

*Produzido em 25/04/1989  
VII Reunião de Trabalho  
Linha de Paz D. Domingos Abreu*

BANCO MUNDIAL

29 de junho de 1988

A Sua Excelência Doutor João Alves Filho  
M.D. Ministro do Interior  
Esplanada dos Ministérios  
Projeção 23, 7º andar  
70.054 - Brasília, D.F.  
BRASIL

Assunto: Projeto de Desenvolvimento Rural do Maranhão  
(Empréstimo 2862 - BR)  
Plano de Ação Indígena

Excelência:

Nosso consultor para assuntos indígenas, Dr. Daniel R. Gross, pediu-me para agradecer ao Ministério do Interior, a assistência a ele prestada durante sua missão ao Maranhão, de 27 de abril a 2 de maio de 1988, a fim de supervisionar a implantação dos planos de ação indígena supramencionados.

Durante a missão, Dr. Gross observou que foi obtido significativo progresso na execução daqueles planos. Foi baixada uma portaria para a demarcação da Área Indígena de Awá. A demarcação da Área Indígena Geralda/Toco Preto está concluída, exceto por uma pequena correção na demarcação de uma fronteira a respeito da qual surgiu uma disputa. Um lote de terra foi adquirido pelo Estado do Maranhão para reassentamento da população não-indígena que saíra da Área Indígena de Geralda, e um outro lote foi adquirido para uma possível permuta de terra em conexão com a área disputada de Urucu-Juruá.

Na ocasião do relatório do Dr. Gross, diversas atividades importantes, entretanto, não haviam sido implementadas em tempo hábil (vide quadro anexo). O Estado do Maranhão tem despendido muito esforço ao tratar dessas importantes questões indígenas. Torna-se necessário, agora, uma ativa liderança por parte do MINTER, se se deseja que prossiga a execução dos planos de ação.

Com relação à Área Awá-Gurupi, enfatizamos a necessidade de que essa demarcação de área seja iniciada o quanto antes. Num sobrevôo da área, o Dr. Gross observou várias clareiras abertas na floresta, dentro da área da futura reserva, apesar de sua interdição decretada no ano passado. Interesses privados construíram estradas de acesso penetrando a área, tanto do Leste, como do Oeste. A FUNAI precisa ter presença efetiva na área, de modo a evitar outras incursões, posteriormente. As equipes da FUNAI atualmente existentes parecem não estar adequadamente equipadas ou treinadas para deter invasões da área. As equipes de vigilância precisam ser reforçadas e receber instruções específicas para repelir invasores reais e em potencial. Também é preciso destacar uma equipe para permanecer na fronteira Oeste da reserva, que se encontra atualmente desprotegida. Os recursos provenientes do acordo CVRD/FUNAI para o Sistema de Proteção Awá devem ser usados com maior eficácia, e devem ser tomadas providências para assegurar a continuação de recursos para manter tal sistema, depois que terminarem os fundos da CVRD.

Em novembro de 1987, a FUNAI e o IBDF concordaram em criar um plano conjunto de administração das reservas separadas na área Awã-Gurupi, que seria criada. Esse acordo, que deve incluir o reconhecimento explícito do direito de os índios Guajás caçarem e coletarem na reserva biológica, precisa ser formalizado quanto antes. Também consideramos imperioso que o IBDF demarque e proteja adequadamente sua reserva biológica recém-decretada, uma vez que essa área está passando por um processo maciço de invasão por serrarias e fazendeiros.

No que diz respeito à Área Indígena Geralda/Toco Preto, estamos cientes de que um proprietário recorreu ao tribunal em São Luís, alegando que no levantamento de fronteiras pela FUNAI, a equipe de demarcação teria invadido sua propriedade. Sabemos posteriormente que a FUNAI estava inclinada a corrigir seu erro e não contestaria a reclamação. Este assunto precisa ser resolvido imediatamente. Gostaríamos também de solicitar urgência para que, no próximo mês, a FUNAI conclua a indenização de todas as famílias não-índigenas que se retiraram da área e foram reassentadas pelo ITERMA. Esperamos que esta reserva seja registrada no cartório de terras local e no SPU até agosto de 1988, conforme está previsto nos planos de ação.

