O CONTEXTO INSTITUCIONAL DA RESISTÊNCIA INDÍGENA A MEGAPROJETOS AMAZÔNICOS[1]

William H. Fisher[2]

Nos últimos 20 anos, muitos povos indígenas da América do Sul têm visto uma ampliação no reconhecimento de seus direitos. Nesse período, os direitos indígenas foram associados à preservação dos ecossistemas, ao alívio da pobreza, a melhorias na educação e na saúde e à manutenção de formas tradicionais de sustento. No entanto, esse cenário é, decididamente, misto, e a nova era dos direitos vem acompanhada pelo aumento dos conflitos e disputas com empresas multinacionais dos setores do hidrocarbono, mineração e energia. Isso se repete em muitos países da América Latina, não obstante as tendências políticas dos governos (BEBBINGTON, 2012). No Peru, tanto Garcia quanto Ollanta, a despeito de suas tendências políticas muito diversas, têm reprimido protestos indígenas que denunciavam os abusos das indústrias extrativistas naquele país. Essa mesma cena se repete na Bolívia, no Equador, na Colômbia, no Chile e, claro, também no Brasil (AMNESTY INTERNATIONAL, 2011).

Esses confrontos diretos com gigantes industriais, nos quais os governos oferecem a proteção policial aos poderosos, podem

---

1 Tradução de Clarice Cohn, revisada pelo autor e por Fabrício Prado.

2 Professor do College of William & Mary, Williamsburg, Virginia 23187, USA. Contato: whfish@wm.edu.

ser contrastados com a década de 1980, quando os governos e empresas estatais promoviam o desenvolvimento nacional. Nesse período, os povos indígenas eram, ao lado dos impactos ambientais, considerados nos cálculos de custos para que empréstimos de agências multilaterais fossem aprovados. Desde então, esse cálculo tem se tornado um procedimento doméstico padrão como resultado da adoção de normas introduzidas nos tempos de ajuste estrutural orientado pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird). Embora superficialmente mais aberto às questões de inclusão e proteção do meio ambiente e de populações vulneráveis, esse novo regime normativo opera na esfera legal, enquanto o financiamento dos projetos é controlado por investidores empresariais que hoje em dia podem escolher a dedo, em um portfólio mundial, o lugar onde vão investir seu capital. Ou seja, o aumento das proteções legais formais garantidas aos povos indígenas brasileiros corre lado a lado com obstáculos pedregosos ligados a novas realidades econômicas e políticas.

Devemos olhar para essas realidades para responder à questão de por que os povos indígenas e seus aliados têm sido incapazes de repetir o sucesso do fim dos anos 1980, quando uma combinação de pressão doméstica a protestos internacionais pôde bloquear megaprojetos como a hidrelétrica que se propunha construir no Xingu. Enquanto o projeto predecessor de Belo Monte, a barragem de Kararaô, por exemplo, foi parado pela mobilização dos povos indígenas, seus aliados ambientalistas no Brasil e no exterior, e pelo processo decisório do Banco Mundial e suas respostas ao apelo político mundial, a oposição hoje parece menos efetiva. Embora a mobilização corrente ao longo do Xingu tenha produzido uma cooperação inédita entre um conjunto de povos indígenas e interesses locais, e o diretor de cinema James Cameron tenha distribuído milhões de cópias de um curta-metragem contra o projeto de Belo Monte, intitulado "A Message from Pandora",

na edição norte-americana em DVD de seu *megahit* "Avatar", isso tudo foi apenas um pequeno sussurro se comparado com a campanha contra Kararaô em 1989. Hoje os canais legais são fontes de oposição mais eficazes e produziram alguns obstáculos aos megaprojetos propostos, mesmo que rapidamente revertidos por liminares. Embora se tenha atribuído à representação na mídia e à mobilização indígena a chave da ação vitoriosa décadas atrás, naquele momento, como agora, o contexto político e econômico mais amplo, no qual decisões concernentes à construção de barragens são tomadas, determinou as possibilidades de sucesso dos protestos. Relembremos alguns dos fatores que resultaram em impossibilitar o projeto hidrelétrico no Xingu em 1989.

