

## POVOS INDÍGENAS NA FRONTEIRA BRASIL-GUIANA E OS MEGAPROJETOS DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

Stephen G. Baines,

**INTRODUÇÃO** Reflete-se sobre a redefinição dos significados da fronteira entre o Brasil e a Guiana para os povos indígenas que vivem nela a partir da implantação de iniciativas de integração econômica, sobretudo a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que surgiu em 2000 de uma proposta apresentada em agosto daquele ano em Brasília, durante a reunião de presidentes da América do Sul, onde foi discutida a ideia de coordenar o planejamento para a construção de infraestrutura dos doze países do continente sul-americano. A fronteira Brasil-Guiana está inserida na IIRSA dentro do Eixo do Escudo Guianense, o que abarca os territórios tradicionais de vários povos indígenas, incluindo os Wapichana e os Makuxi, com quem realizamos pesquisas desde 2001 (1), que tiveram suas terras divididas entre os dois países a partir da definição da fronteira internacional em 1904. Atualmente esses povos vivem nos dois lados da fronteira, transitam entre os dois países, muitas pessoas tendo documentos de ambos os países, identificando-se como brasileiros e guianenses conforme o país em que se encontram. A IIRSA visa a promover a integração sul-americana através da integração física, com a modernização da infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações, mediante ações conjuntas.

Nas comunidades indígenas, em ambos os lados dessa fronteira, há uma preocupação com as consequências da construção da ponte sobre o rio Tacutu, que liga as cidades fronteiriças de Bonfim no Brasil e Lethem no lado guianense da fronteira, e o planejado asfaltamento da estrada que liga Lethem a Georgetown, visando o escoamento de produtos agrícolas como a soja, e minérios, pelo Atlântico, com a planejada ampliação do porto de Georgetown para receber embarcações de grande porte. Temem medidas governamentais que visam acelerar o crescimento econômico com aumento da produção de soja e mineração que ameaçam suas terras tradicionais. Com a internacionalização de políticas desenvolvimentistas, as perspectivas dos indígenas que vivem nessa fronteira revelam as contradições e as ambiguidades dos discursos governamentais dos respectivos Estados nacionais a respeito de nacionalidade e etnicidade, e a incógnita do futuro trazido pelo IIRSA.

**Projetos de integração regional e as fronteiras nacionais** Ao longo das últimas décadas, o governo brasileiro, junto com os governos dos demais países da América do Sul, tem acionado projetos de integração regional que apoiam a expansão capitalista. Na região amazônica essas iniciativas se configuram por meio de projetos como o Tratado de Cooperação Amazônica, assinado pelas Repúblicas da Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, em 13 de julho de 1978, que tem como objetivo promover

o desenvolvimento dos seus territórios amazônicos, superado por projetos governamentais mais recentes como o Projeto Calha Norte (PCN), e o Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam), e atualmente o Plano de Aceleração do Crescimento, lançado em 28 de janeiro de 2007 pelo governo federal, que engloba um conjunto de políticas econômicas. O PAC 2, lançado em 29 de março de 2010 visa à continuação deste Plano.

O PCN foi criado em 1986 e implantado, desde então, a partir de um grupo de trabalho interministerial incumbido “com a tarefa de elaborar diretrizes e subsídios à ação governamental na ‘região ao norte das calhas dos rios Solimões e Amazonas’, e visa superar as ‘grandes dificuldades impostas pelo meio ambiente ao desenvolvimento’, promovendo a ‘sua efetiva integração no contexto nacional’” (2). Para Oliveira, “trata-se da formulação de um conjunto coerente de orientações e metas com as quais devem vir a compatibilizar-se todas as iniciativas governamentais voltadas para aquela região” (2). O Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam), concebido pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, em conjunto com os Ministérios da Justiça e Aeronáutica, foi apresentado pelo governo brasileiro como tendo o propósito de implantar uma rede de coleta e processamento de informações em cinco anos, a partir de julho de 1997, capaz de permitir o controle seguro do tráfego aéreo, o conhecimento do subsolo, o monitoramento do clima e dos recursos hídricos, a proteção da biodiversidade e a fiscalização de queimadas e desmatamentos.