No que diz respeito à Área Indígena Urucu-Juruá, o Dr. Gross relatou que os indígenas não mais aceitam o acordo feito em setembro de 1986, no qual parte de sua reserva seria desmembrada e compensada por um estrato ainda maior de terra, adjacente à reserva comprada pelo Estado do Maranhão. Os indígenas rejeitaram o acordo devido às longas demoras em sua implementação, e também porque nem todos os benefícios prometidos, tais como novas casas, foram entregues. Um outro foco de resistência ao acordo foi a pressão por parte dos índios da Área Indígena de Canabrava, que receavam que um assentamento envolvendo permuta de terras estabeleceria um precedente indesejável para sua própria área.

Na Área Indígena de Canabrava, a situação não mudou. A tensão entre as comunidades indígenas e não-indígenas exacerbou-se recentemente, segundo foi dito, por supostos novos incidentes de violência e uso impróprio de recursos. Visto que nenhuma das partes concordaria, nesta fase, com qualquer forma de reassentamento, cremos que será extremamente válido posuir uma gleba de terra disponível para uso no caso de um eventual assentamento. O Estado do Maranhão está fazendo um esforço para desapropriar ou comprar um lote de terra adjacente à Reserva de Canabrava. Cremos que esse esforço conta com o total apoio do MINTER.

Uma comissão composta de diversos órgãos sob a liderança do MINTER deve reunir-se urgentemente para chegar a uma solução para o impasse, tanto na Área Indígena de Urucu-Juruá, quanto na de Canabrava. Sugerimos que essa comissão inclua representantes do MIRAD, SUDENE, DNER, FUNAI, ELETRONORTE, CVRD, IBDF, do Estado do Maranhão e do Município de Grajaú. Essa comissão deverá contar com uma equipe de trabalho composta de profissionais adequados, inclusive especialistas em Direito e mediadores com experiência em complexas relações intergrupais, os quais colaborarão na orientação e implementação do assentamento. Pode-se-ã considerar a seguinte a bordagem, visando a uma solução:

- (i) A comissão se reunirá para discussões intensivas dos problemas das

Áreas Indígenas de Urucu-Juruá e de Canabrava, e para consdierar soluções alternativas.

(ii) Após as discussões, cada órgão deverá retornar à mesa pronto para assu-  
mir a obtenção de recursos, pessoal e "know-how" para uma solução.

(iii) Toda e qualquer resolução envolverá significativas recompensas ao gru-  
po indígena que estiver fazendo concessões. Se vier a ser preciso que um grupo ce-  
da parte de suas terras, ele deverá receber em troca benefícios tangíveis e atraen-  
tes, tais como: vantagens relativas a educação e saúde, melhoria no abastecimento  
d'água, assistência técnica em agricultura, facilidades de comercialização, etc., como  
compensação.

(iv) Após chegar a uma conclusão, a solução deverá ser anunciada publicamen-  
te e endossada no mais alto nível de cada órgão envolvido.

(v) A implementação de um assentamento deverá ser executada por uma organi-  
zação privada ou paraestatal capaz de agir prontamente. Mediadores com experiênci-  
a serão responsáveis pela comunicação com as comunidades envolvidas. Cada comunidade  
receberá comunicação por escrito sobre os termos do assentamento. Cada grupo deve-  
rá ter acesso a aconselhamento legal experiente, isento de pagamento, para garantir  
que seus direitos sejam respeitados.

(vi) Qualquer que seja a conclusão, será estabelecido um cronograma realis-  
ta, fixando datas específicas para a conclusão de cada fase. Pode ser vantajoso  
começar com um assentamento em uma das duas áreas, continuando posteriormente com um  
outro assentamento na segunda área. A melhor solução numa área pode não o ser neces-  
sariamente para a outra.

Recursos financeiros e de outro tipo para ajudar na implementação do plano  
acima podem ser encontrados dentro de programas já existentes destinados a benefi-  
ciar as populações indígenas e produtivas. A experiência de órgãos como a ELETRONORTE  
também pode ser aproveitada em assuntos tais como reassentamento, desde que isso se-  
ja necessário como parte de qualquer assentamento.