O protesto "Primeiro Encontro de Povos Nativos do Xingu", em fevereiro de 1989, foi bem-sucedido porque seu apelo à opinião pública global minou a legitimidade das políticas governamentais do governo brasileiro como um todo (FISHER, 1994). O fluxo de investimento no Brasil dependia em parte da habilidade do governo de negociar acordos com o Banco Mundial, o que demandava aderência a princípios contidos no assim chamado Consenso de Washington. Assim como o Brasil, dúzias de países do sul estavam sujeitos a políticas de ajustes estruturais gerenciados pelo Banco Mundial. O empréstimo total para o setor energético que se considerava para o caso de Kararaô era de US$ 500 milhões, modesto para os padrões atuais. No entanto, a recusa do Banco Mundial em dar continuidade ao processo efetivamente deu fim ao projeto. Muito embora os projetos de Belo Monte e Kararaô pareçam muito semelhantes, o contexto geral de sua implantação apresenta grandes contrastes. Em 1989, o Brasil tinha recém transitado para uma democracia, mas não tinha ainda realizado eleições presidenciais diretas, cujo segundo turno aconteceria apenas em dezembro daquele ano. O país tinha declarado a moratória da dívida externa em 1986.

O encontro ambientalista no Rio de Janeiro, a Eco-92, esperaria ainda três anos para acontecer. Talvez mais importante ainda era que o que acontecia nas terras longínquas da Amazônia tinha um impacto relativamente pequeno na economia nacional, o que se modificou com a contribuição atual das exportações agrícolas e minerais. Em suma, diferentemente de hoje, as políticas para a Amazônia estavam mais ligadas a preocupações geopolíticas do que a preocupações com a balança comercial nacional. Naquele tempo, cerca de 5% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional vinham da Amazônia legal, enquanto em 2009 a proporção do PIB da Amazônia legal se estabilizou em aproximadamente 8% e promete crescer com a demanda global de recursos básicos como o ferro. Além dos bens manufaturados na Zona Franca de Manaus, a região atualmente contribui muito com as exportações agrícolas e de minérios.

Focalizar exclusivamente a contribuição ao PIB, no entanto, subestima o impacto da globalização nas políticas da região. Algumas das novas tendências, com as quais os povos indígenas e seus aliados devem se alarmar para além da importância estratégica da região, incluem: o alcance global das grandes empresas envolvidas (principalmente na empresa privatizada Companhia Vale do Rio Doce), a centralidade dos custos energéticos na competição estratégica entre as empresas e, finalmente, o papel preponderante que as rendas do extrativismo hoje têm nos orçamentos dos governos latino-americanos. Essas rendas permitem aos governos implementar suas políticas de transferência de renda, cruciais para a continuidade de seu apoio político. Deve-se enfatizar que uma ameaça generalizada para os indígenas amazônicos, independentemente de sua nacionalidade, é que áreas rurais ricas em recursos estão sendo sacrificadas para sustentar centros urbanos. Governos ao longo do continente veem atualmente isso como uma política necessária para o desenvolvimento nacional,

dada a condição da América Latina como a mais urbanizada do mundo e sua dependência crescente à exportação de produtos básicos. O Brasil não é exceção a essa tendência: entre 2002 e 2009, a participação de produtos industrializados nas exportações caiu de 55% a 44%, enquanto a participação de matérias-primas subiu de 28% a 41% (ANDERSON, 2011). Os povos indígenas, junto aos demais residentes da área rural, enfrentam as dificuldades de arregimentar apoio em nível nacional enquanto são explicitamente retratados como empecilhos aos empreendimentos cujos rendimentos são essenciais para a estabilidade política e econômica dos cidadãos urbanos. Sem alianças políticas que se estendam às áreas urbanas, será difícil superar essa estratégia de "dividir para melhor dominar".

Esse cenário nos ajuda a entender a nova realidade de toda a América Latina, na qual o número de conflitos envolvendo as populações rurais e grandes corporações de mineração, hidrocarbono e energia aumenta todos os dias. Se hoje os povos indígenas parecem desproporcionalmente impactados por esses conflitos, isso não se dá em geral por sua ocupação de áreas remotas desde tempos "imemoriais", mas geralmente como um resultado de histórias passadas de expulsão. Em muitos casos, a ocupação de terras que não eram competitivas para a agricultura e outros usos econômicos permitira aos indígenas escapar da pressão colonizadora. No entanto, os novos invasores não são meros colonos, mas grandes empresas instigadas pelos governos nacionais.

Essas firmas de grande porte têm os recursos para investir em tecnologias espantosas de desmatamento, escavação e transporte. Os baixos custos associados ao uso dessa tecnologia fazem com que seja possível assumir empreendimentos em escala industrial onde antes isso era proibitivo. Tendo suprimento de energia e transporte de baixo custo ou oleodutos, praticamente nenhuma área está fora dos limites. O Programa de Aceleração

do Crescimento (PAC), anunciado no governo Lula, busca criar exatamente as condições nas quais as indústrias extrativistas, entre outros setores, possam prosperar.

Embora a importância crescente do extrativismo seja um fenômeno global, seu impacto na América Latina tem sido proporcionalmente maior, por causa da maior dependência dos orçamentos governamentais a rendas derivadas de indústrias extrativistas (RADHUBER, 2012). O aumento do poder empresarial, de investimento nacional e de investimentos externos aparentemente ilimitados aumentou os riscos para os povos indígenas, já que investimentos massivos podem vir a se concentrar em áreas rurais que antes contribuíam pouco ou nada para a receita bruta de governos sedentos por investimentos. Embora os prejuízos e os riscos possam ser grandes, é muito difícil para um governo nacional resistir. Como já foi notado, essa tendência se aplica a governos de muito diversas orientações ideológicas. Rendas geradas por esses investimentos são essenciais para governos de centro-esquerda manterem seus programas sociais que melhoraram as condições da maioria dos pobres e criaram uma base de apoio político.

Os cálculos políticos dos governos da região se tornam mais complexos pelo aumento da influência das corporações com que têm de lidar. Companhias de petróleo e mineração constituem cerca de um terço (14) das mais rentáveis corporações globais.[3]

Outras 14 empresas deste grupo pertencem ao setor financeiro e de seguros, que contribuem com investimentos ao setor energético. Embora as companhias de petróleo, como a Royal Dutch Shell e a Exxon, tenham se mantido como as mais

---

3 Veja a lista completa das maiores companhias globais em: <http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500/2011/performers/companies/profits/>. Acesso em: 14 nov. 2012.

rentáveis por décadas, a competição global de firmas rentáveis tem aumentado significativamente. Concretamente, isso significa que as firmas exercem enorme pressão em governos pelo acesso a recursos. O cálculo não é apenas o da oferta de energia, mas a garantia de energia *mais barata* em relação a outras regiões. Recentemente muito se falou sobre o fato de que os custos de energia no Brasil são maiores que nos outros países do BRICS (Rússia, Índia, China e África do Sul). Como todo o mundo está aberto ao investimento, o "nivelamento por baixo" não abrange apenas os salários em diferentes áreas, mas também subsídios de energia e infraestrutura para baixar os custos de transporte em diferentes regiões. De fato, enquanto escrevo este texto, o governo de Dilma Rousseff está garantindo preços mais baixos para a energia – esperando que isso possa ajudar o Brasil a atrair mais investimentos. A região amazônica oferece navegação fluvial barata, e acordos feitos por governos anteriores possibilitaram que a energia produzida na usina hidrelétrica de Tucuruí fosse vendida a um preço abaixo do mercado por décadas. É aqui que Belo Monte e outros projetos similares entram em cena.

As possibilidades de resistência indígena a Belo Monte estão limitadas pela articulação da região a redes políticas e econômicas mais amplas e sua habilidade, junto a seus aliados locais, nacionais e internacionais, de subverter o "business as usual". Mas os índios hoje enfrentam um regime de governança ambiental diferente daquele que o G-7 e o Banco Mundial patrocinavam e que foi internalizado nas burocracias em ministérios e no sistema jurídico brasileiro. Os mecanismos para avaliar os impactos ambientais e sociais continuam nas mãos de profissionais com as credenciais acadêmicas apropriadas e compromissados profissional e eticamente em servir aos interesses das populações locais e da integridade dos ecossistemas locais. Mas esses profissionais são servidores públicos hoje que não possuem influência nas

definições dos projetos. Ao contrário dos tempos de ajuste estrutural, a soberania nacional sobre as decisões relativas aos investimentos tem sido reafirmada, e os processos de tomada de decisão relativos às condicionalidades dos projetos agora devem obedecer às regras constitucionais. No entanto, isso não significa que o processo está imune a pressões políticas, mas apenas que o terreno de embates mudou, e mudou de um modo que não é necessariamente favorável aos indígenas brasileiros.