Oliveira mostra que no PCN, “os interesses militares/estratégicos são apenas uma parte das intenções originárias do Conselho de Segurança Nacional (Saden)” (2), que incluem “a ampliação da infraestrutura viária; a aceleração na produção de energia hidrelétrica; a interiorização de polos de desenvolvimento econômico; e a ampliação da oferta de recursos sociais básicos”, priorizando o potencial mineral como a principal riqueza da região. Oliveira revela a configuração de uma nova política indigenista de ampliação da infraestrutura da Funai na região seguindo um modelo falido de ação indigenista que visa criar “dependências, aliciar e corromper as lideranças indígenas, neutralizar os críticos e dividir os grupos” (1990: 23). Acrescenta que nessa nova política indigenista, “o CSN [Conselho de Segurança Nacional] desenvolveu intenso lobby na Constituinte e ação junto à Fundação Nacional do Índio (Funai) no que concerne ao assunto mineração em terras indígenas”, com pressões durante a elaboração do texto constitucional para “compatibilizar a delimitação de áreas indígenas com a utilização de suas riquezas naturais (do solo e subsolo) dentro de projetos de desenvolvimento regional”. Uma campanha, em 1987, contra o Conselho Indigenista Missionário (Cimi), órgão vinculado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) da Igreja Católica, por meio do jornal *O Estado de S. Paulo* (1990: 29), fazia parte das estratégias anti-indígenas patrocinadas principalmente pelo grupo empresarial Paranapanema, nessa época, em suas tentativas de inserir cláusula na Constituição de 1988 que permitiria mineração em terras indígenas com a anuência dos povos indígenas e aprovação do Congresso Nacional. Desde então, a política do governo brasileiro, junto com as grandes empresas mineradoras, tem sido de favorecer a demarcação e homologação de algumas terras indígenas e, ao mesmo tempo, estimular os povos indígenas a assinar

acordos e contratos com órgãos públicos ou com empresas privadas para pesquisa e lavra de minérios.

**O PAC e a IIRSA no Brasil** A Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), iniciativa, sobretudo, do governo brasileiro, surgiu em 2000, visando à promoção da integração sul-americana através da integração física, com a modernização da infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações, mediante ações conjuntas, com o objetivo de estimular a integração política, econômica e sociocultural da América do Sul. É uma iniciativa financiada, desde sua criação, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), pela Corporação Andina de Fomento (CAF) e pelo Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata). Além destas agências, a IIRSA também recebe financiamentos oriundos do banco governamental brasileiro Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). No Brasil, o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, é uma espécie de contraparte nacional da IIRSA, da qual surgem pressões para alterar a legislação ambiental e limitar os direitos de populações localizadas nas áreas de influência dos projetos. Desde os anos da ditadura militar (1964-1985) o governo brasileiro vem adotando políticas desenvolvimentistas que incluem a implantação de obras de infraestrutura na região amazônica – rodovias, usinas hidrelétricas e mineração –, com desrespeito sistemático aos direitos indígenas. Esta situação não mudou com a eleição do Partido dos Trabalhadores, que vem assumindo a opção pelo desenvolvimentismo e a reprimarização da economia brasileira, com o avanço da agropecuária e da mineração nas gestões do presidente Lula (2003 a 2011), reforçada ainda mais na gestão da presidente Dilma Rousseff (a partir de 2011). Uma aliança no Congresso entre as bancadas ruralistas e evangélicas, constituídas de parlamentares de diferentes partidos, visa enfraquecer os direitos dos povos indígenas e quilombolas assegurados na Constituição Federal de 1988. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC 215/2000), aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça, na Câmara dos Deputados, em 21/03/2012, que transfere para o Congresso Nacional a competência para demarcar terras ocupadas tradicionalmente pelos índios, quilombolas e destinadas a unidades de conservação, visa essa finalidade.

**A fronteira Brasil-Guiana e os povos indígenas Wapichana e Makuxi** A fronteira Brasil-Guiana está inserida no Eixo do Escudo Guianense, que abrange os territórios tradicionais de vários povos indígenas, como os Wapichana e os Makuxi, com quem realizamos pesquisas dentro da linha de investigação proposta pelo professor Roberto Cardoso de Oliveira (3). Na fronteira Brasil-Guiana, a construção da ponte sobre o Rio Tacutu, inaugurada em setembro de 2009, que liga as cidades gêmeas fronteiriças de Bonfim e Lethem, faz parte das obras de infraestrutura do Eixo do Escudo Guiano da IIRSA. Os povos indígenas dessa região fronteiriça revelam perspectivas diversas sobre essa ponte e sobre a IIRSA. Depoimentos indígenas de pessoas que moram nessa fronteira revelam uma admiração por parte de muitos indígenas guianenses pelo Brasil como um país que