Embora tanto indígenas como não-indígenas tenham adotado posições extremas  
nessas duas áreas, sentimos que eles responderão bem a novas iniciativas que genui-  
namente prometam resolver a prolongada disputa entre as comunidades, desde que es-  
sas iniciativas sejam apoiadas pelos recursos necessários e prontamente implementa-  
das. Compreendemos também que não será desejável buscar soluções uniformes para as  
duas áreas. Deve ficar bem claro que as duas serão tratadas separadamente.

Finalmente, gostaríamos de reiterar a necessidade urgente de que a lideran-  
ça do MINTER resolva um persistente e prolongado conflito social que tem causado  
violência e sofrimento e também retardado o desenvolvimento das comunidades envol-  
vidas. Como Vossa Excelência sabe, o cronograma que ficou combinado nas negociações  
do projeto do PAPP no Maranhão acha-se seriamente atrasado. Um atraso maior pode  
afetar o apoio contínuo do Banco ao projeto do PAPP no Maranhão. Esperamos que ago-  
ra seja possível passar decisivamente para um assentamento real e duradouro nessas  
duas áreas do Maranhão.

Gostaria de receber uma resposta de Vossa Excelência a respeito de nossas recomendações contidas nesta carta. Devido ao interesse por esses assuntos, estou enviando cópias desta carta a Sua Excelência Doutor Jader Barbalho, Ministro do MIRAD; a Dr. Antonio José Costa de Freitas, Presidente do IBDF; a Sua Excelência Doutor Epitácio Cafateira, Governador do Maranhão; ao Dr. Romero Jucá Filho, Presidente da FUNAI; ao Dr. Raimundo Pereira Mascarenhas, Presidente da CVRD; ao Dr. Miguel Rodrigues Nunes, Presidente da ELETRONORTE; a Dr. Sergio Amaral, Secretário da SAINA e a Dr. Clodoaldo Huguency Filho, SEPLAN-PR.

Mui atentamente,

RHYLLIS R. POMERANTZ

Gerente de Carteira

Divisão de Operações Agrícolas

Departamento Rural para o Brasil

cc: Sua Excelência Epitácio Cafateira Afonso Pereira, Governador do Estado do Maranhão.

The World Bank  
INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT  
INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION

1818 H Street, N.W. (202) 477-1234  
Washington, D.C. 20433 Cable Address: INTBAFRAD  
U.S.A. Cable Address: INDEVAS

June 29, 1988

His Excellency Joao Alves Filho  
Minister of Interior  
Esplanada dos Ministerios  
Projecao 23, 7o. andar  
70.054 - Brasilia, DF  
Brazil

Ref: Northeast Rural Development Project - Maranhao  
(Loan 2862-BR)  
Amerindian Action Plans

Your Excellency:

Our consultant on Amerindian matters, Mr. Daniel R. Gross, has asked me to thank the Ministry of Interior for the assistance extended to him during his mission to Maranhao from April 27 to May 2, 1988, to supervise the implementation of the above-referenced Amerindian action plans.

During the mission, Dr. Gross noted that significant progress has been made in carrying out these action plans. A portaria for demarcation of AI Awa has been issued. The demarcation of AI Geralda de Toco Preto is complete except for a small correction in the marking of one boundary over which a dispute has arisen. A parcel of land has been acquired by the State of Maranhao for resettling the non-Indian population which left AI Geralda, and another parcel has been acquired for a possible exchange of land in connection with the disputed area of AI Urucu-Jurua.

At the time of Dr. Gross' report, several important activities, however, had not been implemented in a timely fashion (see attached table). A strong effort has been made by the State of Maranhao to deal with these outstanding Amerindian issues. Active leadership on the part of MINTER is now needed if progress in carrying out the action plans is to continue.

In regard to AI Awa-Gurupi, we would urge that demarcation of this area be initiated as soon as possible. In an overflight of the area, Mr. Gross noted a number of new clearings in the forest inside the area of the future reservation despite its interdiction last year. Private interests have built access roads penetrating the area from both the East and West. FUNAI needs to have an effective presence in the area to prevent any further incursions. The existing FUNAI teams did not appear to be adequately equipped and trained to deter invasions of the area. The vigilance teams need to be reinforced and given specific instructions to turn back actual and potential invaders. It is also necessary to station a team on the western boundary of the reservation which is currently unprotected. The funds provided under the CVRD/FUNAI agreement for the Awa Protection System should be used more effectively, and arrangements put in place for continued funding of this System after the CVRD funds are exhausted.

In November 1987, FUNAI and IEDF agreed to create a joint management plan for the separate reservations in the Awa-Gurupi area that would be created. This agreement which should include explicit recognition of the right of the Guaja Indians to hunt and gather on the biological preserve needs to be formalized as soon as possible. We also consider it critical that IEDF demarcate and adequately protect its newly decreed biological preserve, since this area is undergoing a massive invasion of loggers and ranchers.

With regard to AI Geralda/Toco Preto, we understand that a property owner has gone to court in Sao Luis, claiming that a boundary surveyed by the FUNAI demarcation team extended into his property. We further understand that FUNAI was willing to correct this error and would not contest this claim. This matter needs to be settled expeditiously. We would also urge that, within the next month, FUNAI complete compensation of all the non-Indian families who left the area and that they be resettled by ITERMA. We hope this reservation will be registered with the local land registry and the SPU by August 1988 as provided in the action plans.

With regard to AI Urucu-Jurua, Dr. Gross reported that the Indians no longer accepted the agreement made in September 1986 in which part of their reservation would be dismembered and compensated for by a still larger tract of land adjacent to the reservation purchased by the State of Maranhao. The Indians have rejected the agreement because of the long delays in implementing it, and because not all the benefits promised, such as new houses, were delivered. Another source of resistance to the agreement was pressure from the Indians on AI Canabrava who feared that a settlement involving land exchange would set an undesirable precedent for their own area.

At AI Canabrava, conditions have not changed. The tension between the Indian and the non-Indian communities has recently been exacerbated by alleged new incidents of violence and improper use of resources. While neither side would agree at this stage to any form of resettlement, we believe that having a parcel of land available for use in an eventual settlement would be extremely valuable. The State of Maranhao is making an effort to either expropriate or purchase a parcel of land adjacent to the Canabrava Reservation. We believe that this effort warrants the full support of MINTER.

An inter-agency committee under the leadership of MINTER should be convened urgently to arrive at a solution to the impasse both at AI Urucu-Jurua and AI Canabrava. We suggest that the committee include representatives from MIRAD, SUDENE, DNER, FUNAI, ELETRONORTE, CVRD, IBDF, State of Maranhao and the Municipality of Grajau. This committee should be provided with an appropriate professional staff including legal specialists and mediators experienced in complex intergroup relations who will help guide and implement a settlement. The following approach towards a solution could be considered.

- (1) The committee would meet for intensive discussions of the problems of AI Urucu-Jurua and AI Canabrava and to consider alternative solutions.

- (ii) After discussions, each agency should return to the table ready to commit resources, its personnel and know-how to a solution.
- (iii) Any resolution would involve significant rewards to the Amerindian group which makes concessions. If it becomes necessary for one group to cede a part of its land, it should receive tangible and attractive benefits, such as health and educational facilities, improved water supply, technical assistance in agriculture, marketing facilities, etc. as compensation.
- (iv) After reaching a conclusion, the solution would be announced publicly and endorsed at the highest level of each agency involved.
- (v) The implementation of a settlement would be carried out by a private or parastatal organization capable of acting expeditiously. Experienced mediators would be responsible for communication with the communities involved. Each community would receive written notification of the terms of the settlement. Each group should have access to experienced legal counsel, free of charge, to guarantee that its rights are respected.
- (vi) Whatever the solution, a realistic timetable would be constructed stating specific dates for the completion of each phase. It may be advantageous to begin with a settlement in one of the two areas, proceeding later to a settlement in the second area. The best solution in one area may not necessarily be the same in the other.

Financial and other resources to help implement the above plan can be found within existing development programs designed to benefit the Indian and farmer populations. The expertise of organizations such as ELETRONORTE can also be tapped in such matters as resettlement, should this be necessary as part of any settlement.

Although both Indians and non-Indians have adopted extreme positions in these two areas, we feel that they will be responsive to new initiatives which genuinely promise to resolve the longstanding dispute between the communities, provided these initiatives are backed by the necessary resources and are implemented promptly. We also believe that it may not be desirable to seek uniform solutions in the two areas. It should be made clear that the two will be treated separately.