O ministro de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior nota, quase com uma ponta de orgulho, que as grandes empresas são responsáveis por 91% das exportações nacionais (BRASIL, 2007). A maioria dos gigantescos jogadores nos setores ativos na Amazônica compete pela participação no mercado em escala global. Antes o compromisso governamental com as condicionantes ligadas ao ambiente e ao bem-estar de populações impactadas por empreendimentos econômicos foi um dos passos decisivos para abrir as torneiras de investimento estrangeiro. Atualmente, entretanto, para um governo que tenta atrair investimentos de empresas transnacionais, essas condicionantes aparecem como barreiras para a entrada de recursos. Hoje, dado o poder das companhias de atravessar o globo, a ameaça financeira de que elas se mudem para outras áreas onde não haja esses constrangimentos suplantou largamente o apelo financeiro, e a influência do Bird ou de qualquer outra instituição multilateral perdeu a dureza. Assim como no ciclo da borracha, os habitantes da Amazônia veem a natureza exploratória das indústrias extrativistas novamente revelada em sua versão moderna como uma força para a dependência e gerenciamento externo. O extrativismo industrial jamais foi uma receita para a sustentabilidade, não importa que rótulos sejam colocados nas políticas econômicas pelos publicitários e pela publicidade dessas corporações. O estudo de Bunker (1985) mostrou claramente como

a infraestrutura gerada para facilitar as empresas extrativistas não pode ser convertida para usos alternativos ao fim do ciclo. Ao contrário, ela tende a subverter os esforços de se investir em projetos produtivos, em vez de extrativistas.

Embora os caminhos legais para desafiar os megaprojetos sejam mais eficazes hoje do que eram em 1980, protestos bem-sucedidos só o serão se forem capazes de mudar os cálculos políticos dos governos e os cálculos econômicos das empresas. A tarefa de enfrentar Belo Monte é um desafio descomunal para uma rede transnacional de ativistas do ambientalismo e povos indígenas, mesmo que esta abranja um grande leque de aliados dos indígenas (por exemplo, Movimento Xingu Vivo para Sempre, Amazon Watch etc.). Diferentemente de 1989, hoje estão em jogo tanto uma estratégia de governança quanto um modo de acumulação de capital. Nos últimos 20 anos, a Amazônia se deslocou da periferia ao centro da estratégia brasileira de exportação de matéria-prima, a qual está crescendo mais rápido que a de manufaturas do sul. Como no resto da América do Sul, a contestação do extrativismo industrial hoje se dá em cortes nacionais de justiça e na própria atividade industrial, em vez de em salas de conferências de instituições financeiras multilaterais, como acontecia nos anos 1980. Essas instituições hoje veem seu papel estratégico transferido para os corredores de uma gama de ministérios nacionais, de um lado, e, de outro, para as salas de reunião das diretorias de empresas transnacionais. Rotas alternativas de desenvolvimento são pouco discutidas, mas os direitos indígenas e seu bem-estar dependem de estratégias econômicas nacionais que não saqueiem o interior do país e impossibilitem alternativas sustentáveis. Para os povos indígenas, parece que as posições políticas forjadas em níveis locais ou globais são mais vantajosas. Isso porque, quando elevadas ao nível nacional, embates ambientais como Belo Monte não

são contestados em termos das normas que regulam esses empreendimentos, sendo inversamente apresentados como uma escolha entre o meio ambiente ou a prosperidade econômica da nação. Os protestos indígenas parecem ter pouca chance de sucesso se não puderem mudar os termos desse debate.

REFERÊNCIAS

AMNESTY INTERNATIONAL. *Sacrificing Rights in the Name of Development*: Indigenous Peoples Under Threat in the Americas. London: Amnesty International, 2011.

ANDERSON, Perry. Lula's Brazil. *London Review of Books*, v. 33, n. 7, p. 3–12, 31 Mar. 2011.

BEBBINGTON, Anthony (Org.). *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry*: Evidence from South America. London: Routledge, 2012.

BUNKER, Stephen G. *Underdeveloping the Amazon*: Extraction, Unequal Exchange and the Failure of the Modern State. Urbana: University of Illinois Press, 1985.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Balança Comercial Brasileira. Dados Consolidados, Janeiro–Dezembro. APEX/SECEX/MDIC.

FISHER, William. Megadevelopment, Environmentalism, and Resistance: The Institutional Context of Kayapó Indigneous Politics in Central Brazil. *Human Organization*, v. 53, n. 3, p. 220–232, 1994.

RADHUBER, Isabella. Hasta Donde Llega la Transformación? Presupuesto Nacional y Recursos Naturales en Bolivia. In: CONGRESO INTERNACIONAL DE

AMERCANISTAS, 2012, Viena, Áustria. Comunicação. jul. 2012.