“deu certo”, quando comparado com a situação econômica crítica em que se encontra a Guiana, e a revolta com o socialismo da forma que as tentativas de efetivá-lo se processaram na Guiana. Ao mesmo tempo, revelam uma preocupação quanto às injustiças sociais e ao crescimento de violência no Brasil. Nas comunidades indígenas, em ambos os lados dessa fronteira, há uma preocupação com as consequências da construção da ponte e o planejado asfaltamento da estrada entre Lethem e Georgetown, visando o escoamento de produtos agrícolas como a soja e minérios pelo Atlântico. Preveem que as diretrizes do PAC e da IIRSA resultarão em uma rápida valorização das terras e um aumento de pressão de grandes empresas sobre as terras indígenas para a produção de soja e outros produtos agrícolas, além de atividades de mineração que ameaçam suas terras. Com a internacionalização de políticas desenvolvimentistas, as perspectivas dos indígenas que vivem nessa fronteira revelam as contradições e as ambiguidades dos discursos governamentais dos respectivos Estados nacionais quanto aos direitos indígenas, e uma incerteza quanto ao futuro trazida pela IIRSA. Desde a inauguração da ponte entre as cidades de Bonfim e Lethem, o controle de comércio entre a Guiana e o Brasil tem aumentado, e muitos indígenas temem perder a liberdade de livre trânsito pela fronteira, liberdade que sempre desfrutaram por serem moradores de um território que antecede a imposição de fronteiras nacionais. Junto com a inauguração da ponte, o governo guianense implantou uma zona de comércio livre em Lethem que aumentou o comércio da cidade e impulsionou seu crescimento em níveis sem precedentes. Os povos indígenas dessa região fronteiriça revelam perspectivas diversas sobre a construção e inauguração dessa ponte e sobre as consequências previsíveis e imprevisíveis da IIRSA.

No Brasil, o PAC e a IIRSA representam mais um desdobramento de uma longa história de expansão dos Estados nacionais, atualmente articulada em nível internacional, sobre os territórios indígenas. Das perspectivas dos indígenas que vivem na fronteira, o que se revelam são as contradições e as ambiguidades dos discursos governamentais dos respectivos Estados nacionais a respeito de nacionalidade e etnicidade, sobretudo em relação às terras indígenas. Apesar de algumas conquistas a nível local para aliviar as condições difíceis em que vive a maioria das populações indígenas, e de um fortalecimento do protagonismo indígena, as tendências atuais dos governos, de impor políticas neoliberais, apontam para um crescente desafio para as sociedades indígenas frente ao agravamento das desigualdades econômicas e sociais.

As organizações políticas indígenas, sobretudo o Conselho Indígena de Roraima (CIR) em Roraima e a Amerindian Peoples Association (APA) no lado guianense da fronteira, estão se mobilizando, recorrendo a legislações nacionais e internacionais, como a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (ratificada pelo governo brasileiro em 2003) e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007), para enfrentar os novos desafios trazidos pela implementação da IIRSA em seus territórios. Um caminho para enfrentar esses desafios, trazidos por políticas eco-

**AS TENDÊNCIAS  
ATUAIS DOS  
GOVERNOS  
APONTAM PARA  
UM CRESCENTE  
DESAFIO PARA  
AS SOCIEDADES  
INDÍGENAS**

nômicas globalizadas e que estão transformando essa fronteira, é a procura de ensino superior por parte de jovens indígenas, visando à sua profissionalização.

Os indígenas que habitam a Terra Indígena Raposa Serra do Sol, em Roraima, que faz fronteira com a Guiana e a Venezuela, exigem a garantia e proteção integral de suas terras e dos recursos naturais, onde invasores, produtores de arroz, até o início de 2009, exploravam indevidamente as terras e os rios. Pressões por parte de políticos e empresários de Roraima tentaram reverter a demarcação e homologação dessa terra indígena, concluída pelo governo federal em 2005, para que fosse “julgada” novamente a sua legitimidade. O caso foi enviado para o Supremo Tribunal Federal (STF), onde, após três sessões, manteve-se a decisão favorável à demarcação contínua da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, beneficiando os indígenas e determinando a saída dos fazendeiros da região. Em 19 de março de 2009, a decisão, por dez votos a um dos ministros do STF, derrubou uma ação impetrada em 2005 por um senador de Roraima contra a criação dessa terra indígena, de 1.747.484 hectares, determinada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva no mesmo ano. A sua demarcação em área contínua foi ratificada pelo STF com dezenove restrições, dezoito propostas por um dos ministros em dezembro de 2008, e uma apresentada pelo presidente em março de 2009, que apresentam uma ameaça à demarcação de outras terras indígenas no Brasil ao contrariar os dispositivos da Constituição Federal de 1988. O objetivo dos políticos de Roraima foi de tentar desfazer a demarcação para fragmentar essa terra indígena e instalar corredores de desenvolvimento econômico. Em sessão do STF em 2009 para julgar a legitimidade da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, uma advogada wapichana do Conselho Indígena de Roraima desempenhou um papel crucial ao defender, junto aos ministros do Supremo Tribunal Federal, as reivindicações da maioria dos povos indígenas de Roraima para garantir a permanência da sua demarcação em área contínua. A crescente profissionalização do quadro das organizações indígenas marca uma nova estratégia para efetivar os direitos indígenas e enfrentar iniciativas de expansão capitalista como a IIRSA.

