeito da quantidade total de projetos apresentados tem como referência agosto de 2015 e não dezembro de 2015. Não obstante, optou-se por utilizar esta referência, acreditando que não se dará nenhuma distorção relevante para o relato que se quer fazer.

³⁷ O projeto contratado com o município de Cumaru do Norte foi cancelado posteriormente, em 2012.

Gaúchos no Mato Grosso). Os demais foram para apoio: aos Bombeiros Florestais de Mato Grosso, ao desenvolvimento de pesquisa-ação da Universidade Federal do Pará, à constituição do Fundo Kayapó (o primeiro projeto notadamente em benefício de povos indígenas que será abordado em sessões seguintes nesta dissertação), à produção sustentável e pagamento pelos serviços ambientais de famílias em assentamentos federais no oeste do Pará, e, por fim, à realização de chamadas públicas para apoiar projetos socioambientais de pequeno valor (Fundo Dema).

A primeira reunião do COFA de 2011 ocorreu em outubro, onze meses após a anterior, e traz algumas sinalizações importantes sobre as estratégias que serão assumidas para condução da formação da carteira de projetos do Fundo. Sob o entendimento de que o Fundo havia alcançado um novo momento em sua operação, superado um período de experimentação, fala-se na necessidade de dar um “salto na escala de atuação”, de priorizar temas e de identificar projetos estruturantes³⁸, como forma de não se pulverizar os esforços.

Ainda na mesma reunião, como resultado do trabalho da Comissão que discutia o acesso do público beneficiário do Fundo – ou nos termos alinhados posteriormente, o apoio a pequenos projetos – foi apresentada e aprovada nesta reunião a realização da Chamada Pública de Projetos Produtivos Sustentáveis. Ficou decidido que os projetos a serem selecionados seriam aglutinadores, ou seja, empreendimentos gerenciados por uma entidade e composto por subprojetos de outras entidades, orientados para o desenvolvimento de cadeias de valor relacionadas às seguintes categorias: manejo florestal madeireiro e não madeireiro; aquicultura e arranjos de pesca; e sistemas agroecológicos e agroflorestais. O valor financiável de cada proposta foi limitado, no mínimo, a R\$ 2.000.000,00 e, no máximo, a R\$ 10.000.000,00, sendo que cada subprojeto poderia alcançar, no máximo, R\$ 500.000,00.

O que se lê, portanto, é um caminho de operação do Fundo Amazônia visando grandes projetos e construção de parcerias para atuação como intermediação, “já que o Banco não tem condições de aprovar um elevado número de operações diretas de baixo valor unitário” (Diretor do BNDES, Ret 11º COFA).

Cabe ainda, por ora, somente, mencionar, que também nesta reunião foi aventada a ideia de se formar um novo grupo de trabalho, desta vez para discutir especificamente como

³⁸ Posteriormente, a definição de projetos estruturantes que se fez constar nos documentos oficiais do Fundo Amazônia é “aquele que atenda cumulativamente aos critérios a seguir: a. contribua para a implementação de uma política pública; b. seja resolutivo em relação à situação problema e c. tenha escala no território (sempre que o projeto desenvolva as suas ações no território)”.

viabilizar o acesso das comunidades indígenas aos recursos do Fundo Amazônia, proposta que foi aprovada na reunião seguinte do COFA, em dezembro de 2011.

O lançamento da mencionada Chamada Pública de Projetos Produtivos Sustentáveis ocorreu em 2012, tendo recebido 97 propostas até a data limite estabelecida (julho/2012). Foi realizada uma primeira fase de análise de conformidade das propostas com os requisitos previstos no edital, que resultou na classificação de 38 delas, cujo conteúdo técnico foi submetido à análise da Comissão de Seleção e Classificação de Projetos, composta por representantes do: Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério de Pesca e Aquicultura, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, Serviço Florestal Brasileiro, Bancada da sociedade civil do Comitê Orientador do Fundo Amazônia, Bancada dos governos estaduais do Comitê Orientador do Fundo Amazônia, Fórum de secretários estaduais de Meio Ambiente da Amazônia Legal e BNDES. Com o aumento, aprovado pelo COFA, da dotação destinada à Chamada para R\$ 100 milhões, foram classificados os 18 projetos que obtiveram avaliação superior à nota mínima de corte. Tais projetos, então, seguiram para o trâmite regular de análise do BNDES.

Destaca-se, portanto, que todo o ciclo da chamada é uma etapa adicional ao trâmite dos projetos submetidos ao Fundo e não elimina nenhum rito ou exigência ordinários. Então, em dezembro de 2013, foi aprovado pela Diretoria do BNDES o primeiro projeto selecionado no âmbito da Chamada. Ao fim – o último projeto foi aprovado em agosto de 2015 –, dos 18 projetos classificados, 13 foram contratados junto ao BNDES.

A partir da aprovação destes projetos, passam a figurar na Carteira, de forma mais vigorosa, os projetos identificados como em benefício direto ao público alvo do Fundo Amazônia. Também, começa-se a reportar não somente a quantidade de projetos apoiados diretamente pelo Fundo Amazônia, mas também a quantidade de subprojetos apoiados por esses projetos aglutinadores.

Então, como mencionado anteriormente, no ano de 2013, o COFA passou a estabelecer focos bianuais para aplicação dos recursos do Fundo Amazônia. Cabe destacar, que no que se refere às modalidades de acesso, o “balcão” do Fundo ficou restrito ao apoio à continuidade de projetos anteriormente apoiados (essa possibilidade foi excluída nos focos do biênio 2015-2016), a projetos “estruturantes” ou a projetos selecionados por meio de chamadas públicas, promovidas pelo Fundo Amazônia ou por intermédio de instituições parceiras.

É interessante notar, como registrado no Relatório Anual de 2016, que se atribuiu, principalmente, às mudanças das diretrizes e critérios de aplicação dos recursos do Fundo, que estabeleceram novos focos bianuais de atuação e as referidas modalidades de apoio, a queda significativa, a partir de 2014, no volume de pedidos de colaboração financeira negados (ver tabela 2). Em outras palavras, o COFA tornou o acesso aos recursos do Fundo mais restrito, fechando o seu “balcão” a determinados tipos de projetos, que, portanto, deixaram de ser apresentados. Por exemplo, retirou-se a possibilidade a apoio a projetos submetidos por órgãos municipais, um proponente relevante nos estágios iniciais do Fundo – “o apoio à estruturação dos órgãos municipais de meio ambiente será feito exclusivamente através de operações com os estados, que terão a responsabilidade de aglutinar essas demandas”³⁹.

Feita tal apresentação sobre a operacionalização do Fundo Amazônia e seu conjunto inicial de projetos apoiados, bem como das estratégias e orientações que foram sendo tomadas, sigamos para análise mais precisa sobre o que diz respeito aos projetos indígenas.

2.4 Formação e composição do conjunto de projetos de apoio indígena do Fundo Amazônia

O Fundo Amazônia, desde a primeira deliberação do COFA (em 2009) acerca das diretrizes e critérios para aplicação de seus recursos, tem como critério orientador, no que diz respeito ao seu público alvo, apoiar projetos envolvendo benefícios diretos a comunidades tradicionais (aqui, naturalmente, incluídos os povos indígenas), assentamentos e agricultores familiares. Adicionalmente, no que diz respeito à priorização temática, tem-se o seguinte item como critério orientador temático, dentro do conjunto de ações para valorizar a floresta em pé (conservação e uso sustentável): “Consolidação de áreas protegidas, em especial as Unidades de Conservação de Usos Sustentável e Terras Indígenas”.

Não obstante, até dezembro de 2010, dos 13 projetos aprovados, em somente três deles pôde inferir-se algum benefício direto a comunidades indígenas, ainda que como uma parcela de seu escopo global de atividades. No primeiro deles, denominado “Sementes do Portal”, e que visa à recuperação de áreas degradadas e fortalecimento da agricultura familiar, por meio de técnicas agroflorestais, no extremo norte do Mato Grosso, uma comunidade indígena Terena é beneficiada dentre um grupo maior de comunidades rurais envolvidas. Cerca de 75

³⁹ Ret 13ª reunião COFA, março de 2013.

indígenas participaram de capacitações para desenvolver a atividade produtiva de coleta de sementes, que por sua vez foram adquiridas no âmbito do projeto para utilização nos sistemas agroflorestais. Outro projeto aprovado neste período, em articulação com a Universidade do Estado do Amazonas, tem como escopo o apoio à rede de pesquisa e a condução do mapeamento social de comunidades tradicionais na Amazônia. Dos 30 trabalhos que foram concluídos e editados em formas de fascículos com o apoio do Fundo Amazônia, sete foram feitos em comunidades indígenas, com a participação de seus membros. O terceiro projeto que faço referência, este com um valor mais substantivo, é do estado do Acre, que tem como objetivo geral apoiar a política de valorização do seu ativo ambiental e florestal. Cerca de 4% do valor total do projeto, o que equivale a quantia de R\$ 2 milhões, destinou-se ao apoio à elaboração de planos de gestão territorial, construção de postos de vigilância, formação de equipes e marcação física dos limites de 15 terras indígenas.

Como abordado anteriormente, o período inicial do Fundo Amazônia foi marcado pela discussão de como contornar a ausência ou a pouca quantidade de projetos que estavam sendo aprovados em benefício direto do público alvo prioritário para seus recursos (comunidades tradicionais, assentamentos e agricultores familiares). Paulatinamente, este debate foi-se traduzindo em definir estratégias para ampliar o apoio a “pequenos projetos”, que seria a forma de acesso desse público. Como um dos desdobramentos, passou-se a permitir a realização de aplicações indiretas dos recursos do Fundo Amazônia, em que a seleção e o repasse financeiro a pequenos projetos seria viabilizado por meio de uma instituição intermediária.

Dessa forma, o primeiro projeto notadamente em benefício de povos indígenas seguiu este modelo. Aprovado em 2011, e ainda em operação, teve como objetivo constituir um mecanismo operacional e financeiro denominado “Fundo Kayapó” que, valendo-se dos rendimentos da aplicação financeira deste fundo, apoia financeiramente subprojetos a serem apresentados e executados por organizações indígenas Kayapó. Este projeto figurou, nos cinco primeiros anos de operação do Fundo Amazônia, como o único projeto essencialmente de apoio aos povos indígenas.

O projeto foi concebido pela ONG Conservation International do Brasil (CI), que já tinha histórico de trabalho com os Kayapó e que também se comprometeu a ser doadora ao Fundo Kayapó. A entidade gestora do Fundo, responsável formal pelo projeto e contratante perante o BNDES, é a ONG Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio). As possíveis executoras de subprojetos seriam as organizações indígenas Kayapó, que atendessem uma

série de critérios de elegibilidade, como por exemplo, ter órgão social deliberativo composto exclusivamente por indígenas Kayapó e possuir mais de dois anos de experiência comprovada no desenvolvimento de projetos.

O valor total do apoio contratado com o BNDES foi de R\$ 16.900.000,00, e o primeiro desembolso para o projeto ocorreu em abril de 2012, no valor de R\$ 7.196.000,00. É importante notar, que nem a aprovação em 2011, e nem o primeiro desembolso em 2012, indica o aporte por si de recursos às comunidades abrangidas. O primeiro ciclo de apresentação e seleção de subprojetos das organizações Kayapó, ocorreu somente em 2013.

Com o Fundo Kayapó em devida operação, define-se, anualmente, um montante a ser disponibilizado para os subprojetos, com base nos rendimentos da aplicação financeira. Esse valor, para o lançamento da primeira chamada de projetos, em 2013, foi de R\$ 660 mil (o equivalente a cerca de 4% do valor total contratado). As organizações Kayapó, sendo informadas do montante disponível, dedicam-se ao envio de projetos.

Para seleção dos subprojetos que receberão recursos, percorre-se três etapas: (i) análise e seleção por uma comissão técnica formada por um representante da CI, um da Funai, um de uma ONG ambientalista convidada e mais dois pesquisadores acadêmicos ligados ao tema; (ii) submete-se a escolha à anuência formal da Funai, e por fim, (iii) a comissão de doadores, composta por representante do BNDES e da CI, faz a apreciação e aprovação final.

Após o rito da primeira chamada, foram selecionados dois projetos, destinando-se R\$ 434 mil, em favor de duas organizações kayapó. Os projetos foram executados e finalizados em 2014. Com dotação mais volumosa, a segunda chamada foi lançada em 2014 e apoiou três projetos com o valor de R\$ 1,763 mil, e a terceira, lançada em 2016, mais três projetos, com o total de cerca de R\$ 3 milhões. Tem-se, portanto, um quadro de oito subprojetos, que obtiveram repasses no valor de R\$ 5,2 milhões, distribuídos ao longo de seis anos (2013-2018), em favor de três organizações indígenas: Associação Floresta Protegida (três projetos), Instituto Raoni (três projetos) e Instituto Kabu (dois projetos). Voltaremos a abordar o projeto “Fundo Kayapó” no capítulo 4.

Ainda que a fase inicial deste projeto tenha sido dedicada à estruturação do mecanismo financeiro, observa-se que o Relatório do Fundo Amazônia de 2011, o qual passa a contar com uma sessão de monitoramento de resultados, indica o número de indígenas beneficiados/a serem beneficiados pelo Fundo Amazônia como sendo 7000, em referência ao total de habitantes das cinco terras indígenas Kayapó contempladas.

De alguns outros projetos aprovados no período pode-se inferir certo benefício direto a comunidades indígenas, mas como uma parcela, em geral bem marginal, de seu escopo global de atividades. Por exemplo, o projeto contratado com a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), que veio de encontro ao modelo que estava sendo proposto de atendimento a pequenos projetos. Aprovado em março de 2011, teve como objetivo a realização de chamadas públicas para apoiar projetos socioambientais de pequeno valor, em benefício de comunidades tradicionais no estado do Pará. As comunidades indígenas estavam abrangidas como potenciais proponentes desses pequenos projetos (até R\$ 30 mil por projeto), tendo sido, inclusive, estabelecido que duas das chamadas seriam exclusivas a este público, ainda que com menor valor unitário (até R\$ 22 mil por projeto). Das divulgações posteriores dos resultados do projeto, temos que foram realizadas sete chamadas públicas, sendo três de abrangência mais geral, três no Fundo Quilombola do Pará e uma no Fundo Indígena do Xingu. Esta última foi lançada em junho de 2013, e, em abril de 2014, reuniu-se o comitê gestor deste fundo, que conta com a participação de representantes de 11 etnias habitantes da região, resultando na seleção de quatro subprojetos. A não realização de uma segunda chamada do Fundo Indígena foi justificada em razão “do envolvimento de algumas aldeias nos projetos compensatórios relativos à construção da Hidrelétrica de Belo Monte”. Assim, deste projeto com a Fase, temos que dos 124 subprojetos selecionados e apoiados, e os cerca de R\$ 3,5 milhões equivalentes, R\$ 88 mil se concretizaram em favor de associações indígenas por meio da chamada exclusiva, e outros R\$ 198 mil a ela foram destinadas por meio das chamadas gerais.

Vale notar que este, assim como os demais 22 projetos aprovados até 2011, não somaram público indígena ao indicador “número de indígenas beneficiados/a serem beneficiados pelo Fundo Amazônia” evidenciando o caráter marginal, e, portanto, não monitorado, do benefício a indígenas nessas iniciativas que envolvem apenas parcialmente comunidades indígenas.

O que se observa é que o que estava, até então, sendo apoiado pelo Fundo Amazônia em favor de comunidades indígenas, tinha ainda um caráter disperso, pontual, de abrangência territorial limitada e baixo volume de recursos empregados. Ainda não se podia falar em carteira indígena do Fundo Amazônia.

Entende-se, assim, o contexto, para que nas 11ª e 12ª reuniões do COFA, ao fim de 2011, tenha sido proposto um grupo de trabalho que pensasse como viabilizar o acesso das comunidades indígenas aos recursos do Fundo Amazônia. Em 2012, dois novos projetos, que

se assemelham ao Fundo Dema, executado pela Fase, anteriormente abordado, são aprovados. Ambos também são tidos como projetos que envolvem benefícios diretos ao público-alvo do Fundo. Entretanto, como também não são projetos, especificamente, de apoio indígena, o Relatório do Fundo Amazônia de 2012 continua mostrando o indicador de 7.000 indígenas beneficiados/ a serem beneficiados (Fundo Kayapó). Temos, portanto, nesse momento, uma carteira de 37 projetos, que não demonstra nenhum tipo de primazia do apoio a comunidades indígenas na aplicação dos recursos do Fundo Amazônia. O próprio Fundo Kayapó, além de sua abrangência restrita, ainda não tinha iniciado a fase de repasses às comunidades.

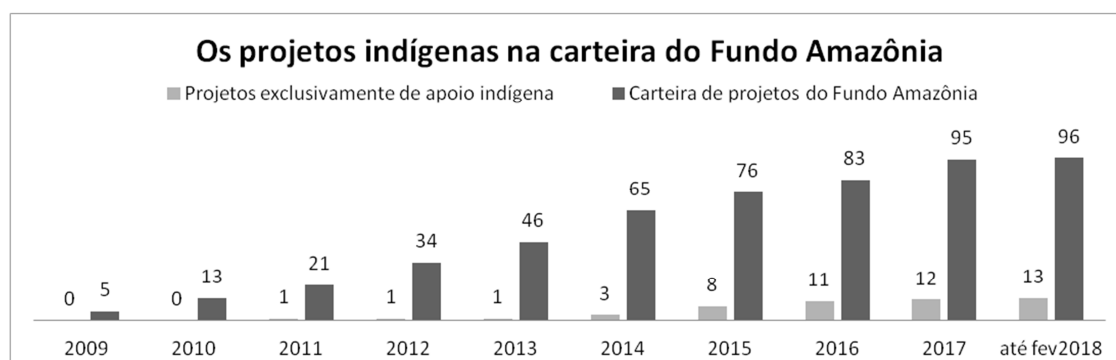


Gráfico 1: Quantidade de projetos indígenas no conjunto de projetos aprovados pelo Fundo Amazônia, 2009-fev2018.⁴⁰

Como vemos no gráfico 1, até 2014, a distribuição da carteira de projetos apoiados não demonstra, de fato, a proeminência que o apoio a comunidades indígenas cumpre na concepção do Fundo Amazônia. A representatividade deste apoio no conjunto geral do Fundo estava na média de 4%, bem distante dos atuais 14% de sua carteira. Apesar de o gráfico mostrar a transformação deste cenário na virada de 2014 para 2015, os trabalhos decisivos para a evolução do apoio do Fundo Amazônia aos povos indígenas, iniciaram-se já no final de 2011. Em dezembro daquele ano, o COFA deliberou sobre a formação de um grupo de trabalho para discutir especificamente como viabilizar o acesso das comunidades indígenas aos recursos do Fundo Amazônia.

O mencionado grupo de trabalho do COFA sobre apoio indígena foi sugerido pelos representantes da FBOMS e COIAB e formou-se com a participação de, além destes, representantes do Ministério do Meio Ambiente, Funai e BNDES. Teve como propósito declarado “refletir e debater sobre as alternativas e modelos de atuação que melhor contemplem os povos indígenas e suas organizações”.

⁴⁰ Projetos que por ventura tenham sido cancelados em algum momento após a sua aprovação foram expurgados para efeitos da elaboração deste gráfico, permanecendo em tela somente aqueles válidos.

Em 2012, o grupo se reuniu quatro vezes, o que foi relatado na reunião do COFA em março de 2013. Da ata, temos que, na ocasião, “os trabalhos ainda estavam em andamento e que alguns consensos já estavam surgindo. Dentre os consensos ressaltou o financiamento a PNGATI, a necessidade de capacitação dos integrantes das organizações indígenas e a definição de um mecanismo para isso, bem como a importância de se criar uma instituição que possa se responsabilizar pela execução financeira de projetos indígenas. Ademais, salientou a possibilidade de se fazer uma chamada pública nos moldes da que foi feita para atividades produtivas sustentáveis”.

Para melhor compreensão, há de se rememorar duas questões relevantes que se delineavam no momento. A primeira, a recente aprovação do decreto de criação da PNGATI, em junho de 2012. E a segunda, de que se consolidava a estratégia de apoiar o público-alvo do Fundo Amazônia por intermédio de instituições parceiras, que desempenham o papel de aglutinadoras de projetos, ou por realização de editais de seleção. Estamos vendo, portanto, uma aproximação com esse modelo de acesso mediado, que não é acidental, mas pelo contrário, pensado e conduzido dessa forma.

Adicionalmente, cabe registrar que se deu nesta reunião do COFA, de março de 2013, a delimitação de focos para o apoio do Fundo Amazônia. Com isso, passam a constar duas particularizações no que tange as possibilidades de apoio indígena: (i) no eixo de monitoramento e controle, passou a figurar o “apoio ao monitoramento do desmatamento, degradação florestal e das queimadas no Bioma Amazônia, prioritariamente em terras indígenas localizadas em áreas de alta pressão de desmatamento”, e (ii) o “apoio à elaboração e implementação dos planos de gestão territorial e ambiental de terras indígenas, alinhados com a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI”, dentro de uma categoria nomeada como “Terras indígenas” no eixo de ordenamento fundiário e territorial.⁴¹

Então, na reunião seguinte do COFA, em dezembro de 2013, como resultado do grupo de trabalho, é apresentada uma proposta preliminar para lançamento de uma chamada pública pelo Fundo Amazônia para seleção e apoio a projetos de elaboração e implementação de Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PGTAs). Conforme ata, quem apresentou a proposta foi uma profissional da Funai, que disse terem sido colhidos subsídios

⁴¹ Para o biênio 2015/2016, foi retirada a prioridade das terras indígenas para o apoio ao monitoramento do desmatamento, degradação florestal e das queimadas, deixando esta atividade com central ao conjunto de todo tipo de território do bioma. A redação dos demais itens mantiveram-se. Outras alterações foram verificadas na reunião do COFA de maio/2017, para vigência no biênio 2017-2018, mas que não cabem ser detalhadas por ora.

junto às comunidades indígenas, e sugeriu uma posterior validação em fóruns com participação expressiva de lideranças indígenas – Comitê Gestor da PNGATI e a Comissão Nacional de Política Indigenista.

Não constam destaques no que se refere à temática da chamada, e de fato, a elaboração e implementação de PGTA's passou a constar como foco para apoio do Fundo Amazônia, a partir das alterações de diretrizes aprovadas em março de 2013. Adicionalmente, foi decidido a destinação prioritária de recursos para implementação dos PGTA's (com dotação mínima de 70% do valor total solicitado, por projeto) vis-à-vis à elaboração, o que seria “resposta a uma reivindicação histórica das populações indígenas no sentido de haver recursos para apoiar a implementação de ações concretas em suas terras”.

No entanto, tendo que, inicialmente, a finalidade do grupo era estudar alternativas de acesso das comunidades indígenas aos recursos do Fundo Amazônia, houve discussões tendo como perspectiva a qualificação deste acesso. A representante da Funai informou que, de fato, existe grande demanda dos povos indígenas de serem beneficiários dos recursos do Fundo. O representante da Coiab sugeriu adaptações no formato proposto, de forma a evitar “o risco de não haver a participação mais ampla dos povos indígenas”. Propôs que as entidades selecionadas e tomadoras dos recursos junto ao BNDES fizessem pequenas chamadas para as organizações indígenas e para as associações locais. O representante da FBOMS reforçou tal recomendação, alertando que o número de organizações capazes de apresentar propostas no modelo proposto era bem limitado.

Na reunião seguinte do COFA, em abril de 2014, ocasião em que as condições definitivas da chamada pública foram apresentadas e aprovadas, percebe-se que tal recomendação não foi incorporada e que, constaria em edital, a vedação da possibilidade de repasse de recursos para organizações locais. A representante da FBOMS pontuou que “o ideal teria sido a chamada pública apoiar preponderantemente as organizações indígenas, dando a estas a oportunidade de gerir os recursos elas mesmas, já que a gestão dos projetos e dos recursos financeiros é um passo importante no processo de seu fortalecimento institucional. Não obstante, enfatizou considerar a chamada pública um avanço”.

Logo em maio de 2014, a Chamada Pública de projetos voltados ao apoio de Planos de Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas foi lançada. Conforme edital, as propostas e atividades passíveis de apoio deveriam ter por finalidade a promoção de benefícios diretos aos povos indígenas situados em Terras Indígenas localizadas, total ou parcialmente, no bioma Amazônia, e contribuir para a gestão ambiental e promoção do

etnodesenvolvimento. Deviam, também, contemplar ações de capacitação e formação indígena, bem como de fortalecimento das organizações indígenas locais e das entidades proponentes dos projetos.

Os projetos puderam ser apresentados por associações civis ou fundações de direito privado legalmente constituídas há, pelo menos, dois anos, e devidamente inscritas no registro competente, e que comprovassem abrangente e relevante experiência de trabalho em projetos com comunidades tradicionais da Amazônia.

Tendo em mente a atuação de instituições intermediárias, não indígenas, constou a obrigação de que os proponentes evidenciassem a realização de processo participativo de discussão coletiva com os indígenas para elaboração da proposta e demonstração do benefício coletivo da mesma, e encaminhassem documento de anuência formal dos povos indígenas abrangidos pelo projeto, diretamente ou por meio de suas instituições representativas.

Estabeleceu-se que as propostas deveriam apresentar orçamento com o valor mínimo de R\$ 4 milhões e máximo de R\$ 12 milhões, sendo que o proponente deveria apresentar contrapartida (financeira ou não financeira) equivalente, no mínimo, a 3% do valor solicitado ao Fundo Amazônia. Sobre a duração dos projetos, estipulou-se o prazo de execução máximo de até 42 meses.

Ao final do período de inscrição, foi recebido um total de 20 propostas, que foram submetidas a uma primeira fase de habilitação documental e avaliação cadastral preliminar. Nesta etapa, realizada pelo BNDES, verificou-se a correta entrega dos documentos necessários para inscrição e levantaram-se eventuais apontamentos cadastrais em nome do proponente e de seus administradores, para avaliação do BNDES sobre a viabilidade da concessão do apoio financeiro não reembolsável. Sete propostas não foram acolhidas.

Os 13 projetos habilitados passaram, então, para uma comissão de avaliação e seleção dos projetos, composta por representantes da Coiab, Funai, MMA e BNDES. A bancada dos estados no COFA chegou a pedir representação na aludida comissão, mas não levou a cabo a indicação. Os integrantes da comissão avaliaram e pontuaram as propostas com base nos critérios e pesos pré-definidos, eliminando quatro projetos que não alcançaram a nota mínima também pré-estabelecida em edital. Os nove projetos classificados seguiram, então, o fluxo regular de análise e contratação do BNDES. A aprovação dos nove projetos classificados na chamada se deu da seguinte forma: três foram aprovados pelo Banco em 2015, três em 2016, um em 2017 e um em 2018; e um projeto não foi aprovado.

Ressalta-se que do total dos oito projetos aprovados apenas um é de responsabilidade de uma organização indígena. Este resultado, concentrado em organizações não indígenas, não é uma surpresa, no entanto. Como vimos, os debates no COFA, prévios ao lançamento da Chamada, demonstram a suposição de que, considerando o edital formulado, poucas organizações estariam aptas a apresentar projetos e que muitas, em particular as organizações indígenas, esbarrariam em problemas de capacidade em relação aos moldes propostos.

Paralelamente, estavam sob análise do BNDES outros projetos também voltados ao apoio indígena, que haviam sido protocolados antes do lançamento da chamada. Destes, dois projetos foram aprovados em 2014 e dois em 2015. Assim, somando-se com o projeto Fundo Kayapó mencionado anteriormente, constituiu-se uma carteira de 13 projetos especificamente de apoio indígena pelo Fundo Amazônia. A tabela 03 apresenta as informações básicas dos projetos que a compõem.

Registra-se que, é com a emergência deste conjunto de projetos, que o relato do apoio indígena virou pauta rotineira nas reuniões do COFA, e aos relatórios anuais foram introduzidos novos elementos, como um mapa com a indicação das terras indígenas que são beneficiadas com algum apoio do Fundo Amazônia, além do indicador de monitoramento do número de indivíduos de etnia indígena diretamente beneficiados pelo apoio do Fundo Amazônia.

Nome do Projeto	Executor	Data da aprovação	Valor da colaboração financeira (R\$)	duração (meses) ¹	Estados	Nº de TIs
Fundo Kayapó de Conservação em Terras Indígenas	Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio)	21.6.2011	16.900.000,00	72	MT e PA	6
Fortalecimento da Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas na Amazônia	The Nature Conservancy do Brasil (TNC Brasil)	16.09.2014	15.750.406,00	48	AP e PA	6
Proteção etnoambiental de povos indígenas isolados e de recente contato na Amazônia	Centro de Trabalho Indigenista (CTI)	28.10.2014	19.043.330,00	36	MA, AM, RO, RR, PA, MT e	28
Alto Juruá	Associação Ashaninka do Rio Amônia Apiwtxa	24.2.2015	6.597.581,00	36	AC	2
Cadeias de Valor	Comissão Pró-Índio do Acre (CPI/AC)	11.8.2015	3.106.064,00	30	AC	4
Bem Viver Sustentável	Instituto de Pesquisa e Formação Indígena (Iepé)	11.08.2015	11.858.793,87	42	AP e PA	3
Projeto Amazônia Indígena Sustentável	Associação de Defesa Etnoambiental Kanindé	4.12.2015	8.188.872,44	42	MT e RO	4
IREHI – Cuidando dos Territórios	Operação Amazônia Nativa (Opan)	18.12.2015	8.160.140,00	42	MT	4
Gestão e governança de terras indígenas nas bacias do Rio Negro e Xingu	Instituto Socioambiental (ISA)	27.06.2016	11.712.000,00	42	AM, RR e MT	9
Consolidando a Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas	Centro de Trabalho Indigenista (CTI)	28.9.2016	11.934.540,00	36	AM, MA e PA	5
Gestão territorial indígena no Sul do Amazonas	Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB)	01.11.2016	11.448.505,00	42	AM	8
Território, cultura e autonomia Kayapó	Associação Floresta Protegida (AFP)	04.12.2017	9.089.870,67	36	PA	2
Experiências Indígenas de Gestão Territorial e Ambiental no Acre	Comissão Pró-Índio do Acre (CPI/AC)	26.2.2018	5.823.061,00	42	AC	8
TOTAL			139.613.163,98			2

¹ A duração dos projetos pode ser estendida, caso aprovado pelo BNDES.

² A quantidade total de Terras Indígenas apoiadas pelos projetos é 83, pois seis delas são contempladas por mais de um projeto.

Tabela 3: Projetos de apoio aos povos indígenas apoiados pelo Fundo Amazônia.

Olhemos agora aos executores desses projetos. Como falado, as propostas de projetos ao Fundo Amazônia podem ser apresentadas por órgãos públicos, instituições de pesquisa, Organizações Não Governamentais, cooperativas, empresas e outras instituições de direito privado. Todavia, todos os 13 projetos da carteira indígena atual foram apresentados e são executados por organizações não governamentais sem fins lucrativos. Dentre este conjunto, entretanto, existem diversas caracterizações. Há de se ter em mente o pretenso efeito unificador que o termo ONG enseja, agrupando de forma homogênea um rol de atores com perspectivas bem distintas. Assim sendo, vamos olhar, detidamente, a estes executores.

Como observamos na tabela 03, temos 13 projetos em execução por 11 organizações diferentes, posto que duas delas possuem dois projetos aprovados: Centro de Trabalho Indigenista (CTI) e Comissão Pró-Índio do Acre (CPI/AC). Consultando o site do Fundo Amazônia, observamos, ainda, que outras quatro instituições neste quadro, possuem outros projetos apoiados pelo Fundo, que foram, inclusive, aprovados em momento anterior a estes de apoio indígena; são elas: Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio), The Nature Conservancy do Brasil (TNC Brasil), Operação Amazônia Nativa (Opan) e Instituto Socioambiental (ISA).

Analisando o conjunto dessas instituições, é possível propor uma categorização destas organizações, a partir das características gerais de sua trajetória. Quatro delas podem ser vistas como parte do núcleo originário do indigenismo não-governamental brasileiro: Opan, CTI, CPI/AC e ISA. Estas organizações fazem parte de uma geração de organizações surgidas na década de 1970⁴², marcada pela luta pela democratização. As primeiras ONGs indigenistas são criadas por antropólogos, muitos mantendo os vínculos com a universidade, na lógica do modelo caracterizado pela combinação entre militância e academia. Atuavam principalmente na produção de informações sobre os grupos indígenas, usando tais informações para instrumentalizar a disputa política e o reconhecimento de direitos, e já na década de 80, dão início a um trabalho mais direto com as comunidades indígenas em si, tendo destaque, a assessoria e promoção de iniciativas concretas para demarcação dos territórios indígenas (Athias, 2002).

Outra categoria que podemos formular para pensar três outras organizações – TNC Brasil, Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB) e o Funbio – é reflexo do imbricamento da pauta indígena com a ambiental que viemos abordando. Apesar de bem distintas entre si, elas têm em comum a atuação guiada pela conservação do meio ambiente. A primeira é uma instituição internacional, originária dos EUA, uma das maiores ONGs do mundo, atuante em 72 países e que se instalou no Brasil em 1990; a segunda tem como cerne de atuação as iniciativas de formação e capacitação de pessoas e organizações; e a terceira foi criada sob a ideia de articular e gerenciar projetos, conectando fontes de recursos e organizações na ponta. Vale, portanto, ressaltar que o Funbio, do conjunto de organizações aqui abordadas, é bem característica de uma concepção de ONG pujante na década de 1990, que se aproxima da ideia de terceiro setor e parcerias estratégicas para gestão e execução da coisa pública ao mesmo tempo em que se afasta do caráter político associado ao trabalho de assessoria popular e militância.

Em uma terceira categoria, agruparia as organizações Associação de Defesa Etnoambiental Kanindé e Instituto de Pesquisa e Formação Indígena (Iepé), que são essencialmente indigenistas, mas pertencem a uma geração posterior às abordadas no primeiro grupo. A existência dessas organizações revela uma peculiar forma de atuação desse campo, que é a regionalização do trabalho indigenista. A Kanindé foi criada por um grupo de pessoas

⁴² Para ser precisa, a Opan foi criada em 1969, assumindo a posição de primeira ONG indigenista brasileira, o CTI e a CPI/AC em 1979 e o Isa, apesar de constituído em 1994, é originário do Centro Ecumênico de Documentação e Informação (Cedi) e do Núcleo de Direitos Indígena (NDI), criados em 1978 e 1989, respectivamente.

que trabalhava com o povo indígena Uru-eu-wau-wau, em Rondônia, e por ali se baseou; e o Iepé cuja criação “representou a formalização de relações de cooperação existentes entre seus 12 sócios fundadores, que já conduziam atividades de pesquisa acadêmica e assessoria direta aos povos indígenas do Amapá e Norte do Pará”⁴³. Da mesma forma, as ONGs indigenistas abordadas na primeira categoria tem a delimitação territorial de sua atuação claramente estabelecida. Há uma espécie de acordo tácito de divisão territorial entre elas, cada uma com sua base de atuação. Este aspecto vai nos indicando também como este é um universo muito pequeno, com poucos personagens.

Por fim, a última categoria, que caracteriza outras duas organizações e representa a clivagem mais significativa, agrupa a Associação Ashaninka do Rio Amônia (Apiwtxa) e a Associação Floresta Protegida, ambas constituídas e dirigidas por indígenas, e por isso, denominadas “organizações indígenas”. Vale destacar que estes dois projetos tem valores que se enquadram na média geral dos demais, sendo, portanto iniciativas de porte igualmente robusto. Diferenciam-se, assim, de experiências antecedentes como o PDA e o PDPI ou subprojetos financiados por meio de instituições intermediárias, de valores mais modestos.

A questão motivadora desta pesquisa veio justamente do fato de, deste conjunto de projetos, constar dois executados por organização constituída e dirigida por indígenas. E que tal situação é crescentemente questionada e criticada, fazendo surgir a demanda – vocalizada, especialmente, por lideranças indígenas – pela ampliação do “apoio direto” do Fundo Amazônia, no sentido de que os recursos sejam acessados e executados diretamente por organizações indígenas. Temos assim, que a conquista de recursos financeiros representados por todo o processo de modelagem do Fundo Amazônia para melhor contemplar o apoio aos povos indígenas, alcançando 13 projetos e R\$ 139 milhões a eles destinados, abriu espaço para novos questionamentos; por que só dois projetos diretamente executados por organizações indígenas?

Uma primeira justificativa recai sobre “dificuldades burocráticas” – organizações indígenas e ONGs indigenistas consideram “o rito e as exigências a serem cumpridas para a aprovação e contratação de projetos, enquanto procedimento padrão de sua instituição gestora [BNDES], não dialogam com a realidade, estrutura e escopo de atuação destas organizações”⁴⁴. De fato, o BNDES, ao torna-se gestor do Fundo Amazônia, assumiu para sua operacionalização os procedimentos e normas comuns às operações negociadas com o

⁴³ <https://www.institutoiepe.org.br/sobre-o-iepe/historico/>, acesso em 02/04/2018.

⁴⁴ “Carta das organizações indígenas e indigenistas sobre a criação de novo mecanismo de financiamento de projetos dos povos indígenas” apresentada aos doadores do Fundo Amazônia, ao fim de 2016.

BNDES, ao invés de desenvolver procedimentos *sui generis*, que era a expectativa de algumas organizações, especialmente as não-governamentais. A posição do Banco é de que o “BNDES se submete a diversas normas das quais não pode se afastar sob pena de ser considerado, inclusive, um mau gestor”, portanto “algumas regras não são flexíveis”.⁴⁵ Um dado interessante para empreender e qualificar esta reflexão é o fato de que, como vimos anteriormente no quadro da carteira indígena, seis organizações que executam os projetos indígenas possuem mais de um projeto contratado com o Fundo Amazônia, enquanto cinco são inéditas nesse campo. Isso poderia indicar que a forma como o Fundo repassa seus recursos é acessível a um grupo limitado de organizações e que serão estas sempre as mesmas a terem projetos aprovados? Se considerarmos que a iniciativa central constitutiva da carteira de projetos indígenas foi por meio da realização de uma chamada pública, em que se colocaram as iniciativas para concorrerem entre si, é possível que a resposta a essa indagação seja afirmativa. Isso porque organizações consolidadas no universo do projetismo apresentam um domínio da linguagem própria deste meio, e adéquam suas propostas a ela, apresentando-as, desde o início, nos termos requeridos pelas instituições doadoras. Apresentam-se, assim, como parceiros confiáveis. Estamos com isso, adicionando um elemento de caráter mais subjetivo à reflexão, para ampliarmos a questão que não se restringe somente ao cumprimento de exigências documentais e procedimentais.

O que resta refletirmos, ainda, é o que constitui essa demanda de acesso direto pelas organizações indígenas. Por que não ter intermediação é uma questão? Há de se ter em mente que, no âmbito do Fundo Amazônia, que ainda possui muitos recursos disponíveis e que não estipula teto de valor máximo para apresentação de projetos, custear a intermediação não é exatamente um problema e não precisa significar menos recursos sendo empregados na ponta, no local.

Uma narrativa que é acionada para justificar essa demanda por acesso direto é a da autonomia e protagonismo indígena. A depender da natureza da organização tomadora dos recursos, haveria uma percepção diferenciada acerca da recepção destes princípios. Exemplo deste recurso argumentativo sendo mobilizado, temos a fala do representante da Coiab, na 16ª reunião do COFA, em dezembro de 2014, de que “o apoio aos povos indígenas tem ocorrido por intermédio de organizações não indígenas, o que deve ser revisto, para assegurar o empoderamento e a independência desses povos”. Sobressai, em um determinado meio, o entendimento de que a gestão direta de projetos por organizações indígenas configura o

⁴⁵ Fala de representante do BNDES registrada na 9ª reunião do COFA, de agosto de 2010.

caminho para o exercício da autonomia das comunidades indígenas na proteção e gestão de seus territórios. Um entendimento que é compartilhado pela COIAB e outras organizações indígenas, notadamente a ela vinculadas, e também por diversas ONGs, inclusive as contratantes com o Fundo Amazônia⁴⁶.

Esta perspectiva trouxe novas questões ao funcionamento do Fundo Amazônia, para o qual a intermediação, sob a ótica do pragmatismo burocrático de seu gestor, se mostrava uma estratégia muito exitosa. As instituições intermediadoras se revelavam ótimas parceiras (ou, em outros termos, prestadoras de serviço), “já que por meio dessa rede mais ampla é possível alcançar de uma maneira mais efetiva a população que mais precisa do apoio do Fundo Amazônia”⁴⁷. A preocupação central do BNDES em relação a estes mecanismos de intermediação, até então, repousava sobre questões de eficiência e custo, o que o fez, por exemplo, estabelecer parâmetros de referência para limitar gastos que são considerados despesas de gestão administrativa. Observamos, portanto, que a demanda de acesso direto pelas organizações indígenas, calcada numa narrativa de assegurar a autonomia dos povos, traz outras nuances para se pensar a intermediação para além do pragmatismo burocrático, refletindo sobre seus desdobramentos sociopolíticos.

No capítulo seguinte, mergulharemos neste campo dos atores e mediações nos projetos indígenas, aprofundando a reflexão sobre o conceito de autonomia e sobre as organizações indígenas. No último capítulo, observaremos, em particular, as duas organizações indígenas que lograram aprovação de projetos junto ao Fundo Amazônia.

CAPÍTULO III: AS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS: ENTRE O TRAUMA E A AUTONOMIA

Como visto no capítulo anterior, do conjunto de projetos de apoio aos povos indígenas que recebem recursos do Fundo Amazônia, dois tem organizações indígenas como executores responsáveis. O projeto “Alto Juruá”, de responsabilidade da Associação Apiwxta, foi o pioneiro nesse sentido, e por isso muito saudado. Esta posição representa o que algumas representações indígenas têm clamado como “apoio direto”, para que os recursos do Fundo Amazônia sejam acessados e executados diretamente por organizações indígenas. Em diversos espaços e com diversos interlocutores, vira pauta o questionamento de só existir, até

⁴⁶ Uma fonte interessante para essa constatação é a “Carta das organizações indígenas e indigenistas sobre a criação de novo mecanismo de financiamento de projetos dos povos indígenas”, já citada anteriormente e apresentada aos doadores do Fundo Amazônia, ao fim de 2016.

⁴⁷ 17º reunião do COFA, em junho de 2015.

então, uma, e atualmente duas, organizações indígenas diretamente contempladas com recursos do Fundo Amazônia.

De imediato, foi notável que a demanda de acesso direto aos recursos do Fundo Amazônia não estava isolada de uma narrativa, que é crescente, em torno das ideias de autonomia e protagonismo indígena. Por isso, inicialmente, conduzi a pesquisa, mergulhando na reflexão sobre a gestação desta narrativa de protagonismo e o entendimento dos significados de autonomia indígena.

Percebendo que as concepções de autonomia indígena apresentavam nexos relacionados à superação do regime tutelar do século XX e aos anseios por uma nova forma de inserção na sociedade envolvente e por uma ressignificação da relação com agentes não indígenas, assumi como hipótese que o questionamento do modelo de intermediação em operação nos projetos apoiados pelo Fundo Amazônia residia sobre possíveis aspectos tutelares mantidos na relação entre organizações indigenistas, que acessam tais recursos, e os povos indígenas e suas representações, que constituem o público beneficiário das atividades. Interroguei-me a respeito das relações existentes entre esses dois grupos de atores, entendendo que, pelo acionamento da narrativa de autonomia, o aspecto do modelo vigente de intermediação do acesso ao Fundo Amazônia que estava em xeque viria de uma percepção de que os povos indígenas e suas representações estariam submetidos a certo controle e domínio das organizações indigenistas.

No curso da minha pesquisa, contudo, não identifiquei nenhuma fala, neste debate sobre acesso direto, no sentido de que não se quer mais a atuação das organizações indigenistas, pelo contrário, fala-se que não é “concorrência com os ‘parceiros’ não, é para somar”. Não é uma substituição de atores, portanto, é adicional. O que se pronuncia é que se quer mais organizações indígenas acessando o Fundo.

Entendi que, neste contexto, estava se recorrendo a uma vertente de projeto de autonomia que tem um nexo próprio em relação às práticas e institutos tutelares, não exatamente de enfrentamento à sua existência, mas como uma luta pela sofisticação e ampliação das formas de participação indígena. Neste projeto, as instituições indigenistas (governamentais ou não), bem como suas práticas, mecanismos, valores e linguagem estão dentro e não jogadas para fora. Remete-se à ideia de “co-gestão”⁴⁸, que se expressa pela valorização dos espaços de poder do Estado e o esforço não só de influenciá-los, mas de exercê-los. É neste contexto que se constituem, prosperam e se fortalecem as organizações

⁴⁸ Ferreira, 2007.

indígenas, formal e juridicamente constituídas. O fortalecimento administrativo-institucional das organizações indígenas, a formação de gestores indígenas e o acesso a recursos para execução direta de projetos passaram a ser centrais para o exercício dessa autonomia. E é a presença desse ator, em corrente processo de robustecimento organizacional e articulação interinstitucional, buscando mostrarem-se capazes, nos moldes exigidos pelo Estado, de exercer formas cada vez mais sofisticadas de participação indígena, que balança esse quadro de intermediação. Então, meu olhar voltou-se para esse corrente processo de consolidação das organizações indígenas na política indígena e indigenista, que por seguinte, tem redesenhado as relações de mediação.

Dessa forma, na sessão que se segue, buscarei contribuir no entendimento do que é essa narrativa de autonomia, em continuidade ao abordado no primeiro capítulo. Em seguida, refletiremos sobre o surgimento e a trajetória das organizações indígenas, buscando evidenciar as percepções de ganhos, limites e contradições postas neste universo, reconhecendo que, neste debate, não há unanimidades.

3.1 O exercício da autonomia: significados e manifestações

A luta dos povos indígenas por autonomia na América Latina revelou-se de variadas formas. Por exemplo, como um enfrentamento contra o Estado, no caso do movimento zapatista no México. Ou como demanda por um modelo de inserção autônoma no Estado, que assumiria um caráter plurinacional, sendo o caso dos povos indígenas da Bolívia emblemático. Nessa sessão, trago alguns elementos que nos ajudam a pensar sobre o que é essa denominação de autonomia e protagonismo indígena como marca do período de transformação das últimas décadas na política indígena e indigenista no Brasil. Estas noções, que se manifestam com mais intensidade a partir da década de 70, acompanhando o fortalecimento das lutas do movimento indígena e a quebra progressiva do regime tutelar, estão longe de serem autoexplicativas, mas tem sido utilizadas tal como fossem e tem mobilizado diversas iniciativas em seu nome.

Entender o que está em jogo para os indígenas quando se fala em autonomia deve ser primário. O fortalecimento desta narrativa no vácuo da contração do Estado na execução da política indigenista e de todas as outras questões associadas a este processo (tal como abordamos) me faz entender o protagonismo indígena, a depender da forma que assume, de

um lado como uma expressão de conquista do movimento indígena e, de outro, como uma concessão do Estado, no sentido de transferência de responsabilidades.

Afinal, o que é e quem estabelece o que é autonomia indígena? Vamos às significações deste conceito, que “é provavelmente o ponto de divergência entre as diversas organizações indigenistas” (Athias, 2002, p.52).

Gersem Baniwa Luciano (2006) aborda esta discussão em seu texto da “perspectiva dos índios”. De partida, é relevante notar que, quando o autor fala da luta contemporânea do movimento indígena em prol da autonomia, ele fala de uma recuperação das autonomias históricas perdidas no decorrer do processo colonizador que as subjugou. Portanto, a “autonomia indígena pós-colonial” significa a reconstrução de processos autônomos de vida das comunidades indígenas nos seus territórios.

Para Luciano, não existe um modelo acabado de autonomia indígena e diferentes formas encontram-se em construção na atualidade. Cita, no entanto, dois elementos-chave para a emancipação social, política e econômica dos povos indígenas: a autogestão de seus territórios e a sustentabilidade de seus projetos sociopolíticos, econômicos e espirituais.

O autor chama atenção que esta luta e reconstrução da autonomia indígena não se manifestam de forma alguma como desobrigação do Estado de salvaguardar os direitos de cidadania dos povos indígenas. O status político de cidadania brasileira, enquanto sujeitos com direitos e deveres, foi conquistada pelos indígenas nas últimas décadas e é por eles desejada. Tem valor instrumental para os povos indígenas, que a veem como um recurso para garantir seu espaço de sobrevivência, amparados pela lei do país. (Luciano, 2006)

A realização da autonomia indígena consistiria, portanto, no reconhecimento de uma dupla cidadania, aquela comum a todos os brasileiros, que tratam dos direitos universais do cidadão, e aquela que se refere ao direito à diferença, de viver enquanto povo etnicamente diferenciado no interior da sociedade majoritária. Nesses termos, não haveria contradição entre ser cidadão brasileiro e ser índio. (Luciano, 2006; Bicalho, 2010). Da mesma forma, autonomia não tem a ver com exclusão, isolamento; exprime sim uma forma diferenciada de relação entre as comunidades indígenas e o conjunto da sociedade, mas calcados em um desejo de participar e interagir. (Luciano, 2006).

Nesse sentido, a superação da visão limitada e etnocêntrica de cidadania, a aceitação da diferença cultural e o reconhecimento das culturas indígenas como parte da nação brasileira são, na visão de Luciano (2006), pontos de partida para o entendimento do que está em tela para os povos indígenas quando se fala em autonomia indígena. Está se falando em

interculturalidade, ou seja, em convivência, coexistência e diálogo entre diferentes como práticas de vida para um Brasil pluriétnico e verdadeiramente democrático. (Luciano, 2006).

A culminância de um Estado e sociedade com tal orientação é o que poderia levar ao exercício de uma autonomia vinculada ao direito à livre autodeterminação dos povos. No sentido de que seja permitido às comunidades indígenas o uso de suas próprias regras e que integrem o Estado Nacional (neste caso, plurinacional) enquanto entidades socioculturais autônomas. De qualquer forma, Luciano frisa que não se trata de independência nem se questiona a existência de uma entidade maior e soberana, mas que, em uma conjuntura como essa, tais entidades menores integrem-se ao pacto federativo de forma autônoma, por meio de relações de interdependência mais justas e equitativas.

Outro termo que se emprega para denominar as novas significações e aspirações a respeito das relações com o Estado e sociedade envolvente é o de protagonismo étnico. “O protagonismo étnico, em termos sociológicos, é a afirmação da capacidade política indígena, do seu caráter de sujeito e de sua capacidade de ‘governo’” (Ferreira, 2007, p. 60). Tal conceito “recobre um conjunto heterogêneo de intervenções e ações políticas indígenas” (ibid, p.59) que ensejam mudanças no balanceamento de forças entre os índios e Estado.

Uma expressão deste protagonismo que cabe destacar é a valorização dos espaços de poder do Estado e o esforço não só de influenciá-los, mas de exercê-los. Sabemos que os indígenas apropriaram-se dos novos canais de participação política abertos na redemocratização brasileira e tem mantido suas representações em conselhos de políticas públicas nacionais, estaduais e municipais. Destaca-se também a marca histórica alcançada em 2016 quando 167 indígenas elegeram-se para os cargos de vereador e cinco para o cargo de prefeito. A Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib) lançou em janeiro de 2017 uma carta saudando tal feito e realizando uma convocação para lançamento de candidaturas indígenas nas eleições de 2018 (cargos de deputados estaduais e federais, senadores, governadores e presidente da República). A intenção é de se formar “um parlamento cada vez mais indígena”, entendido como um espaço “estratégico para o empoderamento” dos povos indígenas, onde as lutas e pautas indígenas podem ser “evidenciadas e transformadas em instrumentos de resistência e de poder” (Apib, 2017). Esta busca crescente por representação política tem despertado repercussão, tendo sido registrada, por exemplo, nos recentes documentários “Índios no Poder”⁴⁹, de 2015, e “O Índio Cidadão?”⁵⁰, de 2014.

⁴⁹ ÍNDIOS NO PODER. Direção: Rodrigo Arajeju. Brasil/DF, 2015. (20 min)

⁵⁰ O ÍNDIO CIDADÃO?. Direção: Rodrigo Siqueira. Brasil, 2014. (52 min)

O fito de “des-invisibilização” do protagonismo indígena também passa por acionar uma dinâmica de ocupações – de terras, rodovias, canteiros de obras, gabinetes e prédios públicos. (Capiberibe e Bonilla, 2015). Além disso, novas tecnologias são apropriadas e mobilizadas para os fins ligados a essa ideia de protagonismo, valendo-se intensamente da internet, redes sociais e registros audiovisuais. Outro destaque a ser feito é o processo de avanço da educação formal, em particular o acesso à universidade. Conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o número de indígenas matriculados no ensino superior cresceu 255% de 2010 a 2016, dado extremamente representativo, apesar dos problemas relacionados à complexidade das relações com a academia e das parcas condições de permanência que possuem os estudantes indígenas.

Cabe-nos agora conduzir a reflexão sobre qual o nexos das lutas por autonomia e protagonismo em relação às práticas e institutos tutelares. Há de se ter em mente que a tutela, ao combinar dimensões de proteção/assistência com a de controle, carrega um “paradoxo ideológico” que complexifica muito a análise deste nexos.

É importante reiterar ainda que as formas tutelares de poder, de moralidades e de interação não são extintas com o “fim jurídico” do regime tutelar estatal. (Lima, 2010). Com contornos diferentes e menos “cruentos”, pode ser percebida em situações diversas a continuidade da tutela na relação com os povos indígenas. Exemplos variados advêm do campo da cooperação e dos respectivos projetos de assistência que invocam a prerrogativa de tomar decisões em nome do grupo indígena assistido, sob o desígnio de prepará-los para sua emancipação.

A oposição entre tutela e resistência indígena é o objeto de pesquisa em Ferreira (2007), que analisa as relações de dominação e resistência política estabelecidas entre os índios Terena e o Estado-Nacional, tendo como campo a terra indígena Cachoeirinha, localizada no Mato Grosso do Sul. Para empreender tal análise, o autor parte do estabelecimento de duas categorias de ação política dos grupos indígenas no que concerne esta noção de protagonismo, diferenciadas pela forma como se relacionam com a política indigenista e o regime tutelar. A “via da co-gestão indígena” é aquela que “visa estabelecer mecanismos que possibilitem aos índios se tornarem co-gestores das instituições político-administrativas do regime tutelar” (ibid, pág 61). Está presente quando pleiteiam ou assumem cargos na Funai, por exemplo; quando constituem organizações formais para implementar ações da política indigenista, entre outros. Parece estar associada a uma ideia de sofisticação da luta por direitos, como que se ao terem obtido avanços nas conquistas de direitos e de

políticas públicas específicas para os povos indígenas (ainda que longe de uma situação de atendimento e implementação plenas), passa-se a requerer novas possibilidades de participação indígena.

A segunda via seria a da “resistência aberta”, e que se opõem de forma local e concreta, aos principais efeitos e mecanismos de poder do regime tutelar, pautada num enfrentamento político contínuo” (ibid, pág 61). Estariam aqui as estratégias de ação diretas tais como as ocupações e os processos de retomada de terras, nos quais os próprios indígenas dirigem seu processo de territorialização, sob o mote de “fazer por si próprios sem esperar o Governo”.

Contudo, afastando uma apressada tendência de contrapor as duas vias entre si, no estudo etnográfico do autor tem-se que ambas são desdobramentos das formas cotidianas de resistência dos grupos indígenas e compõem, na realidade, um quadro de alternativas (complexas e contraditórias) concomitantemente postas em prática. Assim, coexistem na luta política dos Terena formas de resistência cotidiana e aberta e de afirmação da co-gestão e colaboração.

Deste quadro, o autor ilumina a existência de um paradoxo do protagonismo étnico, no sentido de que este advém de uma crítica prática e discursiva do regime tutelar, mas não exclui a demanda pela intervenção estatal. Um caso descrito pelo autor é o da luta das comunidades locais e caciques por autonomia em relação ao cacique geral, figura essa investida de poderes centrais e dotada de recursos materiais pelo SPI/Funai e que constitui, neste contexto, uma das principais bases do regime tutelar. Ferreira observa que “apesar de se oporem à centralização, é na Funai que se solicita a ‘extinção do cacique geral’, quer dizer, não se questiona a investidura estatal, nem a intervenção da Funai como um organismo central em relação à aldeia, ao contrário, ela é naturalizada”. (ibid, p. 370).

Temos, assim, que o discurso indígena por meio do qual a resistência é formulada aciona a ideia de resistência e de capacidade política dos índios em contraponto à tutela, mas o que se vê dentro da terra indígena de Cachoeirinha é que “as formas cotidianas de resistência tem como alvo central os modos de distribuição de poder, e não o regime tutelar em si” (ibid, pág 371).

O que Ferreira pontua, no entanto, é que a luta por novos modos de distribuição de poder – apesar de levarem à legitimação e reprodução do sistema – promovem mudanças importantes nos arranjos administrativos e balanceamento de forças dentro do regime tutelar, compondo um quadro dialético de mudança e reprodução social.

Outro destaque relevante para complexificar a análise desta relação entre tutela e resistência é a observação de Ferreira sobre as alianças que os grupos indígenas estabeleceram no curso de sua política de resistência ao regime tutelar. Para o autor, ao mesmo tempo em que estas alianças – com Igrejas, com ONGs, com elites, com grupos políticos locais e regionais – “abriram o leque de possibilidades políticas dentro do campo e arenas das relações interétnicas”, “abriu-se espaço para a introdução e/ou generalização de novos modos de dominação no contexto da política das aldeias” (ibid, pág 371).⁵¹ Assim, chama atenção ao fato de que “se de um lado o regime tutelar foi modificado pela estratégia de resistência indígena, obrigando o Estado-Nacional a reconhecer a capacidade política indígena, emergiu uma relação e um modo de dominação clientelista paralelamente àquele” (ibid, pág 372).

Atenho-me a este ponto agora – as dinâmicas de alianças e parcerias interétnicas não governamentais e de que forma são significadas sob as lentes do protagonismo indígena em cotejo à tutela. O movimento indígena organizado é locus privilegiado para observar tais questões. No seu início na década de 70 e 80, vimos como a denúncia dos processos etnocidas em marcha pela política indigenista estatal e a luta pelo reconhecimento dos direitos indígenas ganharam voz, não só a partir da projeção de lideranças indígenas, mas, especialmente, tendo as entidades de apoio ao índio como agitadoras sociais.

De início, o trabalho nestas entidades de apoio ao índio tinha um lastro acadêmico, valendo-se da pesquisa científica para instrumentalizar ações protetivas pontuais e para realizar *lobby* em Brasília. Destaca-se que, segundo Athias (2002), a partir de uma avaliação dos projetos apoiados pela agência de cooperação Oxfam, as informações levantadas circulavam entre as organizações indigenistas e não eram repassadas aos povos indígenas.

Em termos de instituições formais, ainda não se tinha observado o irrompimento da acelerada criação de associações indígenas, sendo as organizações indigenistas predominantes. A líder indígena Valéria Payê vê que tais entidades atuavam neste momento como porta-vozes do movimento indígena, pois as lideranças e representantes indígenas ainda não haviam construído essa relação com o mundo extra-aldeia, e o próprio raso domínio do idioma português constituía uma barreira (apud Bicalho, 2010). Ela diferencia, contudo, o papel de porta-voz do que se refere à representação política, afirmando que “eles nunca tiveram a legitimidade de serem os representantes; mas, assim, no nosso ponto de vista, é isso, nossos porta-vozes” (ibid, pág 418).

⁵¹ Estes atores, assim como a Funai, representavam para os grupos indígenas canais de acesso a recursos materiais e poder político. Esses novos circuitos de trocas aparentemente recíprocos – as alianças – são caracterizados pelo autor como de reprodução de relações clientelistas.

Para o líder indígena Paulino Montejo, “os povos indígenas foram achando o seu caminho, foram se firmando (...) e com a Constituição de 88 enxergaram um novo horizonte” (Bicalho, 2010, pág. 413). Para ele, o protagonismo indígena se expressa a partir daí, com os índios “andando com suas próprias pernas, falando por si”. (ibid, pág 412). Há também na fala de Valéria Payê a ideia de que “agora a gente não precisa mais” que tais entidades indigenistas sejam porta-vozes. A fase do protagonismo indígena é aquela em que as próprias organizações indígenas prevalecem.

Depreende-se das entrevistas concedidas por estes dois integrantes do movimento indígena que há um reconhecimento da contribuição histórica dessas entidades e que a emergência da narrativa do protagonismo indígena não representa uma negação ou aversão a tais atores. Seria uma ressignificação de papéis, posicionando-os como parceiros e apoiadores, e convocando sua participação no sentido de “agora queremos traçar nosso rumo, vocês vêm juntos ou não?”.

Para Souza Lima (2010), os povos indígenas, em diversos contextos regionais, e sob a mediação das organizações de apoio, foram “adquirindo conhecimentos que desembocariam, simultaneamente, nos processos de organização de luta pela terra e na constituição de saberes mínimos necessários a conduzirem uma progressiva libertação da mediação tutelar seja governamental ou não” (pág 21). É importante pontuar que esta transição não é exatamente tranquila. Bicalho (2010) faz referência aos eventos de abril de 2000 – as manifestações na Comemoração oficial dos 500 anos do Brasil e a realização do Acampamento Terra Livre – marcados por impasses e desentendimentos na direção política dos atos, que tiveram como princípio a “questão do protagonismo indígena” (pág 305). Tais eventos marcaram tanto o vigor do discurso de protagonismo indígena, quanto a dificuldade do Estado e de entidades não governamentais em aceitar essa nova postura. Para a autora, nesta ocasião, “nota-se que o crescente protagonismo indígena levou algumas lideranças [indígenas] a questionar a legitimidade de entidades como o CIMI” (pág. 304). A autora, de alguma forma, afirma que seria inerente a este momento de protagonismo um questionamento das relações de apoio das entidades indigenistas não governamentais; questionamento esse que pode se apresentar com tons de conflito.

Euclides Pereira Macuxi também define as discussões em torno desse evento do ano 2000 como “marco entre o que se espera de parcerias não indígenas” (apud Souza, 2010, pág 219). “Toda essa situação criou uma certa ‘parada para reflexão’ em relação ao tipo de ação (...) que se faz junto aos povos indígenas” (ibid, pág 220).

Neste novo cenário, o acesso a ações de capacitação e formação são vistas como instrumentais ao protagonismo indígena – “de uns dez anos para cá, nós do movimento indígena destacamos a importância da formação e da qualificação dos nossos próprios parentes indígenas. Isso tem sido uma grande reivindicação: sermos cada vez mais qualificados para podermos ajudar nossos povos” (Valéria Payê em entrevista para Souza, 2010, pág 221). Sem esse aporte de novos conhecimentos no quadro atual, as organizações indígenas não poderiam prescindir de mediadores não indígenas (Souza Lima, 2010).

Luciano (2006) chama atenção, contudo, que não só os dirigentes indígenas necessitam de qualificação, mas também os técnicos e entidades não-indígenas devem dedicar-se a um processo educativo que os habilite para a prática intercultural. Para Luciano, a base de muitos conflitos atuais com a Funai está no fato de que a cabeça dos índios mudou, mas a do órgão não; para ele, repensar esta relação é um passivo histórico (apud Bicalho, 2010).

Este processo de incorporação de novos conhecimentos esbarra muitas vezes na imagem exotizada que se construiu para os povos indígenas. Há uma enorme dificuldade de se reconhecer as culturas indígenas enquanto processos dinâmicos e não unicamente como tradições pretéritas. (Oliveira, 2016). Neste novo tempo do protagonismo indígena, a “separação entre o que deve (ou não) ser incorporado, sobre as inovações e recriações, não deve mais ser realizada pelas autoridades oficiais nem pelos especialistas (antropólogos, indigenistas, ONGs), mas pelas próprias coletividades” (ibid, pág 226).

Para Luciano (2006), ninguém pode pensar ou decidir pelos indígenas sobre qualquer coisa, a não ser eles mesmos. Mas ressalva que, para uma decisão consciente, deve ser promovido e assegurado o acesso dos grupos indígenas a informações qualificadas; “caso contrário, as decisões assumidas podem ser resultantes de visões ingênuas e indevidas acerca da importância e da utilidade dos recursos tecnológicos, sendo eles vítimas de pressões e ilusões” (Luciano, 2006, pág 90). Parece-me, assim, que há ainda uma necessidade de cuidado e proteção em relação ao que chega de fora para dentro do mundo indígena, ainda que a decisão final caiba aos próprios indígenas.

Nas palavras de Euclides Pereira Macuxi, temos um resumo de sua visão sobre os novos papéis entre líderes, técnicos e organizações indígenas e as não-indígenas:

“Em relação às assessorias, nós temos grandes contribuições principalmente na questão dos territórios. A produção de conhecimento acadêmico, principalmente a antropologia, contribuiu muito e ainda contribui para o processo de demarcação das TIs. Essa

produção de conhecimento científico e jurídico é importante para dar garantia aos direitos indígenas. Assim, esse tipo de assessoria não indígena tem cumprido um papel muito importante, em termos territoriais, para os povos indígenas.

Em relação às propostas e atividades do movimento indígena, voltadas para projetos e ações de “desenvolvimento” e construção de um trabalho futuro, também acho que houve algumas iniciativas interessantes e alguns apoios importantes, por parte das assessorias e parcerias de não indígenas. Porém, agora temos um novo quadro de representantes e técnicos indígenas (...).

Eu acho que o grande desafio hoje é como essas lideranças e esses técnicos indígenas formados podem construir um processo próprio. Nesse processo, eu vejo a situação das parcerias como uma soma ao movimento indígena. (...) As assessorias têm de estar qualificadas para ajudar os povos, nos orientando sobre como funciona o Estado e a sociedade nacional.” (apud Souza, 2010, pág 221).

3.2 As organizações indígenas e a apropriação de novos conhecimentos

As organizações indígenas – instituições formais constituídas e dirigidas por indígenas – surgem no período de 1980 e 90 como uma expressão do movimento indígena nacional em marcha a partir da década de 70. A primeira delas foi a União das Nações Indígenas (UNI), criada em 1980, com a missão de ser uma organização de âmbito nacional, congregando e representando os diferentes povos indígenas do Brasil. Trazia com si um discurso de autonomia e autodeterminação dos povos, e por isso enfrentou grande oposição pelo Estado brasileiro, que, inclusive, recusava-se a reconhecer sua institucionalidade e permitir sua legalização. A UNI incomodou muito o Estado; teve um importante papel no processo de feitura da Constituição de 1988, mobilizando a opinião pública, apresentando candidaturas indígenas à Constituinte e encaminhando emenda popular. Não obstante, também vivenciou muitas dificuldades internas de articulação e sustentação de sua legitimidade representativa, proporcionais ao tamanho do desafio que significa uma representação desta magnitude. Por conseguinte, enfraqueceu-se e perdeu espaço, ao mesmo tempo em que organizações de âmbito local e regional surgiam. (Bicalho, 2010)

Hoje, o campo das organizações indígenas, além de numericamente muito significativo⁵², apresenta uma grande diversidade de formas organizativas. São organizações de base étnica, de categoria profissional, por terra indígena, por aldeia, por calha de rio, etc. São também coordenações ou federações, que aglutinam outras associações indígenas, assumindo uma abrangência estadual, regional, nacional ou com alguma territorialidade própria.

Crescem paralelamente às instituições políticas tradicionais da organização social local de cada comunidade ou povo indígena e não a substituem, portanto. Por meio da organização original e tradicional dos índios é que se continua a realizar as “demandas internas da comunidade indígena, como a organização diária dos trabalhos coletivos, das festas e das cerimônias, e a representação étnica diante dos outros povos”. (Luciano, 2006)

A organização indígena formal que estamos abordando é aquela que atua voltada ao mundo extra-aldeia. Tal como o exemplo da UNI, as primeiras organizações indígenas surgiram como instrumentos para se fazer política frente ao Estado, com uma pauta de luta por direitos coletivos. Na verdade, muitas delas não conseguiram nem se legalizar como pessoas jurídicas, possibilidade que só foi conferida e reconhecida após a promulgação da Constituição Federal de 1988 – “artigo 232 - Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo”.

É a partir da década de 1990 que se observa a propagação de organizações indígenas formalizadas, acompanhada de uma mudança do perfil deste campo. Como vimos, outros fatores também floresciam na década de 90 – a nova forma de ação do Estado (retraído) nas políticas assistenciais aos indígenas, a interação com as ONGs indigenistas e a oferta de recursos de cooperação internacional, no ensejo da globalização das questões ambientais – e estes tiveram impactos sobre a agenda das organizações indígenas. Observou-se uma ampliação de tarefas e responsabilidades, em que as organizações passam a desempenhar atividades mais executivas.

De início, obter os convênios com a Funasa (Fundação Nacional de Saúde) para execução das atividades de saúde indígena foi o principal motor pelo movimento de se constituir organizações indígenas formais. Depois, e hoje, é a possibilidade de acessar

⁵² Segundo informações do CIMI, em 1991 chegou-se a existência de 100 organizações indígenas; em 1999, já eram cerca de 300, segundo publicação de Grupioni (apud Bicalho, 2010). Na atualidade, a pesquisadora Bicalho (2010) chegou ao número de 487 organizações indígenas, enquanto Luciano fala em “700 organizações indígenas formais de diferentes níveis (comunitárias, locais e regionais) e naturezas (de povos, de categorias profissionais, geográficas, de gênero, sindicais etc.)” (Luciano, 2006, pág. 67).

recursos e executar projetos (de desenvolvimento sustentável, de gestão ambiental e territorial, etc), por meio de mecanismos de financiamento como PDA, PDPI e mesmo o Fundo Amazônia, bem como de programas de compensação ambiental decorrentes do licenciamento de grandes empreendimentos que trazem impacto às terras indígenas (como hidrelétricas, ferrovias, mineração, etc).

Formalmente, existe um modelo quase único para estas organizações. São associações regidas pelo Código Civil (Lei nº 10.406/02), que as define como a “união de pessoas que se organizam para fins não econômicos” (art. 53) e que traz em seu texto as regras a serem observadas. A constituição de uma associação ocorre por meio de seu Estatuto Social, que deve abarcar um conjunto mínimo de informações, tais como “a denominação, os fins e a sede da associação”, “o modo de constituição e de funcionamento dos órgãos deliberativos” e “a forma de gestão administrativa e de aprovação das respectivas contas”. Para que a associação adquira existência formal perante a lei, o estatuto social, bem como a ata de reunião dos associados com a deliberação sobre sua constituição e composição da primeira diretoria, devem ser registradas em cartório.

O processo de constituição por si só já requer esforço e incorre em custos, mas as obrigações para o adequado exercício de suas atividades é ainda mais dispendioso. A organização necessitará de diversos outros documentos – tais como inscrição municipal, no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), na Receita Federal e no INSS –, necessitará manter um serviço de contabilidade, apresentando as declarações atualizadas aos órgãos de controle e fiscalização, e, sobretudo, prover o adequado funcionamento de seus órgãos deliberativos (fornecer informações, promover reuniões e custear a participação e deslocamento dos seus integrantes, quando for o caso).

O trabalho e os custos para realização de uma assembleia geral, por exemplo, podem variar muito, a depender especialmente da configuração da associação. Tomemos o caso da Coiab (Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira), a organização indígena que está presente na governança do Fundo Amazônia e por isso já mencionada em outros momentos anteriores nesta dissertação. A Coiab foi criada em 1989 e é a maior organização indígena do Brasil⁵³. Congrega federações regionais, associações locais, organizações de mulheres, de professores, estudantes, etc., abrangendo, por meio de suas lideranças representativas, os nove Estados da Amazônia Legal e 180 povos diferentes. A assembleia geral é a sua instância máxima de deliberação e é realizada a cada quatro anos. Em

⁵³ A Coiab tem conservado este título de maior organização indígena do Brasil, já que a Apib (Articulação dos Povos Indígenas do Brasil), que é de abrangência nacional, não tem personalidade jurídica.

2017, foi realizada a décima primeira reunião ordinária, na aldeia sede da Terra Indígena Alto Rio Guamá, distante 215 km de Belém/PA. Foram três dias de evento – sem contar o tempo de deslocamento de cada delegação – onde se reuniram mais de 300 pessoas. Os custos de deslocamento foram compartilhados entre a Coiab e os participantes, que por sua vez são, em geral, associados a alguma organização indígena de caráter mais local. Toda estrutura para realização das reuniões, bem como de alojamento e alimentação, são providas pela Coiab. Fica evidente, portanto, os gastos incorridos para realização de um encontro desta amplitude, bem como o esforço de articulação e preparação para tal.

Apesar de este ser um exemplo mais grandioso e complexo, as dificuldades para manutenção de uma sistemática de governança, e sustentação da organização como um todo, são comuns neste campo das organizações indígenas, até porque a capacidade de levantar recursos para o seu custeio pode ter algum tipo de proporcionalidade. “A sustentação econômica é, de fato, um desafio para nossas OIs [organizações indígenas]” (Euclides Pereira Macuxi em Cássio de Souza, 2010, p.214).

“Burocracias” (ou “burrandades” como escutei de uma liderança indígena no Acampamento Terra Livre 2017) é uma questão muito debatida neste campo das organizações indígenas, inclusive como reflexo do traumático histórico dos convênios de saúde com a Funasa. Naquele tempo, observou-se a ocorrência de diversos problemas na gestão das nascentes organizações indígenas, especialmente no que se refere à “gestão dos recursos financeiros dentro das regras burocráticas do Estado” (Euclides Pereira Macuxi em Cássio de Souza, 2010, p.213). Não houve, nesse processo, transparência, adaptação e/ou capacitação das comunidades indígenas no sentido dos encargos burocráticos que estavam sendo assumidos. Os serviços objeto dos convênios até foram executados a contento, tendo sido uma grande “realização” para as comunidades, mas “os diversos problemas que estes convênios trouxeram para as organizações indígenas foi uma experiência muito ruim para a gente [indígenas]”. Deste período, restou um “cemitério de CNPJs” e a criminalização de muitas lideranças que precisaram responder na pessoa física por débitos, especialmente, trabalhistas. Grandes organizações, entre elas a própria Coiab, encontram-se até hoje negociando tais passivos e, enquanto isso, continuam impossibilitadas de firmar novos contratos com o poder público.

O caso dos convênios de saúde com a Funasa é emblemático de um processo acelerado de constituição de organizações indígenas por impulso do Estado e em atropelo às formas originárias de organização das comunidades indígenas. Como expressado por Valéria Payê, há

uma percepção de que se colocou aos povos indígenas uma obrigação de que formassem associações para acessar as políticas públicas a eles voltadas, e não só como beneficiários, mas como executores de projetos:

vemos o que realmente o Estado colocou para os povos indígenas, que o caminho seria de as associações executarem elas mesmas os seus projetos. Então, a gente vê agora um número grande de associações que foram criadas em função de determinados projetos, como, por exemplo, a Carteira Indígena, Projeto PDPI, “Projeto não sei o quê”. Para cada projeto que se criava, parece que a demanda passada aos povos indígenas era que teriam de dispor de uma organização para implementar. (Valéria Payê em entrevista concedida a Cássio de Souza, 2010)

Percebe-se, assim, que as organizações indígenas formais surgem em resposta a necessidades institucionais da relação com o Estado e sociedade envolvente, ou mais precisamente como coloca Valéria Payê, de que para ter interlocução com o Estado, “a gente foi obrigado a criar organizações respeitando ou seguindo os modelos do Estado. Hoje a gente tem associações com presidente e vice-presidente, com esse corpo, que na nossa cultura isso não existe”. (apud Bicalho, 2010)

Em outros termos, as comunidades indígenas precisaram “embranquecer” suas formas organizativas e de representação para ter direito de voz e de defender sua existência. Ao menos, os povos indígenas não “embranqueceram” suas formas de organização social tradicional, mas colocaram a “estrutura branca” em paralelo, voltada ao extra-aldeia. A coexistência de ambas tem suas perturbações, contudo, como abordaremos mais à frente.

Isto nos faz pensar sobre o quanto o Estado brasileiro incorporou os princípios da interculturalidade após a promulgação da Constituição Federal de 1988 que reconheceu aos índios o direito à continuidade da sua organização social, costumes e tradição. Se não há abertura do Estado para o diálogo que respeite a existência e convivência de instituições diferenciadas do modelo nacional dominante, não há prática intercultural. O oposto da interculturalidade é obrigar os indígenas a pensarem suas organizações nos moldes exigidos pelos critérios da administração estatal como canal possível para que essa interação entre Estado e povos indígenas ocorra. (Bicalho, 2010; Luciano, 2006)

Continuarei tal reflexão com a lente conceitual do etnodesenvolvimento, nos termos de Batalla (1982). Como vimos no capítulo 1, essa abordagem afasta-se do tratamento da noção de cultura como uma categoria descritiva. Entendendo que a cultura não é estática, enxerga que a inovação e a tradição não são tendências essencialmente opostas. Toda cultura é

dinâmica e muda dentro de certos parâmetros e conforme certos ritmos, o que não significa a eliminação da identidade cultural dos grupos.

No curso de sua existência, as sociedades mobilizam um conjunto de recursos culturais (materiais, de organização, intelectuais e simbólicos) para satisfazer suas necessidades. Batalla traz a noção de “controle cultural” para exprimir a capacidade de decisão sobre quais recursos culturais a sociedade decide mobilizar. Assim, o autor pensa em quatro quadrantes, conforme figura 02. Ter controle cultural é ter condições de manter sob seu controle os recursos culturais próprios – “cultura autônoma” – e de ter capacidade livre de escolher e incorporar recursos culturais externos que lhe sejam proveitosos para realizar seu propósito social – “cultura apropriada”. Por outro lado, uma sociedade privada de controle cultural, pode ter seus recursos próprios alienados (exemplo primordial é a terra), bem como curvar-se à introdução impositiva no seu viver de elementos culturais externos.

Recursos	Decisões	
	Próprias	Externas
Próprios	<i>Cultura autônoma</i>	<i>Cultura alienada</i>
Externos	<i>Cultura apropriada</i>	<i>Cultura imposta</i>

Figura 2: Esquematisação sobre a noção de controle cultural com base em Batalla (1982); tradução própria.

O diferencial, portanto, entre uma situação de “cultura apropriada” para uma “cultura imposta” é a autonomia de decisão relacionada à incorporação do novo elemento cultural. Fica claro que, nesta abordagem, a criatividade e a inovação não são negadas. Pelo contrário, incorpora a ideia de mudança cultural, sendo este um processo genuinamente autônomo se o grupo dispõe de controle cultural.

Pensemos nas associações, projetos e outros elementos que estão presente neste universo que viemos abordando. É notável que estes são recursos culturais externos ao mundo indígena. Cabe, portanto, a reflexão se o ato de incorporá-los à dimensão cultural indígena advém de uma escolha própria destes – figurando como “recursos culturais apropriados” – ou de uma decisão externa, sem exercício de escolha – configurando-se como “recursos culturais impostos”.

Sabemos que esta esquematização, com quadrantes apartados, pode ser simplificadora – nos próprios termos do autor que reconhece tal limitação. Todavia podemos manter a pergunta como um guia para o raciocínio: onde nesse gradiente entre decisão própria de se

apropriar *versus* decisão externa de impor se encontra esse processo de criação e propagação das organizações indígenas?

Na mesma linha de reflexão, pude presenciar uma fala bem interessante de uma liderança indígena presente na 1ª Conferência das Organizações Regionais Indígenas do estado do Acre: “queria falar sobre o ‘protagonismo’, que os sociólogos e antropólogos usam para falar desses espaços que temos ocupado. Quero perguntar, mas e o protagonismo pra gente? Será que está tendo? O protagonismo da nossa cultura? Queria refletir sobre isso”⁵⁴.

Pelos relatos e registros bibliográficos, claramente a percepção que se tem da experiência no âmbito dos convênios com a Funasa é de que foi um arranjo impositivo. Ainda que se disfarce de que foi uma escolha das comunidades criarem organizações formais para executarem os serviços de saúde, qual alternativa tinha a comunidade para ter acesso a tais serviços públicos? Uma escolha tomada numa situação de desamparo assistencial e sem o devido esclarecimento das responsabilidades que se estava assumindo, não pode ser considerada como uma decisão autônoma.

É importante termos em mente que autonomia não é somente desempenhar ou ter capacidade de desempenhar esse papel que é expresso sob o título de protagonismo. Como falamos, autonomia tem a ver com capacidade de decisão. A pergunta então é, indígenas e suas organizações quiseram/querem ocupar esse espaço? Nesse tempo? Nessa forma? Nessas condições? Temos ainda que diferenciar e saber que, se o passado carrega uma experiência impositiva, decorridos alguns anos e com uma dinâmica mudança de contexto (por exemplo, a ampliação do acesso dos povos indígenas à universidade), o momento atual pode ser diferente, contudo.

Como pesquisadora e observadora da enérgica agenda de ações, eventos, mobilizações e posicionamentos de indígenas e suas organizações, é notável como estes tem mostrado que construíram as habilidades para atuarem nesse papel e ocuparem novos espaços sociais. No que se refere à execução direta de projetos, com a ampliação do domínio de saberes técnico-burocráticos, novos canais institucionais tem sido abertos. Cresce o acesso e o fluxo de recursos e as estruturas das organizações indígenas tem se tornado mais sofisticadas, mais técnicas, mais “profissionais”. O “acesso direto” das organizações indígenas ao Fundo Amazônia insere-se neste contexto. Vale lembrarmos o valor dos dois projetos que foram aprovados em favor das organizações indígenas: cerca de R\$ 6,5 milhões para a Associação Apiwtxa e de R\$ 9,0 milhões para a Associação Floresta Protegida. Ou seja, são montantes

⁵⁴ A reunião foi realizada em dezembro de 2017 na Terra Indígena Puyanawa, Mancio Lima/AC.

muito superiores ao que se via nos mecanismos de financiamento disponíveis até então a essas organizações (PDA, PDPI e outros) e que foram possíveis de serem concretizados em face de avaliação do BNDES de que os proponentes possuíam experiência e estrutura técnico-burocrática compatíveis.

Tendo em vista à atual configuração dispersa e projetizada da política indigenista, “ao dominar a linguagem dos projetos, os indígenas podem estabelecer o controle sobre as políticas indigenistas que lhes são apresentadas, consequentemente adquirem maior poder de negociação e conhecimento e reduzindo as assimetrias, na perspectiva de capacidade de ação, entre indígenas e não indígenas nas configurações indigenistas” (Tavares, 2012). O fortalecimento administrativo-institucional das organizações indígenas, a formação de gestores indígenas e execução direta de seus projetos teriam, assim, um caráter instrumental para o controle social das políticas públicas, e, portanto, para essa expressão da autonomia.

Por esse lado, então, as organizações, e suas lideranças, fortalecidas por si revelam algum tipo de acúmulo de capital social. Há valor e uma força alcançada pelo fato de estarem ocupando esses espaços. O que é sensível é que esta força é distinta, tem outros tons, se veio de um processo de conquista ou de desamparo. O processo e o ritmo, portanto, são questões importantes e que devem ser observadas na análise deste processo de consolidação de organizações indígenas.

Ademais, considerando o contexto de retração do Estado no trato e financiamento da política indigenista (vale registrar, por exemplo, que os anos de 2017 e 2018 representam os dois menores orçamentos da história da Funai) é preciso estar vigilante quanto aos movimentos de transferência e privatização de responsabilidades. Não por acaso, as ações de capacitação das organizações indígenas em procedimentos técnico-burocráticos (como técnicas de planejamento, gestão, prestação de contas e monitoramento) são tão disseminadas pelos agentes e instituições governamentais⁵⁵, já que propaga tal modelo. Assim, se nesta via de robustecimento institucional das organizações indígenas e ampliação de suas atividades há uma interseção das configurações das políticas indígenas e indigenistas, é preciso observar, contudo, que este é um espaço de coexistência de significados e lógicas diferenciados, próprio do contato interétnico, do caráter não monolítico e homogêneo dos sujeitos coletivos e da disputa de interesses.

⁵⁵ Por exemplo, uma das percepções compartilhadas no Seminário de cinco anos da PNGATI, realizado em outubro de 2017, em Brasília, foi de que as ações de formação e capacitação representam a pauta que mais avançou neste início de implementação da PNGATI.

O fortalecimento das organizações indígenas, mesmo sendo um caminho em curso na política indígena, não silencia o debate interno sobre as dificuldades e inadequações deste modelo e a necessidade de se pensar em formas diferenciadas, revelando ser este um processo de apropriação crítico. Uma das questões centrais é a percepção de que esse perfil de executor de atividades acabou engessando o trabalho de reivindicação de direitos, que era a base da atuação da primeira geração de organizações indígenas e motivo para sua criação (Valéria Payê e Euclides Pereira em Cássio de Souza, 2010). Para Euclides Pereira:

muitas organizações recebem apoio financeiro, mas que são destinados para execução de atividades específicas e não para articulação política. O movimento indígena deveria pensar em estruturas mais leves, mas que garantam sua autonomia política, que garantam sua luta pelos direitos. É preciso enfrentar a discussão sobre o quanto custa estas organizações.

Para Gersem Baniwa Luciano, ter que assumir esse modelo não-indígena de organização social “torna as organizações indígenas institucionalizadas, burocratizadas, centralizadas, personalizadas e com o sistema de tomadas de decisão (poder) mais verticalizado e menos transparente (sem o controle dos que vivem na comunidade)” (2006, p. 64). Não são raros conflitos daí decorrentes, revelando sentimentos de desconfiança e racha nas comunidades – “o dinheiro não chega na aldeia”; “o coordenador da associação está roubando”, etc.

Há, assim, uma recorrente preocupação em conciliar as formas de organização que hoje convivem no seio do viver indígena, discriminando, em termos conceituais, o que cabe a cada esfera, e os limites da representação destas novas organizações na figura de seus líderes/coordenadores. Existem diferenças basilares entre as lideranças tradicionais e os novos líderes políticos no que se refere à função que exercem, mas também aos processos socioculturais que os levaram a sua posição, a sua legitimidade e à forma como exercem seu poder de mando. (Luciano, 2006)

Estes novos líderes não falam em nome da comunidade tal como os líderes tradicionais, são mais articuladores e apoiadores, pois “quem decide é o pessoal na aldeia” (Valéria Payê em entrevista para Bicalho, 2010). É frequente atribuir-se a eles a ideia de uma função de mediação entre as lideranças tradicionais e a sociedade envolvente (Luciano, 2006). Nesse sentido, a preocupação com o diálogo entre as novas lideranças e as tradicionais é muito forte, pois “não é todo mundo que tem essa visão dentro das associações, acaba que algumas lideranças que assumem coordenações das associações se acham muito mais

importantes do que os líderes das aldeias, dos caciques. E isso é um desafio pra gente (...)” (Valéria Payê em entrevista para Bicalho, 2010, p.268).

Além dos desafios dessa coexistência, há a preocupação com a dispersão dessas novas lideranças. Em geral, são os jovens que são enviados à formação, para “saber lá de fora e depois explicar para os velhos” e para tornarem-se gestores em prol dos interesses de seu povo. Como evitar que este processo não se transforme em um projeto de autonomia própria é uma inquietação relevante.

Questões afetivas também aparecerem dos que estão na luta do movimento indígena como um todo, mas especialmente os coordenadores que estão mais à frente dessas articulações interinstitucionais. A necessidade de estar presente com frequência no “mundo dos brancos” gera relatos, não raros, muito emocionados de um sofrimento associado ao afastamento da família, a ausência na comunidade, a “falta de paz”, o cansaço, muitos deslocamentos, a vulnerabilidade à humilhação e ao questionamento de sua identidade étnica.

No entanto, tais limites e adversidades não são impeditivos da continuidade e da consolidação desta estratégia de autonomia via robustecimento das organizações indígenas. Ser “protagonista”, ocupar esses espaços, ser gestor, tem sido a via para defrontação com a política indigenista e a forma de buscar mudanças no sentido de empreender regras mais apropriadas para as comunidades.

E caminhos alternativos vêm sendo vislumbrados. A COIAB, por exemplo, tem a mira de fortalecer-se, para que possa acessar e gerir recursos e, atuando por meio de um “fundo indígena”, distribuí-los às comunidades, sem que estas precisem se desgastar nesse processo de criação e manutenção de organizações locais. Seria uma forma de deixar a carga mais pesada da interação interétnica concentrada em alguns atores, nesses líderes e mediadores extra-aldeia. Sabe-se que a política indigenista tem muitos recursos advindos da cooperação internacional, que estariam disponíveis a ela em determinadas circunstâncias. Não sendo uma fonte governamental, há autonomia de não precisar se alinhar ao Estado para acessá-las, não obstante ter que se associar à pauta dos financiadores da cooperação. Essas grandes organizações indígenas se transformariam em fortes atores do indigenismo, disputando forças e equalizando o poder de decisão da política indigenista.

Vimos aqui, portanto, que as contradições desta estratégia de política indígena calcada no fortalecimento e consolidação das organizações indígenas não estão invisíveis aos principais atores deste universo. A ambiguidade do processo é evidente e é justamente pela discussão de seus contrapontos que adequações e alternativas poderão ser formuladas.

CAPÍTULO IV: APIWXTA E ASSOCIAÇÃO FLORESTA PROTEGIDA: O CAMINHO ATÉ O FUNDO AMAZÔNIA

Neste último capítulo, abordarei os casos das duas organizações indígenas que lograram aprovação de projetos junto ao Fundo Amazônia: Associação Apiwxta e Associação Floresta Protegida. Dissertaremos sobre a trajetória delas, explicitando a dinâmica empreendida que de alguma forma pavimentaram seu caminho até a distinta posição de contratante direta junto ao Fundo. Ainda que ambas estejam nessa posição, poderemos observar mesmo entre elas algumas diferenças que ilustram o quanto estamos frente a um universo – organizações indígenas – muito plural.

4.1 Os Ashaninka e a Apiwxta

A história narrada pelos Ashaninka mostra que o contato deste povo com os brancos é de mais de 400 anos, e é nesta trajetória de afastamento dos invasores que chegam a ocupar a região onde hoje estão, cortada pelos limites Peru-Brasil. A maior parte deste povo ficou dentro dos limites do Peru, cerca de 100 mil pessoas, um dos povos indígenas mais numerosos desse país, e no Brasil, o censo da Sesai (2013) aponta para 1.645 indivíduos. Com o processo de demarcação de terras, essa população está dividida em cinco terras indígenas não contíguas, todas no estado do Acre. Delas, a Terra Indígena Kampa do Rio Amônia, dentro dos limites do município de Marechal Thaumaturgo/AC, é onde se concentra a população Ashaninka em território brasileiro, 940 pessoas (Sesai, 2014), e a que fazemos referência neste trabalho.

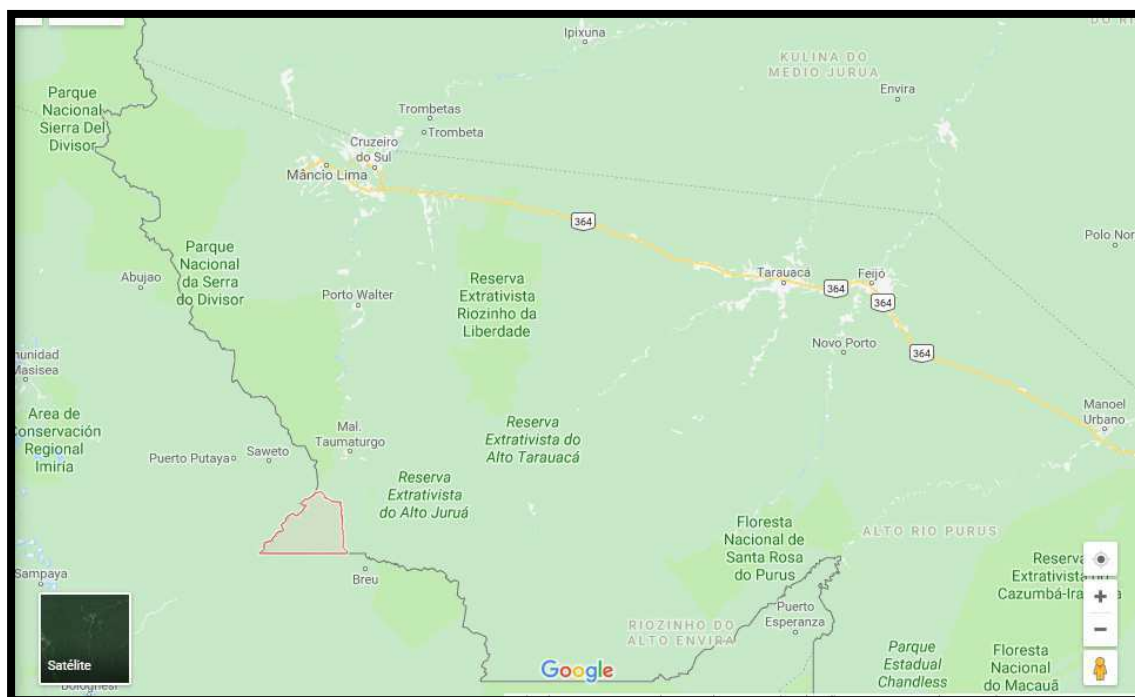


Figura 3: Localização da TI Kampa do Rio Amônia assinalada com contorno na cor vermelha. Google Maps.

O processo demarcatório desta TI teve início na década de 1980, com a aproximação da Funai e o início do envolvimento dos Ashaninka com a temática. A demarcação foi, então, concluída em 1992, com a retirada dos não-indígenas da área, delimitando um território de 87 mil hectares. Após a demarcação, os Ashaninka desta região decidem criar uma aldeia central, reorganizando sua estrutura social tradicional, na qual, até então, as famílias viviam dispersas uma da outra no território. O agrupamento nesta aldeia juntou várias famílias em torno de Antônio Piyãko – filho de Samuel Piyãko, líder espiritual e político dos Ashaninka do Rio Amônia – que, no presente, é o chefe, internamente, na aldeia. (Fonte: Povos Indígenas do Brasil, ISA e entrevista Francisco Piyãko, CPI-AC)

É também nesse momento que os Ashaninka do rio Amônia criam suas duas organizações indígenas formais: a Cooperativa Ayôpare e a Associação Apiwtxa. Ambas representam a estratégia Ashaninka de lidar com o novo contexto de relações interétnicas que lhe era revelado, associado às transformações no padrão de ocupação da terra e nas relações comerciais estabelecidas. Trata-se de um período ativo de formação de novas lideranças na comunidade, que assumem as necessidades de mediação com o mundo extra-aldeia. São os filhos de Antônio Piyãko que despontam neste papel: Francisco (o mais velho), Moisés, Isaac, Benki e Valdete (conhecido como Bebeto). Sobre este novo arranjo, Francisco Piyãko comenta:

Atualmente, meu pai, Antônio Piyãko, é o chefe, internamente, na aldeia. E as principais lideranças somos eu e meus irmãos. Tem muitas lideranças novas também, mas são de base comunitária mesmo. São chefes de família que estão juntos discutindo, orientando, repassando informações.

A organização dos trabalhos não pode ser feita só por lideranças como nós, que estamos sempre viajando, articulando. É preciso que existam outras lideranças que recebam as informações e trabalhem e sustentem isto dentro da comunidade também. É claro que a gente vai lá, a gente participa, está junto, orienta, mas esse processo interno do dia a dia está distribuído na responsabilidade de todas as famílias, homens e mulheres. Os chefes de família também são responsáveis, eles prestam contas. Como a gente presta conta para eles dos projetos que a gente encaminhou, que são demandas da comunidade, eles também dizem pra nós aonde estão os problemas que a gente precisa trabalhar. (em entrevista realizada em fevereiro de 2016 e disponível no site da CPI-AC).

Nesse sentido, a Associação Apiwtxa se apresenta como “um braço operacional da comunidade para que possamos administrar nossos projetos e nos articular do ponto de vista social e político”⁵⁶. A organização tem sido dirigida pelos irmãos Piyãko.

O trabalho da Apiwtxa começou com a ajuda de “parceiros” para identificar produtos da floresta com potencial de exploração e comercialização. A produção e venda de artesanato – “quando falo em ‘artesanato’ é tudo o que a gente produz de arte e que a gente conseguiu botar no mercado”⁵⁷ – foi a base de geração de renda da comunidade, e as organizações indígenas constituídas atuavam na intermediação nos contextos comerciais mais formais. Por exemplo, os Ashaninka comercializaram seu artesanato durante a Conferência Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento ECO-RIO92. E aos poucos, ingressaram no universo de projetos indígenas, acessando recursos de fontes variadas, para atividades em geral ligadas à ideia de manejo e uso sustentável de recursos naturais para geração de renda e conservação.⁵⁸

Algumas questões nos chamam a atenção na trajetória desta comunidade, suas instituições e lideranças e que de alguma forma a particularizam neste universo das organizações indígenas. Percebê-las-emos adiante.

Os Ashaninka alçaram visibilidade na virada da década de 1980-90, em conjunção com a Aliança dos Povos da Floresta – mobilização feita por índios e seringueiros liderada por Chico Mendes e Ailton Krenak – e que, posteriormente, se revitalizou sob o nome de Rede Povos da Floresta. Deste contexto, notamos as parcerias e os signos com os quais os

⁵⁶ <http://www.apiwtxa.org.br/associacao-apiwtxa/>, acesso em 02/04/2018.

⁵⁷ Francisco Piyãko, em entrevista realizada em fevereiro de 2016 e disponível no site da CPI-AC).

⁵⁸ <https://pib.socioambiental.org/pt/Povo:Ashaninka>, acesso em 04/06/2018.

Ashaninka foram se associando. Fortemente coligados com o movimento ambientalista crescente, as iniciativas Ashaninka carregavam esta marca e atraíram parcerias deste meio, especialmente pessoas físicas, de artistas a empresários que atuavam como agitadores da causa.

Abordamos, por exemplo, a criação do Centro Yorenka ãtame (Centro Saberes da Floresta) fundado pelos Ashaninka em 2007, “com o objetivo de promover o debate e a mobilização em prol da proteção do meio ambiente”⁵⁹. Fazendo alusão ao sonho do avô, Samuel Piyãko, de criar um espaço como esse, a iniciativa foi levada adiante por Benki Piyãko, em uma ativa articulação com os referidos parceiros. Com eles, Benki e seu irmão Moisés participaram de viagens e encontros internacionais e conquistaram aliados para o financiamento da ideia. Na volta, receberam em sua aldeia “umas vinte pessoas (...) Fizemos uma reunião na beira do rio. Expus a ideia do meu avô e o Luís Paulo [Montenegro, empresário do Ibope], se dispôs a conseguir os recursos para a construção da Yorenka ãtame”, explica Benki⁶⁰.

Com os recursos levantados, a Apiwtxa comprou um terreno próximo à sede do município de Marechal Thaumaturgo (e distante 80 km da aldeia central da terra indígena) e deu início a um trabalho de revitalização florestal da área que se encontrava degradada, construiu instalações e alojamentos com modelos de construção semelhantes às suas casas tradicionais e passou a promover uma agenda de encontros, cursos e atividades ligadas à troca de saberes e à difusão de práticas de manejo sustentável dos recursos naturais.



Figura 4: Centro Yorenka ãtame. Divulgação site Apiwtxa.

⁵⁹ <http://www.apiwtxa.org.br/centro-yorenka-atame/>, acesso em 04/06/2018.

⁶⁰ <http://apiwtxa.blogspot.com/2009/06/fiscais-da-natureza.html>, acesso em 04/06/2018.

O percurso da idealização e consecução do Centro Yorenka Ætame é emblemático da forma como os Ashaninka, e a Apiwtxa, integraram-se ao ambientalismo e do tipo e perfil de aliança que construíram. Fruem de uma imagem diferenciada, colocada em geral nos termos de que “no novo contexto do indigenismo, marcado pelo crescimento das preocupações ambientais, os Ashaninka do rio Amônia encontraram novos caminhos para proteger seu meio ambiente e, ao mesmo tempo, tirar benefícios de seus recursos naturais”⁶¹; de que “é admirável sua capacidade de conciliar costumes e valores tradicionais com ideias e práticas do mundo dos brancos, tais como aquelas ligadas à sustentabilidade socioambiental”⁶².

Sobre as parcerias, notamos esta centralidade das conexões com pessoas físicas *vis-a-vis*, por exemplo, com organizações indigenistas, como é o caso muito comum de outras organizações indígenas. Esta é uma particularidade relevante, que sem dúvidas tem reflexos na sua forma de atuação. Avaliar o quanto tais efeitos são positivos e/ou negativos é um exercício de reflexão interessante a ser feito. Sabemos, por exemplo, de casos em que a criação de uma organização indígena encampada por organizações indigenistas, cresce muito sob sua influência. Esta influência pode chegar ao nível de a organização indigenista indicar as lideranças que seriam mais adequadas a assumirem os cargos diretivos da organização indígena. Uma ingerência, sem dúvida, mas que também tem seus efeitos protetivos e, pragmaticamente, visa à eficiência da instituição frente às necessidades de atuação no universo que se inserirão.

O caso da Apiwtxa, portanto, é diferente nesse sentido. Como falamos, as lideranças que tem assumido o papel de mediação com o mundo extra-aldeia, bem como os cargos diretivos da Apiwtxa, são os irmãos Piyãko, filhos diretos do líder interno da aldeia. Além de uma legitimidade ímpar que tal fato confere a estas lideranças, outros dois elementos sobressaem para nossa observação. Uma é o domínio do idioma português que todos já detinham, em razão de sua origem familiar, já que sua mãe, Francisca Oliveira da Silva (conhecida como dona Piti) é uma não-indígena, filha de seringueiros da região, e falante do português. Assim, desde cedo, os irmãos Piyãko, criados em um ambiente bilíngue, já atuavam como tradutores junto à comunidade em situações de interação com os brancos, por exemplo, nas discussões sobre a demarcação da terra⁶³. Este é um fator de muita relevância, e a barreira linguística, bem como o esforço que representa a aprendizagem de um segundo

⁶¹ <https://pib.socioambiental.org/pt/Povo:Ashaninka>

⁶² *idem*

⁶³ <http://apiwtxa.blogspot.com/2009/06/fiscais-da-natureza.html>

idioma, é muitas vezes minimizado no processo de construção de espaços adequados ao diálogo intercultural.

Um segundo elemento a destacar é o histórico de valorização e ocupação de cargos políticos na trajetória dos irmãos Piyãko. Em 2016, Isaac foi eleito prefeito do município de Marechal Thaumaturgo para exercício do cargo até 2020. Anteriormente, Francisco e Benki já haviam ocupado o posto de Secretário do Meio Ambiente no município. Francisco também desempenhou funções relacionadas ao indigenismo, primeiro no Governo do Estado do Acre e depois na Funai.

Ingressando na agenda de gestão ambiental e territorial, os Ashaninka produziram seu etnomapeamento e PGTA (Plano de Gestão Territorial e Ambiental da Terra Indígena) em 2004, acessando recursos junto à ONG Comissão Pró-Índio do Acre. Tal como estivera presente na concepção do Centro Yorenka ãtame, os Ashaninka fizeram constar a necessidade de iniciativas em conjunto com comunidades do entorno de sua terra neste plano.

Para muitos, esse olhar para o entorno é um diferencial dos Ashaninka, que cultivam uma visão de futuro e uma espiritualidade muito próprias. Francisco apresenta essa “visão de futuro” da seguinte forma:

Se daqui a dez anos a gente conseguir segurar, do ponto de vista de um povo, os conhecimentos, as tradições, o modo de vida, do jeito que está hoje, já vai ser uma conquista muito boa! (...) Hoje, a gente sofre uma pressão muito grande sobre o território. (...) Você ter uma vida sadia é muito difícil, porque a pressão do narcotráfico numa região dessas é muito grande. A pressão dos madeireiros é muito grande, recrutando mão de obra, levando bebida, levando os vícios que estão na cidade. Você vê a nossa comunidade sem essas coisas e com muito orgulho de estar ali nesse espaço (...) Agora, nós precisamos trabalhar com o entorno em todos esses sentidos, porque chega uma hora que se todo o entorno estiver podre, vai afetar diretamente a gente. Então, a gente está buscando ver o povo da floresta como um todo. (...) A gente sabe que cada um está lutando por dias melhores (...) Mas eu acho que pra você fazer um processo de mudança é preciso que a gente ataque isso dentro de uma estratégia unificada, porque de maneira isolada. às vezes. somos engolidos e não temos força para enfrentar esses problemas. Estamos procurando começar a pensar esse coletivo a partir das comunidades Ashaninka. Fizemos uma reunião grande lá no Peru (...) Também estamos trabalhando com as comunidades extrativistas no Alto Juruá para fortalecer elas na gestão do território, pensando uma produção sustentável, pra que elas possam sair do sistema de escravidão. (...) Eu acho que se a gente conseguir unificar todos dentro de uma linha de trabalho, a gente se fortalece. Isto não é para dominar, é para fortalecer, para que a gente possa estar protegido a partir de uma ação distribuída dentro de vários grupos. Nós estamos

fazendo um esforço grande neste momento de estar trabalhando essa questão da gestão territorial e ambiental na região onde vivemos.⁶⁴

Issac Piyãko, atual prefeito de Marechal Thaumaturgo, diz que essa visão e a intenção dos Ashaninka de “tudo que a gente tem a gente compartilha com o entorno” mudou a forma como são vistos e recebidos na região – “antes não podíamos nem entrar na cidade; era bala”⁶⁵.

Estes são componentes que conformam a situação de visibilidade que os Ashaninka conquistaram, local e internacionalmente. Uma visibilidade, que para Francisco, “ajuda a atrair pessoas que querem conversar com a gente e dá espaço”⁶⁶. Quando conversávamos, Francisco citou, por exemplo, o episódio recente de um roubo de barco que sofreram. Para buscar solução ao caso, ligou diretamente ao secretário municipal de segurança e, me diz, “eles nos atendem”. Novamente devemos chamar a atenção de o quanto essa é uma situação diferenciada num país que conserva um racismo institucionalizado nas suas mais diversas estruturas.

Este é o contexto que abrigou o início das articulações da Apiwtxa e suas lideranças para apresentação de um projeto ao Fundo Amazônia. Francisco encarregou-se deste momento inicial, quando ainda estava ocupando um cargo de assessoria na Funai. Ele diz que o projeto foi desenhado pela comunidade indígena durante três anos, saindo de uma primeira versão “muito mal escrita, com muita aquisição”, para uma formatação final com este “olhar de organizar o povo”. Notável momento neste processo de construção de um projeto e de articulação com o BNDES/Fundo Amazônia foi a iniciativa dos irmãos Piyãko de convidarem e receberem a visita de representantes dessa instituição em um evento na sua TI, que ocorria em função do marco de 20 anos da demarcação do território em junho de 2012.

Para o BNDES, esta era uma “operação pioneira” e a “equipe responsável pelo Fundo Amazônia analisou em conjunto com os representantes indígenas Ashaninka, do Acre, as diversas etapas do projeto Alto Juruá, até sua aprovação”⁶⁷. Foram realizadas diversas reuniões, na sede do BNDES no Rio de Janeiro, anteriores e após a apresentação formal da proposta. A Apiwtxa contou com o apoio de recursos de parceiros para formalização do projeto, precisamente, para pagamento de uma consultoria para preenchimento da Carta-Consulta padrão de apresentação de projetos ao Fundo Amazônia. Durante as reuniões, em

⁶⁴ Entrevista Francisco em <http://cpiacre.org.br/conteudo/2016/11/02/ashaninka-ashenika/>

⁶⁵ Fala de Isaac durante a visita que fiz à sede da Apiwtxa, em dezembro de 2017.

⁶⁶ Fala de Francisco durante a visita que fiz à sede da Apiwtxa, em dezembro de 2017.

⁶⁷ https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20150226_indios, acesso em 04/06/2018.

geral conduzidas por Francisco, também se fizeram presentes tais parceiros, atuando em uma linha de assessoria às conversas.

Vamos nos ater a este ponto. Um desses parceiros, na linha do que abordarmos acima, tem origem nas conexões com ativistas da causa ambiental – João Augusto Fortes⁶⁸. A aliança dos irmãos Piyãko com João é do início da década de 1990 e desde então mantém muitos intercâmbios, inclusive, com idas e vindas à TI. Interessa-nos aqui pensar no papel que João desempenha nessa relação tríade junto à Apiwtxa/Francisco e BNDES/Fundo Amazônia.

De início, é importante termos em mente o quanto esse processo prévio de construção de um projeto e articulação com o possível financiador pode ser dispendioso. É muito comum que organizações interessadas em acessar recursos do Fundo Amazônia (e outros mecanismos de mesmo porte) comecem por levantar recursos com outras fontes para custear viagens e contratação de profissionais que possam se dedicar a este processo inicial. Esta é sem dúvida uma primeira barreira para aquelas organizações que não dispõem de articulações prévias para atender este tipo de necessidade. No caso da Apiwtxa, portanto, poder contar com um parceiro como João, com o custeio de viagens e consultorias, além do seu próprio tempo cedido voluntariamente, já é um primeiro elemento a se considerar.

É interessante também pontuar a dinâmica dos papéis desempenhados por Francisco e João, nas reuniões e eventos frente ao BNDES. João parece ocupar o papel daquele ator com mais traquejo institucional, responsável, por exemplo, pelos contatos para marcação das reuniões. Francisco, no entanto, não prescindia de sua posição de condução e líder da iniciativa frente ao BNDES, sempre com muita eloquência e tranquilidade na apresentação de suas propostas. Esta distribuição de papéis parecia ser algo muito nítido, equilibrado e pacífico. João, por exemplo, não parecia requerer uma posição central, de liderança ou algo do tipo, ao passo que Francisco, sempre aceitou muito bem as intervenções e condutas de João. Francisco verbalizou em alguns momentos que eles possuíam uma relação de confiança estabelecida, que João era uma parte deles na cidade do Rio de Janeiro e que sua presença nesses momentos tinham um viés de trazer segurança e conforto para ele durante esse processo de construção de uma relação com um novo parceiro, no caso o BNDES.

Assim, se o João pode ser visto como um intermediário cultural ou mediador, é importante, no entanto, pontuar que é um intermediário que se submete à condução do

⁶⁸ João – herdeiro da João Fortes Engenharia – tem em sua trajetória um histórico de iniciativas ligadas à ideia de desenvolvimento sustentável. “A mais famosa delas foi o lançamento do couro vegetal, em parceria com a empresária Bia Saldanha, um produto produzido por índios e seringueiros, que chegou às vitrines da grife francesa Hermès” (<http://apiwtxa.blogspot.com/2009/06/fiscais-da-natureza.html>, acesso em 24/05/2018).

Francisco. Em outros termos, a Apiwtxa, na figura de seu líder Francisco, para acessar os recursos do Fundo Amazônia não prescindiu de mediadores não-indígenas, mas os subjugou a sua direção. Esta situação ilustra uma diferenciação muito cara à reflexão sobre tutela e autonomia, no sentido de que uma coisa é você precisar (necessidade) ter um mediador não indígena para ter acesso a determinado bem; outra é você escolher (autonomamente decidir por) ter um mediador que desempenhe essa intermediação (sendo remunerado/recompensado para tal) para facilitar esse trânsito de bens. O que vai diferenciar esse último mediador de um tutor (no sentido da tutela que abordamos em momentos anteriores neste trabalho) é se você tem poderes para escolhê-lo e destituí-lo e poderes de controlar em razoável grau as suas ações.

E este é um diferencial, por si só, quando uma organização indígena conquista uma aprovação de um contrato diretamente com a instituição financiadora. Pensemos em uma situação distinta – quando uma organização intermediária que logre acessar os recursos e que se responsabilize por um projeto com atividades em uma determinada terra indígena. Se a determinada comunidade indígena não estiver satisfeita com os trabalhos e quiser romper com esse intermediário, ficará sem os recursos conquistados e sem as atividades previstas, pois o contrato da instituição financiadora é com a organização intermediária. Ou seja, neste caso, são muito frágeis os mecanismos que as comunidades têm de controle sobre o intermediário e totalmente inócuo o poder de destituí-lo.

É relevante também discorrer sobre outra situação, que nos diz muito, nesse caso, sobre o papel de Francisco em sua atuação como líder / representante de sua comunidade via Apiwtxa. Em um momento mais avançado das negociações do projeto junto ao BNDES, Francisco foi à sede do Banco acompanhado de seu pai, e chefe interno dos Ashaninka do rio Amônia, Antônio, e mais cerca de 15 homens e mulheres Ashaninka. Francisco e João solicitaram essa reunião ao BNDES para que a referida comitiva pudesse conhecer “a casa do BNDES” e “olhar no olho” de seus representantes. Seria este um passo importante para os que estão distantes, na aldeia, entre eles o chefe Antônio, aderissem ao processo que estava em curso e pudessem “confiar” nos novos parceiros e em suas intenções. Para Francisco, também era valioso poder mostrar aos seus o trabalho que estava desenvolvendo, reforçar sua legitimidade e alavancar apoio interno para as iniciativas que estavam por vir.

Novamente devemos pontuar o quanto uma ocasião dessas, inegavelmente dispendiosa, não é um elemento comum e acessível ao conjunto geral de organizações indígenas. Cabe esclarecer que o BNDES não dispõe de nenhum tipo de ajuda de custo para

esse tipo de atividade, ficando a cargo das instituições interessadas custear seus deslocamentos para reuniões presenciais.

A singular trajetória e as circunstâncias que a Apiwtxa alcançou também a fez assumir uma narrativa mais peculiar no que tange à reflexão sobre as condições de acesso aos recursos do Fundo Amazônia e não parece acompanhar a demanda por flexibilização ou acesso diferenciado. Francisco diz em entrevista, após aprovação do projeto:

"Assinamos um contrato cumprindo com todos os requisitos, todas as cláusulas, de qualquer outro proponente, dentro das regras do financiamento do banco. Nós é que nos organizamos, preparamos e conseguimos cumprir com aquilo que cabe a nós como instituição, respeitando os trâmites legais para poder cumprir com nosso contrato. Não é porque o proponente é uma associação indígena que o projeto pode ser feito de qualquer jeito. As metas a serem cumpridas são muito claras; os objetivos e os compromissos serão trabalhados de uma maneira bem transparente de acordo com o que está estabelecido no contrato"⁶⁹.

O projeto "Alto Juruá"⁷⁰ foi aprovado pelo BNDES em fevereiro de 2015. O contrato foi assinado, dois meses depois, em cerimônia simbólica com a presença da então Ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira⁷¹ (figuras 5 e 6). A aprovação deste que representou o "primeiro projeto apoiado pelo Fundo a ter sido concebido e apresentado diretamente por indígenas, sem intermediação do setor público ou ONG" teve grande repercussão, com notícias veiculadas em distintos canais, locais e nacionais – TV Brasil, O Globo, Carta Capital, entre outros (figura 7).

⁶⁹ <https://terrasindigenas.org.br/es/noticia/151118>

⁷⁰ A TI Kampa do Rio Amônia e as comunidades do seu entorno encontram-se na região da bacia do Rio Juruá, precisamente no alto do Rio Juruá, por isso o nome escolhido, indicando essa ideia de territorialidade que considera não só a TI, mas o seu entorno.

⁷¹ <https://terrasindigenas.org.br/es/noticia/151118>



Figura 5 Assinatura do contrato na sede do BNDES. Divulgação/BNDES



Figura 6 – Francisco Piyãko e a então Ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira.



Figura 7: Divulgação midiática da aprovação pelo BNDP/Fundo Amazônia do Projeto “Alto Juruá”

O projeto, com duração de três anos, tem como objetivo “promover o manejo e a produção agroflorestal em comunidades tradicionais e indígenas, de modo a constituir alternativa econômica sustentável ao desmatamento; apoiar iniciativas de monitoramento e controle do território; e fortalecer a organização comunitária local”⁷². Como beneficiários, além dos Ashaninka do Rio Amônia, contribuiria com os indígenas da TI Kaxinawá-Ashaninka do Rio Breu, 50 comunidades da Reserva Extrativista do Alto Juruá e comunidades Ashaninka no Peru, por meio da promoção de intercâmbios para fortalecer o diálogo com elas.

A visão de futuro Ashaninka, com a referida estratégia de articulação com o entorno, é a base do projeto, e se “propõe que, com base nas experiências da Apiwtxa, se promovam esforços para além das fronteiras da TI Kampa do Rio Amônia, apresentando aos demais povos da floresta meios alternativos para o seu desenvolvimento sustentável e preservação do território comum”⁷³. O projeto, por exemplo, custeou a construção da sede da associação representativa dos seus vizinhos da Reserva Extrativista do Alto Juruá, a realização do planejamento estratégico deles, a participação de alguns em capacitações e o fornecimento de mudas e assistência para realização de plantios florestais produtivos. É de fato, uma situação muito particular de uma organização indígena liderando um trabalho que tem como público-

⁷² <http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/projeto/Alto-Juruá/>, acesso em 04/06/2018.

⁷³ <https://terrasindigenas.org.br/es/noticia/151118>, acesso em 04/06/2018.

alvo comunidades não-indígenas, para as quais desejam repassar seus conhecimentos e suas práticas de uso e cuidado do território.



Figura 8: Planejamento estratégico da ASAREAJ (Associação de Seringueiros e Agricultores da Reserva Extrativista do Alto Juruá), realizado no Centro Yorenka Átame. Divulgação site Apiwtxa.

O projeto, originalmente com término previsto para abril de 2018, está em fase final, após uma ligeira repactuação de prazo autorizada pelo BNDES. Notícias sobre as atividades realizadas são encontradas no site da Apiwtxa, como cursos de capacitação realizados, expedições de vigilância territorial e atividades de reflorestamento.

O projeto é conduzido integralmente pela Apiwtxa, que dispôs de recursos para contratar uma equipe exclusivamente dedicada à iniciativa, além de consultorias. A execução em campo se dá tanto a partir da aldeia central da TI Kampa do Rio Amônia quanto do Centro Yorenka Átame, próximo à sede do município de Marechal Thaumaturgo. O trabalho administrativo, onde se consolidam os registros para prestação de contas, é feito no escritório da Apiwtxa no município de Cruzeiro do Sul. Francisco é o coordenador do projeto e a quem a equipe, de indígenas e não-indígenas, se reporta. Ou seja, mais uma vez, reparamos a dinâmica desta organização indígena empregando os especialistas, conhecimentos e habilidades não-indígenas para o que lhe convém, sob sua liderança.

Por fim, vale registrar que a Apiwtxa conjectura uma fase dois para o projeto, a ser apresentado ao Fundo Amazônia para pleito de um novo apoio financeiro. Paralelamente, Francisco está envolvido com uma organização de nível regional que agrega outros povos indígenas da região oeste do Acre, a Organização dos Povos Indígenas do Rio Juruá (OPIRJ), e valendo-se da sua experiência frente à Apiwtxa, tem conduzindo articulações para trilhar

caminho semelhante de busca de apoios e vislumbra apresentar um projeto de viés regional para o Fundo Amazônia.

4.2 Os Kayapó/ Mebêngôkre e a Associação Floresta Protegida

O povo Kayapó/ Mebêngôkre está entre os 15 grupos indígenas mais numerosos do Brasil, com uma população estimada de 11.675 (Siasi/Sesai, 2014). O nome Kayapó foi designado a este povo por grupos vizinhos, e não é utilizada pelos próprios, que se autodenominam como Mebêngôkre. O contato de forma mais permanente com a sociedade branca se deu a partir da década de 1950, e, hoje, a maior parte dos Kayapó trava contatos mais ou menos regulares com o mundo dos brancos. A língua falada é a Kayapó/ Mebêngôkre, com diferenças dialetais internas, e o grau de conhecimento do português varia muito de grupo para grupo. (fonte: Povos Indígenas do Brasil. ISA)

Os Kayapó vivem em áreas nos arredores da Bacia do Rio Xingu, do sul do estado do Pará ao norte do estado do Mato Grosso, e tiveram seis Terras Indígenas (TIs) reconhecidas e homologadas pelo Estado brasileiro. São elas, em ordem cronológica do ano de homologação da demarcação: TI Kayapó (1991), TI Capoto-Jarina (1991), TI Menkragnoti (1993), TI Badjonkôre (2003) e TI Bau (2008) e TI Las Casas (2009).⁷⁴



Figura 9: Localização das TIs habitadas pelo povo Kayapó/ Mebêngôkre

⁷⁴ Não estou considerando aqui os Xikrin, um subgrupo Kayapó, também habitantes desta região, que tiveram outras duas terras indígenas reconhecidas: TI Cateté e TI Trincheira Bacajá.

Essas terras formam um bloco contíguo (com exceção da TI Las Casas, mais diminuta e a leste do bloco), de extensão superior a 10 milhões de hectares, em uma área de rica biodiversidade, floresta tropical protegida e grande relevância ambiental, e conjugam-se a unidades de conservação vizinhas (como parques nacionais e reservas biológicas). Ao redor dessas áreas protegidas, identifica-se intenso processo de degradação ambiental, estando em uma região conhecida como “Arco do Desmatamento”, onde se registram os maiores índices de desmatamento da Amazônia Brasileira.

As décadas de 1980 e 1990 marcaram um período de intensa transformação no contexto regional em que estão inseridos e as terras Kayapó foram alvo de grande exploração de ouro e mogno. Envolvendo-se com tais atividades, muitas comunidades Kayapó passaram a ter pela primeira vez acesso direto ao dinheiro. Este foi um período “extremamente dinâmico e conturbado, tanto nas relações dos Kayapó com as instituições e setores da sociedade não indígena, quanto nas relações dentro e entre as comunidades Kayapó” (2011, Jerozolinski et al⁷⁵). O reflexo interno foi de disputas, conflitos e desunião entre os Kayapó, que afetou, inclusive, a dinâmica tradicional de ocupação e formação dos núcleos habitacionais Kayapó. É também neste período que o projeto de construção da hidrelétrica de Belo Monte, na época denominada como barragem de Kararaô e que inundaria parte das terras habitadas pelos Kayapó, ganha fôlego e ameaça os modos de vida desse grupo.

A resistência à violação de seus territórios conjugou-se ao contexto de articulação nacional e internacional de defesa dos direitos indígenas, marcados já pela crescente pauta ambientalista, e impulsionou os processos de demarcação das terras Kayapó. Como símbolo deste processo, temos o cacique Raoni, senão a mais, uma das mais, conhecidas lideranças indígenas. A figura de Raoni, com seu tradicional botoque no lábio inferior, casou com a narrativa do movimento ambientalista, alçando-o a um papel de emblema da luta pela preservação da Amazônia. Raoni esteve junto a chefes de Estado, artistas, ambientalistas e em 1989, lançou-se a uma campanha internacional em dezessete países, denunciando tais violações e buscando a demarcação do território Kayapó, associada à ideia de proteção ambiental. É interessante assinalar que Raoni, nesse histórico de relações com não-indígenas, conheceu e aprendeu o português, mas não o utiliza para se expressar, nem mesmo em situações interétnicas.

A maior parte do território Kayapó foi formalmente demarcada entre os anos de 1991 e 1993. Ao mesmo tempo em que se estabeleceram restrições às atividades garimpeiras e

⁷⁵ Artigo “Cisões recentes e mobilidade das comunidades kayapó” na publicação: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Povos Indígenas no Brasil 2006/2010. Setembro, 2011.

madeireiras nas terras indígenas e a necessidade de outros meios de geração de renda, a associação ao movimento ambientalista inaugurou uma nova fonte de recursos às comunidades Kayapó.

Neste contexto de visibilidade, são criadas organizações indígenas formais que passam a atuar no universo de projetos indígenas que viemos abordando nesta dissertação. A primeira tem o nome de seu presidente e líder, Instituto Raoni, fundado em 2001, e a segunda, fundada em 2002, com o nome de Associação Floresta Protegida. Mais tarde, em 2008, uma terceira organização é fundada, o Instituto Kabu, a partir de uma cisão entre os Kayapó do noroeste do Pará e Mato Grosso, antes representados pelo Instituto Raoni. Dentre o conjunto de TIs Kayapó, cada associação tem sua base própria, abrangendo certo número de comunidades que a elas se vinculam. Atualmente, são estas três as organizações Kayapó de maior visibilidade, não obstante outras terem sido criadas, em geral, de abrangência mais local, como representação de uma aldeia.

A região onde estão as terras Kayapó é alvo de grandes empreendimentos de geração de energia e exploração mineral – ilegais ou sob licença do Estado – os quais implicam em uma ativa dinâmica de intervenções físicas no ambiente natural, circulação de pessoas e recursos financeiros e conflitos. Das obras e atividades licenciadas, decorrem grandes quantias de recursos de compensação ambiental, o que constitui um vetor relevante para criação das organizações indígenas formais, como meio de recepcionar e executar tais recursos. É importante ressaltar que a distribuição e a utilização de tais recursos seguem, em geral, uma lógica muito diferenciada da ideia de projetos indígenas, sendo mais um elemento com o qual as comunidades e organizações têm que lidar.

Este contexto coloca os Kayapó em uma situação muito diferenciada dentre o universo dos povos e organizações indígenas no Brasil. As três organizações mencionadas tem conseguido dispor, de forma mais ou menos continuada, de apoios técnicos, administrativos e financeiros, por diversos meios. Com isso, os Kayapó têm logrado manejar tais apoios para atender suas demandas internas e de articulação externa, firmando-se como um dos mais politicamente influentes grupos indígenas do Brasil.

Nas duas edições do Acampamento Terra Livre em que participei, pude observar a dinâmica do grupo Kayapó presente. Em ambos os anos, a delegação Kayapó foi a mais numerosa, tendo, no ano de 2018, cerca de 300 representantes do total de 3.500 participantes. O custeio do deslocamento das delegações indígenas até o local do Acampamento em Brasília é pago pelas próprias comunidades, portanto ter disponibilidade de recursos para tal é um

fator determinante para a presença em grande número. A estrutura de acomodação em barracas, neste último ano, era mais comum entre as diferentes delegações indígenas, mas, ouvi, que em edições anteriores, os Kayapó, por disporem de mais ou melhores equipamentos para acampamento, eram, de certa forma, vistos como dessemelhantes.⁷⁶ Outra diferença nesse sentido, os Kayapó, no caso por meio do Instituto Kabul, levou ao Acampamento de 2018 uma tenda ornamentada para exposição e comercialização de seus artesanatos, se distinguindo dos demais que usavam cangas improvisadas direto sobre o chão para tal.

Notei a presença, em ambas as edições, do cacique Raoni, bem como outras notáveis lideranças Kaiapó, Megaron Txucarramã e Paulinho Paiakã, que atraem muitos olhares e atenção dos indígenas e brancos que circulam pelo evento. É perceptível, também, o comparecimento de muitas mulheres Kayapó. Durante os dias de Acampamento, os Kayapó encontram-se muitas vezes reunidos em reuniões paralelas entre eles, fora da plenária central, comunicando-se sempre em sua língua materna.

⁷⁶ Uma constatação apenas a título de caracterização alegórica de sua condição diferenciada.



Figura 10: Registros da participação da delegação Kayapó no Acampamento Terra Livre 2018

Passo agora a discorrer mais detidamente sobre a trajetória da Associação Floresta Protegida, que logrou ser a segunda organização indígena a ter um projeto diretamente contratado junto ao BNDES/Fundo Amazônia, mas cuja relação é anterior, ainda por meio de ONGs parceiras.

A Associação Floresta Protegida foi fundada como uma associação sem fins lucrativos em 2002, regida por um Estatuto Social, com sede no município de Tucumã/PA, no lado leste do território Kayapó. Inicialmente, sua atuação abrangia cinco comunidades localizadas nas TIs Kayapó e Menkragnoti. Com os anos, outras comunidades se “associaram”, perfazendo

um total de 17 – treze aldeias da TI Kayapó, duas da TI Mêkrãgnoti e duas na TI Las Casas⁷⁷. Regularmente, a Associação realiza assembleias gerais, onde se elege o Conselho Deliberativo, Fiscal e a Diretoria da instituição. Atualmente, todos esses cargos são ocupados por indígenas. Conforme consta em seu site, 17 funcionários estão à frente do dia-a-dia da instituição, tendo um coordenador e assessores indígenas e um coordenador geral e outros profissionais não indígenas.

A lista de parceiros institucionais e comerciais da Associação é ampla, já tendo desenvolvido projetos junto à Funai, ao Ministério do Meio Ambiente, Projeto Demonstrativo de Povos Indígenas – PDPI, a universidades, entre outros. A relação com o Fundo Amazônia teve início no âmbito do projeto Fundo Kayapó (abordado na sessão 2.4 deste trabalho), que foi concebido de forma a destinar recursos para “atividades produtivas sustentáveis, fortalecimento institucional, prevenção ao desmatamento, conservação da biodiversidade e proteção territorial”, a serem executadas na forma de projetos por organizações indígenas que representem comunidades Kayapó.

Cabe discorrer sobre esta iniciativa que representa a origem da interação entre a Associação Floresta Protegida e o Fundo Amazônia. Tive oportunidade de participar de uma reunião de avaliação do Fundo Kayapó, por ocasião do marco atingido de cinco anos de seu funcionamento. Também é acessível, no site das entidades envolvidas, o Manual Operacional do Fundo Kayapó, o Manual de Execução de Projetos, bem como notícias e informações sobre os subprojetos executados/em execução. Esta é a base material para a descrição que se segue.

Para participação no processo de seleção do Fundo Kayapó, as entidades devem estar “regular e legalmente constituídas no Brasil sob a forma de associações civis ou cooperativas”, depreendendo-se a obrigação de possuir inscrição regular no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), de estar com sua situação regularizada junto ao INSS e ao FGTS, adimplência junto à União e entidades da administração direta ou indireta, entre outras. Adicionam-se outros requisitos que versam sobre a intenção de assegurar a legitimidade das organizações elegíveis no que tange à ideia de que “representem as comunidades Kayapó”:

Possuir órgão social deliberativo (Conselho Deliberativo, Conselho de Administração etc.) formado exclusivamente por indígenas Kayapó,

⁷⁷ Esta informação é a que consta no site da Associação, em consulta na data de 23/05/2018. Obtive informação, no entanto, que o número de comunidades associadas teria aumentado, nos últimos tempos, para 24.

bem como ter em seu objeto social previsão compatível com a atuação pleiteada nos projetos pertinentes ao Fundo Kayapó;

Possuir mais de 2 (dois) anos de experiência comprovada no desenvolvimento de projetos com os indígenas Kayapó;

Possuir sede localizada na região de abrangência do Fundo Kayapó (Terras indígenas Baú, Menkragnoti, Capoto/Jarina, Badjônkore, Kayapó, Las Casas e/ou municípios do entorno);

Contar com o consentimento prévio das comunidades indígenas beneficiadas pelo projeto.

(Manual Operacional Fundo Kayapó)

Como requisito de caráter subjetivo, fez-se constar a obrigação de que devem “possuir infraestrutura e equipe que demonstrem capacidade operacional e de gestão para a execução de projetos do Fundo, conforme avaliação pelo Gestor do Fundo”. Ainda nesta sessão, foi incluída vedação de apoio a comunidades que estejam envolvidas com atividades ilícitas – como garimpo ou extração ilegal de madeira.

Qualquer organização que preencha tais requisitos de elegibilidade pode pleitear apoio, mas são três as organizações que tem se enquadrado neste perfil e acessado os recursos do Fundo Kayapó – as anteriormente mencionadas, Associação Floresta Protegida, Instituto Raoni e Instituto Kabul.

Foram realizados até o momento três ciclos de chamamento de subprojetos, da qual se depreende um aspecto interessante de sua dinâmica. Conforme se observa na tabela 4, os valores conquistados pelas organizações, em cada ciclo, são muito parecidos, sendo, cada um, cerca do equivalente a um terço do valor total disponibilizado.⁷⁸

Ciclos	Valor disponibilizado	Resultado		
		Associação Floresta Protegida	Instituto Raoni	Instituto Kabul
1º edital	R\$ 660.000,00	R\$ 219.978,66	R\$ 213.968,64	-
2º edital	R\$ 1.765.655,66	R\$ 566.839,66	R\$ 596.370,11	R\$ 599.763,03
3º edital	R\$ 3.000.000,00	R\$ 999.874,50	R\$ 999.623,08	R\$ 999.820,00

Tabela 4: Recursos disponibilizados por associação beneficiária do Fundo Kayapó.

Percebemos, assim, que há um equilíbrio na distribuição de recursos entre as organizações Kayapó elegíveis, revelando que não há uma relação concorrencial, no sentido de rivalidade, entre elas no acesso aos recursos disponibilizados. Pelo contrário, há uma escolha prévia de que cada associação apresente seus subprojetos respeitando o limite de um

⁷⁸ O Instituto Kabul não apresentou proposta ao primeiro ciclo. Segundo informações do coordenador da organização, eles estavam executando outros recursos na época, oriundos de compensação ambiental, e, com isso, estavam com a equipe sobrecarregada.

terço do valor total disponibilizado em cada ciclo. É interessante notar que essa equalização segue uma lógica de partilha por associação elegível, e não territorial, populacional ou outra. Caso, por exemplo, a população ou área abrangida pelas associações, fosse critério para uniformizar a distribuição de recursos entre elas, ensejaria uma noção de “partilha igual” bem distinta.

A concordância acerca da noção de justiça, equidade, na partilha de benefícios não é uma questão simples, ainda mais em uma sociedade como a Kayapó, marcada por uma forma de gestão política independente entre as comunidades. Devemos perceber, assim, como a aparição e a presença de organizações indígenas formais introduzem um novo elemento para esta discussão, sendo no caso, do acesso aos recursos do Fundo Kayapó, o elemento orientador para a partilha dos proventos. Cabe, ainda, assinalar que as comunidades indígenas que não são vinculadas a nenhuma destas três organizações, acabam por não usufruírem de tais recursos, mesmo estando na área estabelecida como alvo do apoio do Fundo Kayapó (já que o acesso aos recursos do Fundo Kayapó se dá mediante ao atendimento aos critérios mínimos de elegibilidade e que são somente as três as organizações que tem demonstrado aderência).

A reunião de avaliação do Fundo Kayapó, cuja participação mencionei anteriormente, também propicia outra interessante observação sobre o que tratamos aqui. Realizada em maio de 2018, na cidade do Rio de Janeiro, na sede do Funbio – ONG gestora do Fundo Kayapó e contratante responsável junto ao BNDES/Fundo Amazônia – discutiu-se durante um dia inteiro percepções sobre os anos iniciais de seu funcionamento e sugestões de melhoria para os próximos anos. Além da equipe do Funbio, estiveram presentes representantes da Conservation International do Brasil (ONG idealizadora e também doadora do Fundo Kayapó) e do BNDES, bem como os coordenadores das três organizações indígenas. O propósito central da reunião, além da discussão sobre as alterações na forma de funcionamento do fundo que devem orientar a aplicação dos recursos quando concluídos os subprojetos do terceiro ciclo (agosto de 2019), era de como “levar as sugestões para conhecimento e validação dos Kayapó”. A reunião foi conduzida pela CI-Brasil, que dispunha de uma apresentação/proposição inicial, e que, a partir dela, buscou estimular a participação e o debate, sobretudo dos três coordenadores.

De forma bem peculiar – já que estamos tratando de organizações indígenas – esses três coordenadores presentes e que são os que estão à frente do dia-a-dia das organizações em que trabalham, são não-indígenas. Dentro de seus limites de mediadores, algumas questões

foram ali, suficientemente, pactuadas, outras, no entanto, dependiam de “questões políticas dos Kayapó” e por isso, os coordenadores alegaram que teriam que fazer consultas. Um desses pontos sensíveis é a já citada preocupação em estabelecer critérios justos para distribuição da dotação entre as organizações. Ao cabo da reunião, decidiu-se como próximo passo, levar os pontos discutidos para conversa nas assembleias gerais das associações.

Em um dado momento, foi interessante ouvir o coordenador do Instituto Raoni, referindo-se ao cacique Raoni como “chefe”. Da Associação Floresta Protegida, o representante presente era Adriano Jerozolinski (conhecido como Pingo). Dentro do quadro de funcionários da associação, ele é o coordenador geral. Como se vê no site da organização, o quadro de funcionários é misto entre indígenas e não-indígenas, enquanto a Diretoria e o Conselho Deliberativo, são formadas integralmente por Kayapó. Pingo está desde 2007 nesta posição, ou seja, por 11 anos dos 16 de existência da associação. Interessante notar seus vínculos institucionais anteriores: funcionário da CI-Brasil entre 2005 e 2007 e pesquisador de doutorado em Ecologia pela Universidade de São Paulo, com campo no território da aldeia A'Ukre, TI Kayapó, sul do Pará, entre 2000 e 2005⁷⁹.

Além do Fundo Kayapó, no caminho da Associação Floresta Protegida até o acesso direto ao Fundo Amazônia consta uma segunda experiência via instituição intermediária. A associação foi uma das contempladas no âmbito de um projeto executado pela Fundação Banco do Brasil com recursos do Fundo Amazônia. Por meio deste, a Associação Floresta Protegida teve selecionado um projeto no valor de R\$ 566.747,93 para destinar a atividades de promoção da cadeia produtiva da castanha do Brasil, cumaru e cacau.

Na busca por mais recursos, o lançamento da Chamada Pública do Fundo Amazônia em 2014 para projetos de elaboração e implementação de Planos de Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas foi visto como uma oportunidade pela Associação. De início, a organização se articulou junto a CI-Brasil e as outras duas maiores organizações indígenas Kayapó. A intenção era de escrever um projeto em conjunto, com abrangência territorial semelhante ao Fundo Kayapó, e que fosse intermediado pela CI-Brasil. Esse trabalho, contudo, não avançou no ritmo necessário para atender o prazo aberto para inscrição (cinco meses) e a CI-Brasil retirou-se da iniciativa. Das três organizações indígenas envolvidas, a Associação Floresta Protegida decidiu dar continuidade à elaboração da proposta e logrou apresentar um projeto à Chamada Pública, abarcando, entretanto, apenas a sua área de abrangência.

⁷⁹ Informações disponibilizadas pelo próprio em seu currículo Lattes.

Devemos assinalar este fato de que o desejo de um novo projeto com mais recursos do Fundo Amazônia não estava inicialmente atrelado ao discurso de acesso direto de organizações indígenas ou de busca por protagonismo. O motivador do impulso por um novo projeto era conquistar mais recursos, com a possibilidade de alçar novos patamares de contribuição financeira. Vale lembrar que a Chamada Pública sinalizava o apoio de até R\$ 12 milhões por projeto, recurso muito maior se comparado com a dotação que estava sendo disponibilizada no Fundo Kayapó: R\$ 660 mil no primeiro ciclo, que era o que estava em execução à época, e R\$ 1,8 milhões e R\$ 3 milhões, nos seguintes. A apresentação do novo projeto seria formalizada pela CI-Brasil, ou seja, o arranjo idealizado previa a intermediação. As circunstâncias que se seguiram, que fizeram a CI-Brasil se retirar da iniciativa, e a Associação Floresta Protegida seguir à frente, diretamente como proponente do projeto, relacionam-se, portanto, não a uma intenção premeditada de ampliar o papel e responsabilidades da organização indígena, mas de garantir um canal para que os recursos fossem acessados. O fato de a Associação Floresta Protegida ter, ao longo de sua trajetória, desenvolvido as competências e estrutura institucional necessárias ao diálogo e contratação direta com o BNDES foi fundamental para que lograsse êxito nos seus propósitos, desprendendo-se da necessidade de um intermediador.

Percebemos, assim, a centralidade da questão de suprimir a necessidade de mediação, em que os coletivos indígenas ficam na dependência da mobilização de terceiros e ficam desassistidos, caso não mantenham articulação com eles. Nesse sentido, nos aproximamos novamente da ideia de autonomia que marca a possibilidade de acesso direto a recursos pelas organizações indígenas, apesar de este não ser o vetor deliberado neste caso. Cabe lembrar, que neste debate sobre acesso direto, não nos deparamos com falas no sentido de que não se quer mais a atuação das ONGs, pelo contrário, fala-se que não é “concorrência com os parceiros não, é para somar”⁸⁰. O que se pronuncia é que se quer mais organizações indígenas acessando o Fundo, sendo, portanto, um discurso de adicionar atores e não de substituir. Isso significa, bem objetivamente, que facilitar o acesso do Fundo Amazônia (e outras fontes similares) às organizações indígenas representa ampliar o emprego de recursos na política indigenista, pois se sabe que essa é hoje a forma com maior disponibilidade de recursos e que os atores que acessam a configuração atual são limitados. O caminho de abrir espaço para as organizações indígenas acessarem esses recursos é, portanto, um caminho para universalização das políticas indigenistas, especialmente, a PNGATI.

⁸⁰ Representante da Coiab na 14ª Reunião Comitê Gestor PNGATI, 27/03/2018.

Retomando o caso da Associação Floresta Protegida, para concluirmos, o projeto “Território, cultura e autonomia Mebengôkre” foi então recepcionado pelo BNDES, passou pela fase de habilitação documental e avaliação cadastral junto a outras 12 propostas e alcançou, ao fim da etapa de seleção e classificação, a terceira colocação na Chamada Pública. A partir de então, teve início as interações diretas entre as equipes da associação e do BNDES/Fundo Amazônia, que envolveram reuniões, visitas e apresentação de informações, até que se alcançasse o nível de detalhamento e formatação necessários para submissão do projeto à aprovação da Diretoria do BNDES. Esse processo todo durou cerca de três anos, até a aprovação final do projeto em dezembro de 2017, com o valor de R\$ 9.089.870,67.

Notamos, assim, mais uma vez, como esse período prévio é trabalhoso e potencialmente extenso, demandando das instituições proponentes certo grau de disponibilidade de tempo, equipe e recursos para que consiga percorrê-lo com êxito. O fato da Associação Floresta Protegida ter acesso corrente a outras fontes de recursos, entre elas o próprio Fundo Kayapó que permite determinando nível de custeio de ações e estrutura institucional, é um elemento decisivo para sustentar as necessidades desse caminho próprio até o acesso direto aos recursos do Fundo Amazônia. Ademais, vale pontuar, que como ainda restam condicionantes a serem cumpridas para assinatura do contrato e liberação da primeira parcela de recursos, até julho de 2018 o projeto “Território, cultura e autonomia Mebengôkre” ainda não havia sido iniciado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve início a partir de duas perguntas motivadoras oriundas da minha presença neste universo de projetos, cooperação internacional, proteção ambiental e organizações ambientalistas, indigenistas e indígenas. A primeira delas foi compreender quais as características do mecanismo Fundo Amazônia que subsidiam o fato de haver dois projetos diretamente executados por organizações indígenas. De princípio, foi necessário apreender a razão da existência não só desses dois projetos de organizações indígenas, mas de todo um conjunto robusto de projetos e recursos para terras indígenas, que faz o Fundo Amazônia figurar como importante fonte orçamentária da política indigenista brasileira, notadamente no financiamento da implementação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI). Procurei explicar isso à luz da agenda instaurada a partir da década de 1990, que alçou a cooperação internacional ambientalista ao mesmo tempo em que o indigenismo associou-se à pauta de conservação ambiental. Mostramos que o Fundo Amazônia tem uma série de continuidades em relação aos mecanismos, às práticas e conceitos dessa agenda, especialmente a gestão por um banco, a destinação de recursos por meio de projetos e contratos, a adoção de ritos de seleção de propostas e prestação de contas e a expansão do papel das organizações da sociedade civil na execução da política pública. O trabalho de leitura das atas e registros do Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) foi um exercício bem interessante para explorar este campo. Não obstante sabermos que as atas não são um material rico para se observar enfrentamentos, já que em geral higienizam os conflitos na sua redação final, foi possível captar a dinâmica deste colegiado, muito ativo, especialmente nos seus anos iniciais. O trabalho do COFA tem reflexos claros na composição da carteira de projetos do Fundo Amazônia e foi decisivo para a evolução do apoio aos povos indígenas. Deliberou sobre a formação de um grupo de trabalho para formular alternativas e modelos de atuação que melhor contemplassem os povos indígenas, o que deu origem à Chamada Pública de projetos voltados ao apoio de Planos de Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas. Com vimos, por meio desta Chamada, lançada em 2014, foram selecionados oito dos 13 projetos da carteira indígena do Fundo, com destinação de até R\$ 78,2 milhões.

Identificando que o Fundo Amazônia assumiu a implementação da PNGATI como seu foco temático para projetos relacionados a terras indígenas, problematizamos a questão da gestão ambiental e territorial de terras indígenas, que se disseminou a partir da formulação

dessa política. Não obstante a PNGATI ser reconhecida como um dos maiores avanços recentes na garantia dos direitos dos povos indígenas, abordamos as críticas presentes no debate. Relacionam-se estas, sobretudo, (i) ao olhar privilegiado, materializado na redação final do decreto da PNGATI, para a gestão dos recursos naturais das terras indígenas em detrimento do tratamento das questões fundiárias e de garantia do território que colocam em risco seus direitos e (ii) à diminuta participação do Estado brasileiro no financiamento de sua implementação – o que era visto como estratégico para “sair da dependência da cooperação internacional” e para dar escala e universalizar as experiências até então demonstrativas dos projetos de desenvolvimento sustentável por esta financiados. Vimos, contudo, que as críticas não se pautam por desacreditar a PNGATI. Ao contrário, são feitas no sentido de que seja conduzida para o atendimento das necessidades concretas e imediatas das comunidades indígenas, ou seja, por trazê-la de forma mais contundente ao tratamento das preocupações centrais dos povos indígenas – como usar o território, protegê-lo e evitar as invasões. Os espaços de governança e avaliação da PNGATI revelaram-se serem, assim, ambientes de disputa, os quais as lideranças indígenas se apropriaram para vocalizar as demandas do coletivo, enfrentar as adversidades e conferir a essa agenda os contornos almejados por eles.

Para nos aproximarmos da reflexão trazida pela segunda pergunta motivadora da pesquisa, mergulhamos no campo de atores e mediações presentes neste universo de projetos indígenas. A intenção foi destrinchar os significados da demanda pela ampliação do “apoio direto” do Fundo Amazônia para que as organizações indígenas acessem e executem os recursos e projetos.

Olhamos aos atores executores dos projetos apoiados pelo Fundo Amazônia, o que nos revelou ser este um universo pequeno, com poucos personagens. Vimos que no quadro dessa carteira indígena, seis organizações que executam os projetos indígenas possuem mais de um projeto contratado com o Fundo Amazônia, enquanto cinco são inéditas nesse campo. Inferimos no trabalho que as organizações consolidadas no universo do projetismo são bem sucedidas não só em cumprir as exigências documentais e procedimentais, mas também em se portarem como parceiros confiáveis, apresentando um domínio da linguagem própria deste meio e adequando a ela suas propostas, submetendo-as, desde o início, nos termos requeridos pelas instituições doadoras. O gestor desses fundos, sendo bancos, tem como vetor garantir segurança e minimizar riscos. Confiabilidade é o valor chave e é demonstrada com experiências prévias, domínio da linguagem e articulação institucional.

Para o BNDES, apoiar os povos indígenas por meio de projetos com instituições intermediadoras maiores se mostrava uma estratégia adequada para atender esse público. A demanda por ampliar o acesso direto do Fundo Amazônia às organizações indígenas chega, no entanto, envolta na narrativa de promover a autonomia dos povos indígenas e suas representações. Esta perspectiva trouxe novas questões ao funcionamento do Fundo Amazônia e conduziu o questionamento da intermediação sob um viés de seus impactos sociopolíticos, ampliando o olhar de seus gestores para além do pragmatismo burocrático. Destaco isso como um importante rompimento paradigmático e que foi possível, em grande medida, em função das possibilidades de participação, diálogo e posicionamento das lideranças indígenas atuantes nesta conjuntura. Elas foram exitosas, especialmente via atuação da COIAB no COFA, em colocar em pauta a questão da ampliação do apoio aos povos indígenas, frente à agenda de outros agentes do porte do BNDES e Ministério do Meio Ambiente, estes, certamente, com outras prioridades. Sua presença e participação, portanto, promoveram mudanças importantes nos arranjos administrativos e balanceamento de forças, e acabou por mostrar-se um exemplo prático de como o curso de fortalecimento e expansão do papel das organizações indígenas vinculam-se às intenções de protagonismo e autonomia. Se a cabeça dos índios mudou nas últimas décadas (Luciano apud Bicalho, 2010), eles agora provocam a mudança da cabeça das instituições do Estado, enfrentando o racismo institucionalizado e forçando-as a reconhecê-los como agentes legítimos e dotados de direitos dos quais o Estado brasileiro tem o passivo histórico de reestabelecer.

Para prosseguir com a análise, seria inócuo desenvolvê-la de forma isolada do processo geral de crescimento das organizações indígenas e de seu nexos com a questão da autonomia e, portanto, busquei conduzir a pesquisa e redigir o texto final de maneira a permitir o olhar para o caso específico em estudo, mas permeado por observações de caráter mais ampliado. Ao entrarmos neste universo, nossa reflexão se ramificou para pensarmos sobre a existência e a dinâmica das organizações indígenas, encontrando um universo extremamente plural e atravessado de ambiguidades. Nosso olhar, portanto, deve ser fluído e evitar classificações apressadas para não perdermos a complexidade do tema.

Percebemos que o robustecimento institucional das organizações indígenas e a ampliação de suas atividades podiam representar anseios não só da política indígena, mas também da indigenista estatal. Destacamos o caso dos convênios de saúde com a Funasa como emblemático de um processo acelerado, por impulso do Estado, de constituição de organizações indígenas para que estas assumissem as ações do serviço de saúde indígena.

Passeamos pela trajetória das organizações indígenas e as questões que sua existência suscita iluminando, portanto, esse paradoxo e a tensão entre o quanto o processo de criação e propagação das organizações indígenas pode se aproximar tanto de uma decisão própria de se apropriar desses recursos culturais externos quanto de uma imposição conjectural como condição para que tenham acesso a serviços, recursos ou voz. Considerando, portanto, a autonomia de decisão como variável central, trouxemos alguns elementos para se pensar a disposição desse processo neste ambíguo gradiente, sendo estes, essencialmente, o acesso a alternativas, a disponibilidade de informações prévias e transparente, o ritmo de assimilação e as condições do espaço que ocupam em termos de respeito à interculturalidade.

Foi interessante perceber que o fortalecimento das organizações indígenas, mesmo sendo um caminho em curso na política indígena, não silencia o debate interno sobre as dificuldades e inadequações deste modelo e a necessidade de se pensar em formas diferenciadas. Ser “protagonista”, ocupar espaços, ser gestor, tem sido a via para defrontar-se com a política indigenista e a forma de buscar mudanças no sentido de empreender regras mais apropriadas para as comunidades. Adotamos a noção de co-gestão (Ferreira, 2007) para abarcar essas estratégias, que, por sua vez, se relacionam ao conceito de etnodesenvolvimento. Sob essa ótica, a incorporação desses elementos culturais (organizações formais, projetos, participação política, etc), inicialmente estranhos ao viver indígena, enquanto instrumentos para resistência e disputa de poder, representam uma via para o fortalecimento da autonomia indígena para orientar seu desenvolvimento.

Voltando à questão do “apoio direto” do Fundo Amazônia às organizações indígenas, percebemos no curso da pesquisa que a intermediação passa a ser questionada não por ser uma concorrência, mas porque vem se apresentando como uma necessidade. Não há antagonismo ou rivalidade entre os atores que hoje acessam os recursos do Fundo Amazônia e aqueles grupos demandantes do acesso direto. Examinamos o exemplo da Associação Floresta Protegida, que já dispunha de uma parceira com a CI-Brasil no âmbito do Fundo Kayapó e decidiu ingressar na Chamada Pública novamente em parceria com a instituição. Foram por outras circunstâncias, e não por uma intenção de seguir sozinha, que acabou por apresentar o projeto diretamente. Também vimos a carta encaminhada aos doadores do Fundo Amazônia na qual se fala sobre as necessidades de se ampliar o acesso das organizações indígenas aos recursos, que é subscrita não só por organizações indígenas, mas também pelas principais organizações indigenistas.

A questão da intermediação relaciona-se à autonomia, portanto, no sentido da capacidade de decisão. A intermediação, por si, não é um problema e pode se optar por este formato, mas isso só será uma decisão autônoma se existe, de fato, a possibilidade de se escolher por não tê-la e, ainda assim, ser capaz de acessar os recursos do Fundo Amazônia.

Cabe, no entanto, frisar que não existe projeto sem intermediação. O modelo de projetos requer um ator, centralizado, que disponha de um “ponto focal”, que possa falar em nome do público que representa. Nesta configuração, o dinheiro nunca chegará na comunidade que não por um canal formal, uma associação juridicamente constituída, com uma conta no banco, etc. Assim mesmo no “apoio direto”, permanece a necessidade de um agente intermediário, mas esse será de natureza diferente, será um intermediário dirigido por integrantes do mesmo grupo étnico. Relevante, ainda, destacar que, não obstante termos no Brasil mais de 150 línguas e dialetos falados pelos povos indígenas, nossas instituições não estão preparadas para lidar com esta diversidade. O domínio da língua portuguesa, portanto, subsiste como um pré-requisito e desafio primário para os grupos indígenas se fazerem representar.

Nossos estudos de caso, também revelaram a complexidade dessa questão da intermediação, na medida em que tanto a Associação Apiwtxa quanto a Associação Floresta Protegida não prescindiram de mediadores não-indígenas para acessarem o Fundo. O que nos pareceu, contudo, é que os posicionaram sob seu comando. Os dirigentes indígenas, em graus distintos nos dois casos, dispõem de poderes para controlar em razoável grau as ações destes mediadores, tendo os escolhidos para exercer tal papel, mas com poderes para destituí-lo, caso queiram.

As nuances desta questão de intermediação – autonomia – organizações indígenas, são, portanto inúmeras. Procurei sistematizar o material a que tive acesso e contribuir com o debate, iluminando a dinâmica fluída desde modelo de autonomia calcado no fortalecimento e consolidação das organizações indígenas. Reconheço que cheguei a mais perguntas do que conclusões, mas espero que sirvam de guia para reflexões futuras e, sobretudo, colabore com a visibilidade desse tema tão caro ao caminho para um Brasil verdadeiramente pluriétnico e democrático.

BIBLIOGRAFIA

ALBERT, Bruce. “Associações indígenas e desenvolvimento sustentável na Amazônia brasileira”. In: RICARDO, Carlos Alberto (ed.). Povos Indígenas no Brasil: 1996-2000. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2000, p.197-203

ALMEIDA, A. W. B. Universalização e localismo: movimentos sociais e crise dos padrões tradicionais de relação política na Amazônia. In: D'INCAO, M. A.; SILVEIRA, I. M. (orgs.). A Amazônia e a crise da modernização. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1994. p.517-532

ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL (APIB). “Carta aos povos indígenas do Brasil: por um parlamento cada vez mais indígena”. Brasília, 31 de Janeiro de 2017. Disponível em <https://mobilizacaonacionalindigena.wordpress.com/2017/01/31/carta-aos-povos-indigenas-do-brasil-por-um-parlamento-cada-vez-mais-indigena/>

ATHIAS, Renato. Temas, problemas e perspectivas em etnodesenvolvimento: uma leitura a partir dos projetos apoiados pela oxfam (1972-1992) IN SOUZA LIMA, Antonio Carlos de & BARROSO-HOFFMANN, Maria (orgs.). Etnodesenvolvimento e políticas públicas: bases para uma nova política indigenista. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Contra Capa / LACED, 2002.

BACHELARD, Gaston. A formação do espírito científico. Rio d Janeiro: Contraponto, 1996 (Parte I, II e III)

BARROSO-HOFFMANN, Maria. Fronteiras étnicas, fronteiras de Estado e imaginação da nação: um estudo sobre a cooperação internacional norueguesa junto aos povos indígenas. Rio de Janeiro: UFRJ/PPGAS, Museu Nacional, 2008.

BATALLA, Guillermo Bonfil. El Etnodesarrollo: sus premisas jurídicas, políticas y de organización”; América Latina: Etnodesarrollo y Etnocidio: 133-145. Ediciones FLACSCO. 1982.

BIRABEN, Natalia. Los brokers del desarrollo en comunidades indígenas del noroeste argentino: ¿promotores rurales, técnicos estatales y/o miembros de ONG’S? Campos 14(1-2):175-193, 2013.

BICALHO, Poliene Soares dos Santos. Protagonismo Indígena no Brasil: Movimento, Cidadania e Direitos (1970-2009). Tese (doutorado) – UnB, Departamento de História, 2010.

BOURDIEU, Pierre. A delegação e o fetichismo político. In: Coisas Ditas. São Paulo: Brasiliense, 1990. p. 188-206.

BOURDIEU, Pierre et al. A construção do objeto. In: A profissão do sociólogo. Petrópolis, Vozes, 1989.

CAPIBERIBE, Artionka e BONILLA, Oiara. A ocupação do Congresso: contra o quê lutam os índios?. Estudos avançados 29 (83), 2015.

COHEN, J.L. e ARATO, A. Civil society and Political Theory, 1995.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania, 2004.

DORO FILHO, Ivan Gomes. 2015. Os limites da participação: uma leitura da política nacional de gestão territorial indígena (PNGATI). Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro, PPGAS/Museu Nacional-UFRJ

Desafios de implementação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras indígenas/PNGATI. Processos formativos em gestão territorial no Brasil. Sistematização das apresentações e grupos de trabalho. 12 e 13 de Novembro de 2013. Centro Cultural Brasília (CCB) - Brasília/DF

DUPRAT, Deborah. A Convenção nº 169 e o direito à consulta prévia, livre e informada. 2015

FERNANDES. Privado porem publico: o terceiro setor na America Latina, 1994.

FERREIRA, Andrey C. Tutela e Resistência Indígena: etnografia e história entre as relações de poder entre os Terena e o Estado brasileiro. 2007. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - UFRJ/MN – PPGAS, Rio de Janeiro, 2007.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. COORDENAÇÃO GERAL DE GESTÃO AMBIENTAL. (Org.). Plano de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas: Orientações para Elaboração. – Brasília: FUNAI, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM). Terras Indígenas na Amazônia brasileira: reservas de carbono e barreiras ao desmatamento, 2015.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). Povos Indígenas no Brasil. Disponível em: <https://pib.socioambiental.org/pt/P%C3%A1gina_principal> Acesso em: jul2018.

GOHN, Maria da Glória. O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. 2005.

HONNETH, Axel. Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 34, 2003.

LANDIN, L. A invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão sem nome. Tese de doutorado. PPGAS/UFRJ, 1993.

LUCIANO, Gersem José dos Santos. "Projeto é como branco trabalha; as lideranças que se virem para aprender e nos ensinar": experiências dos povos indígenas do alto rio Negro. 2006. 162 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social)-Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

_____. O índio brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil hoje. Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; LACED/Museu Nacional, 2006.

MATOS, Maria Helena Ortolan. Execução e gestão de projetos indígenas. IN ALMEIDA, Fábio Vaz Ribeiro de; SOUZA LIMA, Antonio Carlos de & WENTZEL, Sondra (orgs). Povos indígenas: projetos e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2007.

OLIVEIRA, João Pacheco de. As demarcações participativas e o fortalecimento das organizações indígenas IN SOUZA LIMA, Antonio Carlos de & BARROSO-HOFFMANN, Maria (orgs.). Estado e povos indígenas: bases para uma nova política indigenista II. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/ LACED, 2002.

_____. Cidadania e globalização: povos indígenas e agências multilaterais. IN SOUZA LIMA, Antonio Carlos de & BARROSO-HOFFMANN, Maria (orgs.). Além da tutela: bases para uma nova política indigenista III. Rio de Janeiro: Contra Capa/LACED, 2002.

_____. Uma tentativa de reversão da tutela (e não de sua superação). In: VICTORA; Ceres, OLIVEN, Ruben George; MACIAE, Maria Eunice; ORO, Ari Pedro. (Org.). Antropologia e Ética: o debate atual no Brasil. 1ed.Niterói, Rio de Janeiro: EdUFF, 2004, v. , p. 105-111.

_____. Sem a tutela, uma nova moldura de nação: O Pós-Constituição de 1988 e os Povos Indígenas. *Brasiliana*, v. 5, p. 200-229, 2016

OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. Ação indigenista, eticidade e o diálogo interétnico. 2000.PINTO, Céli Regina Jardim. A sociedade civil “institucionalizada”. *Política e Sociedade*, nº5, outubro 2004.

_____. As ONGs e a Política no Brasil: Presença de Novos Atores. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 49, no 3, 2006, pp. 651 a 613.

PARESCHI, Ana Carolina Cambeses. Desenvolvimento Sustentável e Pequenos Projetos: entre o projetismo, a ideologia e as dinâmicas sociais. Tese. Brasília: UnB / Programa de Pós-Graduação em Antropologia, 2002.

PAULA, Luis Roberto de. Povos indígenas e o “mercado de projetos”: Desafios para o controle social de convênios e contratos. In: SOUSA, Cássio Noronha Inglez de; ALMEIDA, Fábio Vaz Ribeiro de; SOUZA LIMA, Antonio Carlos de & MATOS, Maria Helena Ortolan (orgs). Povos indígenas: projetos e desenvolvimento II / Brasília: Paralelo 15, Rio de Janeiro: Laced, 2010.

RICARDO, Beto. Quem fala em nome dos índios? Povos Indígenas no Brasil: 1991-1995. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2000, p.90-91.

ROMANO, Jorge O.; Empoderamento e poder no enfrentamento da pobreza; in COSTA, Luiz Flávio de Carvalho; FLEXOR, Georges; SANTOS, Raimundo (Coord). Mundo rural brasileiro: ensaios interdisciplinares. Rio de Janeiro: Mauad, 2008.

SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. Povos indígenas no Brasil contemporâneo: De tutelados a “organizados”? in SOUSA, Cássio Noronha Inglez de; ALMEIDA, Fábio Vaz Ribeiro de; SOUZA LIMA, Antonio Carlos de & MATOS, Maria Helena Ortolan (orgs). Povos indígenas: projetos e desenvolvimento II / Brasília: Paralelo 15, Rio de Janeiro: Laced, 2010.

_____. Sobre tutela e participação: povos indígenas e formas de governo no Brasil, séculos XX/XXI. *MANA* 21(2): 425-457, 2015.

SOUZA LIMA, Antonio Carlos de & BARROSO-HOFFMANN, Maria (orgs.). Etnodesenvolvimento e políticas públicas: bases para uma nova política indigenista. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Contra Capa / LACED, 2002.

_____. Além da tutela: bases para uma nova política indigenista III. Rio de Janeiro: Contra Capa/LACED, 2002.

SOUSA, Cássio Noronha Inglez de; Perspectiva indígena sobre projetos, desenvolvimento e povos indígenas. Entrevista com Valéria Paye Pereira Kaxuyana e Euclides Pereira Macuxi. in SOUSA, Cássio Noronha Inglez de; ALMEIDA, Fábio Vaz Ribeiro de; SOUZA LIMA, Antonio Carlos de & MATOS, Maria Helena Ortolan (orgs). Povos indígenas: projetos e desenvolvimento II / Brasília: Paralelo 15, Rio de Janeiro: Laced, 2010.

STAVENHAGEN, Rodolfo. Etnodesenvolvimento: uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista. *Anuário Antropológico*, 84, p. 11-44. 1985.

STEIL, Carlos Alberto; e CARVALHO, Isabel C. M. ONGs no Brasil: elementos para uma narrativa política. *Revista Humanas*, IFCH/UFRGS, 2001.

TAVARES, Inara do Nascimento. Formar gestores indígenas e fazer trajetórias: configurações das políticas indígenas e indigenistas no médio Solimões. Dissertação (mestrado). Universidade Federal do Amazonas/PPGAS. 2012.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. A atuação das Organizações Não-Governamentais: Entre o Estado e o Conjunto da Sociedade. In DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. 2002.

VALLE, Raul Silva Telles do. (org.) Desmatamento evitado (REDD) e povos indígenas: experiências, desafios e oportunidades no contexto amazônico. Instituto Socioambiental e Forest Trends, 2010

VELHO, Gilberto. Mediação, Cultura e Política. 2001.