In closing, we would like to reiterate the urgent need for MINTER's leadership in resolving a longstanding social conflict that has caused violence and suffering, and that has held back the development of the communities involved. As you know, the timetable agreed at negotiations for the PAPP project in Maranhao is seriously delayed. Further delays could affect continued Bank support for the Maranhao PAPP project. We hope that it will now be possible to move decisively towards a fair and lasting settlement in these two areas of Maranhao.

I would appreciate your response to our recommendations in this letter. Because of their interest in these matters, I am forwarding copies of this letter to His Excellency Jader Barbalho, Minister, MIRAD, Dr. Antonio Jose Costa de Freitas, President, IBDF, His Excellency Epitacio Cafeteira, Governor of Maranhao, Dr. Romero Juca Filho, President, FUNAI, Raymundo Pereira Mascarenhas, President, CVRD, and Miguel Rodriguez Nunez, President, ELETRONORTE, Dr. Sergio Amaral, Secretary, SAIN and Dr. Clodoaldo Huguenev Filho, SEPLAN-PR.

Sincerely yours,

*Phyllis R. Pomerantz*

Phyllis R. Pomerantz  
Portfolio Manager  
Agriculture Operations Division  
Brazil Country Department

CC : Mr. Raymundo Pereira Mascarenhas, President, CVRD



LIST OF MEASURES PREVIOUSLY AGREED TO FOR SETTLEMENT OF AMERINDIAN ISSUES IN MARANHÃO PAPPÍ AREA

MEASURE	IMPLEMENTING AGENCY OR AGENCIES	AGREED COMPLETION DATE AS OF MAY '87	COMPLETED? Y OR N	NEW COMPLETION DATE (SUGGESTED)	REMARKS
<b>URUBU JURUA</b>					
Purchase of Adjacent Tract	ITERMA	June '87	Y		12,000 Ha. decided to State
Revise Reservation Boundaries	FUNAI	Dec. '87	N		No longer applicable
Provide Infrastructure	FUNAI	June '88	N	August, '88	
Reorganize Area Removed	ITERMA	June '88	N		No longer applicable
PAPP Actions	PAPP	Feb. '88	N		Not specified
Ratification and Registration of Reservation	FUNAI/Pres.	Dec. '87	N		No longer applicable
<b>GERALDA / TOCO PRETO</b>					
Demarcation of Reservation	FUNAI	JUNE '87	Y		
Acquisition of land for resettlement of non-Indians	ITERMA	Oct. '87	Y		Faz. Nova Galileia decided to State
Compensation of non-Indians	FUNAI	Oct. '87	N		Partially Completed
Resettlement of non-Indians	ITERMA	Feb. '88	N		Awaiting demarcation of Nova Gal.
→ Correct Topographical Error →	FUNAI		N	July '88	FUNAI has agreed to do this
Ratification and Registration of Reservation	FUNAI/Pres.	Oct. '87	N	Aug. '88	
<b>CARABEAVA</b>					
Socio-Economic Survey	ITERMA	Aug. '87	N	July '88	
→ Expropriation	ITERMA/ENCKA	Jan. '88	N	July '88	Denied by MIRAD
Deed area to FUNAI	MIRAD	Mar. '88	N	Aug. '88	No longer applicable
Revise Reservation Boundaries	FUNAI	June '88	N		No longer feasible
Revise Demarcation Decree	FUNAI	Sept. '88	N		No longer feasible
Services and Public Works	State of MA	Dec. '88	N		Not specified
Hire Health and Education Workers	State of MA	Dec. '88	N		Term not specified
Ratification and Registration of Reservation	FUNAI/Pres.	Dec. '88	N		
Resettle non-Indians	ITERMA/MIRAD	Apr. '88	N		
PAPP Actions	PAPP	Apr. '88	N		
<b>AVA-GURUPI</b>					
+ Decree Creating Biological Preserve	IBDF/MA	July '87	Y		
+ Order for Demarcation of Indian Reservation	MINTER/MIRAD	Mar. '88	Y		
Physical Demarcation of Biological Preserve	IBDF	None	N		
Physical Demarcation of Agreement for joint management of Al Ava and Biol. Reserv.	FUNAI/IBDF	None	N		
Al Ava Gurupi	FUNAI/CVRD	None	N		
Ratification and Registration of Al Ava	FUNAI/Pres.	None	N		

(as of May 17, 1988)