*Stephen G. Baines é professor associado 3 do Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília (UnB) e pesquisador 1A do CNPq. Email: stephen@unb.br.*

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Baines, S.G. 2006. “Entre dois Estados nacionais: perspectivas indígenas a respeito da fronteira entre Guiana e Brasil”. *Anuário Antropológico* 2005, pp 35-49, 2006.
2. Oliveira, J.P. de, “Segurança das fronteiras e o novo indigenismo: formas e linhagens do projeto Calha Norte”. In: Oliveira, J.P. de (editor). *Projeto Calha Norte: militares, índios e fronteiras*, Rio de Janeiro: UFRJ; PETI – Museu Nacional (*Antropologia e Indigenismo*, nº.1), pp 16-33, 1990.
3. Cardoso de Oliveira, R. “Introdução”. In: Cardoso de Oliveira, R.; Baines, S.G. (Orgs.) *Nacionalidade e etnicidade em fronteiras*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, pp 9-20, 2005.

## MATÉRIAS EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL, SOB O TEMA “FAIXA DE FRONTEIRA”

Marcia Anita Sprandel

**E**m novembro de 2012, a partir da pesquisa por assunto “faixa de fronteira”, e pelo recorte “Projetos de Lei (PL)” e “Propostas de Emenda à Constituição (PEC)”, nos sites de busca de matérias legislativas do Senado e da Câmara dos Deputados, estavam em tramitação nas duas casas do Congresso Nacional 4 PECs e 22 PLs, num total de 26 (vinte e seis) matérias.

A faixa de fronteira está definida no § 2º, do art. 20 da Constituição Federal (1) e tem como legislação infraconstitucional a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979 (2), que dispõe sobre a faixa de fronteira, altera o Decreto-Lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências.

As propostas de Emenda à Constituição são tentativas de alterar a Carta Magna. Em função de sua importância, precisam de trâmite específico, quórum qualificado e concordância das duas casas (ou seja, o texto não pode ser alterado pela casa revisora) para serem sancionadas. Diferentemente dos Projetos de Lei, as PECs não podem ser vetadas pela Presidência da República.

A análise das quatro PECs em tramitação no Congresso, aponta que duas delas têm o mesmo texto e mesmo objetivo, reduzir a atual faixa de fronteira de 150 km para 50 km. Inicialmente, o senador Sérgio Zambiasi (RS) apresentou a PEC 49/2006. Dois anos depois, o deputado federal Jorge Mendes Ribeiro Filho (PMDB/RS), apresentou a mesma PEC na Câmara dos Deputados, como PEC 235/2008.

Não é a toa que as matérias tenham sido apresentadas por parlamentares do Rio Grande do Sul, uma vez que este é um debate que tem mobilizado aquele estado (3). De um lado, a Associação Gaúcha de Empresas Florestais (Ageflor) (4), a Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (Fiergs), e a Associação dos Municípios da Fronteira Oeste do Estado, apoiados por setores políticos e acadêmicos. Do outro, o Ministério da Defesa e Movimento Gaúcho em Defesa do Meio Ambiente, apoiados por outros setores políticos e acadêmicos.

Da leitura das PECs, suas justificações e dos pareceres elaborados pelos relatores nas Comissões de Constituição e Justiça (CCJ) das duas casas, percebe-se, no mínimo, a defesa de dois argumentos: uma faixa de fronteira nos moldes da CF de 1988, pensada como de defesa nacional, não se coadunaria mais com o momento alto, de integração regional e globalização; e existe uma faixa de fronteira dinamizada, ao sul do país, e outra – na região amazônica – onde o sentido de defesa ainda seria necessário.

Assim, na justificativa de sua PEC, Zambiasi afirma que o texto constitucional e a norma infraconstitucional em vigor (Lei 6634/79) (5) se encontram em descompasso com a realidade internacional: