

Revista de Filosofia e Ciências Humanas  
da Universidade Federal de Roraima

26

*latino americana no se no de romulo seu  
relação da sociedade de seu do mundo seu*  
TEXTOS & DEBATES

ISSN 2317-1448



# TEXTOS & DEBATES

Revista de Filosofia e Ciências Humanas  
da Universidade Federal de Roraima

Nº 26



REVISTA VINCULADA AOS PROGRAMAS DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS DO CENTRO  
DE CIÊNCIAS HUMANAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA (CCH/UFRR)

ISSN 1413-9987

ISSN On-line 2317-1448

Textos & Debates | Boa Vista | Nº 26 | Referência 2014 / Publicação 2015

## Ficha catalográfica

Textos & Debates: Revista de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Roraima n. 1 (1995) - . - Boa Vista: Editora UFRR, 1995-  
Periodicidade: semestral.

ISSN 1413-9987 / ISSN On-line 2317-1448

1. Periódicos. 2. Ciências Sociais. 3. História - Universidade Federal de Roraima.

Revista vinculada aos programas de estudos pós-graduados do Centro de Ciências Humanas (CCH/UFRR)

CDU:0 (05)

Indexada em Sumários Correntes Brasileiros - ESALQ; Índice Histórico Español - Bibliografías de História de España; Centro de Información y Documentación Científica - CINDOC; American History and Life ABC - Clio - 130; Historical Abstract - ABC - Clio - 130; Hispanic American Periodical Index; Bibliographies and Indexes in Latin American and Caribbean Studies; Social Sciences Index; Info-Latinoamerica (ILA); Ulrich's International Periodicals Directory.

## Textos & Debates

### Comitê editorial

Ana Lúcia de Sousa  
Maria Luiza Fernandes  
Rodrigo Pereira Chagas

### Conselho Editorial

Prof. Dr. Antonio Emílio Morga (UFAM)  
Prof. Dr. Antônio Paulo Rezende (UFPE)  
Prof. Dr. Durval Muniz de A. Júnior (UFRN)  
Prof. Dr. José Ribamar Bessa Freire (UERJ)  
Prof. Dra. Sílvia Regina Ferraz Petersen (UFGRS)  
Prof. Dra. Maria Denise Guedes (UNESP)  
Prof. Dr. Nilson Cortez Crócia de Barros (UFPE)  
Prof. Dr. Ramón Peña Castro (UFScar)  
Prof. Dr. Stephen Grant Baines (UNB)

### Conselho Executivo

Prof. Dr. Alfredo Ferreira de Souza (UFRR)  
Prof. Dra. Ana Lúcia de Sousa (UFRR)  
Prof. Dr. Américo Alves de Lyra Jr. (UFRR)  
Prof. Dra. Carla Monteiro de Souza (UFRR)  
Prof. Dr. Carlos Alberto Marinho Cirino (UFRR)  
Prof. Dra. Déborah de B. A. P. Freitas (UFRR)  
Prof. Dr. Edson Rufino Oyama (UFRR)  
Prof. Dr. Felipe Kern Moreira (UFRR)  
Prof. Dra. Francilene dos Santos Rodrigues (UFRR)  
Prof. Dra. Gilvete de Lima Gabriel (UFRR)  
Prof. Dr. Jaci Guilherme Vieira (UFRR)  
Prof. Dra. Madalena Vange M. C. Borges (UFRR)  
Prof. Dra. Maria das Graças S. D. Magalhães (UFRR)  
Prof. Dra. Maria Luiza Fernandes (UFRR)  
Prof. Dr. Maxim Repetto (UFRR)  
Prof. Dr. Nélvio Paulo Dutra Santos (UFRR)  
Prof. Dra. Olendina de carvalho Cavalcante (UFRR)  
Prof. Dr. Reginaldo Gomes de Oliveira (UFRR)  
Prof. Dr. Roberto Mibielli (UFRR)  
Prof. Dr. Roberto Ramos Santos (UFRR)



Campus Paricarana: Av. Cap. Ene Garcez,  
nº 2413, Bairro Aeroporto.  
CEP: 69304-000 Boa Vista / RR  
Telefone: (55) (95) 3621-3111  
E-mail: editora@ufrr.br  
www.ufrr.br

### Editora da UFRR

#### Direção

Cezário Paulino Bezerra de Queiroz

Editoração Eletrônica e Capa

Rodrigo P. Chagas

Tayná de Mello Leite

Berto Batalha M. Carvalho

**APRESENTAÇÃO** ..... 04

**ARTIGOS**

**DIFICULDADE DE DEMARCAÇÃO DA PAN-AMAZÔNIA E DOS TERRITÓRIOS INDÍGENAS NA REGIÃO** ..... 07

Paulo Henrique Faria Nunes

**INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA (IIRSA) – POSSIBILIDADES E DESAFIOS: EIXO PERU-BRASIL-BOLÍVIA**..... 29

Suely Aparecida de Lima

**A PRISÃO PARA EFETIVAÇÃO DA DEPORTAÇÃO NO BRASIL: INCONSISTÊNCIAS COM AS NORMAS DA CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS**..... 52

Alan Robson Alexandrino Ramos

**ANTIGAS E NOVAS DINÂMICAS DE PODER E TERRITÓRIO NO MÉDIO PURUS/AM** ..... 73

Willas Dias da Costa

Thereza C. Cardoso Menezes

**TRÍPLICE FRONTEIRA BRASIL, PERU E COLÔMBIA E AS IMPLICAÇÕES COM O NARCOTRÁFICO**..... 85

Luiz Felipe de Vasconcelos Dias Balieiro

Izaura Rodrigues Nascimento

**O MUNDO DA HINTERLÂNDIA E OS AVANÇOS DA FRONTEIRA NO ESPAÇO TOCANTINENSE** ..... 99

Débora Assumpção e Lima

**RESENHA**

**EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA: SOBRE DISCURSOS E PRÁTICAS**..... 113

Andyara Maria G. P. Schimin

Ângelo Munhoz

## APRESENTAÇÃO

A Revista Textos & Debates do Centro de Ciências Humanas da Universidade Federal de Roraima, nessa Edição 26 (2015), abre espaço para publicação de algumas pesquisas que representam o aprofundamento de estudos relacionados com a temática das migrações, fronteiras, grandes projetos, territórios e conflitos na Pan-Amazônia. Nessa perspectiva, acredita-se que os textos publicados nessa edição representam uma forma de dar continuidade ao debate e aprofundamento de temas relevantes para a produção do conhecimento nessa região, marcada pela complexidade de suas fronteiras.

O texto Dificuldade de demarcação da Pan-Amazônia e dos territórios indígenas na região, de Paulo Henrique Faria Nunes, analisa dois problemas relacionados à cooperação amazônica: a delimitação da área de aplicação do Tratado de Cooperação Amazônica - TCA, conhecida como Amazônia pactual ou Pan-amazônia e a demarcação de terras indígenas. Segundo o autor parece não haver um diálogo que possibilite a adoção de critérios harmônicos na definição das áreas nacionais e, no tocante às terras indígenas, percebe-se que as diferenças e a ineficiência na condução das políticas nacionais têm aberto o caminho para que as terras indígenas e o conhecimento tradicional se tornem possíveis instrumentos de ingerência estrangeira na Amazônia.

Dando continuidade ao debate da Pan-Amazônia, o texto IIRSA – Possibilidades e Desafios: Eixo Peru-Brasil-Bolívia, de autoria de Suely Aparecida de Lima e Maria de Jesus Morais, avalia as relações do Brasil com o Peru e a Bolívia baseadas na Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana - IIRSA, a partir de sua incorporação pela UNASUL, em 2008. As autoras aprofundam as formulações da política externa brasileira e o projeto geopolítico dispensado à América do Sul e os benefícios resultantes do processo de integração regional Sul-americano promovido pelo Brasil. Entretanto, alertam que os ganhos comerciais não refletem em ganhos sociais no tocante às populações das localidades atingidas, podendo resultar em conflitos nas fronteiras.

Outras modalidades de conflitos são abordados no texto Antigas e novas dinâmicas de poder e território no Médio Purus/AM, de Willas Dias da Costa e Thereza Cristina Cardoso Menezes, que apresentam um quadro complexo de conflitos socioambientais no sul do Estado do Amazonas envolvendo padrões, lideranças das associações de agricultores e das etnias indígenas com os agentes do Estado.

A temática dos conflitos é retomada também no texto *Tríplice fronteira Brasil, Peru e Colômbia e as implicações com o narcotráfico*, de Luiz Felipe de Vasconcelos Dias Balieiro e Izaura Rodrigues Nascimento. Os/as autores/as observam as características do narcotráfico na tríplice fronteira amazônica, seu processo de formação histórica, a dinâmica da atividade cocaleira e do narcotráfico nos países vizinhos e suas implicações nas relações transfronteiriças.

O texto de Alan Robson Alexandrino Ramos, *A prisão para efetivação da deportação no Brasil: inconsistências com as normas da convenção americana de direitos humanos*, aborda o instituto jurídico da deportação no Brasil, com análise da medida de prisão administrativa para efetivação da deportação de estrangeiros no Brasil em confronto com as normas da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Adentrando as fronteiras da Amazônia Brasileira, Débora Assumpção e Lima, tendo por base a formação do estado do Tocantins, apresenta a hinterlândia, como uma releitura do sertão, não apenas como um lugar, mas uma condição atribuída a variados lugares. Segundo a autora, a hinterlândia pode ser também um símbolo imposto, uma realidade simbólica onde o sertão não pode ser mensurável, já que a fronteira é movimento. Nessa perspectiva, o “fim do atraso” do sertão seria a maneira de se reconfigurá-lo, produzindo-o a partir do mesmo modo de circulação, de trabalho e de signos em suas diversas temporalidades, criadas pelos diversos atores e suas complexidades históricas, velocidades, conflitos e intencionalidades que formam um território integrado ao sistema do capital, mesmo que localizado na margem.

Por fim, e não menos importante, Gil Almeida Felix, em seu texto *Trabalho e mobilidade: trajetórias sociais de trabalhadores em Ourilândia do Norte/PA*, aborda a questão da expansão das atividades industriais de mineração dirigidas pelo grande capital, em especial, pela empresa Vale e associadas, que tem sido anunciada como promotora do “desenvolvimento” local no Pará. Entretanto, o autor afirma que tal expansão se dá através da atração de enormes contingentes de trabalhadores que antes circulavam em atividades da rede de produção agropecuária e que, em sua maioria, encontram trabalho apenas no período de implantação das unidades industriais. O autor analisa determinadas características de processos de proletarianização em uma área de expansão da indústria da mineração e apresenta os desafios metodológicos que tal contingente de trabalhadores representa para a pesquisa sócio-antropológica, em especial, para a devida compreensão das suas trajetórias sociais e das atuais formas de acumulação de capital.

Fica claro, assim, que a edição número 26 da Revista Textos & Debates nos apresenta importantes contribuições para ampliar o conhecimento acerca da região Amazônica. Agradecemos a contribuição de todos/as os/as pesquisadores/as que tornaram possível essa edição contribuindo para o debate e o aprofundamento das temáticas ora apresentadas.

*Profa. Dra. Márcia Maria de Oliveira*

Doutora em Sociedade e Cultura na Amazônia. Pós-Doutoranda (PNPD/CAPES) junto ao Programa de Pós-Graduação Sociedade e Fronteiras - PPGSOF da Universidade Federal de Roraima.

## ARTIGO

# DIFICULDADE DE DEMARCAÇÃO DA PAN-AMAZÔNIA E DOS TERRITÓRIOS INDÍGENAS NA REGIÃO

### Resumo

Este artigo analisa dois problemas relacionados à cooperação amazônica: a delimitação da área de aplicação do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), conhecida como Amazônia pactual ou Pan-amazônia; e a demarcação de terras indígenas. Ao abordar a primeira temática, constata-se que não há um diálogo que possibilite a adoção de critérios harmônicos na definição das áreas nacionais. No tocante às terras indígenas, verifica-se que os Estados amazônicos dispõem de um marco legal complementado por instrumentos internacionais, embora o TCA não tenha dado destaque a essa matéria. Entretanto as diferenças e a ineficiência na condução das políticas nacionais têm aberto o caminho para que as terras indígenas e o conhecimento tradicional se tornem possíveis instrumentos de ingerência estrangeira na Amazônia.

### Palavras-Chave:

Amazônia; cooperação; integração; território; povos indígenas.

### Abstract

*This article analyzes two problems related to the Amazonian cooperation: the delimitation of the area subjected to the Amazon Cooperation Treaty (ACT), known as Amazonia pactual or Pan Amazonia; and the demarcation of indigenous lands. Concerning the first issue, the study shows that there is no any satisfactory conversation that makes feasible the adoption of harmonic criteria aiming the definition of the national areas. Regarding the indigenous lands, Amazonian States have a legal framework complemented by international instruments although the ACT has no granted special concern to this matter. However, the implementation of the national policies has been unequal and inefficient what turns the indigenous lands and the traditional knowledge instruments of foreign intervention in Amazonia”*

### Keywords:

*Amazonia; cooperation; integration; territory; indigenous peoples.*

\* Bacharel em Direito (UFG), especialista em Relações Internacionais (PUC Goiás), mestre em Geografia (UFG), doutorando em Ciências Políticas e Sociais na Universidade de Liège (Bélgica). Professor e pesquisador na PUC Goiás e na Universidade Salgado de Oliveira (campus Goiânia).



## Introdução

A questão territorial nos países amazônicos apresenta uma dinâmica complexa. Além de todos os problemas de ordem geopolítica e dos discursos – muitas vezes exagerados – sobre uma possível internacionalização da Amazônia, existe uma quantidade razoável de litígios entre os países da região. Igualmente não se pode ignorar a existência de problemas decorrentes da ineficiência da estrutura governamental (narcotráfico, contrabando, mineração ilegal, danos ambientais, guerrilha) e de questões políticas nacionais que extrapolam as fronteiras a exemplo do movimento de refugiados. Outro elemento que merece destaque quando se discute o conceito de território no contexto das relações pan-amazônicas são as terras indígenas e os direitos dos povos originários.

Este trabalho tem por objetivo principal analisar a demarcação da área de Amazônia Legal de cada país-membro da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e dos territórios indígenas na região, a fim de compreender as razões e os fatores complicadores, bem como propor possíveis soluções para o problema.

Chama-se a atenção para a relevância do tema, uma vez que determinados problemas discutidos pelos vários setores governamentais e pela sociedade civil não se restringem ao território nacional. A parcela de preservação da cobertura vegetal originária na Amazônia brasileira é algo que deve ser pensado levando-se em consideração as políticas agropecuárias e ambientais dos países vizinhos pois parte significativa da produção agrícola na zona andino-amazônica (*v.g.* Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela) se dá no domínio da floresta; o mesmo pode ser dito em relação às nascentes de importantes afluentes do *Grande Rio*, aos povos indígenas transfronteiriços (*v.g.* Ianomâmi), às espécies da biodiversidade que se espalham por vários países e à atuação de grupos criminosos transnacionais.

Registra-se ainda que existem iniciativas no sentido de diminuir a dimensão da Amazônia Legal brasileira, a exemplo do projeto de lei 5/2007 – apresentado pelo senador Jonas Pinheiro (DEM-MT) – que visa a exclusão dos estados do Mato Grosso, Tocantins e Maranhão.

Inicialmente, serão apresentadas questões gerais a respeito da OTCA. Em seguida, serão analisadas a delimitação da Pan-amazônia e a demarcação das áreas indígenas.

Por último, registra-se que as informações contidas neste artigo são resultado do estudo de fontes bibliográficas, análise legislativa comparada, diálogos interinstitucionais e coleta primária por meio de entrevistas.

## *Considerações gerais sobre o Tratado de Cooperação Amazônica*

O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) foi firmado, em Brasília, aos 3 de julho de 1978, pelos oito Estados independentes da região – Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Venezuela e Suriname. O texto se sustenta sobre dois princípios fundamentais: soberania e proteção da natureza. Entretanto, outros objetivos foram propostos quando da sua adoção: comércio; infraestrutura física; navegação; cooperação em setores como educação e saúde; proteção dos povos indígenas.

O Pacto Amazônico reflete a preocupação conjunta de afirmação de soberania sobre o território e os recursos naturais de cada Estado-parte, a fim de garantir a continuidade dos projetos econômicos na região e afastar o fantasma da internacionalização. Além disso, os signatários apresentaram à sociedade internacional um texto que resguardasse não apenas a exclusividade da gestão dos problemas amazônicos, mas transparecesse a sintonia do desenvolvimento com a proteção ambiental.

Dentre os principais fatos que favoreceram um ambiente propício ao diálogo, mencionam-se: os litígios territoriais pendentes entre vários dos países negociadores; a crise energética mundial – que colocou o petróleo, o gás e o carvão sul-americanos na pauta de prioridades brasileiras; o movimento ambientalista em ascensão e a realização de conferências de âmbito global, a exemplo da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972) e a Conferência das Nações Unidas sobre a Água (Mar del Plata, 1977); a busca de apoio mútuo para a condução dos projetos nacionais de exploração econômica da Amazônia. Embora esse contexto esteja bem presente no TCA, identificam-se algumas divergências na enumeração dos elementos norteadores da cooperação regional.

José Enrique Greño Velasco (1979) apresenta os seguintes: igualdade das partes; liberdade de navegação comercial; uso e aproveitamento exclusivo dos recursos naturais.

Adherbal Meira Mattos sugere, a partir da análise do preâmbulo, “a cooperação, o desenvolvimento, o respeito à soberania e a preservação do meio ambiente” (1982, p. 15).

Rubens Ricupero (1984) apresenta cinco princípios fundamentais: exclusividade no desenvolvimento e no aproveitamento da Amazônia; soberania nacional; cooperação regional; desenvolvimento harmônico<sup>1</sup>; igualdade. Para Georjenor de Sousa

---

<sup>1</sup> Resumiu-se com a expressão desenvolvimento harmônico, presente no preâmbulo e no art. I, o que Rubens Ricupero traduziu na redação “o equilíbrio e a harmonia entre o desenvolvimento e a proteção ecológica” (Ibid., p. 186)

Franco Filho (1996), as diretrizes mestras do Pacto são a exclusividade; a soberania interna; a cooperação regional; o equilíbrio ecológico; e a igualdade. Edson Damas da Silveira (2002) sintetiza os princípios do TCA em apenas três elementos: soberania, desenvolvimento sustentável e cooperação regional.

A partir de uma análise do tratado, resumem-se os princípios em quatro: *soberania; equidade; desenvolvimento harmônico*, ou *sustentável; cooperação*. Emprega-se aqui a palavra soberania sem nenhum adjetivo pois trata-se de uma característica elementar do poder estatal. É certo que a soberania pode ser analisada sob o prisma interno e internacional; todavia, o texto do Pacto Amazônico enfatiza as restrições decorrentes do Direito Internacional (art. III, IV, XVI). O art. XVI representa bem essa sintonia entre soberania e direito internacional: “As decisões e compromissos adotados pelas Partes Contratantes na aplicação do presente Tratado não prejudicarão os projetos e empreendimentos que executem em seus respectivos territórios, dentro do respeito ao Direito Internacional e segundo a boa prática entre nações vizinhas e amigas”.

Optou-se por utilizar a palavra equidade no lugar de igualdade, visto que busca-se definir aqui apenas os princípios gerais do TCA e não as obrigações formais. A igualdade pode ser encontrada em vários dispositivos, mas o parágrafo único do art. XVII faz menção especial aos “países de menor desenvolvimento”.

O desenvolvimento harmônico – ou sustentável, conforme expressão consolidada nas décadas seguintes – é uma evidência clara da preocupação com a exploração econômica da região e com a proteção ambiental. Todavia, percebe-se que a temática ambiental foi uma medida politicamente correta a fim de harmonizar o Pacto Amazônico com os principais instrumentos internacionais voltados para a preservação do meio ambiente. É evidente o cuidado com o ser humano: saúde; condições sanitárias; epidemias; desenvolvimento social são elementos presentes no tratado. Contudo, é importante não chegar à conclusão precipitada que o TCA se antecipa ao conceito de desenvolvimento sustentável pois o *leitmotiv* era o desenvolvimento econômico. A inquietação com a incorporação da Amazônia ao território nacional e à sua valorização econômica, uma constante desde a década de 1950, está bem evidente no preâmbulo<sup>2</sup> e no art. X<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> “Animadas do propósito comum de conjugar os esforços que vêm empreendendo, tanto em seus respectivos territórios como entre si, para promover o desenvolvimento harmônico da Amazônia, que permita uma distribuição equitativa dos benefícios desse desenvolvimento entre as Partes Contratantes, para elevar o nível de vida de seus povos e a fim de lograr a plena incorporação de seus territórios amazônicos às respectivas economias nacionais”.

<sup>3</sup> “Artigo X. As Partes Contratantes coincidem na conveniência de criar uma infra-estrutura física adequada entre seus respectivos países, especialmente nos aspectos de transportes e comunicações. Consequentemente, comprometem-se a estudar as formas mais harmônicas de estabelecer ou aperfeiçoar as

No tocante à cooperação, optou-se por eliminar o adjetivo “regional”. É claro que a prioridade é a cooperação entre os Estados contratantes. No entanto, o tratado não restringe a participação de outros organismos internacionais. Os artigos IX (§ 2.<sup>o</sup>) e XV<sup>5</sup> preveem a possibilidade de ações conjuntas com outras entidades, com especial destaque a organizações latino-americanas. A Organização dos Estados Americanos (OEA) tem desenvolvido ações em parceria com os países amazônicos e programas específicos foram criados, a exemplo do Projeto Plurinacional de Cooperação Amazônica e do Projeto Desenvolvimento Sustentável de Áreas Fronteiriças na América do Sul.

Apesar da relevância geopolítica da Amazônia, o TCA permaneceu em um longo período de marasmo e, a fim de torná-lo mais efetivo, os signatários investiram em um novo projeto no fim da década de 1990. Aos 14 de dezembro de 1998, foi celebrado, em Caracas, o Protocolo de Emenda ao TCA por meio do qual foi criada a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), entidade dotada de personalidade jurídica e competente para celebrar tratados com Estados e organismos intergovernamentais.

### *A delimitação da Pan-Amazônia*

Identificados e esclarecidos os princípios fundamentais do TCA, discorre-se sobre a delimitação da Pan-amazônia.

Em primeiro lugar, cumpre destacar que a área de abrangência espacial do tratado depende da legislação de cada país. A Amazônia Pactual é a soma das áreas de Amazônia Legal (art. II), de modo que se extrapolou a dimensão da Bacia Amazônica e/ou da Floresta Tropical. No entanto, ainda hoje, nem todos os Estados-partes dispõem de normas internas que definem com clareza a porção do território que corresponde à Amazônia nacional.

---

interconexões rodoviárias, de transportes fluviais, aéreos e de telecomunicações, tendo em conta os planos e programas de cada país para lograr o objetivo prioritário de integrar plenamente seus territórios amazônicos às suas respectivas economias nacionais”.

<sup>4</sup> “As Partes Contratantes poderão, sempre que julgarem necessário e conveniente, solicitar a participação de organismos internacionais na execução de estudos, programas e projetos resultantes das formas de cooperação técnica e científica definidas no parágrafo primeiro do presente artigo”

<sup>5</sup> “As Partes Contratantes se esforçarão por manter um intercâmbio permanente de informações e colaboração entre si e com os órgãos de cooperação latino-americanos, nos campos de ação que se relacionam com as matérias que são objeto deste Tratado”.

À época da assinatura do TCA havia preocupações de ordem interna, sobretudo por causa dos planos nacionais de desenvolvimento, bem como certa desconfiança de cunho geopolítico. No Brasil, a Amazônia Legal foi delimitada pela primeira vez em 1953 (art. 2.º da Lei 1.806); atualmente, ela é regulamentada pela lei complementar 124/2007. Segundo o art. 2.º desse último ato normativo, trata-se da área que “[...] abrange os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Rondônia, Roraima, Tocantins, Pará e do Maranhão na sua porção a oeste do Meridiano 44”.<sup>6</sup>

Na Bolívia, a questão foi alçada ao nível constitucional. O parágrafo II do art. 390 da Constituição de 2009 inclui as seguintes unidades administrativas na Amazônia boliviana: “[...] la totalidad del departamento de Pando, la provincia Iturrealde del departamento de La Paz y las provincias Vaca Díez y Ballivián del departamento del Beni”. A Amazônia Legal colombiana é constituída pelos departamentos de Caquetá, Putumayo, Amazonas, Guainía, Guaviare e Vaupés (art. 1.º do decreto 3.083/1986).

O Equador, muito provavelmente em virtude dos conflitos territoriais que envolveram porções da Hileia, dispõe de regulamentos longevos, a exemplo da Ley de División Territorial de la Región Oriental (19 ago. 1925), sucedida pela Ley Especial de Oriente (20 ago. 1960). Após a entrada em vigor do Tratado de Cooperação Amazônica substitui-se a expressão “Região Oriental” por “Região Amazônica Equatoriana” (decreto legislativo 41, de 5 ago. 1980). Dela fazem parte as províncias de Sucumbíos, Francisco de Orellana, Napo, Pastaza, Morona-Santiago e Zamora-Chinchipec.

---

<sup>6</sup> A Amazônia brasileira, conforme a lei 1.806/1953, era menor do que a atual pois não contemplava toda a área correspondente a Mato Grosso: “Art. 2.º A Amazônia brasileira, para efeito de planejamento econômico e execução do Plano definido nesta lei, abrange a região compreendida pelos Estados do Pará e do Amazonas, pelos territórios federais do Acre, Amapá, Guaporé e Rio Branco e ainda, a parte do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo de 16º, a do Estado de Goiás a norte do paralelo de 13º e a do Maranhão a oeste do meridiano de 44.º”.

No Peru, a Lei 27.037/1998 faz uma minuciosa descrição da Amazônia.



Figura 1: delimitação da amazônia pactual<sup>7</sup>

A Amazônia venezuelana, no que diz respeito à aplicação do TCA, corresponde ao Estado do Amazonas. Contudo, uma porção maior do território da Venezuela possui características que permitiriam a ampliação do conceito de Amazônia venezuelana. O decreto 478, de 8 jan. 1980, dispõe sobre as regiões administrativas do país; uma delas é a *Guayana*, formada pelos estados de Bolívar, Amazonas e Delta Amacuro. No fim de abril de 2010, o *Ministerio para el Poder Popular del Ambiente* anunciou um projeto de divisão do território venezuelano em biorregiões, a fim de aplicar planos específicos para a Convenção sobre Diversidade Biológica. A proposta é estabelecer quatro macrorregiões: região *marino-costera-insular*; região dos *llanos*; região andina; e região do Delta. Essa última corresponderá à região Guayana. Há, portanto, uma possibilidade considerável que Bolívar e Delta Amacuro sejam incluídos na Amazônia venezuelana.

A Guiana e o Suriname não dispõem de normas internas específicas e tampouco integram a bacia Amazônica. Assim, consideram-se incluídas na Pan-amazônia as áreas de floresta tropical dos dois países.

---

<sup>7</sup> Fonte: EVA, Hugh D.; HUBER, Otto. *A proposal for defining the geographical boundaries of Amazonia: Synthesis of the results from an Expert Consultation Workshop organized by the European Commission in collaboration with the Amazon Cooperation Treaty Organization – JRC Ispra, 7-8 June 2005*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005.

Conquanto a área de aplicação do TCA em cada país-membro possa ser definida internamente, a questão foi levada ao nível institucional e interinstitucional. No fim de 2004, a Secretária-geral da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), Rosalía Arteaga Serrano, dirigiu-se formalmente ao Presidente da Comissão Europeia e solicitou o apoio do Centro Comum de Pesquisa (*Centre de Recherche Conjoint*) para a realização de um trabalho de definição dos limites geográficos da Amazônia. Realizou-se então em junho de 2005, em Ispra (Itália), um seminário com a finalidade de apresentar os resultados dos trabalhos dos *experts*. De modo bem direto, pode-se afirmar que a proposta do grupo europeu busca suprimir algumas áreas de savana, tanto ao norte quanto ao sul, e conferir maior importância a zonas com ecossistemas e estrutura hidrológica mais vulneráveis. Buscou-se incluir áreas de florestas na região do Planalto das Guianas; no Brasil, vislumbrou-se a inclusão de áreas do Planalto Central, onde nascem alguns cursos que correm em direção ao norte do país, isto é, rumo à bacia Amazônica, e de porções da faixa de interseção floresta-pantanal; nos países andinos, nota-se também que houve a preocupação de incluir áreas de florestas e pontos de formação de cursos d'água que abastecem rios amazônicos.

A participação de um grupo de *experts* europeus, conquanto solicitada pela Secretária-geral da OTCA, não foi bem recebida por vários setores dos países-membros da entidade. Os resultados do estudo, embora relevantes, também não correspondem a um anseio por parte dos governos amazônicos de definir de modo preciso a área correspondente à Amazônia no texto do TCA. Além do fato da proposta do Centro Comum de Pesquisa incluir a Guiana Francesa, um não signatário do TCA, vale lembrar que no Brasil há projetos de lei que visam reduzir substancialmente a área da Amazônia brasileira.

Apesar da indisposição gerada pelo trabalho do centro ligado à Comissão Europeia, deve-se admitir que os resultados foram bastante satisfatórios do ponto de vista técnico.



Figura 2 – Proposta De Delimitação Da Pan-Amazônia Elaborada Pelo Grupo De Experts Do Centro Comum De Pesquisa<sup>8</sup>

### *Os territórios indígenas na Pan-Amazônia*

Os temas dominantes do TCA são, em síntese: desenvolvimento harmônico e infraestrutura; intercâmbio de informações; respeito à soberania e à integridade territorial. Como matérias secundárias, podem-se enumerar: comércio, turismo, política social, povos indígenas.

Apesar da importância do assunto, o TCA não define políticas claras para as populações autóctones. Dois artigos fazem referências vagas ao assunto: o art. XIII, que trata do fomento ao turismo, prevê que essa atividade deve ser desenvolvida “sem prejuízo das disposições nacionais de proteção às culturas indígenas e aos recursos naturais”; e o art. XIV dispõe sobre a “conservação das riquezas etnológicas e arqueológicas”.

A proteção dos grupos autóctones tem *status* de matéria constitucional na maior parte dos países amazônicos. A personalidade jurídica coletiva é reconhecida por to-

<sup>8</sup> Fonte: EVA, Hugh D.; HUBER, Otto. *Op. cit.*



dos não só em função do sistema normativo interno, mas em virtude dos principais atos internacionais concernentes ao tema (ANAYA, 1996; UNITED NATIONS, 2009): Convenção 107 da Organização Internacional do Trabalho sobre a Proteção e Integração das Populações Indígenas e outras Populações Tribais e Semitribais de Países Independentes (1957); Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos (1966); Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969); Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais (1989); Convenção sobre Diversidade Biológica (1992); Declaração das Nações Unidas contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância (2001); Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007)<sup>9</sup>. Vale ainda ressaltar que existe no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica uma Comissão Especial de Assuntos Indígenas, instituída em março de 1989.

Bolívia e Equador – que se apresentam oficialmente como “plurinacionais” – atribuíram *status* constitucional a princípios e valores de seus povos originários. O preâmbulo da Constituição equatoriana (2008) faz referência a *Pacha Mama* e ressalta a meta social de alcançar o *sumak kawsay* (*buen vivir*).

O preâmbulo da Lei Fundamental boliviana (2009) também faz referência a Pachamama<sup>10</sup>. Mais adiante, no art. 8.º, o texto constitucional afirma que o Estado assume e promove vários princípios ético-morais pré-coloniais – “ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal) y qhapaj ñan (camino o vida noble)” (art. 8.º). Ademais, prestou-se especial deferência à medicina tradicional e à coca em diversos dispositivos.

A Constituição da Venezuela (1999) chama a atenção para o “sacrifício de nuestros antepasados aborígenes” no preâmbulo e, a exemplo das normas fundamentais de Bolívia e Equador, traz um conjunto expressivo de direitos atribuídos aos povos indígenas<sup>11</sup> e coloca em relevo os idiomas dos povos nativos<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Registra-se que nem todos os países amazônicos são partes de todos os tratados listados. Porém, mesmo para aqueles que não veem certos atos internacionais como *binding agreements*, percebe-se que os princípios fundamentais da proteção internacional dos povos indígenas encontram-se presentes em suas legislações nacionais. Cita-se como exemplo a Guiana que dispõe de uma legislação avançada sobre o assunto, o *Amerindian Act* (2005), e de um *Ministry of Amerindian Affairs* ([www.amerindian.gov.gy](http://www.amerindian.gov.gy)).

<sup>10</sup> Optou-se por manter a grafia original de cada uma das Constituições. Em virtude disso, a ocorrência de duas grafias para a mesma divindade no texto (*Pacha Mama* e *Pachamama*).

<sup>11</sup> Cf. especialmente os artigos 119-126.

<sup>12</sup> Na Bolívia são idiomas oficiais “el castellano y todos los idiomas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, que son el aymara, araona, baure, bésiro, canichana, cavineño, cayubaba, chácobo, chimán, ese ejja, guaraní, guarasu’we, guarayu, itonama, leco, machajuyakallawayaya, machineri, maro-

A Carta Magna colombiana (1991) também reserva um número considerável de dispositivos à temática indígena (*v.g.* arts. 171, 246, 286, 329, 330).

Nesses quatro países (Bolívia, Equador, Venezuela e Colômbia), percebe-se um envolvimento considerável das assembleias constituintes com os problemas indígenas. Apesar do número variável de dispositivos dedicados ao assunto e das particularidades encontradas, mencionam-se como elementos que permitem diferenciar o perfil das Constituições desses países das dos demais membros da OTCA: o reconhecimento da “justiça indígena”, a participação política ativa dos povos nativos e o reconhecimento das áreas indígenas como unidades político-territoriais.

As Constituições da Guiana e do Suriname não dispõem de regras claras sobre o tema. Não obstante, na Guiana há um Ministério para Assuntos Indígenas (*Ministry of Amerindian Affairs*<sup>13</sup>) e um marco normativo bem avançado em consonância com os principais instrumentos internacionais, o *Amerindian Act* (2005). No Peru, os direitos dos povos indígenas ganharam *status* de matéria constitucional, embora a Constituição (1993) tenha apenas um artigo específico sobre o assunto (art. 89)<sup>14</sup>.

A Constituição brasileira, de modo semelhante ao que ocorre na maioria dos países amazônicos, dedica um capítulo aos povos indígenas no Artigo 231 e 232.

A questão dos direitos dos povos indígenas não se limita ao ordenamento jurídico de cada Estado nem tampouco às discussões conduzidas no âmbito regional. Trata-se de problema de dimensão mundial em função de seu aspecto *humanitário* – *v.g.* regras concernentes à proteção das minorias étnicas (WUCHER: 2000) –, *ambiental* – papel dos povos nativos na execução de políticas conservacionistas – e *econômico* – propriedade intelectual sobre conhecimento tradicional (GREAVES: 1994; FONTAINE: 2004).

Dentre as questões mais polêmicas a respeito das terras indígenas, mencionam-se: a) a *titularidade das terras indígenas*, isto é, a quem elas pertencem: ao Estado ou

---

pa, mojeño-trinitario, mojeño-ignaciano, moré, mosetén, movima, pacawara, puquina, quechua, sirionó, tacana, tapiete, toromona, uru-chipaya, weenhayek, yaminawa, yuki, yuracaré y zamuco” (art. 5.I); no Equador, segundo o art. 2.º da Constituição do país, “ el castellano es el idioma oficial del Ecuador; el castellano, el kichwa y el shuar son los idiomas oficiales de relación intercultural”; e na Venezuela, conquanto o castellano seja o idioma oficial, o art. 9.º da Constituição reconhece que os idiomas indígenas “son de uso oficial para los pueblos indígenas y deben ser respetados en todo el territorio de la República, por constituir patrimonio cultural de la Nación y de la humanidad”.

<sup>13</sup> <http://www.amerindian.gov.gy>.

<sup>14</sup> “Art. 89. Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior.

El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas”.

aos nativos? b) a *autonomia política* dos povos originários; c) a *dimensão*; e d) os *direitos de propriedade intelectual*.

A Convenção 107 da OIT (1957) estatui que deve ser assegurado aos membros das populações originárias o direito de propriedade, individual ou coletivo, sobre as terras tradicionalmente ocupadas por eles. Entretanto, a Convenção 169 da OIT (1989) revisou o texto de 1957. Quando da aprovação da primeira, a principal preocupação era integrar os povos indígenas à sociedade geral; concebia-se de maneira geral que a melhor política de desenvolvimento seria a aculturação e a modernização dos selvagens. A segunda se preocupa mais com os direitos e o desenvolvimento dos autóctones sem ignorar a necessidade de se reconhecer a luta pela preservação de seus traços culturais originários. Ao tratar do direito à propriedade, a convenção de 1989 não se refere aos “membros das populações”; em vez disso, resolveu-se que as terras tradicionalmente ocupadas *pertencem* aos “povos”: “Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam” (art. 14.1).

Os sistemas normativos dos países amazônicos asseguram o direito de propriedade ou posse dos povos nativos sobre suas terras. As constituições de Bolívia (art. 394, parágrafo III), Equador (art. 57, § 4.º), Peru (art. 89) e Venezuela (art. 119) prescrevem eles são proprietários de suas terras; não obstante, esse direito não é absoluto pois elas são consideradas inalienáveis e indivisíveis. Na Guiana, o *Amerindian Act* também reconhece o direito de propriedade dos povos autóctones sobre suas terras com a ressalva de que são inalienáveis. A Carta Magna colombiana prevê a existência de “tierras comunales de grupos étnicos” e confere a essas áreas o *status* de entidades territoriais assim como os departamentos, os distritos e os municípios (art. 286). A Constituição brasileira inclui as terras indígenas dentre os bens pertencentes à União (art. 20, XI), mas reconhece aos nativos o direito à posse e ao usufruto de seus recursos naturais (art. 231)<sup>15</sup>.

Pode-se afirmar que os povos indígenas são sujeitos *sui generis* do direito internacional, posto que seus direitos transcendem a esfera individual mas não se equiparam a uma ordem política soberana (NUNES: 2011). O território indígena pode ser dotado de autonomia política, reconhecida formalmente pelo sistema jurídico nacional, todavia a titularidade de suas terras lhes confere direitos passíveis de limitações ou condicionantes. Assim, as disputas relacionadas à exploração de recursos naturais (*v.g.* ouro, diamante, petróleo) e à realização de obras de infraestrutura – estradas,

---

<sup>15</sup> Em junho de 2010, a Procuradoria Geral da República se manifestou contrariamente ao arrendamento de terras dos índios Javaés e Karajás, na Ilha do Bananal, para pecuaristas.

barragens, ferrovias, hidrovias (NUNES: 2010)<sup>16</sup> – apresentam alta dose de complexidade pois dizem respeito a interesses dos nativos, de investidores privados e do setor produtivo, bem como de Estado.

Além da questão da titularidade da terra, há que se definir o grau de autonomia dos povos autóctones.

Usualmente, o princípio da autodeterminação dos povos é invocado por aqueles que pregam um maior grau de autonomia política. Contudo, a autodeterminação deve conviver com a soberania de cada Estado. Assim, por mais que se defenda a emancipação dos aborígenes, não se pode confundir *autonomia* com *soberania* indígena, o que leva à conclusão que a expressão “território indígena” tem valor relativo.

A Declaração sobre os Princípios de Direito Internacional Referentes às Relações de Amizade e à Cooperação entre os Estados de Conformidade com a Carta das Nações Unidas (1970)<sup>17</sup> dispõe sobre a noção de autodeterminação dos povos<sup>18</sup>: “Em virtude do princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, consagrado na Carta das Nações Unidas, todos os povos têm o direito de determinar livremente, sem ingerência externa, sua condição política e de procurar seu desenvolvimento econômico, social e cultural, e todo Estado tem o dever de respeitar este direito”. Entretanto, o alcance da palavra “povos” é limitado no que diz respeito às minorias étnicas, incluindo-se aí os povos indígenas. A Convenção 169 da OIT esclarece que a “utilização do termo “povos” na presente Convenção não deverá ser interpretada no sentido de ter implicação alguma no que se refere aos direitos que possam ser conferidos a esse termo no direito internacional” (parágrafo 3 do art. 1)<sup>19</sup>.

Esse preceito é acolhido majoritariamente pelos países amazônicos de modo mais ou menos explícito. O art. 126 da Constituição venezuelana reproduz o art. 1.3 da Convenção 169, ao passo que os demais países contêm dispositivos constitucionais sobre a indivisibilidade e/ou indissolubilidade do território nacional.

A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, aprovada por meio da resolução 61/295 da Assembleia Geral, em 2 out. 2007, também

---

<sup>16</sup> Um exemplo é o projeto da hidrovia Araguaia-Tocantins, em tramitação no Senado brasileiro (cf. o projeto de decreto legislativo 234/2004).

<sup>17</sup> Aprovada pela resolução 2625 (XXV) da Assembleia Geral da ONU em 24 de outubro de 1970.

<sup>18</sup> Cf. os artigos 1.2 e 55 da Carta das Nações Unidas.

<sup>19</sup> A Declaração de Durban contra o Racismo, a Discriminação Racial, o Xenofobismo e a Intolerância (2001) acolheu o mesmo princípio (item 24): “We declare that the use of the term “indigenous peoples” in the Declaration and Programme of Action of the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance is in the context of, and without prejudice to the outcome of, ongoing international negotiations on texts that specifically deal with this issue, and cannot be construed as having any implications as to rights under international law”.

faz referência ao tema. Contudo, deu-se à noção de *autodeterminação* um significado menos restritivo nos arts. 3 e 4:

*Artigo 3:* Os povos indígenas têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente sua condição política e buscam livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.

*Artigo 4:* Os povos indígenas, no exercício do seu direito à autodeterminação, têm direito à autonomia ou ao autogoverno nas questões relacionadas a seus assuntos internos e locais, assim como a disporem dos meios para financiar suas funções autônomas.

Um elemento que não pode ser ignorado é o diferente grau de importância atribuído à questão indígena pelos governos da Pan-amazônia: na Bolívia e no Equador, por exemplo, a política indigenista não é somente um problema relativo às minorias étnicas, visto que a maior parte da população descende diretamente dos povos originários. A eleição de Evo Morales na Bolívia, de origem *aymará*, é um reflexo da força da democracia indígena nesses países (CAMARGO: 2006; MOLDIZ: 2009). Portanto, a política indigenista nos países onde eles são a maioria diz respeito à ordem política e social de uma maneira geral (LE BOT: 2009).

No Brasil, os povos originários representam uma parcela pequena da população, sobretudo aqueles que são considerados efetivamente não inseridos na “sociedade geral”. O caso brasileiro é bem peculiar, pois a maioria esmagadora da população de ascendência indígena vive nas grandes cidades da região Norte do país, mas não se declara pertencente a uma tribo ou etnia específica; são pessoas inseridas na sociedade geral pelo simples fato de não se sentirem ou declararem membros de um povo autóctone. Assim, nem sempre as políticas sociais dirigidas ao Estado como um todo atendem aos interesses e necessidades dos povos indígenas brasileiros. Por outro lado, percebe-se um certo ressentimento por parte da população que vive próxima a áreas indígenas face aos “benefícios” que o Estado concede aos índios. Não é difícil colher relatos, na Amazônia Legal, que retratam a insatisfação das pessoas com o governo e com a atitude dos indígenas: produtores rurais reclamam de situações como furto de gado, presença de nativos – com a intenção de caçar e pescar em suas terras – que adentram suas residências sem autorização e/ou causam danos a bens e equipamentos (cercas, máquinas agrícolas); nas estradas, queixa-se da cobrança ilegal de pedágios e da presença de índios que conduzem veículos sem habilitação; as pessoas de baixa renda manifestam insatisfação sob o argumento que o governo se preocupa “mais com os índios do que com os pobres”. Bares e restaurantes não

podem vender bebida alcoólica aos tutelados pela FUNAI (Fundação Nacional do Índio), mas enfrentam uma situação inusitada: quem insiste na venda pode ser autuado e penalizado com o pagamento de multa, no entanto já houve casos em que índios, revoltados com o fato de ser-lhes negada a venda de cachaça, depredaram o estabelecimento. Obviamente os fatos acima indicados não devem ser tomados como a regra, mas ajudam a elucidar a complexidade do problema e as imperfeições das políticas públicas.

Merece destaque igualmente a questão fundiária. Nos países onde a população originária representa a maioria, a política fundiária se confunde, ainda que parcialmente, com a demarcação de terras indígenas e/ou com a distribuição de lotes a *campesinos*. Nos países onde os indígenas são minoria, nem sempre a demarcação de grandes glebas para os nativos é bem vista por todos. No Brasil, conquanto haja certa interação entre movimentos sociais e populações indígenas não se pode dizer que há uma plena convergência de interesses entre os povos que lutam pela demarcação de suas terras e as agremiações que lutam pela reforma agrária. Com frequência lembra-se que mais de doze por cento do território brasileiro é destinado a áreas indígenas, já demarcadas ou por demarcar<sup>20</sup>, e, em dados momentos, esse argumento é invocado para desviar o foco do problema da concentração de terras no Brasil (CARDIM *et al.*: 2010).

Existe uma grande dificuldade na determinação da área que corresponde a cada nação indígena pois muitas foram extintas. Chama-se também a atenção para o fato que havia guerras tribais que antecedem e/ou remontam ao período colonial. O padre Cristóbal de Acuña (1994), que acompanhou a expedição de Pedro Teixeira em seu retorno do Equador ao Pará (fevereiro a dezembro de 1639), faz referência a mais de 150 nações. Obviamente as informações dos relatos dos viajantes que adentraram a floresta devem ser interpretadas com cuidado, mas o número serve de referência da grande quantidade de nações indígenas que habitaram a Amazônia antes da chegada dos europeus, mormente se levado em conta que as expedições não se distanciavam muito dos rios pelos quais navegavam. Consequentemente, embora os trabalhos de demarcação das terras indígenas sejam acompanhados de estudos antropológicos<sup>21</sup>, cogita-se se algumas nações não sucederam outras com quem não

---

<sup>20</sup> O domínio terrestre brasileiro corresponde a uma área de 8.514.877 Km<sup>2</sup>. O percentual exato destinado às áreas indígenas, embora nem todas tenham sido demarcadas e homologadas, é de 12,64%, isto é, uma área de 1.076.280 Km<sup>2</sup>. De acordo com a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), a população indígena brasileira soma menos de 500.000 indivíduos. Segundo dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), até o fim de 2009 foram destinados 7.913.701 hectares ao Programa Brasileiro de Reforma Agrária, o equivalente a 79.137 Km<sup>2</sup>.

<sup>21</sup> No Brasil, o procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas é regulamentado pelo

tiveram contatos ou relações de amizade e especula-se a respeito da “fabricação” de nações indígenas contemporâneas, a exemplo das discussões sobre os Ianomâmi (BARRETO: 1995; CARRASCO: 2003; REBELO: 2010)<sup>22</sup>.

Em adição às diferenças de ordem interna, deve-se ter em conta que os países da Pan-amazônia também apresentam divergências no tocante a temas da política externa. A Declaração sobre os Direitos dos povos indígenas foi aprovada por ampla maioria nas Nações Unidas: 143 votos a favor, 4 contra (Áustrália, Canadá, EUA e Nova Zelândia) e 11 abstenções<sup>23</sup>. Dentre os que se abstiveram de votar encontra-se a Colômbia.

Embora os demais membros da OTCA não tenham manifestado oposição ao texto da Declaração sobre o Direito dos Povos Indígenas, seria ingênuo supor que não existem preocupações da parte dos demais governos. Os países sul-americanos adotam, tradicionalmente, o regime mineiro de concessões, isto é, o direito de propriedade se restringe à superfície e os recursos naturais pertencem ao Estado (NUNES: 2006). Frisa-se ainda que o direito à consulta prévia, como requisito à realização de empreendimentos econômicos, não é relativo apenas na Colômbia (FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO LEGAL *et al.*: 2010). No Brasil, por exemplo, a Constituição estatui que o aproveitamento dos recursos hídricos e a exploração mineral em áreas indígenas são condicionados à realização de consultas juntas aos povos indígenas, porém a decisão final cabe ao Congresso Nacional.

Além das discussões concernentes à titularidade das terras, é de suma relevância destacar as questões relacionadas à propriedade intelectual, mormente a biodiversidade e o conhecimento tradicional (GREAVES: 1994). Uma vez que uma grande porção das espécies que compõem a fauna e a flora amazônica ainda não foram devidamente catalogadas e estudadas, os povos indígenas e as populações tradicionais detêm conhecimento estratégico para a indústria farmacêutica. Contudo, tanto os indígenas quanto os caboclos são extremamente vulneráveis às investidas do poder econômico em razão de sua condição social; é muito barato a companhias nacionais ou estrangeiras comprar o conhecimento tradicional, pois um *mateiro*, normalmente alguém que se encontra na parte mais baixa da pirâmide social, pode transmitir todo seu saber por muito pouco dinheiro. No que diz respeito ao contato direto com os índios, a situação se revela ainda mais delicada pois, embora o titular de direitos

---

decreto 1.775 de 8 jan. 1996.

<sup>22</sup> Cf. Opinião divergente das obras citadas, em apoio à demarcação da área dos índios Ianomâmi, pode ser lida em BARAZAL, Neusa Romero. *Yanomami: um povo em luta pelos direitos humanos*. São Paulo: EDUSP, 2001.

<sup>23</sup> Azerbaijão, Bangladesh, Burundi, Butão, Colômbia, Geórgia, Nigéria, Quênia, Rússia, Samoa e Ucrânia.

reconhecidos nacional e/ou internacionalmente seja o grupo, é comum que membros de determinadas etnias sejam aliciados e passem a vender sua sabedoria. Os indígenas são pessoas sujeitas às mesmas ambições que todo e qualquer indivíduo e muitos buscam um estilo e uma qualidade de vida diferente de seu padrão cultural originário; assim, o desejo de consumo se torna um elemento capaz de abalar a unidade de uma nação, pois favorece a transmissão do conhecimento tradicional sem o benefício geral da coletividade indígena ou do Estado.

Obviamente, os recursos naturais pertencem aos Estados e não às nações indígenas. Todavia, em um cenário como a Pan-amazônia é difícil uma territorialização eficiente do patrimônio genético. A floresta tropical se espalha sobre países em desenvolvimento de diferentes níveis socioeconômicos, com poucos recursos destinados à educação e à ciência, de modo que grande parte da escassa tecnologia produzida é oriunda de conglomerados transnacionais. O conhecimento tradicional é um instrumento que permite chegar ao patrimônio genético amazônico, portanto a falta de políticas satisfatórias voltadas para os povos autóctones faz com que eles se tornem potenciais agentes da internacionalização da Amazônia.

Por conseguinte, chega-se a uma conjuntura curiosa: os nativos podem desempenhar um papel crucial no desenvolvimento de seus países, posto que o saber tradicional é de importância estratégica; não obstante, se esse conhecimento é desviado para conglomerados estrangeiros que não reconhecem ou ignoram a soberania dos Estados sobre seus respectivos patrimônios genéticos, os povos nativos assumem o papel de instrumento de práticas neocolonialistas. O mesmo pode ser dito no tocante à demarcação de áreas indígenas sem critérios razoáveis e/ou à implementação de políticas socioeconômicas compatíveis com a vulnerabilidade ambiental e antropológica.

Em contrapartida à questão da internacionalização, sobre os povos originários recai o rótulo de entrave ao desenvolvimento. Uma quantidade razoável de terras indígenas guarda vultosos depósitos minerais (petróleo, ouro, diamante, ligas metálicas em geral, urânio), ou se encontram em áreas dotadas de recursos hidrelétricos, ou na rota de vias de escoamento da produção (estradas, ferrovias, hidrovias)<sup>24</sup>. Curio-

---

<sup>24</sup> Ao analisar o contexto brasileiro, Baines (2005: p. 260) observa que “Pressões no Congresso indicam uma tendência no sentido de efetivar a regularização das terras indígenas na região amazônica para facilitar a ‘regularização’ dos interesses de grandes empresas mineradoras e de aproveitamento de recursos hídricos. As concessões, por parte do governo, de ‘autodeterminação’ aos povos indígenas, junto com cortes em recursos para projetos sociais de saúde, educação e desenvolvimento comunitário, criam situações em que os índios terão poucas opções a não ser negociar diretamente com as grandes empresas que têm interesses econômicos em suas terras. A estratégia é de criar mecanismos que permitem que as empresas entrem em acordos diretos, embora desmedidamente desiguais, com as lideranças indígenas, para fornecer indenizações e programas assistencialistas em troca da exploração predatória dos recursos



samente, conquanto os países mais industrializados tenham interesse na riqueza da biodiversidade da Amazônia, as principais agências de desenvolvimento apoiam e financiam a demarcação de terras indígenas.

As terras indígenas dentro da Amazônia Legal estão recebendo financiamento para sua demarcação do Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL) que faz parte do Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), financiado pelo Grupo de 7 países mais ricos do mundo. [...] O PPTAL recebe apoio financeiro e técnico de agências internacionais: o Banco Mundial, o Rain Trust Fund, o Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), o Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), e o PNUD, e do governo brasileiro por meio da Funai, Ministério da Justiça e Ministério do Meio Ambiente, com orçamento total de aproximadamente US\$22 milhões, com a contrapartida do governo brasileiro de US\$2,2 milhões destinados às indenizações de benfeitorias de boa fé feitas por não-índios nas terras indígenas (BAINES: 2005, p. 251-252).

A cooperação internacional, obviamente, é fundamental para o desenvolvimento de políticas conservacionistas em um ambiente como a floresta tropical. Todavia, a dependência de recursos alienígenas coloca em xeque a autonomia dos Estados amazônicos pois os critérios adotados na demarcação dos territórios indígenas podem ser impostos pelas agências financiadoras; portanto os laudos e estudos que fundamentam os processos demarcatórios podem não ser totalmente isentos e imparciais. Ademais, o acesso a outras linhas de crédito pode ser condicionado à execução de planos prematuros.

A demarcação das terras indígenas é, sem dúvida, o resgate de uma dívida histórica. E independentemente da maior ou menor dimensão das áreas, há que se levar sempre em conta o aspecto humanitário do problema. Entretanto, questionamentos devem ser postos diante da possibilidade de interferência estrangeira na região com fundamento no princípio da autodeterminação dos povos originários.

No fim do século XX e no princípio do século XXI, fóruns e discussões foram realizados com vistas à compensação dos povos colonizados por parte dos colonizadores. Os principais meios de reparação são o perdão de dívidas contraídas e a transferência de recursos dos países desenvolvidos. Pode-se afirmar que o marco principal dessas discussões foi a Conferência das Nações Unidas contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância (Durban, África do Sul, 31 ago.

---

naturais dos povos indígenas. Assim se pretende criar caminhos para a exploração dos recursos minerais e hídricos em terras indígenas ‘dentro da Lei’, respaldada numa retórica de autodeterminação indígena e que concilia também exigências ambientalistas para desenvolvimento ‘sustentável’”. Cf. Fontaine (2004) e Nascimento *et al.* (2003).

a 8 set. 2001). Reconheceu-se na Declaração de Durban todos os males gerados pelo processo colonizador, não obstante medidas concretas reparadoras não foram incluídas no texto<sup>25</sup>.

Tem-se, portanto, que a pressão pela demarcação de terras indígenas também transfere às antigas colônias o ônus da obrigação de reparação.

### *Considerações Finais*

A Amazônia é uma região de dimensões que, ao mesmo tempo, fascinam e assustam aquele que se dedica ao seu estudo. Obviamente as variáveis encontradas são muitas e o risco de conclusões precipitadas aumenta a responsabilidade do pesquisador. De todo modo, apresentam-se abaixo as considerações finais resultantes da apreciação dos problemas discutidos nos itens anteriores.

O Pacto Amazônico, conquanto verse sobre matéria de alta relevância, tem sido relegado a um segundo plano na política sul-americana. Os Estados-membros da OTCA não conseguiram harmonizar a diplomacia amazônica com os projetos regionais prioritários de índole comercial e política (MERCOSUL, CAN, UNASUL). Assim, à OTCA foi atribuído o papel de foro ocasional: sua existência é marcada mais pela inércia do que pela ação, de modo que a entidade exhibe uma falsa pujança em momentos que os países-membros desejam firmar posições conjuntas frente a possíveis investidas e/ou cobranças amparadas em argumentos conservacionistas.

A liberdade assegurada a cada Estado na delimitação de sua área de “Amazônia nacional” é uma necessidade inegável. Afinal de contas, as diferenças naturais, culturais, econômicas e políticas não podem ser ignoradas. Entretanto, percebe-se que essa autonomia é exercida sem que haja critérios técnicos que assegurem padrões satisfatórios que conciliem a delimitação e o uso da região de domínio da floresta tropical. Além disso, vale registrar que as normas ambientais de proteção da cobertura vegetal natural não são fruto de discussões conjuntas; frisa-se uma vez mais que nos países andino-amazônicos a produção agropecuária é majoritariamente em território amazônico. Portanto, o sucesso da cooperação amazônica depende de harmonização legislativa razoável. Sem isso, pode-se assistir a um aumento da transferência de parte da produção agrícola brasileira para países vizinhos a fim de explorar vantagens econômicas, tributárias e – sobretudo – normas ambientais mais flexíveis; ou,

---

<sup>25</sup> Registra-se que dos 173 países que participaram da Conferência de Durban, somente 99 participaram da sessão plenária final.

em contrapartida, a adoção de padrões que venham colocar em risco a floresta. As discussões concernentes ao novo Código Florestal Brasileiro, que ganharam maior impulso nos mandatos sucessivos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, deveriam ser conduzidas tendo em vista o Tratado de Cooperação Amazônica mas, até o momento, nota-se que o Parlamento brasileiro demonstra uma lamentável ignorância sobre o assunto. Insiste-se, portanto, que tanto a manutenção quanto a alteração das regras sobre o percentual de desflorestamento tolerado requer diálogos na OTCA.

No tocante às áreas indígenas, uma vez mais, identifica-se a ausência de conversações satisfatórias. Como afirmado ao longo do trabalho, a questão indígena se mostra complexa uma vez que em países como Bolívia e Equador ela se confunde com a implementação de políticas sociais de maneira geral (moradia, segurança alimentar, educação, saúde); por outro lado, nos Estados onde os nativos são minorias, não existe essa coincidência. Não obstante, a demarcação de terras indígenas em áreas estratégicas detentoras de grandes depósitos de substâncias minerais ou de recursos energéticos – mormente aquelas transfronteiriças – requerem o estabelecimento de ações concertadas. Ademais, há que se levar em conta a harmonização legislativa tendo em vista o papel que os povos originários poderão desempenhar no futuro: detentores de conhecimento tradicional que pode ser empregado na exploração racional da biodiversidade amazônica ou agentes da internacionalização dispostos a vender a empreendedores estrangeiros.

*Recebido em outubro de 2014, aprovado em dezembro de 2014.*

### *Referências Bibliográficas*

ACUÑA, Cristóbal de. *Novo descobrimento do grande rio das amazonas*. Trad. Helena Ferreira. Rio de Janeiro: Agir, 1994.

ANAYA, S. James. *Indigenous peoples in international law*. New York: Oxford University Press, 1996.

BAINES, Stephen G. As terras indígenas no Brasil e a ‘regularização’ da implementação de grandes usinas hidrelétricas e projetos de mineração na Amazônia. In: SALOMON, Marlon; SILVA, Joana Fernandes; ROCHA, Leandro Mendes (Org.). *Processos de desterritorialização: entre a história e a antropologia*. Goiânia: UCG, 2005.

BARAZAL, Neusa Romero. *Yanomami: um povo em luta pelos direitos humanos*. São Paulo: EDUSP, 2001.

BARRETO, Carlos Alberto Lima Menna. *A farsa Ianomâmi*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1995.

CAMARGO, Alfredo José Cavalcanti Jordão de. *Bolívia: a criação de um novo país: a ascensão do poder político autóctone das civilizações pré-colombianas a Evo Morales*. Brasília: FUNAG, 2006.

CARDIM, Sílvia Elisabeth de C. S.; VIEIRA, Paulo de Tarso Loguércio; VIEGAS, José Leopoldo Ribeiro. *Análise da estrutura fundiária brasileira*. Disponível em <http://www.incra.gov.br>, acesso em 29 jun. 2010.

CARRASCO, Lorenzo (Coord.). *Máfia verde: o ambientalismo a serviço do governo mundial*. 8. ed. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2003

EVA, Hugh D.; HUBER, Otto. *A proposal for defining the geographical boundaries of Amazonia*. Synthesis of the results from an Expert Consultation Workshop organized by the European Commission in collaboration with the Amazon Cooperation Treaty Organization – JRC Ispra, 7-8 June 2005. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005.

FIGUEREDO PLANCHART, Emilio. Comentarios al Tratado de Cooperación Amazónica. *Revista de derecho público*, Caracas, n. 2, Abril-Junio, p. 83-90, 1980.

FONTAINE, Guillaume (Org.). *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador*. Quito: FLACSO, 2004.

FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa. *Relações de trabalho na Pan-Amazônia: a circulação de trabalhadores*. São Paulo: LTr, 1996.

FREGAPANI, Gelio. *Amazônia: a grande cobiça internacional*. Brasília: Thesaurus, 2000.

FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO LEGAL (DPLF); INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL (IDF); SEATTLE UNIVERSITY SCHOOL OF LAW. *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas en Perú*. Washington, DC: DPLF, 2010.

GREAVES, Tom (Editor). *Intellectual property rights for indigenous peoples: a sourcebook*. Oklahoma City (USA): Society for Applied Anthropology, 1994.

GREÑO VELASCO, José Enrique. Pacto Amazónico y el Tratado de la Cuenca del Plata: analogías y diferencias. *Revista de política internacional*, n. 165, Septiembre-October, p. 75-92, 1979.

LE BOT, Yvon. *La grande révolte indienne*. Paris: Robert Laffont, 2009.

MATTOS, Adherbal Meira. Pacto Amazônico: cooperação e integração. Belém: UFPA, 1982.

MOLDIZ, Hugo. *Bolivia en los tiempos de Evo*. Ocean Sur: México, DF, 2009.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do; DRUMMOND, José Augusto. *Amazônia: dinamismo econômico e conservação ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

NUNES, Paulo Henrique Faria Nunes. *Direito internacional: introdução crítica*. Goiânia: ASOEC, 2011.

\_\_\_\_\_. Integração logística na América do Sul: uma análise do papel da Iniciativa para a Integração Regional Sul-Americana (IIRSA). *Revista Geográfica, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Ciudad de México*, n. 147, p. 43-62, enero-junio 2010.

\_\_\_\_\_. *Meio ambiente & mineração: desenvolvimento sustentável*. Curitiba: Juruá, 2006.

REBELO, Aldo. Raposa-Serra do Sol: o índio e a questão nacional. Brasília: Thesaurus: 2010.

RICUPERO, Rubens. O Tratado de Cooperação Amazônica. *Revista de Informação Legislativa (Suplemento Integração na América Latina)*, Brasília, ano 21, n. 81, jan.-mar., p. 177-196, 1984.

SILVEIRA, Edson Damas da. *Direito socioambiental: Tratado de Cooperação Amazônica*. Curitiba: Juruá, 2002.

UNITED NATIONS. *State of the world's indigenous people*. United Nations: New York, 2009.

WUCHER, Gabi. *Minorias: proteção internacional em prol da democracia*. São Paulo: Jurez de Oliveira, 2000.

ARTIGO

INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA (IIRSA) – POSSIBILIDADES E DESAFIOS: EIXO PERU-BRASIL-BOLÍVIA<sup>1</sup>

**Resumo**

Este trabalho visa analisar as relações do Brasil com o Peru e a Bolívia com base no Eixo Peru–Brasil–Bolívia da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), a partir de sua incorporação pela UNASUL, em 2008, até o ano de 2014. Serão considerados a política externa brasileira e o projeto geopolítico dispensado à América do Sul para identificar as possibilidades e os desafios do processo de integração regional sul-americana promovido pelo Brasil, tendo como alicerce o âmbito social. A principal hipótese desse trabalho é que os ganhos comerciais dos atores envolvidos e a integração física, por si só e da forma que vem sendo implementada, não refletem em ganhos sociais no tocante às populações das localidades atingidas, podendo resultar em conflitos.

**Palavras-Chave:**

IIRSA; Política Externa; Integração Regional; América do Sul; Relações Internacionais.

**Abstract**

*This paper aims to analyse Brazil relations' with Peru and Bolivia based on Peru–Brazil–Bolivia hub of the Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA) since it was incorporated by UNASUL, in 2008, up to 2014. The paper will take into account the Brazilian's Foreign Policy and its geopolitical project towards South America to identify possibilities and challenges involved in the process of regional integration of South America promoted by Brazil. Social scope is going to be the groundwork and the main hypothesis is that commercial gains and the physical integration alone, in the shape it's being implemented, do not reflect in social gains regarding the populations from reached localities, which can result in conflicts.*

**Keywords:**

*IIRSA; Foreign Policy; Regional Integration; South America; International Relations.*

\* Bacharel em Relações Internacionais; Aluna do Mestrado em Sociedade e Fronteiras da UFRR. E-mail: lima.suely@gmail.com

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio do CNPq, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – Brasil.

Nos anos 1990, uma convergência entre os presidentes latino-americanos marcou a adesão dos Estados nacionais ao neoliberalismo. Sob o “paradigma normal” (neoliberal), a região, de forma passiva, seguiu regras estabelecidas pelas estruturas hegemônicas do capitalismo, deixando de induzir seu próprio desenvolvimento para reduzir a função do Estado a um papel de espectador do mercado, consignando ao Estado a função de “prover a estabilidade econômica, logo reduzida à estabilidade monetária, e ao mercado a função de prover tudo o mais, sobretudo o próprio desenvolvimento” (CERVO, 2008, p. 77). A estratégia de política externa foi uma abertura econômica que transferiu a autonomia decisória ao centro capitalista e ao mercado:

O conjunto dessas instruções sugeria três dimensões de uma nova abertura – daí o sucesso desse termo na linguagem latino-americana: dos mercados de consumo, dos mercados de valores e do sistema produtivo e de serviços. Para realizar essa mudança de modelo, as táticas vinham anexas ao conjunto de instruções: eliminar o Estado empresário, privatizar os empreendimentos estatais, realizar superávit primário, proteger os capitais e os empreendimentos estrangeiros e adaptar as instituições e a legislação de modo a produzir esse novo marco regulatório (CERVO, 2008, p. 78).

Essas demandas impulsionaram o Regionalismo Aberto (RA)<sup>2</sup> que combinou uma ampla abertura econômica com integração regional ou bilateral fundamentada em preferências comerciais que, por ventura, mitigariam efeitos negativos da própria abertura. No caso brasileiro, ao enfraquecer o “paradigma desenvolvimentista”, o país atuou com “subserviência na esfera política, destruição na esfera econômica e regresso do ponto de vista estrutural e histórico” (CERVO, 2008, p. 82).

---

<sup>2</sup> O Regionalismo Aberto significa, nas palavras de Fábio Borges, “que a integração serviria para uma melhor inserção das economias da América Latina no cenário internacional e não apenas na própria região. Essa estratégia seria mais eficiente que a do Regionalismo Fechado que prevaleceu até os anos 1980 que visava diminuir o problema da deterioração dos termos de troca, sendo o mercado regional uma válvula de escape dos bens nacionalmente e pouco competitivos em termos mundiais. Nesse sentido, o modelo partia de dentro e fechava-se na própria região, vista como mera extensão do mercado interno. O chamado regionalismo aberto já é percebido como um instrumento do Estado para alcançar o desenvolvimento sustentável e a equidade social, ao alavancar os níveis de competitividade e produtividade em escala regional, ao promover e explorar as complementaridades econômicas entre os países do subcontinente e permitir uma harmonização de políticas e de normas que garantam um melhor acesso de suas economias ao mercado mundial” (BORGES, 2011, p. 22).

Num segundo momento, uma nova convergência regional entre os presidentes eleitos contribuiu para que a integração passasse a ser vista como meio de articular o interesse de diferentes Estados e forças políticas de reformar o ambiente internacional, em vista a participar nos assuntos internacionais e elaborar regimes mais favoráveis aos interesses dos países integrados. A América do Sul ganhou mais destaque na política externa brasileira ao mesmo tempo em que o Brasil buscou diversificar suas relações políticas e comerciais. Assim, alicerçada em parcerias estratégicas e cooperação Sul-Sul, o Brasil buscou maior equilíbrio junto aos países centrais e ampliou seu protagonismo internacional, visando aumentar seu poder de barganha para favorecer o desenvolvimento e a superação de dependências estruturais do país (CERVO, 2008; VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Essa estratégia significou uma mudança de paradigma: a adoção do paradigma logístico como meio de atenuar os efeitos do neoliberalismo na vida política, econômica e social. O paradigma logístico consiste em “dosar o liberalismo às etapas do desenvolvimento agrícola, industrial e tecnológico e à salvaguarda de interesses nacionais”, uma mescla entre o paradigma desenvolvimentista e o neoliberal:

A ideologia subjacente ao paradigma do Estado logístico associa um elemento externo, o liberalismo, a outro interno, o desenvolvimentismo. Funde a doutrina clássica do capitalismo com o estruturalismo latino-americano. Admite, portanto, operar na ordem do sistema ocidental, recentemente globalizado. Na esfera política, o paradigma logístico, como experiência brasileira e latino-americana, comprova uma criatividade ainda maior. Recuperar a autonomia decisória da política exterior sacrificada pelos normais e adentrar pelo mundo da interdependência, implementando um modelo de inserção pós-desenvolvimentista. Seu escopo final, a superação de assimetrias entre as nações, ou seja, elevar o patamar nacional ao nível das nações avançadas. Diferencia-se do paradigma desenvolvimentista, com o qual pode conviver em certa dose, ao transferir à sociedade as responsabilidades do Estado empresário. Diferencia-se do normal, consignando aos Estados não apenas a função de prover a estabilidade econômica, mas a de secundar a sociedade na realização de seus interesses. Limita a prevalência absoluta do Estado que caracterizava o primeiro e elimina do segundo a crença anticientífica no poder ilimitado do mercado de prover tudo o mais. Por fim, o Estado logístico imita o comportamento das nações avançadas, particularmente dos Estados Unidos, tido como protótipo do modelo. A política exterior volta-se à realização de interesses nacionais diversificados: dos agricultores, combatendo subsídios e protecionismo, porque convém à competitividade do agronegócio brasileiro; dos empresários, amparando a concentração empresarial e o desenvolvimento tecnológico; dos operários, defendendo seu emprego e seu salário; dos consumidores, ampliando seu acesso à sociedade do bem-estar (CERVO, 2008, p. 85-86).



Ou seja, o Estado logístico apoia os empreendimentos públicos e – principalmente – privados, com a finalidade de estimular o fortalecimento interno de suas empresas e equipá-las para a expansão global. Concomitantemente, busca zelar pelo emprego e salário dos trabalhadores e ampliar o bem-estar do consumidor. Sob tais diretrizes, o Estado brasileiro busca investir diretamente no exterior, a partir de sua própria vizinhança. Em termos realistas, isso significa construir meios de poder para fazer valer vantagens comparativas “não mais naturais, mas intangíveis, como ciência, tecnologia e capacidade empresarial”, exercendo uma “adaptação da política exterior à interdependência global do século XXI”. A globalização é vista como oportunidade de negócios e a opção estratégica é pelos países emergentes que “reúnem no início do século XXI mais de cinquenta por cento da população, do comércio internacional, do consumo e das finanças do mundo” (CERVO, 2008, p. 88-89).

É nesse contexto que a integração com base no transporte, energia e comunicação, cerne da IIRSA, e investimentos brasileiros, ganham destaque na diplomacia brasileira.

### *A América do Sul e a integração regional*

Desde a independência dos Estados latino-americanos diferentes iniciativas de integração regional apresentaram dificuldades de consolidação. Num primeiro momento, um grande movimento integracionista iniciado por Simón Bolívar foi frustrado pela disputa entre os Estados Unidos da América (EUA) e a Inglaterra, uma vez que a América do Sul estava incluída num sistema de livre comércio pelo qual a Inglaterra produzia e exportava produtos industriais enquanto aos sul-americanos cabia a produção e exportação de produtos primários. Nessa disputa, prevaleceu na região o domínio inglês, baseado na clássica divisão internacional do trabalho (SOUZA, 2012, p. 89-93).

A segunda onda de integração foi bloqueada pela consolidação da hegemonia dos EUA. Objetivando formar uma área de livre comércio no continente, valeram-se de propaganda ideológica, expansionismo político, econômico e militar e fomentaram golpes militares na região – e o resultado foi o alinhamento político ao Departamento de Estado norte-americano, o que garantiu a abertura das economias para a entrada de capital estrangeiro e ingresso de empresas transnacionais (SOUZA, 2012, p. 94-102).

O Pacto Andino (1969) marcou uma nova etapa de integração. Em 1997 passou a denominar-se Comunidade Andina (CAN). Em 1991 firmou-se o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Inicialmente fundamentadas no regionalismo cepalino<sup>3</sup>, essas iniciativas modificaram sua natureza para aderir ao postulado neoliberal de livre comércio, transitando para o RA, também cepalino (GUIMARÃES, 2007, p. 179-180; SOUZA, 2012, p. 102-113).

Em 1994 deflagrou-se mais uma onda de integração regional que marcou o princípio da década de 2000, a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). A emergência de governos progressistas marcou o fracasso da ALCA: iniciativa dos EUA para criar um território econômico único com a livre movimentação de bens, serviços e capital, mas não mão-de-obra e tecnologia. Estabelecia regras uniformes para temas como serviços, investimentos, compras governamentais, propriedades intelectuais, entre outras. O objetivo da ALCA contrapunha a ideia de um bloco econômico e político sul-americano e, conseqüentemente, restringia-se à execução de políticas nacionais e/ou regionais de desenvolvimento econômico (GUIMARÃES, 2007, p. 181; SOUZA, 2012, p. 113-116).

A partir dessas ambivalências as iniciativas de integração latino-americanas tomaram outros rumos. Em 2004 foi fundada a Comunidade Sul-Americana das Nações que a partir de 2008 passou a ser designada por União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Integrada pelas doze nações sul-americanas<sup>4</sup>, visa uma integração multissetorial e inclui o MERCOSUL e a CAN. Outros projetos também ganharam destaque na região, é o caso da Aliança Bolivariana dos Povos de Nossa América (ALBA), iniciativa venezuelana de 2004, e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), fundada em 2010.

Souza argumenta que a origem desses projetos é a busca pela superação da integração centrada apenas no comércio, pois as iniciativas apresentam a cooperação como critério central para desenvolver o conjunto da região e fortalecê-la no cenário internacional. A CELAC, em particular, visa realizar um concerto político e integrar os trinta e três países da América Latina e Caribe. Inclui Cuba e não inclui Canadá e EUA, o bloco conta apenas com países latino-americanos. Além de ser a iniciativa de integração mais abrangente de toda a história da integração latino-americana,

---

<sup>3</sup> Os economistas da CEPAL, entre eles, Raúl Prebisch e Celso Furtado, diagnosticaram que o subdesenvolvimento era fruto da dependência externa e das arcaicas estruturas internas na América Latina. A solução seria a industrialização que, por sua vez, seria garantida com um projeto integracionista, alargando o mercado com a criação de um mercado regional, o que exigiria instalação de plantas industriais maiores e mais eficientes. Portanto, a integração seria condição para o desenvolvimento autônomo e endógeno da região (SOUZA; 2012, p. 96-97).

<sup>4</sup> Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

também inaugura o retorno do México ao processo de integração latina. Em termos simbólicos, significa o distanciamento da América Latina do pan-americanismo e seu retorno ao latino-americanismo (SOUZA, 2012, p. 116-121).

No entanto, nenhuma dessas iniciativas tem consolidação garantida. Elas precisam estar em consonância para evitar disputas que inviabilize a integração, seja sul ou latino-americana. Somam-se a isso algumas resistências enfrentadas pela UNASUL, conforme mencionou Guimarães: preferência por celebrar acordos de livre comércio com os EUA; prioridade em fortalecer o MERCOSUL; demanda por uma organização mais audaciosa, com base na solidariedade e cooperação, não em preferências comerciais, projetos de investimentos e livre comércio (2007, p. 181). Em meio a esse cenário insere-se a IIRSA.

O mesmo autor argumenta que a construção de um espaço econômico e político sul-americano, seja ele economicista ou solidarista, depende da integração da infraestrutura, transporte, energia e comunicação (GUIMARÃES, 2007, p. 181-182). Nesse sentido, a IIRSA é um esforço de planejamento que precisa materializar-se. Contudo, em alguns casos, a posição brasileira não corresponde às expectativas de seus vizinhos que defendem uma integração mais cooperativa e solidária, uma vez que, apesar de toda importância dos vizinhos sul-americanos, o Brasil não se compromete com as chamadas políticas compensatórias.

Para um entendimento mais empírico referente à importância de políticas compensatórias, segue alguns indicadores econômicos e sociais da Bolívia, Peru e Brasil.

### *Panorama econômico e social*

Este panorama econômico e social expressa algumas heterogeneidades e assimetrias que a integração precisará enfrentar.

Tabela 1 – Dimensões da Amazônia: Bolívia, Brasil e Peru.

Países	População 2013*	Área em km <sup>2</sup>	Amazônias Nacionais km <sup>2</sup>	Total da Amazônia %	Território Nacional Total %
Bolívia	10.670.000	1.098.580	724.000	10,91	65,87
Brasil	200.400.000	8.514.880	4.275.000	64,45	50,30
Peru	30.380.000	1.285.220	968.000	14,60	75,00
<b>Total</b>	<b>241.450.000</b>	<b>10.898.680</b>	<b>5.967.000</b>	<b>89,96</b>	

Fonte: Elaboração própria baseada em BORGES, 2011, p. 32. \*Números atualizados. Disponível em: <http://data.worldbank.org/country/>. Acesso: 5 outubro 2014.

Através da Tabela 1 observa-se que, se por um lado, o Brasil detém 64.45% da Amazônia, ela representa 3/4 do território peruano e 65.87% do boliviano. Isso pode ser compreendido de diversas formas, inclusive, o impacto que uma política brasileira para a região pode significar para o Peru e a Bolívia.

Tabela 2 – Indicadores Econômicos.

Países	PIB US\$ bilhões		PIB - Crescimento Econômico %		PIB Per Capita PPP US\$		Inflação		IED US\$ milhões/bilhões	
	2008	2013	2008	2013	2008	2013	2008	2013	2008	2013
<b>Bolívia</b>	16.7	30.6	6.1	6.5	4.865	6.130	14	6.0	512	1.750
<b>Brasil</b>	1.653	2.246	5.2	2.3	12.809	15.034	5.7	7.6	50.716	80.843
<b>Peru</b>	121.6	202.3	9.1	5.8	8.882	11.775	5.8	1.7	6.923	10.172

Fonte: Elaboração própria baseada em: <http://data.worldbank.org/indicador>. Acesso: 5 outubro 2014.

Esses indicadores econômicos se coadunam com a sobreposição da dimensão territorial brasileira e reforçam a importância de políticas compensatórias partindo do Brasil para a Bolívia e o Peru. Peru e Bolívia, no período em questão, apresentam maior dinamismo econômico que o Brasil. No tocante ao Produto Interno Bruto (PIB) per capita, todos os três países tiveram avanços, mas a desigualdade – que é uma forte característica da região – faz com que seja necessário complementar essa avaliação com as duas tabelas seguintes. Sobre o Investimento Externo Direto (IED) vale ressaltar que, apesar de contribuir para o dinamismo econômico, também pode fragilizar a economia, a política e o desenvolvimento nacional, conforme conclusão de François Chesnais (1996) em seu estudo sobre a mundialização do capital. Nesse estudo o autor destacou a predominância do investimento internacional sobre o comércio internacional, de maneira que o investimento determina a produção e transação de bens e serviços em favor de instituições financeiras. Nesse caso, a disputa por IED e dependência do mesmo podem provocar equívocos nas decisões políticas e abrir espaço para ingerências externas.

Tabela 3 – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Países	2013	2008	2000	1990	1980
<b>Bolívia 113 (médio)</b>	0.667	0.649	0.615	0.554	0.494
<b>Brasil 79 (alto)</b>	0.744	0.731	0.682	0.612	0.545
<b>Peru 82 (alto)</b>	0.737	0.707	0.682	0.615	0.595

Fonte: Elaboração própria baseada no relatório anual da UNDP, 2014.

O IDH corresponde a um método que consiste em educação, expectativa de vida e outras variáveis entendidas como essenciais para um padrão mínimo de qualidade de vida. Quanto mais próximo de 1, melhor a posição do país no ranking internacional.

Tabela 4 – População Vulnerável e em Situação de Pobreza.

Países	População Abaixo Linha Pobreza – US\$ 2/dia 1990-2005 %*	População Pobreza Multidimensional %	População Próxima Pobreza Multidimensional %	População Pobreza Severa %	População Abaixo Linha Pobreza - US\$ 1.25/dia 2002-2012 %	Total População Vulnerável %
<b>Bolívia</b>	42.2	20.6	17.3	7.8	15.6	61.3
<b>Brasil</b>	21.2	3.1	7.4	0.5	6.14	17.14
<b>Peru</b>	30.6	10.4	12.3	2.1	4.9	29.7

Fonte: Elaboração própria baseada no relatório anual da UNDP, 2014.

Fonte: UNDP, 2007.

Os indicadores de vulnerabilidade e situação de pobreza de uma parcela significativa da população precisam ganhar relevância nas decisões tomadas acerca dos projetos de integração e na adoção de modelos para o desenvolvimento. Entre os três, a Bolívia apresenta o quadro mais vulnerável.

*Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA: eixo Peru – Brasil – Bolívia*

Nas últimas décadas a região amazônica vem ganhando bastante importância geoestratégica. As razões são diversas, conforme assinaladas por Borges – recursos humanos e naturais, problemas transnacionais, como o tráfico de drogas, destruição da floresta e biopirataria –, que também pontua que esse conjunto de elementos gera pressões que muitas vezes reivindicam a internacionalização da gestão da Amazônia (2011, p. 11). Isso se agrava quando a maioria dos países da região ainda não conseguiu atingir um patamar de desenvolvimento econômico que possa garantir um padrão mínimo de qualidade de vida para seus nacionais.

Nos anos 90, em resposta a esse conjunto de elementos e à demanda por desenvolvimento, o Estado brasileiro enfraqueceu o paradigma desenvolvimentista e aderiu ao paradigma normal. Sob esse novo paradigma, nos dias 31 de agosto e 1 de setembro de 2000, Fernando Henrique Cardoso reuniu-se com os Chefes de Estado de Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Perú, Suriname, Uruguai e Venezuela. Também participaram da Reunião de Presidentes da América do Sul os Presidentes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Corporación Andina de Fomento (CAF)<sup>5</sup>.

Entre os temas abordados, estão: democracia, comércio, infraestrutura de integração, drogas ilícitas e delitos conexos, além de informação, conhecimento e tecnologia. A reunião reafirmou a formação e ampliação de um espaço econômico regional baseado no princípio do RA e reforçou o objetivo de criar uma área de livre comércio das Américas, com base na ALCA. Com a posterior alternância presidencial que resultou numa convergência progressista, a ALCA não se confirmou. Contudo, a IIRSA, lançada nessa reunião como um fórum de coordenação de ações intergovernamentais para articular os projetos de integração da infraestrutura de transporte, energia e comunicações, foi incorporada pela UNASUL, em 2008, e passou a ser regida pelo Tratado Constitutivo da UNASUL e pelo Estatuto e Regulamento do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), uma instância de discussão política e estratégica criada em 2009. No ano de 2011 o COSIPLAN elaborou um Plano de Ação Estratégico (PAE) 2012-2022, resultado

---

<sup>5</sup> Respectivamente: Fernando De la Rúa, Hugo Bánzer Suárez, Ricardo Lagos Escobar, Andrés Pastrana Arango, Gustavo Noboa, Bharrat Jagdeo, Luis Angel Ganzález Macchi, Alberto Fujimori, Ronaldo Venetiaan, Jorge Battle Ibanez, Hugo Chávez, Enrique Iglesias, e Enrique García. Comunicado de Brasília. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2000/01/comunicado-de-brasil>>. Acesso 13 agosto 2014.

do trabalho conjunto dos Ministros de Transporte, Energia e Telecomunicação dos doze países signatários. Em resumo, a IIRSA diz respeito a uma carteira com mais de 500 projetos organizados em dez Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs)<sup>6</sup>, como pode ser observado no Mapa 1.

Mapa 1: Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs).



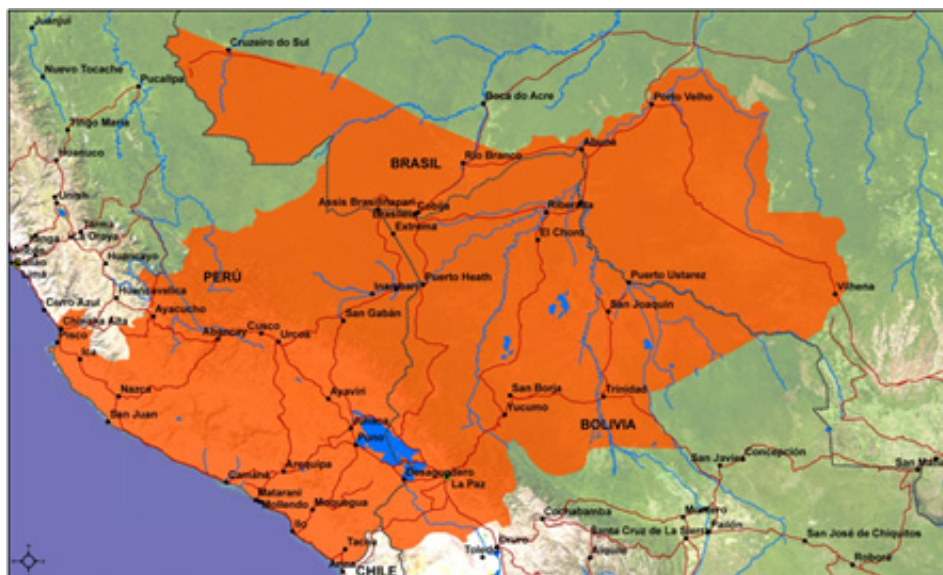
Fonte: [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org). Acesso em: 13 agosto 2014.

A área de influência do Eixo Peru–Brasil–Bolívia abarca os departamentos de: Tacna, Moquegua, Arequipa, Apurímac, Cusco, Madre de Dios e Puno (Peru); Pando, Beni e La Paz (Bolívia); estados do Acre e Rondônia (Brasil). Essa tríplice fronteira localiza-se numa pequena área costeira e serrana, e numa grande área florestal, conforme Mapa 2<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Eixos: 1 – Andino (Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela); 2 – Andino do Sul (região andina fronteira com Chile e Argentina); 3 – Capricórnio (Argentina, Brasil, Chile e Paraguai); 4 – Hidrovia Paraguai-Paraná; 5 – Amazonas (Brasil, Colômbia, Equador e Peru) 6 – Escudo das Guianas (Brasil, Guiana, Suriname e Venezuela); 7 – Sul (Argentina e Chile); 8 – Interoceânico Central (Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Peru); 9 – MERCOSUL-Chile; 10 – Peru-Brasil-Bolívia. Informações disponíveis em [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org). Acesso: 10 maio 2014.

<sup>7</sup> De acordo com cálculos realizados em 2008, esse eixo conta com a menor densidade demográfica e representa 4.4% da população total dos três países, sendo 10.125.493 habitantes de 227.854.457. A superfície corresponde a 1.146.871 km<sup>2</sup> de 10.898.629 km<sup>2</sup>. Disponível em: [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org). Acesso: 10 outubro 2014.

Mapa 2 : Eixo Peru – Brasil – Bolívia (área de influência).



Fonte: [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org). Acesso em: 13 agosto 2014.

O eixo em questão está dividido em três grupos, conforme breve apresentação.

**Grupo 1: Corredor Porto Velho – Rio Branco – Assis – Puerto Maldonado – Cusco/Juliaca – Portos do Pacífico.**

Projeto	País	Sector	Tipo de Obra	Status
Pavimentação Iñapari – Puerto Maldonado – Inambari, Inambari – Juliaca/Inambari – Cusco	Peru	Transporte Rodoviário	Ampliação da capacidade rodoviária	Concluído
Melhoramento do aeroporto de Juliaca	Peru	Transporte Aéreo	Ampliação/adequação de aeroporto	Em execução
Melhoramento do aeroporto de Arequipa	Peru	Transporte Aéreo	Ampliação/adequação de aeroporto	Em execução
Passo de fronteira e construção do Centro Binacional de Atenção a Fronteira (CEBAF) Peru – Brasil	Brasil Peru	Passo de Fronteira	Infraestrutura para controle fronteiriço	Concluído
Ponte sobre o Rio Acre	Brasil Peru	Transporte Rodoviário	Construção ponte rodoviária	Pré-execução
Melhoramento do aeroporto de Puerto Maldonado	Peru	Transporte Aéreo	Ampliação/adequação de aeroporto	Em execução



Linha de transmissão San Gabán – Puerto Maldonado	Peru	Inter-conexão Energética	Interligação energética	Concluído
Seção 1 da rodovia Interocceânica IIRSA Sul: San Juan de Marcona – Abancay – Cusco – Urcos	Peru	Transporte Rodoviário	Reabilitação do asfalto e infraestrutura	Concluído

Fonte: Elaboração própria baseada em: <http://www.iirsa.org>. Acesso: 10 outubro 2014.

Os projetos do primeiro grupo correspondem à microrregião sul do Peru e aos estados do Acre e Rondônia. Visam facilitar o acesso aos mercados internacionais, em especial, pela Bacia do Pacífico. O Brasil e o Peru compartilham 2.822 km de fronteira com uma rede viária entre Iñapari (Madre de Dios) e Assis (Acre)<sup>8</sup>.

### **Grupo 2: Corredor Rio Branco – Cobija – Ribalta – Yucumo – La Paz.**

Projeto	País	Setor	Tipo de Obra	Status
Ponte internacional sobre o Rio Marmoré entre Guayaramerín (Bolívia) e Guajará-Mirim (Brasil)	Bolívia Brasil	Transporte Rodoviário	Construção ponte rodoviária	Pré-execução
Rodovia Guayaramerín – Ribalta / Yucumo – La Paz	Bolívia	Transporte Rodoviário	Pavimentação	Em execução
Rodovia Cobija – El Choro – Ribalta	Bolívia	Transporte Rodoviário	Pavimentação	Em execução
Rodovia Yucumo – Trindade	Bolívia	Transporte Rodoviário	Pavimentação	Pré-execução
Rodovia Cobija – Extrema	Bolívia	Transporte Rodoviário	Pavimentação	Em execução
Passo de fronteira San Lorenzo (Peru) – Extrema (Bolívia)	Bolívia Peru	Passo de Fronteira	Infraestrutura para controle fronteiro	Em estudo
Ponte sobre o Rio Madeira em Abuna (BR-364/RO)	Brasil	Transporte Rodoviário	Construção ponte rodoviária	Pré-execução
Ponte internacional sobre Igarapé Rapiaran entre Plácido de Castro (Brasil) e Montevideo (Bolívia)	Brasil Bolívia	Transporte Rodoviário	Construção ponte rodoviária	Em estudo
Passo de fronteira Tilali (Peru) – Puerto Acosta (Bolívia)	Bolívia Peru	Passo de Fronteira	Infraestrutura para controle fronteiro	Em estudo

Fonte: Elaboração própria baseada em: <http://www.iirsa.org>. Acesso: 10 outubro 2014.

<sup>8</sup> INICIATIVA PARA LA INTEGRACION DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA. Eje Perú – Brasil – Bolívia. Visión de Negocios. Lima, 2003. 65 p. Disponível em: [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org). Acesso: 10 maio 2014.

Esse grupo opera na região MAP (acrônimo para Madre de Dios, Acre e Pando) e visa interligá-la ao eixo central boliviano. A Bolívia e o Peru compartilham 1.047 km de fronteira e não dispõem de interconexão viária pela Amazônia. Suas embarcações utilizam pequenos cursos de água sazonal para transportar mercadorias em pequena escala e de forma esporádica. Entre a Bolívia e o Brasil há 3.126 km de fronteira com diferentes interconexões de rede viária, como Cobija/Pando com Brasília/Acre e Guayaramerín/Beni com Guajará-Mirim/Rondônia, além de algumas conexões fluviais<sup>9</sup>. A região MAP é caracterizada pela

distância e isolamento de seus respectivos centros nacionais de poder político, cultural, econômico e financeiro; isso traduz-se em: débil presença do Estado; escassez de investimentos; dependência do Governo Central; desenvolvimento baseado em atividades extrativistas da florestas, que são submetidas a processos incipientes de transformação; indicadores socioeconômicos abaixo da média nacional, etc<sup>10</sup>.

### Grupo 3: Corredor Fluvial Madeira – Madre de Dios – Beni.

Projeto	País	Sector	Tipo de Obra	Status
Navegação do Rio Madeira entre Porto Velho e Guajará-Mirim	Brasil	Transporte Fluvial	Melhorar a navegabilidade	Em estudo
Hidrelétrica Cachiela Esperanza (Rio Madre de Dios – Bolívia)	Bolívia	Geração de Energia	Instalação hidrelétrica	Pré-execução
Hidrovia Ichilo – Marmoré	Bolívia	Transporte Fluvial	Melhorar a navegabilidade	Pré-execução
Navegabilidade do Río Beni	Bolívia	Transporte Fluvial	Melhorar a navegabilidade	Em estudo
Hidrovia Madre de Dios e Porto Fluvial	Bolívia	Transporte Fluvial	Melhorar a navegabilidade	Em estudo
Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira (Hidroelétrica Santo Antonio e Hidroelétrica Jirau)	Brasil	Geração de Energia	Instalação hidrelétrica	Em execução
Hidrelétrica Binacional Bolívia – Brasil	Bolívia Brasil	Geração de Energia	Instalação hidrelétrica	Em estudo

<sup>9</sup> INICIATIVA PARA LA INTEGRACION DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA. Eje Perú – Brasil – Bolívia. Visión de Negocios. Lima, 2003. 65 p. Disponível em: [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org). Acesso: 10 maio 2014.

<sup>10</sup> Ibid., p. 7. Tradução nossa.

Linha de transmissão entre as duas centrais hidrelétricas do Rio Madeira e o Sistema Central	Brasil	Inter-conexão Energética	Interligação energética	Em execução
--	--------	--------------------------	-------------------------	-------------

Fonte: Elaboração própria baseada em: <http://www.iirsa.org>. Acesso: 10 outubro 2014.

O Grupo 3 visa consolidar uma via de integração fluvial para facilitar a logística de transporte das regiões de Madre de Dios, Rondônia, Pando e Beni, além de ampliar a oferta e abastecimento de energia<sup>11</sup>.

Até a presente data, quatro obras foram concluídas, sete estão em estudo, seis em pré-execução e oito em execução. Entre os setores abrangidos, dez correspondem ao transporte rodoviário, três ao transporte aéreo, cinco ao setor energético, três ao controle fronteiriço e quatro ao transporte fluvial. As obras estão distribuídas da seguinte forma: dezoito obras nacionais (oito na Bolívia, seis no Peru e quatro no Brasil) e sete obras binacionais (três no Brasil-Peru, duas no Brasil-Bolívia e duas na Bolívia-Peru).

O atual estágio das obras dificulta uma avaliação concreta em termos de impactos diretos e/ou indiretos, negativos e/ou positivos. Porém, a IIRSA – no que diz respeito ao desenvolvimento regional e à população local, entre outros fatores – necessita de estudos prognósticos e análises que possam apontar seus impactos, falhas e equívocos, destacando os desafios para evitar custos humanos e a reprodução de injustiças sociais, além de julgar a viabilidade dos projetos para a integração regional.

### *Possibilidades e desafios*

Em teoria, o objetivo da IIRSA não se limita à integração física, sendo a redução das assimetrias parte da estratégia de integração. Contudo, para materializar-se, serão necessários programas específicos com a participação dos povos dos respectivos Estados nacionais. Além da integração da infraestrutura física,

em termos de rodovias, pontes, ferrovias e de energia é essencial a integração das comunicações aéreas, pela sua importância para a economia e a política, assim como da mídia, em

---

<sup>11</sup> INICIATIVA PARA LA INTEGRACION DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA. Eje Perú – Brasil – Bolívia. Visión de Negocios. Lima, 2003. 65 p. Disponível em: [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org). Acesso: 10 maio 2014.

especial a televisão, essencial à formação do imaginário sul-americano, através do conhecimento da vida política, econômica e social dos países da região, hoje desconhecida do grande público e, portanto, fonte de toda sorte de preconceitos e manipulações que envenenam a opinião pública e afetam os discursos, as atividades e as decisões políticas (GUILMARÃES, 2007:182-183).

Isso nos leva a uma das críticas à IIRSA, a qual entende que os projetos de obras físicas privilegiam uma vertente comercial que ignora os diferentes grupos étnicos presentes nas regiões fronteiriças, em outras palavras, não promove uma integração que não seja baseada no comércio e consumo<sup>12</sup>. É nesse sentido que Castro tece críticas severas e destaca que apesar da fronteira ser “produtora de redes de sociabilidade e de conflitos, com base nos grupos que a conformam, tendo caráter econômico, social, político e étnico” (2009, p. 122), o que tem prevalecido nos projetos da IIRSA é o caráter econômico, e isso pode alimentar conflitos em relação aos outros três caracteres. O desafio seria incluir a participação e contribuição da população dos Estados partícipes e promover e/ou fortalecer laços entre os povos.

Essas críticas nos remetem à questão cultural, considerada de extrema relevância dada a existência de múltiplas identidades culturais entre os povos da América do Sul:

[...] a integração latino-americana defronta-se com o desafio de resolver adequadamente a questão cultural. Há muitas identidades culturais entre os povos da região, a começar pelas expressões linguísticas de raiz latina, mas a diversidade cultural. O grande desafio consiste em realizar a integração cultural sem submeter uma cultura a outra ou sem borrar a diferença, mas preservando, como elemento criativo, a rica diversidade de culturas que caracteriza os povos latino-americanos. Para isso é importante que cada povo ou etnia, ao mesmo tempo que valorize sua cultura, conheça e valorize a cultura do “outro”, que simultaneamente é parte do “nós” (SOUZA, 2012, p. 124).

Outro desafio é fazer com que o projeto de integração cesse enquanto projeto de governos nacionais para tornar-se projeto de Estados nacionais. Em outras palavras, para o projeto de integração deixar de ser projeto de governo e transformar-se em projeto de Estado, o único caminho é, primeiro, transformar a integração em projeto dos povos. Isso requer tanto participação nos benefícios como participação nas decisões que envolvem o processo integracional (SOUZA, 2012, p. 123).

Outra crítica diz respeito à diferenciação no trato entre Cone Sul e região amazônica. Há “muita desigualdade no trato das relações entre os países da região”, o

---

<sup>12</sup> Para maiores detalhes, consultar: ALAYZA; GUDYNAS, 2012.

Cone Sul concentra a maior parte dos estudos “referentes às relações regionais ou bilaterais, ao passo que os países andinos carecem de atenção, tanto sob o ângulo das formas nacionais quanto das relações bilaterais e regionais” (CERVO, 2008, p. 196). O mesmo autor acrescenta que mesmo com o Tratado de Cooperação Amazônica, 1978, essa carência não foi preenchida pela comunidade acadêmica. Sobre essa questão, Guimarães assinala ser a América do Sul o centro da política externa brasileira, mas tem o MERCOSUL como núcleo e a Argentina como cerne, o que nos remete ao desafio da UNASUL em adotar a solidariedade e a cooperação como meio de superação de tais assimetrias (2007, p. 181).

De acordo com as observações feitas por Cervo, um dos problemas a ser superado é o fato da diplomacia e da sociedade nem sempre marcharem conectadas e, no caso brasileiro, a diplomacia é distante da sociedade. O autor complementou que, embora os líderes políticos tenham papel relevante na gênese dos processos de integração, estes somente vingam quando as forças das sociedades – intelectuais, empresários, agricultores, opinião pública etc. – envolvem-se diretamente (CERVO, 2008, p. 156-157).

A concepção de desenvolvimento também recebe críticas. Borges argumenta que desenvolvimento implica conservação (uso econômico não destrutivo) e um processo de redistribuição no qual os beneficiários primários devem ser os habitantes da região em questão, para depois beneficiar outros grupos sociais e regiões necessitadas do país. Essa seria a condição *sine qua non* para o desenvolvimento integral e auto-sustentado. Porém, “logicamente isso só pode ser executado com melhores níveis de conhecimento sobre a Amazônia” (2011, p. 33). O autor também nos remete a uma assertiva da Teoria da Dependência acerca da dinâmica do capitalismo mundial. Essa assertiva foi assinalar que a característica mais importante do sistema mundial é funcionar como sistema integrado que extrai excedentes econômicos e transfere riquezas da periferia para os centros. Isso se configura pela ausência de recursos nos países periféricos para seu próprio desenvolvimento, o que impossibilita a apropriação de excedentes produzidos localmente, dificultando a redução do gap econômico, tecnológico e militar que os separam dos países ricos, condenando-os à dependência. A reprodução dessa dinâmica pelo Brasil na América do Sul fomenta avaliações críticas em relação aos interesses e ação brasileira no plano regional, representando significativos obstáculos para o pretendido protagonismo brasileiro. (p. 40-44).

Castro critica a orientação governamental para a “integração de mercados com os países que se alinham nas amplas fronteiras da região amazônica, mas com vistas

a mercados mais distantes como os asiáticos, europeus e americanos” (2009, p. 114). Isso nos faz pensar numa “diplomacia de generosidade”, expressão utilizada pelo ex-presidente Lula ao referir-se ao potencial e tamanho do Brasil na região, o que seria suficiente para recomendar aos importadores domésticos que se compre mais dos países vizinhos, independente de desvantagens relativas acerca dos preços, pois esse seria um meio de equilibrar o fluxo do comércio e contribuir para a prosperidade regional (BORGES, 2011, p. 50). Esse seria um meio para o Brasil assumir custos envolvidos no processo de integração regional, fortalecendo-se como líder nesse processo.

A atuação de empresas brasileiras na região sul-americana também alimentam críticas contrárias a IIRSA. Algumas dessas críticas dizem respeito à qualidade dos serviços prestados. Em alguns casos, desrespeitam legislações nacionais e atuam de maneira predatória, além de não reinvestir os lucros e tampouco gerar empregos. Isso contribui pra que recebam o rótulo de subimperialistas<sup>13</sup>.

[...] a Queiroz Galvão teve que sair da Bolívia acusada de graves fissuras na construção de uma estrada, deixando a obra para outra construtora brasileira, OAS, que agora está sendo acusada de corrupção e fraude no processo de licenciamento. Os impactos ambientais, sociais e trabalhistas das atividades da mineradora Vale vem sendo sofridos por populações e trabalhadores no Peru, Indonésia, Canadá, e outros países onde ela opera (GARCIA, 2009, p. 16).

Essas críticas e denúncias, no caso da IIRSA materializam-se em resistências populares e faz com que a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) também seja alvo de críticas. Por exemplo, os valores desembolsados pelo BNDES para as usinas hidrelétricas de Santo Antonio e Jirau, apesar das dúvidas em relação à viabilidade econômica e ambiental dessas obras, evidenciando que os investimentos foram realizados sem os critérios socioambientais e sem mecanismos de acompanhamento de impactos dos projetos financiados (MARACCI, 2012, p. 20-21).

Segundo a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Estado de Rondônia (SRTE/RO), as hidrelétricas de Santo Antonio e Jirau receberam, cada uma, mais de mil autuações por violações à legislação trabalhista. Esta situação decorre do elevado nível de

---

<sup>13</sup> Para maiores detalhes sobre o uso do rótulo subimperialista e críticas à atuação do BNDES, consultar: BORGES, 2011; INSTITUTO ROSA LUXEMBURG STIFTUNG et al. (Orgs.), 2009; LOPES PINTO, 2012; RODRÍGUEZ, 2014; ALAYZA; GUDYNAS, 2012.

terceirização dos empregos e da intensa precarização do trabalho, incluindo casos comprovados de trabalho escravo. (...) Nesse contexto de dramáticos conflitos sociais e ambientais, as cooptações, perseguições, criminalizações e ameaças de morte, entre outras ações por parte das empresas, em parceria com forças policiais militares e da área judicial, compõem praticamente o cotidiano de pessoas, comunidades, movimentos e entidades civis que integram os coletivos de resistência às violações dos direitos aqui tratados. Este processo é verificado em todos os oito casos de megaprojetos trazidos nesta publicação. É bastante fácil constatar o forte aparato policial que fornece segurança às empresas construtoras, como a situação em pleno curso vivida pelos trabalhadores da construção da UHE Belo Monte e do complexo hidrelétrico no Rio Madeira. Mais grave ainda são as denúncias do uso de milícias na segurança da TKCSA. As greves dos operários dos canteiros de obras destes empreendimentos denunciam situações de superexploração do trabalho, com longas jornadas e baixos salários, falta de atendimento adequado à saúde, problemas de transporte e segurança, incluindo demissões e ameaças de demissão (MARACCI, 2012, p. 25).

Dourojeanni et al. (2009) critica a promoção da IIRSA como vetor do desenvolvimento sul-americano e questiona os interesses do Brasil nesses projetos, além de apontar que o papel do Peru é apenas o de colocar “à venda ou oferecer em licitação suas necessidades aparentes de infraestrutura e seus recursos naturais”, enquanto as obras previstas na Amazônia peruana contemplam necessidades brasileiras, por exemplo: escoar parte de sua produção para a Ásia pelos portos do Pacífico; aproveitar recursos peruanos, como fosfatos de Bayóvar; satisfazer suas necessidades de energia elétrica com base no potencial peruano e; estender sua influência econômica (apud BORGES, 2011, p. 102-103).

Soma-se a essas críticas o custo de algumas obras, os impactos ambientais em regiões de alta fragilidade ambiental – é o caso da região designada por MAP –, possíveis transferências de riscos da concessionária para o Estado, os privilégios das empreiteiras brasileiras e sua participação de destaque nos financiamentos de campanhas políticas no Brasil, a possibilidade dos ganhos econômicos serem menor que os estimados pelos estudos de factibilidade, a (não) transparência dos Estudos de Impactos Ambientais (EIA),<sup>14</sup> e as resistências locais.

Sob diversas formas de organização coletiva, atores locais, em toda a extensão amazônica, tem-se mobilizado para defesa de seus interesses, afirmando suas diferenças e reivindicando direitos sociais, étnicos e territoriais, sejam eles povos indígenas, pequenos agricultores, quilombolas, pescadores, ribeirinhos, atingidos por barragens, ou por projetos de grandes investimentos, ou outras categorias de identidade política. Em áreas de fronteira tem sido fortalecida as articulações de movimentos sociais reunindo várias nacionalidades [...]. In-

---

<sup>14</sup> Para maiores detalhes, consultar: BORGES, 2011.

tegração política, estratégica e territorial muito concreta existe nas fronteiras entre Brasil, Peru, Colômbia, Bolívia e Equador que compõem a grande faixa fronteiriça da Amazônia Ocidental [...]. Os temas de discussão nesses fóruns são variados [...]. Alguns fragmentos mostram a diversidade desses temas, e seus impactos locais: como enfrentar as consequências do avanço de empresas e do consequente desmatamento que ocorre no leste do Peru, a exploração madeireira que avança em direção da Bolívia [...] (CASTRO, 2009, p. 123-124).

Essas articulações corroboram a existência de variadas formas de sociabilidade entre os povos de diferentes nacionalidades e, em certa medida, um desconhecimento acerca “das experiências sociais e do campo de trocas, materiais e simbólicas, que atravessam as relações e conformam a vida social e as relações com a natureza nessas regiões” (CASTRO, 2009, p. 124). Nesses encontros os povos organizados, muitas vezes, redigem cartas de princípios com propostas para políticas públicas no que concerne a vida local, mas seus encontros e suas demandas e propostas são invisibilizados<sup>15</sup>.

Por último, é importante mencionar que as relações entre Brasil-Peru e Brasil-Bolívia, países de grande importância estratégica para o Brasil, necessitam de maior equilíbrio.

[...] se essas relações não forem tratadas de maneira mais equilibrada pela parte brasileira, os resultados poderão ser frustrantes. Isso pode acarretar muitos movimentos de resistências a atuação das empresas e também da diplomacia brasileira nesse estratégico vizinho. Uma forma de evitar futuros conflitos é aprofundar os conhecimentos sobre esse vizinho amazônico, identificando as expectativas e necessidades dos peruanos em relação ao Brasil. Dessa maneira se poderão construir reais projetos de cooperação entre esses dois países, com possibilidades de ganhos mútuos que vai além do puro lucro econômico de um pequeno grupo de empreiteiras brasileiras (BORGES, 2011, p. 104).

O autor faz referência ao Peru, no entanto, entendemos que essa mesma observação aplica-se à Bolívia, apesar da Bolívia ter sido contemplada com política

---

<sup>15</sup> Um exemplo é a “Declaración de la II Cumbre Regional Amazónica: Vida Plena frente al IIRSA y Desarrollismo”. A II Cúpula Amazônica dos Povos Indígenas foi realizada no final de 2013 na Colômbia, convocada pela Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), contou com a participação de nove países: Bolívia, Brasil, Equador, Colômbia, Guiana, Guiana Francesa, Peru, Venezuela e Suriname. O objeto central da Cúpula foi a IIRSA, compreendida como “um ambicioso projeto de reordenamento territorial cujo objetivo é, mediante a definição de rotas multimodais (hidrovia, rodovias, vias férreas), reordenar uma ampla extensão do território da América do Sul para servir as exigências do mercado mundial, aprofundando a visão extrativista que constitui uma séria ameaça para a vida e culturas dos povos indígenas” (tradução nossa). Disponível em: <<http://laboratoriosdepaz.org/vida-plena-amazonica-frente-al-iirsa-y-el-desarrollismo-declaracion-de-la-ii-cumbre-regional-amazonica-de-los-pueblos-indigenas/>>. Acesso: 10 outubro 2014.



compensatória em termos de trocas comerciais. Esses desequilíbrios, além de poder frustrar toda uma iniciativa de integração regional, contam com outro agravante: a incidência de conflitos de maiores proporções. O desafio é a construção de projetos de cooperação, e esse desafio ganha novas dimensões ao considerar imprescindível a participação das populações locais.

### *Considerações Finais*

Os argumentos favoráveis a IIRSA ganham sentido ao apontar a importância e necessidade de estimular o crescimento econômico, integrar a produção e o comércio, gerar emprego e renda, garantir acessibilidade a determinadas regiões e, assim, aprofundar a integração sul-americana, contemplando suas vertentes políticas, sociais, culturais e econômicas. Contudo, as graves denúncias de relações espúrias e exclusão das populações locais dos processos decisórios podem resultar em conflitos de diversos níveis, além de colocar em xeque a própria iniciativa de integração.

O paradigma logístico beneficia o país em termos de competitividade nas relações econômicas internacionais, além de ampliar o protagonismo brasileiro e contribuir para a tentativa de equilibrar o sistema internacional por meio de políticas multilaterais. Por outro lado, as especificidades da América do Sul demandam outro paradigma de política externa e concepções de desenvolvimento que visem contemplar as necessidades e os desafios da região. Nesse sentido, uma diplomacia de generosidade e a adoção de medidas compensatórias podem viabilizar o enfrentamento dos desequilíbrios entre Brasil-Bolívia e Brasil-Peru, além de evitar a reprodução da clássica divisão internacional do trabalho na região. Em outras palavras, as assimetrias entre os países precisam ser corrigidas e a solidariedade deve prevalecer em relação à competitividade.

A incorporação da IIRSA pela UNASUL é compreendida como um avanço já que a UNASUL objetiva aprofundar as relações na esfera política, cultural, social e econômica. Porém, os trâmites técnicos e diplomáticos permanecem distantes da sociedade. Isso desencadeia muitas críticas e questionamentos em relação à legitimidade das obras, projetos e processos decisórios e, em casos mais alarmantes, alimenta posições contrárias ao próprio projeto de integração. Essa carência de sustentação social reduz a força política e, conseqüentemente, contribui para um enfoque comercial baseado na competição em detrimento da cooperação, privilegiando empresas

mais competitivas. Isso pode fragilizar ainda mais os países com graves problemas sociais e aprofundar as vulnerabilidades internas e assimetrias nas relações externas.

*Recebido em outubro de 2014, aprovado em dezembro de 2014.*

### *Referências Bibliográficas*

ALAYZA, Alejandra; GUDYNAS, Eduardo (Eds.). *Transiciones y alternativas al extractivismo en la región andino – Una mirada desde Bolivia, Ecuador y Perú*. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales – CEPES, 2012. 131 p.

BORGES, Fabio. *As relações do Brasil com os países Amazônicos nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula (1995-2010): possibilidades e problemas do regionalismo aberto*. 2011. 189 p. Tese (Doutorado em Sociologia do Desenvolvimento) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2011.

CASTRO, Edna. *Integração Sul-Americana do IIRSA – visão do Estado e dos atores da Pan-Amazônia*. In: ALMEIRA, Alfredo Wagner Berno de.; CARVALHO, Guilherme (Orgs.). *O Plano IIRSA na visão da sociedade civil pan-amazônica*. Belém: Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional/FASE; Observatório Comova/UFGA, 2009.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008. 298 p.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora UNB, 2008. 560 p.

CHESSAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

COMUNICADO DE BRASÍLIA. Brasília, 1º de septiembre de 2000. 12 p. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2000/01/comunicado-de-brasilia>>. Acesso: 13 agosto 2014.

GARCIA, Ana Saggiaro. *Empresas transnacionais brasileiras: dupla frente de luta*. In: INSTITUTO ROSA LUXEMBURG STIFTUNG et al (Orgs.). *Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário*. 1ª edição. São Paulo: Expressão Popular, 2009. 248p.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *O mundo multipolar e a integração sul-americana*. Comunicação e política, v. 25, n 3, p. 169-189, 2007.

INSTITUTO ROSA LUXEMBURG STIFTUNG et al (Orgs.). Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário. 1ª edição. São Paulo: Expressão Popular, 2009. 248p.

INICIATIVA PARA LA INTEGRACION DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA - IIRSA. Eje Perú – Brasil – Bolivia. Visión de Negocios. Lima, 2003. 65 p. Disponível em: [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org). Acesso: 10 maio 2014.

\_\_\_\_\_. Visión de Negocios del Eje Perú-Brasil-Bolivia. Buenos Aires, 2008. 40 p. Disponível em: [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org). Acesso: 10 maio 2014.

LOPES PINTO, João Roberto (Org.). Ambientalização dos Bancos e Financeirização da Natureza – um debate sobre a política ambiental do BNDES e a responsabilização das instituições financeiras. 1ª edição. Brasília: Rede Brasil, 2012. 201p.

MARACCI, Marilda Teles. Megaprojetos e violações de direitos. In: LOPES PINTO, João Roberto (Org.). Ambientalização dos Bancos e Financeirização da Natureza – um debate sobre a política ambiental do BNDES e a responsabilização das instituições financeiras. 1ª edição. Brasília: Rede Brasil, 2012. 201p.

RODRÍGUEZ, Inti. Vida plena Amazónica frente al IIRSA y el desarrollismo: Declaración de la II Cumbre Regional Amazónica de los Pueblos Indígenas. Laboratorio de Paz, 19 jan. 2014. Disponível em: <<http://laboratoriosdepaz.org/vida-plena-amazonica-frente-al-iirsa-y-el-desarrollismo-declaracion-de-la-ii-cumbre-regional-amazonica-de-los-pueblos-indigenas/>>. Acesso: 10 outubro 2014.

SOUZA, Nilson Araújo de. “América Latina: as ondas da integração”. Revista Oikos, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 87-126, 2012.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – UNDP. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience. Human Development Report 2014. New York, 2014. 239 p. Disponível em: <<http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hdr/2014-human-development-report.html>>. Acesso: 5 outubro 2014.

\_\_\_\_\_. Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World. Human Development Report 2007/2008. New York, 2007. 399 p. <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/268/hdr\\_20072008\\_en\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/268/hdr_20072008_en_complete.pdf)>. Acesso: 5 outubro 2014.

VIGEVANI & CEPALUNI. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, 2007.

VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. Tempo Social – USP, São Paulo, p. 31-61, 2003.

## *Websites*

INICIATIVA PARA LA INTEGRACION DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA – IIRSA: [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org). Acesso: 5 junho 2014.

THE WORLD BANK: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org). Acesso: 5 outubro 2014.

## ARTIGO

# A PRISÃO PARA EFETIVAÇÃO DA DEPORTAÇÃO NO BRASIL: INCONSISTÊNCIAS COM AS NORMAS DA CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

### Resumo

Este artigo aborda o instituto jurídico da deportação no Brasil, com análise da medida de prisão administrativa para efetivação da deportação de estrangeiros no Brasil em confronto com as normas da Convenção Americana de Direitos Humanos, que integra a ordem jurídica pátria desde 1992 e tem status jurídico supralegal no ordenamento jurídico.

### Palavras-Chave:

Deportação; prisão; direitos humanos.

### Abstract

*This article discusses the legal institution of deportation in Brazil, with analysis of administrative detention measure to execute the deportation of foreigners in Brazil in comparison with the provisions of the American Convention on Human Rights, part of the legal order homeland since 1992 and has legal status supralegal in the legal system.*

### Keywords:

*Deportation; imprisonment; human rights.*

\* Graduado em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Mestre em Sociedade e Fronteiras pela Universidade Federal de Roraima. Delegado de Polícia Federal em Roraima. Email: alanrobsonce@yahoo.com.br.

## *Introdução*

A deportação é a medida de retirada compulsória de estrangeiros do Brasil prevista nos artigos 57 a 64 da lei 6.815/80, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil. É deportado do Brasil o estrangeiro que tenha ingressado irregularmente no território brasileiro ou permaneça de forma irregular no país.

A deportação consiste, nos termos do artigo 58 da lei 6.815/80, na “saída compulsória do estrangeiro” e este será compulsoriamente encaminhado ao “país da nacionalidade ou de procedência do estrangeiro, ou para outro que consinta em recebê-lo.”

Para a efetivação da medida, o artigo 61 da lei prevê a possibilidade de prisão do estrangeiro, determinada pelo Ministro da Justiça. Após a Constituição de 1988, por mandamento do artigo 5º, LXI, a prisão para efetivação de deportação só pode ser efetivada por ordem judicial, não tendo a nova ordem constitucional recepcionado integralmente o artigo 61 da lei 6.815/80.

Através do Decreto número 678 do ano de 1992, a Convenção Americana de Direitos Humanos passou a integrar a ordem jurídica pátria. A jurisprudência do STF definiu *status* supralegal às normas da Convenção Americana de Direitos Humanos. Abordar-se-á a compatibilidade da prisão para fins de deportação prevista na lei 6.815/80 com as normas supraleais da Convenção Americana de Direitos Humanos.

## *Imigração no Brasil: recorte do estado fronteiro de Roraima*

Para ingressar no território brasileiro o estrangeiro deve cumprir requisitos legais para a regular entrada e estada regular no país. Ademais, o Estado Brasileiro em sua política pública concernente ao estrangeiro estipula como uma das primeiras condições para ingresso no país a entrada por ponto regular de fiscalização.

Quanto aos obstáculos da imigração, “podem-se interpor barreiras físicas reais, como o ‘Muro de Berlim’, ou leis de migração que visem a limitar o movimento” (LEE, 1980, p. 102). O primeiro obstáculo ao migrante internacional que intenciona ingressar no território do Brasil, de forma legal, a partir da República Bolivariana da Venezuela, ou República Cooperativista da Guiana, nas fronteiras com o estado de Roraima, é a passagem por um dos pontos oficiais de fiscalização. É o obstáculo

previsto no art. 22, da lei 6.815/90: “A entrada no território nacional far-se-á somente pelos locais onde houver fiscalização dos órgãos competentes dos Ministérios da Saúde, da Justiça e da Fazenda” (BRASIL, 1980).

A título de exemplo, o estado fronteiriço de Roraima tem extensa fronteira de 1.922 quilômetros com a Venezuela e Guiana, e existem apenas dois pontos oficiais de entrada regular no país, localizados às margens das rodovias federais BR-174, fronteira com a Venezuela e BR-401, fronteira com a Guiana. A fronteira brasileira permite acessos por vários pontos, sem permanente fiscalização do Estado, mas o ingresso sem a autorização gera consequências previstas em lei: multa e retiradas compulsórias do estrangeiro do território brasileiro.

Os dois postos oficiais de fiscalização de fronteira para entrada regular de estrangeiros no Brasil pelo estado de Roraima, consistentes em prédios públicos da Polícia Federal, funcionam apenas em horário comercial, com funcionamento também aos finais de semana. O estrangeiro que não seja detentor de tal informação de quadro de horários tem que retornar aos países vizinhos para ser atendido no momento oportuno, ou ingressa de forma ilícita no país.

Os pontos de fiscalização de fronteira em Roraima são localizados em fronteiras de acesso facilitado por rodovias pavimentadas. Na fronteira do Brasil com a República Cooperativista da Guiana há o rio Tacutu como divisa natural entre os países, mas desde 2009 há a ponte internacional que atravessa o referido rio, divisor de territórios, e facilita o trânsito entre os países. Na fronteira com a Venezuela não há barreiras naturais, havendo continuidade da rodovia BR-174.

A decisão acerca da permissão de entrada do estrangeiro no Brasil ou o atendimento do estrangeiro em quaisquer demandas de seu interesse, como refúgio, asilo ou obtenção de documento, é do agente de imigração, nos termos dos art. 26 e 7º da lei de imigração (BRASIL, 1980). Os procedimentos de imigração são de atribuição da Polícia Federal, que é exercida através da ação de um servidor público policial que fundamenta seus atos na lei 6.815/80.

Observa-se que há vasta discricionariedade ao servidor da Polícia Federal ao decidir sobre a entrada regular do estrangeiro no Brasil, decidindo se a entrada do estrangeiro atende “interesses nacionais”, nos termos do art. 7º da lei (BRASIL, 1980).

Caso negada a permissão para entrada, seja por falha na documentação apresentada ou pelos critérios discricionários inscritos na lei, com fundamento na segurança e interesses nacionais, o estrangeiro se depara com a impossibilidade de ingresso no país ou de recurso administrativo ou judicial daquela decisão administrativa do estrangeiro migrante.

Em Roraima, o estrangeiro que teve a entrada negada não tem acesso a outras instâncias administrativas ou a autoridades judiciárias, salvo se ingressar ilicitamente no país para buscar auxílio de tais meios. A Justiça Federal de primeira instância em Roraima, órgão com poder de apreciar judicialmente pleito de estrangeiro contra a decisão administrativa da Polícia Federal que negou a sua entrada, é localizada apenas na capital Boa Vista, situada a 130km da fronteira com a Guiana e a 250km da fronteira com a Venezuela.

A Constituição Federal garante, em norma de aplicabilidade plena, o acesso ao judiciário, seja a nacionais ou estrangeiros que entendam violados seus direitos. Os atos dos agentes de imigração são passíveis de análise pelo Poder Judiciário Federal. A decisão sobre a entrada no país acaba por se tornar, de fato, ato irrecorrível, em violação ao dispositivo constitucional mencionado, nada obstante trazer graves consequências ao estrangeiro, que tem como única possibilidade o retorno aos países vizinhos – Venezuela ou Guiana. A entrada do estrangeiro no Brasil em desobediência a determinação ao agente de imigração ou sem a passagem e controle em ponto regular de imigração é considerada clandestina e sujeita o estrangeiro à medida de retirada compulsória consistente na sua deportação.

A deportação consiste na retirada compulsória de estrangeiros do território do país, se aplicando no Brasil, especificamente e tão somente, aos estrangeiros com entrada e/ou estada irregular no país. No Brasil a deportação é prevista na lei federal número 6.815 do ano de 1980, que “define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração” (BRASIL, 1980). Como categoria científica, a deportação é espécie do gênero retiradas compulsórias de estrangeiros do Brasil, não se confundindo com as outras retiradas: extradição, expulsão ou repatriação. Na repatriação, instituto que mais se assemelha à deportação, o estrangeiro não chega a efetivamente ingressar no território brasileiro, tendo sua entrada no país negada pelas autoridades de imigração, que no Brasil são policiais federais.

A deportação consiste, nos termos o artigo 58 da lei 6.815/80, na “saída compulsória do estrangeiro” (BRASIL, 1980) e é ato decorrente da soberania estatal. O estrangeiro é retirado compulsoriamente do Brasil “nos casos de entrada ou estada irregular” (idem) e encaminhado “para o país da nacionalidade ou de procedência” ou ainda “outro que consinta em recebê-lo”<sup>1</sup>. Em ocorrendo situação fática como as

---

<sup>1</sup> De acordo com Portela (2010, p. 261), as hipóteses fáticas de entrada ou estada irregular no Brasil passíveis de deportação são: Falta de documentação; passaporte vencido; passaporte com prazo de validade inferior a seis meses na entrada; passaporte não válido para o país no qual se pretenda entrar; uso de documento não aceito para estrangeiros (como carteira de identidade quando deveria ser usado o passaporte); visto vencido; exercício de atividade incompatível com o visto concedido; e ausência de visto, quando exigido (...) também poderão ser deportados os estrangeiros que se afastem do local de entrada no país



citadas, o ato administrativo de deportação é executado pela Polícia Federal brasileira, que tem atribuição constitucional de polícia aeroportuária e de fronteiras inscrita no art. 144 da Constituição Federal. São policiais federais que atuam diretamente na execução dos mandamentos legais.

Os policiais federais, em constatando fato subsumível às hipóteses legais citadas – entrada ou estada irregular de estrangeiro no Brasil – aplicam a deportação e executam a retirada do estrangeiro do Brasil, com sua entrega às autoridades de outro país, seja o da nacionalidade do deportando, origem ou aquele país que consinta no recebimento do estrangeiro deportando. Não há no ordenamento jurídico brasileiro uma conceituação legal de estrangeiro, único destinatário da medida de deportação.

A Constituição Federal brasileira caracteriza os nacionais, afirmando aqueles que são brasileiros, sendo a natureza jurídica do estrangeiro concluída por exclusão - aqueles que não são nacionais nos termos da constituição, são caracterizados como estrangeiros nos termos do artigo 12 da Constituição Federal brasileira (BRASIL, 1988). A realidade no século XXI é a facilidade para a mobilidade de pessoas no mundo. Estima-se em 3% a população migrante no globo (VENTURA, 2012) e é sobre estes visitantes estrangeiros, no Brasil, que é aplicada a medida de deportação.

A lei federal 6.815/80, que já tem mais de trinta anos de vigência, elaborada durante a ditadura militar brasileira, estipula que, em sua aplicação, “atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional” (BRASIL, 1980).

### *Deportação e compromissos com os Direitos Humanos assumidos pelo Brasil*

Em essência, nacionais e estrangeiros são seres humanos e merecem respeito e consideração de qualquer Estado e isto é ratificado nos dispositivos da Constituição Federal e dos compromissos de Direitos Humanos assumidos pelo Brasil. A lei maior do Brasil tem como um de seus fundamentos a Dignidade da Pessoa Humana (BRASIL, 1988). O fundamento filosófico e a própria ontologia deste fundamento da ordem jurídica pátria é cotejado pela literatura jurídica nacional com destaque ao filósofo iluminista prussiano Immanuel Kant (MENDES, 2007; WEYNE, 2013).

---

sem que o seu documento de viagem e o seu cartão de entrada e saída tenham sido visados pela autoridade competente, dentre outros casos elencados nos seguintes artigos: 21 § 2º; 24; 37, § 2º; 98 a 101; 104, §§ 1º e 2º; e artigo 105.

As máximas morais em Kant carregam o conceito de Dignidade da Pessoa Humana no século XVIII. Mas a ontologia da dignidade humana é paulatinamente construída na história. Os estóicos, no século II a.C., trataram do ser humano e de sua dignidade. Segundo Comparato (2013, p. 28) “organizou-se em torno de algumas ideias centrais, como a unidade moral do ser humano e a dignidade do homem, considerado filho de Zeus e possuidor, em conseqüência, de direitos inatos e iguais em todas as partes do mundo, não obstante as inúmeras diferenças individuais e grupais”.

A Dignidade da Pessoa Humana na Idade Média é decorrente da criação. Deus criou o homem à Sua imagem e semelhança, portanto com “dignidade dada pelo próprio criador” (BERGOGLIO, 2013, p. 13). E todos descendem de um único e primeiro homem – Abraão – sendo decorrente o princípio da igualdade de todos os homens. “Não existem indivíduos que, diante de Deus, tenham prerrogativas maiores ou menores” (BERGOGLIO, 2013, p. 15).

Na idade moderna, no século XVIII, Kant explana em sua obra sobre o valor absoluto que existe no ser humano. Afirma que “o homem – e, de uma maneira geral, todo o ser racional – existe como fim em si mesmo, e não apenas como meio para o uso arbitrário desta ou daquela vontade” (KANT, 2002, p. 58).

Em Kant, Dignidade Humana tem valor absoluto, incomparável ao valor das coisas não-humanas. As coisas podem ser substituídas. Cada ser humano é insubstituível e um fim em si mesmo, o que constitui sua dignidade. Um ser humano não pode ser substituído por outro ou por qualquer coisa ou conjunto de coisas. O ser humano, cada ser humano, é detentor de um valor absoluto. Segundo Kant, os seres humanos, portadores de razão, têm dignidade. As coisas têm preço. Apenas os seres humanos têm liberdade e vontade. Não há preço para o ser humano. Não há nada de mais valor que um ser humano, que está acima de qualquer preço, pois possui o atributo da dignidade.

Só o homem possui moralidade, pois pode, com a razão, fazer escolhas de sua vontade, não agindo unicamente sob os impulsos da natureza. E a liberdade humana é a independência das causas determinantes do mundo sensível, ligado diretamente ao princípio da autonomia e este ao da moralidade (KANT, 2002, p. 58). Independentemente de serem nacionais ou estrangeiros, portanto, com base no fundamento da Constituição da República Federativa do Brasil, são, antes, seres humanos, pessoas, dotadas de dignidade. Em liame com a obra de Ingo Sarlet, observamos que Dignidade da Pessoa Humana é conceito “em permanente processo de construção e desenvolvimento” e a aplicação dos Direitos Humanos na prática diária dos servidores públicos estatais lavra diuturnamente o conceito de Dignidade especificamente

no Brasil. O conceito está em “constante concretização e delimitação pela práxis constitucional, tarefa cometida a todos os órgãos estatais” (SARLET, 2013, p. 27).

A restrição aplicada ao estrangeiro pelo texto constitucional, quanto a termo “residência no país”, para a plena garantia de direitos fundamentais, é de interpretação extremamente restrita na literatura jurídica (MENDES, 2007, p. 262, 685; SILVA, 2009, p. 191; SARLET, 2010, p. 212). A lei 6.815/80 “Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil” (BRASIL, 1980) e em seu artigo 95 assim determina sobre o tratamento igualitário entre brasileiros e estrangeiros. O Artigo 95 afirma que o estrangeiro residente no Brasil goza de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros, nos termos da Constituição e das leis.

Não é cabível o afastamento de direitos fundamentais aos estrangeiros no Brasil, seja qual for a condição de entrada ou estada do estrangeiro no Brasil. Os estados têm obrigações para com quaisquer pessoas em seus territórios, decorrentes de vários compromissos internacionais de direitos humanos, tendo relevância a Convenção Americana de Direitos Humanos, que integra a ordem jurídica nacional desde 1992 com *status* supralegal no ordenamento jurídico.

### *Prisão para deportação*

As hipóteses legais acerca da deportação estão nos artigos 57 a 64 da lei 6.815/80, prevendo o artigo 61 que “o estrangeiro, enquanto não se efetivar a deportação, poderá ser recolhido à prisão por ordem do Ministro da Justiça, pelo prazo de sessenta dias”. Tal artigo não foi integralmente recepcionado pela Constituição Federal de 1988. Não mais subsiste no ordenamento jurídico brasileiro a prisão determinada por quaisquer autoridades administrativas, salvo em crimes ou infrações propriamente militares.

O Ministro da Justiça, assim como os demais ministros, é subordinado hierarquicamente ao Presidente da República, chefe do poder executivo. A determinação de qualquer prisão após a Constituição de 1988 só pode emanar do poder judiciário, através de ordem fundamentada, inscrita em mandado judicial e, normalmente, executada pela polícia judiciária (seja Polícia Civil ou Polícia Federal), consoante artigo 5º da Constituição Federal, especificamente no inciso LXI: ninguém será preso se não em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei (BRASIL, 1988).

A literatura jurídica apontou possível revogação do instituto da prisão para deportação após a lei 12.403/2011, que revogou previsão expressa da prisão administrativa no Código de Processo Penal (ANDREATA, 2012), mas a jurisprudência brasileira demonstra persistência do instituto jurídico da prisão administrativa para deportação no ano de 2014 (BRASIL, 2014), com lastro legal na lei 6.815/80. A entrada irregular de estrangeiro no país não constitui crime por parte do estrangeiro, sua prisão é cautelar, no interesse da medida administrativa de retirada compulsória. A prisão administrativa para deportação é meio para atingir o fim de retirar o estrangeiro irregular do país. O ato imputável ao estrangeiro é sua entrada ou estada irregular no Brasil e, para tal conduta, não há previsão em qualquer dispositivo de lei penal e, portanto, não há pena de prisão para a entrada ou estada irregular no Brasil.

A determinação legal para entrada ou estada irregular no Brasil é a deportação – retirada do estrangeiro do país – sendo a prisão um meio para execução da medida e não uma pena como consequência da conduta irregular do estrangeiro. A restrição de liberdade no Brasil, seja de pessoa estrangeira ou nacional, é medida extrema. Não há ato estatal mais grave que a prisão no Brasil, aplicável pelo Estado contra o cidadão, salvo, unicamente, a excepcionalíssima pena de morte prevista no art. XLVII, inciso “a” da Constituição Federal, em caso de guerra declarada e ratificada nos art. 56 e em vários tipos penais do Código Penal Militar brasileiro.

A consulta à jurisprudência da corte maior do Brasil – Supremo Tribunal Federal – revela, por outro lado, que o Estado brasileiro já chegou, em 1978, a aplicar a prisão para deportação de adolescente estrangeiro sob a justificativa de “ter penetrado no território nacional clandestinamente” (BRASIL, 1977). A jurisprudência do ano de 2004 em que adolescente, juntamente com adultos, foi preso sob fundamento de que “o ingresso no Brasil ocorreu de forma irregular e, ainda, que eles não possuem documento algum e nem falam a língua nacional” (BRASIL, 2004). Nesse sentido, a excepcionalidade da prisão após 1988 exige das autoridades administrativas da Polícia Federal que fundamentem minuciosamente em representação ao Judiciário os motivos da necessidade da prisão cautelar administrativa para fins de deportação e dos juízes a demonstração, em decisão fundamentada, da efetiva inafastabilidade do Mandado de Prisão.

O argumento de entrada ou estada irregular do país, tão somente, não é válido para decretação de prisão de estrangeiro. Para a entrada ou estada irregular no Brasil a consequência jurídica já é a deportação. Em sopesando o direito à liberdade do estrangeiro, não obstante irregular no país, e a higidez coletiva, o magistrado só deve decretar prisão administrativa para fins de deportação caso a manutenção da liberda-

de seja efetivo risco à sociedade. Cabe ao poder executivo – Polícia Federal – através da Autoridade Policial, que é o Delegado de Polícia Federal, representar junto à Justiça Federal pela prisão do estrangeiro, expondo as razões fáticas e a fundamentação jurídica que a justifique.

A entrada ou a estada irregular de estrangeiro no Brasil não configuram condutas criminosas e tão só por estes motivos não se pode prender um estrangeiro no Brasil para deportação. A medida aplicável para entrada ou a estada irregular de estrangeiro no Brasil é unicamente a deportação, que consiste na retirada compulsória do estrangeiro do Brasil. Não obstante as premissas expostas, a competência para decretar a prisão administrativa de estrangeiro para fins de deportação não é de um juízo federal de vara federal cível, mas de um juiz de vara federal criminal, ao menos assim tem sido a *práxis* judicial nos termos da interpretação da legislação por parte dos tribunais pátrios<sup>2</sup>.

A lei 6.815/80 prevê outra medida menos gravosa que a prisão, consistente na liberdade vigiada, que será aplicada nas hipóteses previstas em lei, com a ressalva que as condições impostas devem sempre ser determinadas por autoridade judiciária, não pelo Ministro da Justiça, em consonância com a ordem constitucional estabelecida em 1988<sup>3</sup>.

A prisão para deportação é caracterizada como prisão administrativa, nada obstante sua necessidade ser analisada por juízo federal criminal. Em essência, tal prisão não decorre dos requisitos de prisão preventiva e/ou prisão temporária previstas em lei de cunho penal. A prisão é cautelar administrativa, não visa a aplicação ulterior de medida prevista em lei penal, mas aplicação de medida administrativa de deportação. Accioly (2012, p. 546), entende de forma distinta, quando afirma que “tal prisão se dá por ordem de juiz federal, não se admitindo mais a antiga prisão administrativa, no regime anterior à Constituição de 1988”

---

<sup>2</sup> A jurisprudência nacional está sedimentada nesses termos: Processual. Conflito negativo de competência. Apreciação de pedido de liberdade vigiada. Procedimento de deportação de estrangeiro. Competência do juízo criminal. 1. A jurisdição cível é competente para decretar prisão em duas circunstâncias expressamente autorizadas pela Constituição Federal (art. 5º, inciso LXVII), quais sejam, do devedor de pensão alimentícia e do depositário infiel. 2. Sendo a decretação de prisão de estrangeiro, para fins de deportação, da competência do juízo federal criminal, ainda que não tenha natureza estritamente penal, é razoável que também o pedido de concessão de liberdade vigiada seja abrangido por essa competência, visto que inserido no mesmo procedimento de deportação de estrangeiro, tratar-se de restrição de liberdade, e possuir idêntica natureza. 3. Conflito conhecido e julgado precedente, declarada a competência do juízo suscitado.

<sup>3</sup> Conforme o Art. 73 da Constituição Brasileira: O estrangeiro, cuja prisão não se torne necessária, ou que tenha o prazo desta vencido, permanecerá em liberdade vigiada, em lugar designado pelo Ministério da Justiça, e guardará as normas de comportamento que lhe forem estabelecidas.

A prisão para deportação também não é cível, pois no Brasil só é permitida prisão civil para o devedor de obrigação alimentícia, consoante art. 5º LXVII da Constituição Federal e jurisprudência do STF que tem como paradigma a Convenção Americana de Direitos Humanos. A decisão do Supremo Tribunal Federal que assenta, *a contrario sensu*, a prisão cível tão somente ao devedor de alimentos, restou inscrita na súmula vinculante nº 25: “é ilícita a prisão civil do depositário infiel, qualquer que seja a modalidade de depósito”.

A prisão para deportação não é prisão civil e também não é prisão penal, pois seu fundamento não é a prática de quaisquer crimes nem mesmo para resguardar aplicação de quaisquer leis penais. A prisão é administrativa, pois é decretada pela Justiça Federal, após representação do delegado de Polícia Federal, para garantir a aplicação da medida administrativa de deportação, executada pela Polícia Federal,

Em consulta à jurisprudência, podemos aferir decretação de prisão administrativa para fins de deportação com lastro no “comportamento violento” do estrangeiro (BRASIL, 2005) ou ainda em face de estrangeiro “sem paradeiro certo e emprego, que se recusou a retirar-se do país voluntariamente” (BRASIL, 1998).

Destaque-se que na jurisprudência citada, o “comportamento violento” ou o “sem paradeiro certo e emprego” é fato indiferente ao direito penal, pois não se vislumbra tal prática como crime. Recente jurisprudência do ano de 2014 aponta plena vigência da prisão administrativa para deportação, delineando suas circunstâncias.

Ou há fato jurídico criminoso praticado pelo estrangeiro, que culmina na sua prisão em flagrante ou em outras medidas penais cautelares diferentes da prisão e ulterior condenação pela prática que viola bem penalmente protegido; ou há fato que não viola bem jurídico penalmente tutelado.

Em uma ordem constitucional que determina direitos iguais aos nacionais e estrangeiros, há de se questionar a prisão para fins de deportação, quando ela é decretada com lastro em fundamentação genérica, sem que haja ato específico imputado ao deportando. Sopesando-se os direitos humanos e a higidez coletiva, a medida extrema de prisão só deve ser decretada quanto efetivamente necessária ao resguardo da coletividade. Neste caso, o risco social da liberdade do estrangeiro deve suplantar seu direito à liberdade, no sopesamento de princípios analisados pelo Estado-juiz. Não se pode imputar apenas ao Poder Judiciário a omissão de fatos concretos que justifiquem a prisão de estrangeiro para fim de deportação, ou seja, pela prisão fundamentada em argumentos genéricos e díspares de atos perpetrados pelo estrangeiro que causem efetivo risco social.

O Poder Judiciário age apenas sob provocação. A representação fundamentada para prisão para fins de deportação advém do poder executivo, especificamente em

representação subscrita por delegado de Polícia Federal, no bojo de procedimento administrativo de deportação. O interesse na aplicação da medida extrema de retirada compulsória de estrangeiro do Brasil é da Polícia Federal, atuando como polícia de imigração brasileira.

O Delegado de Polícia é titular de cargo que tem como requisito formação jurídica, com ratificação pela recente lei 12.830/13. Diante de tal requisito, deve convencer o Juiz Federal em representação fundamentada com lastro probatório suficiente para decretação da medida excepcional de prisão, mormente porque não há medida mais gravosa decretada pelo Estado brasileiro, através do Poder Judiciário. A decisão advém do poder judiciário, mas a provocação do poder executivo, através de representação do delegado de polícia, deve demonstrar inequivocamente a excepcionalidade que justifique a segregação do estrangeiro para fins de deportação.

### *Convenção americana de direitos humanos e seus reflexos na prisão para deportação de estrangeiros no Brasil*

A doutrina jurídica nacional entende que os direitos fundamentais dos estrangeiros não estão afastados quando sua situação documental no país não esteja regular (MENDES, 2007, p. 262, 685; SILVA, 2009, p. 191; SARLET, 2010, p. 212). Independentemente de serem nacionais ou estrangeiros, são antes seres humanos, pessoas, dotadas de dignidade, portanto, a inovação constitucional traria certeza a tal interpretação.

Caso o Brasil afaste a proteção da dignidade daqueles estrangeiros que se encontrem irregularmente ou indocumentados em seu território, estaria afastando o direito a até mesmo a ter quaisquer direitos no Brasil.

Observa-se, de um lado, o princípio jurídico da soberania estatal no livre exercício do poder do Estado na regulação da entrada e estada de estrangeiros no território do país, em cotejo com o princípio jurídico da Dignidade da Pessoa Humana, inscrito em compromissos internacionais de direitos humanos.

A soberania do Estado, com personificação de pessoa jurídica de direito público internacional e o poder a ele inerente, é inafastável do conceito de Estado. Mas, atentando ao viés humanista dos compromissos internacionais de direitos humanos, pode-se destacar que “o Estado serve aos cidadãos, é instituição concatenada para lhes garantir os direitos básicos” (MENDES, 2007, p. 222). O Estado é uma criação

humana. Não se pode concluir outro objetivo do Estado senão o bem das pessoas, nacionais ou estrangeiras.

A lei 6.815/80 determina que o estrangeiro com entrada ou estada irregular no Brasil seja retirado compulsoriamente do país, seja para o país de origem ou outro que consinta em recebê-lo, além de cominar multa da qual o pagamento é condição de permissão de regresso ao país. Em cumprimento aos ditames da lei, a Polícia de imigração, através dos seus servidores públicos, cumpre tais mandamentos. A Constituição Federal brasileira trata a desigualdade entre seres humanos, nacionais e estrangeiros, como exceção. Como exemplo de exceção mais relevante à igualdade do estrangeiro com o brasileiro há a inscrita no art. 14 § 1º da Constituição Federal, que veda o direito a voto ao estrangeiro. A Constituição Federal de 1988 relativiza a própria soberania nacional em nome dos compromissos de direitos humanos assumidos pelo país. Consoante Piovesan (2011, p. 138), sobre tal relativização na Constituição Federal é possível afirmar que “os direitos e garantias nela expressos não excluem outros, decorrentes dos tratados internacionais em que o Brasil seja parte, a Constituição de 1988 passa a incorporar os direitos enunciados nos tratados de direitos humanos ao universo dos direitos constitucionalmente consagrados”. Ratifica a autora que em caso de conflito da Constituição Federal com o Direito Internacional dos Direitos Humanos “adota-se o critério da prevalência da norma mais favorável à vítima [...] a primazia é da norma que melhor proteja, em cada caso, os direitos da pessoa humana” (PIOVESAN, 2011, p. 158).

Especificamente no tema dos tratados internacionais de direitos humanos, o Brasil aderiu, através do Decreto número 678, no ano de 1992, à Convenção Americana de Direitos Humanos. Os dispositivos legais da Convenção Americana de Direitos Humanos têm força normativa superior às demais leis ordinárias e complementares brasileiras, nos termos de reiterada e recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, corte maior do Brasil. O STF reconhece em seus julgados que os compromissos internacionais de direitos humanos têm status jurídico supralegal no Brasil.

Autores da literatura jurídica nacional interpretam que as normas decorrentes de compromissos internacionais de direitos humanos assumidos pelo Brasil tem *status* jurídico similar às normas constitucionais (MAZZUOLI, 2009; PIOVESAN, 2011).

Entretanto, há paradigma jurisprudencial da mais alta corte do Brasil para o reconhecimento da supralegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos. Tal paradigma consiste em julgados que culminaram na Súmula Vinculante nº 25, que afirma que “É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a



modalidade do depósito”. Nos fundamentos desta jurisprudência é vislumbrada a supremacia legal dos tratados internacionais de direitos humanos:

A esses diplomas internacionais sobre direitos humanos é reservado o lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna. O status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil, torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de ratificação (BRASIL, 2008).

Podemos concluir das premissas expostas que ao cotejar duas normas brasileiras – a lei 6.815/80 que “define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração” (BRASIL, 1980) e a Convenção Americana de Direitos Humanos, inscrita na ordem jurídica pátria pelo Decreto 678/92, temos a supremacia dos termos desta norma de direitos internacional de direitos humanos sobre a lei que regula a deportação. A Convenção Americana de Direitos Humanos tem supremacia, no ordenamento jurídico brasileiro, sobre a lei do estrangeiro de 1980.

Todo e qualquer ato referente à deportação de estrangeiros do Brasil tem que ser analisado sob ótica da compatibilidade com os compromissos de direitos humanos assumidos pelo Brasil. Os atos de deportação ínsitos à lei 6.815/80 devem obediência à Convenção Americana de Direitos Humanos. A Convenção Americana de Direitos Humanos prevê expressamente a possibilidade de deportação, conforme interpretação conjunta do Artigo 22 que afirma que “toda pessoa que se ache legalmente no território de um Estado tem direito de circular nele e de nele residir em conformidade com as disposições legais”.

Observamos, por outro lado, no artigo 22, limitadores às retiradas compulsórias de estrangeiros dos países signatários da Convenção Americana de Direitos Humanos. No preâmbulo da convenção, se afere o propósito de consolidar “um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito dos direitos humanos essenciais” e que “os direitos essenciais da pessoa humana não derivam do fato de ser ela nacional de determinado Estado, mas sim do fato de ter como fundamento os atributos da pessoa humana, razão por que justificam uma proteção internacional” (BRASIL, 1992). Na convenção há limitações do poder de soberania estatal. É com lastro na soberania que o Estado brasileiro deporta estrangeiros, retirando-os compulsoriamente de seu território com medidas conforme a lei 6.815/80. Tal poder de retiradas compulsórias no Brasil não é regulado tão somente por este dispositivo

legal. Os compromissos internacionais, como a Convenção Americana de Direitos Humanos, são normas que limitam tais práticas soberanas.

Observe-se a sujeição do Estado brasileiro à norma convencional que determina legalmente que quaisquer pessoas sujeitas à jurisdição estatal brasileira estão submetidas aos mandamentos da Convenção Americana de Direitos Humanos. Tal determinação inclui os estrangeiros com entrada ou estada irregular no Brasil, sujeitos à deportação, nos termos da lei federal 6.815/80, mas sujeitos, com prevalência sobre a lei 6.815/80, às normas da Convenção Americana de Direitos Humanos, pois esta tem status jurídico superior à lei ordinária 6.815/80.

Cabe destacar, no interesse da medida de deportação de estrangeiros no Brasil, a vedação constante na citação do artigo primeiro da convenção de “discriminação alguma” por motivo de “idioma” ou “nascimento”. Quanto à prisão para fins de deportação, não há regulamentação específica na Convenção Americana de Direitos Humanos. Mas o cotejo hermenêutico sobre o tema prisão, na Convenção Americana de Direitos Humanos, traz reflexos à prisão administrativa para fins de deportação.

Vislumbramos dificuldade, especificamente na prisão administrativa para fins de deportação de estrangeiros do Brasil, em notificar à pessoa estrangeira presa “da acusação ou acusações formuladas contra ela”. Sem tal notificação, restará maculada a determinação da Convenção Americana de Direitos Humanos e a prisão é nula, por desobediência à norma com caráter supralegal no Brasil.

A dificuldade reside em que não há acusação na prisão administrativa para deportação. A prisão é meio para efetivação da medida administrativa de deportação, que é espécie de retirada compulsória do país. Ratifica-se aqui a necessidade de fundamentação da representação para prisão e da decisão judicial que a determina, para a necessidade da prisão com lastro na preservação da paz pública e/ou dos interesses da coletividade especificados na decisão judicial.

A prisão para fins de deportação não tem uma acusação como móvel nem tem como fim um julgamento para acusação. Por isso também resta dificultoso o cumprimento do mandamento inscrito no artigo 7.5 *in fine*. Não há de se falar também em processo, pois a prisão não tem como fim um julgamento de processo pelo poder judiciário, mas a aplicação de medida administrativa de deportação pela Polícia Federal.

O artigo 22.2 da Convenção traz dispositivo que também deve ser confrontado com a prisão administrativa para fins de deportação no Brasil, pois determina que “Toda pessoa tem o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive do próprio.” (BRASIL, 1992). Repise-se que o termo legal “toda pessoa” deve ser interpretado

com base nos fundamentos expostos no preâmbulo da convenção, que exorta que “Os direitos essenciais do homem não derivam do fato de ser ele nacional de determinado Estado, mas sim do fato de ter como fundamento os atributos da pessoa humana, razão por que justificam uma proteção internacional, de natureza convencional, coadjuvante ou complementar da que oferece o direito interno dos Estados americanos”.

A Convenção determina a não restrição ao direito de sair livremente de qualquer país, devendo-se analisar tal norma jurídica supralegal com a determinação de prisão administrativa para fim de deportação da lei 6.815/80.

Há algumas outras restrições à deportação no Brasil, inscrita na Convenção Americana de Direitos Humanos, com destaques à observância ao direito de asilo (art. 22.7); observância de eventuais riscos à vida ou liberdade do estrangeiro por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas no país de destino (art. 22.8) e à vedação de deportação coletiva (artigo 22.9). A restrição ao direito de sair livremente do país é prevista em hipóteses taxativas na Convenção, em seu artigo 22.3: “para prevenir infrações penais ou para proteger a segurança nacional, a segurança ou a ordem públicas, a moral ou a saúde públicas, ou os direitos e liberdades das demais pessoas” (BRASIL, 1992).

Conclui-se que quaisquer representações de delegado de Polícia Federal e decisões da Justiça Federal que determinem prisão para fim de deportação devem ser fundamentadas em uma das hipóteses desta previsão convencional de direitos humanos assumida pelo Brasil: proteção da segurança nacional; segurança ou à ordem pública; moral ou a saúde públicas e direitos e liberdades das demais pessoas. Em manifestação da Corte Interamericana de Direitos Humanos<sup>4</sup>, elaborada após audiências e manifestações dos vários países integrantes e organizações internacionais de direitos humanos, há a interpretação sobre a condição jurídica e direitos dos imigrantes indocumentados.

Na elaboração da Opinião Consultiva 18/2003-CIDH restou assentado que o princípio da igualdade alberga o tratamento dos Estados para com os imigrantes irregulares no território do país, vedando quaisquer formas de discriminação que violem as normas da Convenção Americana de Direitos Humanos. Na prática administrativa e judicial da retirada compulsória de estrangeiros dos países, inclusive quanto à deportação, a Opinião Consultiva 18, da Corte Interamericana de Direitos

---

<sup>4</sup> Opinión consultiva oc-18/03 de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los estados unidos mexicanos. Em [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_18\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf). Consulta em 28/05/2014.

Humanos traz recomendações aos Estados signatários, aí incluído o Brasil. Cabe aos estados signatários da Convenção Americana de Direitos Humanos a não aplicação das medidas de retiradas compulsórias quando o estrangeiro indocumentado procure órgãos públicos administrativos ou judiciais.

O artigo 8º da Convenção Americana de Direitos Humanos especifica que o direito de brasileiros ou estrangeiros serem ouvidos, no interesse de seus direitos, em “juiz ou Tribunal competente” (BRASIL, 1992) e ainda destaca que tal direito de serem ouvidos deve ser exercido “na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza” (BRASIL, 1992).

Merece reflexão a deportação de estrangeiros que estão irregularmente no Brasil em busca de meios para manutenção de suas vidas ou de membros de suas famílias, seja através de tratamento público de saúde, seja de quaisquer outras condições possíveis no Brasil (e.g. aquisição de equipamento hospitalar, alimentação especial, medicamentos). Ao agente de imigração cabe decisão de deportação que, eventualmente, pode culminar na morte do estrangeiro migrante ou de terceiros. O migrante pode estar em busca de meios de manutenção de sua vida ou de terceiros, tendo sua ação obstada pelo agente de imigração.

Ao agente de imigração cabe análise da proteção à vida inscrita no artigo 4º da Convenção Americana de Direitos Humanos, além da proteção à vida inscrito no art. 5º da Constituição brasileira. A Corte Interamericana de Direitos Humanos ratifica a proteção à vida. As decisões e orientações consultivas da Corte Interamericana de Direitos Humanos, especificamente a Opinião Consultiva OC 18/93, trazem elementos para interpretação do texto da Convenção que interferem diretamente na atividade dos agentes de imigração, quanto à aplicação da medida de deportação.

É dever ainda do Brasil, consoante a Convenção Americana de Direitos Humanos, o fornecimento de meios efetivos para que o estrangeiro tenha acesso à justiça e aos órgãos que atuem na defesa de seus direitos quando em processo de deportação. A Opinião Consultiva 18 ratifica que tal garantia deve ser real, não apenas formal, obrigando a Polícia Federal a efetivamente comunicar, a um advogado ou à Defensoria Pública da União, bem como aos órgãos consulares, situações fáticas que envolvam retiradas compulsórias de estrangeiros do Brasil, inclusive procedimentos de deportação e, mormente, em caso de prisão administrativa para fins de aplicação das medidas de retiradas compulsórias.

## Considerações Finais

O direito brasileiro prevê a deportação na lei federal 6.815 de 1980. A Constituição Federal de 1988 inovou na ordem jurídica, não recepcionando alguns dos dispositivos da lei nº 6.815/80.

Um dos dispositivos não recepcionados integralmente é o que prevê a possibilidade de prisão administrativa do estrangeiro para fins de deportação.

A lei determinava que o Ministro da Justiça decretasse a prisão do estrangeiro para a execução da medida administrativa de deportação. Com a Constituição Federal, apenas um Juiz Federal pode decretar a prisão para deportação.

Em 1992 o Brasil aderiu à Convenção Americana de Direitos Humanos. Tal compromisso internacional tem *status* supralegal no direito brasileiro, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Diante dessa característica normativa, os dispositivos da lei 6.815/80, que tratam da retirada compulsória de estrangeiro do Brasil consistente na deportação e da prisão para fins de deportação, devem obediência às normas jurídicas da Convenção Americana de Direitos Humanos. Esta convenção revoga dispositivos legais contrários às suas normas.

O Brasil, ainda nos termos da Convenção Americana de Direitos Humanos, é obrigado a implementar alterações legislativas no interesse do recrudescimento dos direitos humanos dos estrangeiros. Tal determinação é inscrita no art. 2º da Convenção Americana de Direitos Humanos, no sentido de “tornar efetivos tais direitos e liberdades” (BRASIL, 1992) conforme interpretação conjunta com o artigo primeiro da convenção.

No contexto de inovação legislativa, está em discussão um Projeto de Lei que “Institui a Lei de Migração e cria a Autoridade Nacional Migratória”, em substituição ao Estatuto do Estrangeiro – atual lei 6.815/80. As inovações são estudadas em Comissão de Especialistas criada pelo Ministério da Justiça pela Portaria nº 2.162/2013 e discussões em reuniões de especialistas e da sociedade, tendo recente Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio - COMIGRAR em junho de 2014.

A lei em debate, que será submetida ao Congresso Nacional, pretende mudar o viés de segurança nacional insito na lei 6.815/80 – Estatuto do Estrangeiro – que fora promulgado durante a ditadura militar e humanizar o trato do “migrante” (e não mais “estrangeiro”), prevendo no artigo 110 que a nova lei “não prejudica direitos e obrigações estabelecidos por acordos internacionais vigentes para o Brasil e mais

benéficos ao fronteiriço e ao migrante, em particular os acordos firmados no âmbito do Mercado Comum do Sul - Mercosul.”

A Convenção Americana de Direitos Humanos estipulou expressamente que a deportação é cabível, mas traçou várias medidas protetivas dos direitos das pessoas submetidas a esta retirada compulsória de estrangeiros do território dos países signatários. A Opinião Consultiva 18 da Corte Americana de Direitos Humanos interpreta e detalha as normas da convenção, ratificando o princípio da igualdade e a inafastabilidade de direitos humanos de estrangeiros indocumentados, fornecendo garantias aos estrangeiros em processo de deportação dos países signatários da Convenção.

Diante das normas deste compromisso de direitos humanos assumidos pelo Brasil, a prisão administrativa para fins de deportação de estrangeiros do Brasil só pode ser decretada quando em consonância com os mandamentos da convenção, quais sejam: proteção da segurança nacional; segurança ou a ordem públicas; moral ou a saúde públicas e direitos e liberdades das demais pessoas.

A Convenção Americana de Direitos Humanos alberga ainda outras proteções aos estrangeiros submetidos à deportação, com destaque ao acesso a órgãos públicos e obrigação da defesa do estrangeiro em processos de retiradas compulsórias.

Destaque-se que o Brasil deve obediência a outros compromissos normativos de direitos humanos assumidos pelo país, com recepção no ordenamento jurídico brasileiro com *status* supralegal. Os textos de compromissos de direitos humanos assumidos pelo Brasil devem ser ponderados e as decisões administrativas e judiciais e devem ser tomadas sempre em benefício dos seres humanos envolvidos. Na dúvida, prevalecem normas de direitos humanos.

*Recebido em outubro de 2014, aprovado em dezembro de 2014.*

### *Referências Bibliográficas*

ACCIOLYI, Hidelbrando *et al.* Manual de direito internacional público. São Paulo: Saraiva, 1996.

ALMEIDA, Linoberg Barbosa de. BARBOSA, Édio Batista. Ponte da Exclusão: Brasil, Guiana e a perversa lógica da globalização, in Textos e Debates No 14, Boa Vista: UFRR 2008.

ANDREATA, Rafael Potsch. As consequências da revogação da prisão administrativa. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2012-jan-17/revogacao-prisao-administrativa-consequencias-aos-estrangeiros>, 2012. Acesso em 10 ago 2014.

BERGOGLIO, Jorge Mario. SKORKA, Abraham. FIGUEROA, Marcelo. A dignidade. Trad. Sandra Martha Dolinsky. São Paulo. Saraiva. 2013.

BONAVIDES, Paulo. Teoria Constitucional da Democracia Participativa. São Paulo: Malheiros. 2008.

\_\_\_\_\_. Ciência Política. 10ª ed. Malheiros. 1997.

\_\_\_\_\_. Curso de Direito Constitucional. 7ª d. Malheiros. 1997.

BRASIL. Constituição (1988) Constituição da república federativa do Brasil. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/principal.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm). Acesso em 13 nov. 2012

\_\_\_\_\_. Lei n.º 6.815, de 19 de agosto de 1980. (Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm). Acesso em: 13 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 86.715, de 10 de dezembro de 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D86715.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D86715.htm). Acesso em: 13 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional da 1ª Região. Acórdão no Conflito de Competência 200801000545509. Relator: RIBEIRO, DANIEL PAES. Publicado no DJ de 20/04/2009 p. 23. Disponível em <http://columbo2.cjf.jus.br/juris/unificada/Resposta>. Acessado em 24-05-2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional da 5ª Região. Acórdão no Habeas Corpus 200580000041662. Relatora: CANTARELLI, Margarida. Publicado no DJ de 30/08/2005 p. 498. Disponível em <http://columbo2.cjf.jus.br/juris/unificada/Resposta>. Acessado em 25-05-2014. Acesso em: 25 mai. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional da 5ª Região. Acórdão no Habeas Corpus 200305000354767. Relatora: CAVALCANTI, Francisco. Publicado no DJ de 05/04/2004 p. 447. Disponível em <http://columbo2.cjf.jus.br/juris/unificada/Resposta>. Acessado em 25-05-2014. Acesso em: 25 mai. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional da 1ª Região. Acórdão no Habeas Corpus 199801000260494. Relatora: RIBEIRO, Cândido. Publicado no DJ de 01/07/1998 p. 376. Disponível em <http://columbo2.cjf.jus.br/juris/unificada/Resposta>. Acessado em 25-05-2014. Acesso em: 25 mai. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional da 3ª Região. Acórdão no Habeas Corpus 0007889-92.2014.4.03.0000/SP. Relator: GUIMARAES, Cotrim. Publicado em 22/05/2014. Disponível em <http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/3610404>. Acesso em: 10 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Acórdão no Habeas Corpus 95.967-9. Relatora: GRACIE, Ellen. Publicado no DJ de 27/11/2008 Ementário 2343-2. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=565687>. Acesso em: 25 mai. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Acórdão no Habeas Corpus 55.833. Relator: PEIXOTO, Cunha. Publicado no DJ de 13/12/1977 Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=65505>. Acesso em: 21 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Súmulas na Jurisprudência. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1268>. Acesso em: 21 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm). Acesso em: 25 mai. 2014.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. A humanização do direito internacional. Belo Horizonte. Del Rey, 2006.

\_\_\_\_\_. A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil (1948-1997): as primeiras cinco décadas. Editora da UNB. Brasília, 2000.

CERVO, Amado Luiz. Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo. Saraiva, 2008.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. OPINIÓN CONSULTIVA OC-18/03 DE 17 DE SEPTIEMBRE DE 2003, SOLICITADA POR LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Disponível em [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_18\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf) Acesso em 28/05/2014

COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos Direitos Humanos. São Paulo. Saraiva. 2004.

LEE, Everett S. Uma teoria sobre a migração. In: BNB. Migração interna: textos selecionados. Tradução de Hélio A. de Moura. 1 t. Fortaleza: ETENE, 1980.

KANT, Immanuel. Fundamentação da Metafísica dos Costumes. Trad. Leopoldo Holzbach. Martins Claret. 2002.

\_\_\_\_\_. A Paz Perpétua e Outros Opúsculos. Lisboa: Edições 70, s/d. Trad. Artur Mourão. 2008.



MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. A tese da Supralegalidade dos Tratados de Direitos Humanos. 2009. Disponível em [http://ww3.lfg.com.br/public\\_html/article.php?story=20090403112247716&mode=print](http://ww3.lfg.com.br/public_html/article.php?story=20090403112247716&mode=print) . Acesso em 25 de maio de 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira et. al. Curso de Direito Constitucional. São Paulo. Saraiva, 2007.

ONU. Declaração Final e Plano de Ação. Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos. Viena. 1993.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. 12ª Ed. ed. Saraiva. 2011.

PORTELA, Paulo. Direito Internacional Público e Privado. 2ª ed. Podivm. Salvador. 2010.

RAMOS, André de Carvalho. Curso de Direitos Humanos. São Paulo. Saraiva, 2014.

\_\_\_\_\_. Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional. 2ª ed. São Paulo. Saraiva, 2012.

RAVESTAIN, E.G. As leis da migração. In: BNB. Migração interna: textos selecionados. Tradução de Hélio A. de Moura. 1 t. Fortaleza: ETENE, 1980.

REZEK, José Francisco. Direito internacional público: curso elementar. 13. ed. São Paulo. Saraiva. 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2012.

\_\_\_\_\_. Dimensões da Dignidade. Ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

\_\_\_\_\_. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do advogado Editora, 2010.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 32ª ed. São Paulo. Malheiros. 2009

VENTURA, Deisy. Política Migratória, uma dívida do Brasil. 2012. Disponível em: <http://www.univesp.ensinosuperior.sp.gov.br/preunivesp/4274/pol-tica-migrat-ria-uma-d-vida-do-brasil.html>. Acesso em: 21 jul. 2014.

WEYNE, Bruno Cunha. O Princípio da Dignidade Humana: reflexões a partir da filosofia de Kant. São Paulo. Saraiva, 2013.

## ARTIGO

# ANTIGAS E NOVAS DINÂMICAS DE PODER E TERRITÓRIO NO MÉDIO PURUS/AM

### Resumo

Este trabalho é um breve recorte da tese de doutorado em andamento no programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal do Amazonas. Apresentamos algumas conclusões preliminares do trabalho de campo na região do médio Purus onde estamos realizando uma análise comparativa entre um passado recente e o momento atual observando as antigas e novas dinâmicas de poder e território no Médio Purus, no sul do Estado do Amazonas onde ainda predominam relações de dominação caracterizadas pelo “patronado”. Nesse contexto de Terras Indígenas e Unidades de Conservação identificamos um intenso conflito socioambiental envolvendo as figuras dos patrões, das associações de agricultores e dos povos indígenas com os agentes do estado. A pesquisa visa compreender algumas das facetas e os impactos sociais do longo e intenso processo de transformações nas relações de poder na região.

**Palavras-Chave:** Patrões; Conflitos; Sul do Amazonas; Povos Indígenas; Agricultores.

### Abstract

*This paper is a brief outline of the doctoral thesis in progress in the graduate program in Social Anthropology Federal University of Amazonas. We present some preliminary findings from field work in the middle Purus region where we are conducting a comparative analysis of the recent past and the present moment watching the old and new dynamics of power and territory in the Middle Purus in southern Amazonas state where still predominate relations of domination characterized by “patronage”. In this context of indigenous lands and protected areas identified an intense social and environmental conflict involving the figures of employers, associations of farmers and indigenous peoples with state agents. The research aims to understand some of the facets and the social impacts of long and intense process of transformation in the power relations in the region.*

**Keywords:** *Employers; Conflicts; South of the Amazon; Indigenous peoples; Farmers.*

\* Graduado e Licenciado em Pedagogia pela Universidade Federal do Amazonas, Especialista em Gestão Escolar pela Universidade do Estado do Amazonas, Mestre em Educação e Doutorando do Programa de Pós Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal do Amazonas. Email: willasdc@hotmail.com.

\*\* Graduação e licenciatura em História pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (IFCS-UFRJ). Mestrado e Doutorado em Antropologia no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional (UFRJ); Pós-Doutorado no Programa de Formação de Quadros Profissionais do CEBRAP (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento/ PRODOC-CAPES) e no PPGAS- Museu Nacional/UFRJ.

## Introdução

Nesse texto apresentamos, de forma sucinta, alguns fragmentos das primeiras impressões que resultam de dois anos de intenso trabalho de campo na região do médio Purus com o objetivo de recolher informações para a elaboração de nossa tese de doutoramento em andamento no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social na Universidade Federal do Amazonas. No decorrer dos trabalhos, tornaram-se recorrentes comparações entre dois tempos: um passado associado ao período do domínio dos patrões e o tempo presente relacionado às experiências associativas e de maior presença do Estado na região do médio Purus. Parte substancial dos territórios da região teve seu estatuto territorial modificado desde as últimas décadas com a formação de um amplo mosaico de Terras Indígenas e Unidades de Conservação.

Nosso estudo visa compreender algumas das facetas e efeitos sociais deste longo processo de transformações nas relações de poder sobre populações e amplos territórios. O poder aqui não é percebido como uma coisa, mas, como um conjunto de relações. Ao invés de derivar de uma superioridade, o poder produz a assimetria produzindo continuamente instâncias de autoridade. No médio Purus existem diferentes formas de dominação que se revezaram e coexistiram no tempo e espaço produzindo uma dinâmica complexa de experiências e leituras da dominação no passado e no presente. As formas de poder que se constituíram na região percorreram um trajeto histórico que envolveu a chegada da empresa seringalista e se desenvolveu pelas transformações econômicas que se constituíram ao longo das últimas décadas em municípios como Lábrea, Tapauá, Canutama<sup>1</sup>. Nas duas últimas sedes municipais realizou-se surveys e em Lábrea um trabalho de campo mais prolongado na sede municipal e diversas comunidades situadas no interior do município.



<sup>1</sup> Esses municípios fazem parte da zona 7 no mapa das sub-regiões do Estado do Amazonas.

O impulso para a ocupação da região do Vale do Purus deu-se a partir de 1822 com a vinda de mão de obra para os seringais<sup>2</sup>, essa situação acarretou o aumento populacional significativo, sobretudo de pessoas oriundas de regiões do nordeste brasileiro<sup>3</sup>. Atualmente em municípios como Tapauá<sup>4</sup> percebe-se um movimento intenso de migrantes deslocados da zona rural, outrora ocupada e formada pelos antigos seringais, para a sede municipal.

A presença de Terras Indígenas e Unidades de Conservação são responsáveis hoje pela ocupação de 90% do território do médio Purus sob gestão de entidades vinculadas à esfera Federal e Estadual. A presença e a função dessas instituições na região vêm tencionando as relações sociais e intensificando os conflitos socioambientais. Instituições como o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, que estão na região como gestores de Unidades de Conservação, assumiram a função de reprimir drasticamente práticas de uso de recursos naturais por indígenas, pescadores e ribeirinhos.

Por outro lado, percebe-se que o longo domínio dos seringalistas na região resultou numa estrutura de dominação abrangente em torno de vários aspectos da sociedade, passando pela esfera econômica, política e social dos agentes mobilizados pelos seringais. O resultado desta estrutura produziu a negação e estigmatização da identidade indígena, assim como a permanência em vários castanheais da estrutura de aviamento, exploração e submissão à figura do patrão<sup>5</sup> que afirma ser o proprietário da terra.

---

<sup>2</sup> Em relação a este período de ocupação do Purus Agnello Bittencourt comenta: “Os retirantes eram indivíduos torturados pela calamidade do estio, os quais se dirigiam aos rincões desta planície então ainda virgem, na sua maior longitude. Sofrendo tantas vezes a perda de entes extremos, aniquiladas suas propriedades, roídos pela saudade da aldeia natal, maltrapilhos, famintos, mas resignados e corajosos, cearenses em sua maioria, afrontavam a distância, a imensidade da floresta, a correnteza do rio, os selvagens, as intempéries...” (BITTENCOURT, 1973, p. 17).

<sup>3</sup> De acordo com o religioso Sebastião Ferrarini o processo de ocupação do Vale do Purus teve como seu primeiro residente o explorador Manuel Urbano Encarnação, juntamente com Manuel Nicolau de Melo. O povoamento, de modo mais intenso e organizado, o que não significa oficialmente amparado, dá-se com o português Antônio Rodrigues Pereira Labre em fins de 1871. Para aprofundamento da história de ocupação do Purus consultar “O Progresso e Desenvolvimento no Purus” de Sebastião Antonio Ferrarini.

<sup>4</sup> O município de Tapauá foi criado em 1955 da Lei nº 96 de 19 de dezembro.

<sup>5</sup> Patrão é uma categoria criada a partir da estrutura da exploração da borracha. Representa a figura do seringalista dono do seringal, de seus capatazes e gerentes de produção que eram os funcionários que permaneciam mais tempo nos seringais.

As estruturas que se formaram através do poder dos patrões da borracha, cujas atividades foram, em certa medida, convertidas ou transferidas a outros padrões de castanhais ou fazendas, traduziram-se em domínio do poder político na esfera pública dos municípios do Purus. Não raro, prefeitos e vereadores dos municípios da região revestem-se da figura do patrão, reproduzindo na administração pública as relações de poder e dominação vivenciadas no interior dos seringais e castanhais. A relação de controle e dominação se reproduz em diversos níveis, inclusive no espaço urbano desses municípios que se encontra simbolicamente marcado pelos padrões e coronéis da borracha que continuam dando seus nomes às ruas, praças e bairros das cidades. Não raro, prefeitos e vereadores são os mesmos padrões que promoveram massacres e expulsões dos povos indígenas de seus territórios.

Durante o survey inicial realizado nos três municípios, optamos por explorar mais detidamente o município de Lábrea por sua centralidade histórica e administrativa no contexto regional do médio Purus. A cidade possui peculiaridades que a tornam um espaço de conflitos de diversas naturezas em virtude do seu acesso pela rodovia Transamazônica, ainda que transitável apenas no verão, que representa a principal via de saída do Sul do Amazonas para o resto do país. A proximidade de Porto Velho, capital de Rondônia, torna essa cidade a principal referência para o acesso a serviços de saúde e a órgãos do Estado. Como cidade central da região, Lábrea concentra instituições públicas e privadas que atuam no médio Purus.

Com o término do período áureo da borracha, Lábrea sofreu com o grave declínio econômico que afetou profundamente a elite seringalista. Os milhares de seringueiros que habitavam áreas dos seringais foram forçados a se reorganizarem econômica e espacialmente, passando a sobreviver através de plantio de roçados, do extrativismo e da pesca, disputando espaços territoriais e recursos naturais com os povos indígenas da região. Entretanto, muitos milhares de seringueiros não puderam permanecer no interior dos seringais por causa das dificuldades de sobrevivência. Deslocados do interior da floresta, buscaram novos espaços que facilitassem a sobrevivência, comunicação e transporte às margens do rio. Na década de oitenta a retirada da madeira tornou-se uma importante fonte lucrativa e de renda para “herdeiros”, novos donos/rendeiros de seringais que transformou Lábrea num centro de exploração madeireira controlado pelos mesmos padrões que atuavam nos seringais. A nova atividade econômica altamente nociva à floresta ganhou o reforço

de comerciantes da madeira vindos especialmente do sul do Brasil para exploração da madeira que representa rápido enriquecimento através da exploração da mão de obra de indígenas e ribeirinhos das margens do rio Purus. A economia da madeira reproduz no mesmo sistema de exploração que surgiu no período da borracha e vêem atravessando o tempo: o aviamento. Segundo Menezes (2011, p. 133),

Para além do conflito, o sistema do seringal produziu também um padrão de relação social caracterizado pelo aviamento, onde o seringueiro recebe mercadorias do barracão, percentente ao padrão, saldando as dívidas contraídas com borracha ou outros produtos de valor extraído da floresta como castanha, por exemplo: a rigidez do sistema de aviamento pelo uso da violência e ameaça de expulsão obedecia á lógica dos preços do mercado internacional, ou seja, quanto mais alto os preços da borracha, menor margem de manobra de negociação tinha o seringueiro que era constringido a vende a borracha somente para seu patrão em condições por ele determinadas. Em geral, o sistema de aviamento era pouco monetarizado, caracterizado pelo endividamento permanente em função dos preços extorsivos das mercadorias negociadas em troca da produção de borracha e como pouca abertura para concorrência de outros comerciantes ou regatões, os quais poderiam ter sua atividade restringida, controlada ou impedida pelos seringalistas. É possível afirmar que residia no controle estrito do fluxo de trocas um eixo central deste processo de dominação, porém este sistema era também legitimado pela dominação tradicional manifesta na pessoalidade das relações (WEBER, 1964) e expressa na centralidade das relações diádicas (FOSTER, 1961), de compadrio e na ajuda emergencial aos “clientes”. O poder do patrão respaldava-se na assunção por este da posição-chave de mediador entre o isolamento do seringal e o acesso aos serviços essenciais acessíveis nos núcleos urbanos. Ao reiterar quotidianamente esta função diante de seus clientes, era lhe imputado o título do “bom patrão”, reproduzindo-se a crença na legitimidade ao sistema.

Enquanto forma ou sistema de exploração, o aviamento tornou-se um mecanismo eficiente no processo de dominação social. A falta de condições econômicas aliadas aos problemas estruturais de saúde, educação, falta de atividade trabalhista facilitaram a consolidação desse sistema de dominação na região do Médio Purus.

A partir dos anos de 1990 o sul da Amazônia passou por um período de rápidas transformações em termos de ações governamentais dirigidas à redução do desmatamento ocasionado pela o avanço da fronteira agrícola e a implementação de projetos desenvolvimentistas . Em meio aos conflitos resultantes desses novos processos, aumentam as lutas pela demarcação de Terras Indígenas e a criação de novas modalidades de Unidades de Conservação como as Reservas Extrativistas - RESEX e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável - RDS. Esse novo cenário intensificou, desde então, os conflitos socioambientais que,

Desde a década de noventa vem se delineando na região a marcante presença de dois vetores de redefinição do perfil político-territorial da região, manifestos, por um lado, na forte presença do socioambientalismo, expresso na difusão de ONGs e na explosão de territorialidades legitimadas seja pela presença e mobilização de povos e práticas tradicionais. Por outro lado, percebe-se o avanço da fronteira do desmatamento, expresso na dinamização de empreendimentos agropecuários e hidrelétricos e que se inscrevem nas novas estratégias empresariais articuladas para tornar a região do Purus uma faixa de produção de commodities como pecuária, grão, madeira e energia. (MENEZES, 2011: p. 131).

Percebe-se um aumento considerável de investimentos do capital privado no médio Purus transformando as antigas formas de gestão territorial baseadas na posse e uso coletivo da floresta em propriedades privadas baseadas na patronagem e no aviamento com novas formas de gestão e vigilância territorial participativas, bastante diversas das anteriores.

### *Patronagem e Estado na Amazônia*

O Médio Purus se constituiu ao longo desta situação como lugar de fraca presença do Estado até a década de noventa. A economia seringalista era o vetor de orientação de outras esferas da vida e o patrão tornou-se “coronel”, normatizando e ditando o modo de vida dos seringueiros tendo por base o sistema do aviamento que determinava um modelo clássico de controle e dominação.

O sistema de patronagem é um elemento discutido a exaustão nas diversas interpretações do Brasil, constituindo um dos problemas centrais da estrutura social patriarcal, herança da colonização, e as instituições liberal-democráticas, alimentando um intenso e persistente debate em torno da formação social<sup>6</sup> do Brasil nos moldes ocidentais. Nessa perspectiva, a patronagem representa a continuidade do modelo colonialista reproduzido nas relações de poder e dominação territorial. Conforme assinala Cunha (2006, p. 227), trata-se de um fenômeno secular do clientelismo e, posteriormente do patrimonialismo que, segundo Vianna (1999, pp.35) seria “um sistema político de cooptação sobreposto ao de representação, uma sociedade es-

---

<sup>6</sup> Para Alonso (1997), textos referenciais no debate sobre a formação social brasileira seriam: Casa-grande & senzala: Formação da família patriarcal brasileira (1933), de Gilberto Freyre; Formação do Brasil contemporâneo (1942), de Caio Prado Jr.; Formação histórica de São Paulo (De comunidade a metrópole) (1954), de Richard Morse; Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro (1957), de Raymundo Faoro; Formação econômica do Brasil (1958), de Celso Furtado; A formação do federalismo no Brasil (1961), de Oliveira Torres; Formação histórica do Brasil (1962), de Nelson Werneck Sodré; Formação política do Brasil (1967), de Paula Beiguelman.

tamental igualmente sobreposta à estrutura de classes, o primado do Direito Administrativo sobre o Direito Civil, a forma de domínio patrimonial-burocrática e o indivíduo como um ser desprovido de iniciativa e sem direitos diante do Estado”.

Os coronéis e patrões mantiveram, por muito tempo, o controle das relações econômicas na Amazônia estendendo as relações de dominação e controle também para as esferas políticas através da estratégia do voto de cabresto expressa através do poder de ordenar e direcionar os votos dos seringueiros. Como declínio da economia gomífera e a estagnação dos seringais a propriedade privada veio tomando conta de regiões inteiras como ocorre no médio Purus num processo de reorganização territorial no qual a representação política através dos governos municipais apenas atendia aos interesses daqueles que possuíam prestígio junto aos políticos locais que, na maioria dos casos, representavam os interesses dos antigos seringalistas, adequando-se, portanto a premissa de que o espaço político é um espaço pré-construído. É curioso notar que, apesar da decadência da borracha, os dados sobre sucessão do poder municipal indicam a manutenção dos patrões em todas as esferas da política numa relação de barganha de votos por favores.

Em meio a esse cenário de tensão, encontram-se algumas instituições que promovem a permanente mobilização social dos grupos mais prejudicados pela iniciativa privada. De maneira especial algumas instituições como o Conselho Indigenista Missionário - CIMI, a Comissão Pastoral da Terra - CPT e o Conselho Nacional de Seringueiros CNS, todos vinculados à Igreja Católica, contribuem para manter os grupos organizados através de associações, sindicatos, cooperativas na luta pela questão territorial e contra o avanço da fronteira agrícola com seu capital privado que ameaça os grupos em seus territórios. Por outro lado, percebe-se uma tensão também entre as instituições. De um lado, aquelas mais tradicionais ligadas à presença da Igreja católica na região. De outro lado, as instituições vinculadas ao poder público, financiadas pelos governos estaduais e federais, dentre as quais destacam-se o ICMBio e a Fundação Nacional do Índio - FUNAI que representam os interesses do governo nos territórios em questão<sup>7</sup>. Segundo Menezes (2001, p. 131),

Em Lábrea, a ênfase na proteção aos povos tradicionais manifesta na difusão de terras indígenas vinha provocando embates entre pescadores e indígenas em função da interdição em locais tradicionais de pesca que recentemente se tornaram terras indígenas. ‘Segundo índios Paumaris, por exemplo, frotas pesqueiras de Lábrea, Manacapuru, Boca do Acre e

---

<sup>7</sup> Num levantamento superficial identificamos diversas instituições que atuam no município. Além das supracitadas, identificamos muitas outras que atuam apoiando comunidades, organizações e associações formadas por povos tradicionais tais como o GTA (Grupo de Trabalho Amazônico), IEB (Instituto Internacional de Educação do Brasil) e OPAN (Operação Amazônia Nativa).



Manaus, em busca de cardumes de tambaquis, invadiam freqüentemente suas áreas. Muitos grupos indígenas vinham reagindo com a expulsão, apreensão de equipamentos de pescadores, práticas que eventualmente resultam em conflitos armados. (MENEZES, 2011).

Nessa perspectiva, percebe-se que os conflitos socioambientais vão muito além da disputa pelos territórios abrangendo as relações econômicas e políticas na região. Nesse sentido, acredita-se que a crise da economia seringalista e o posterior processo de criação de novos estatutos territoriais no médio Purus como Terras Indígenas e Unidades de conservação, produzem uma inflexão nas formas prévias de gestão territorial e política, cuja dominação estariam alicerçadas na dívida, compadrio e formas variadas de violência física e simbólica. A formação de um novo mosaico territorial na região e o crescente controle pelo Estado de áreas de rígido domínio privado estaria produzindo novas formas de dominação fundadas na racionalização do uso de recursos naturais com base na ideia de sustentabilidade e vigilância ambiental e territorial.

Como foi salientado, o foco da pesquisa é o município de Lábrea pela concentração de Terras Indígenas, Unidades de Conservação, conflitos socioambientais e iniciativas de promoção de instrumentos de gestão e vigilância territorial. Na primeira fase da pesquisa de campo identificamos que o processo de reivindicação de territorialidades verificadas a partir da década de 1990 não seria possível sem a presença de mediadores que ora informam da existência dos novos estatutos e ora agenciam a demanda por capacitação para gestão administrativa e financeira das diversas associações criadas na região. De acordo com Menezes (2011), devido à grande quantidade de novos territórios e demandas por criação, expansão, controle e gestão, observa-se um vasto conjunto de organizações devotadas a assessoria para a gestão de projetos, sobretudo nas Terras Indígenas.

A formalização ou oficialização das diversas formas de associativismo tem se apresentado como uma imposição para o reconhecimento jurídico de instâncias coletivas de tomada de decisão, etapa imprescindível para a gestão de projetos e políticas públicas por parte destas organizações. Com relação aos Povos Indígenas, nos últimos vinte anos houve um grande avanço quantitativo das organizações e formas de associativismo resultantes, em parte, da apropriação e de práticas aprendidas no contato com os parceiros não-governamentais. Segundo Silva (2002), as organizações indígenas, e poderíamos acrescentar também as associações de outros povos tradicionais, visam a constituir um instrumento de representação política para a reivindicação de direitos territoriais e serviços de assistência (saúde e educação)

e a necessidade de instrumento para buscar recursos para o desenvolvimento de projetos de apoio à produção, geração de renda, recuperação de áreas degradadas, dentre outros.

Por outro lado, percebe-se que a experiência de gestão nem sempre é positiva para as organizações. Em Lábrea, a Organização dos Povos indígenas do Médio Purus (OPIMP), fundada em 1995, assumiu em 1999 a gestão do Distrito Sanitário Especial Indígena - DSEI/Médio Purus, vinculado à Fundação Nacional de Saúde - Funasa, e é um exemplo da ocupação dos espaços de decisão por parte das organizações indígenas. Segundo Franco (2009), tais experiências indicam a “superação da imagem do índio como freguês do patrão”, visto que este passou a “ocupar o posto de comprador e empregador, assinando anualmente convênios nas cifras de um a dois milhões de reais”.

Entretanto, devido a problemas de gestão de recursos relacionados à falta de experiência dos indígenas na organização burocrática e do compromisso do Estado em contribuir com apoio técnico, político e administrativo, a OPIMP endividou-se e sofreu múltiplas condenações na justiça trabalhista. Desde 2005 a organização estava paralisada por este impasse e acometida por crescente desgaste político que resultou na sua extinção. Em maio de 2010, o movimento indígena reagiu a esta situação, reunindo-se em assembléia e fundando a Federação das Organizações e Comunidades Indígenas do Médio Purus (FOCIMP) tendo como premissa o diagnóstico e planejamento para a gestão territorial das Terras Indígenas do médio Purus.

### *Considerações Finais*

Refletir sobre a constituição e os efeitos sociais de processos de patronagem, formas estatais e associativas implica uma dada abordagem do poder. A opção teórica foi buscar compreender a categoria poder como datada e apoiada em estratégias de dominação específicas, ou seja, o poder se encontra adjetivado por uma época. Segundo Foucault (2005), “o poder não é uma instituição, uma estrutura, uma lei universal: é o nome dado a uma situação estratégica complexa, em uma situação determinada”. Dessa forma, pensar o poder e os processos de dominação no Médio Purus exige situar o processo colonial que vem se reproduzindo nas mais diversas formas de organização social pré-existentes constituindo um discurso e uma forma de gerir uma estrutura de dominação, bem como as configurações históricas que emergiram com a crise deste modelo.

A tensão entre os diversos grupos e os fazendeiros, novos padrões atuais, resultam em intensos conflitos socioambientais que ultrapassam as perspectivas essencialistas da simultaneidade de tempos e espaços mediados pelas fronteiras territoriais. As fronteiras, nessa perspectiva, dão lugar às transformações simultâneas do território onde as distâncias culturais se estreitam e as diferenças passam por um processo de reelaboração.

A fronteira passa a ser também o divisor de águas determinante para a construção de novas relações que extrapolam as próprias linhas geopolíticas e estendem-se por outras regiões. Para as populações tradicionais do Médio Purus, as fronteiras geopolíticas e os limites geográficos são abstratos e complexos e estão relacionados com a construção da ideia de território ou territorialidade (HAESBAERT, 2004) que, via de regra, transcende às fronteiras geopolíticas institucionalizadas. Alhures, propomos romper com o tradicional enfoque geopolítico que trata relações de poder e espaço geográfico na Amazônia como processo sem sujeito ou dirigidos por entidades abstratas como o Estado, as organizações o internacionalismo, os movimentos sociais, cujas ações se explicariam por suas vinculações aos interesses econômicos, soberania ou controle territorial.

Por fim, nossa pesquisa aponta a existência de um processo diverso e pouco estudado de redefinição de fronteiras e novas formas de gerir-se desenhando nos últimos anos na Amazônia. Um processo que se desenhou, em grande medida, pelas forças de pressão e reação de diversos agentes atuando nos centros de tomada de decisão do Estado e no interior dos diversos formatos de organização local. Nesse sentido, rompe-se com o paradigma da sujeição dos povos indígenas guiados pelo clientelismo e assistencialismo. Esses novos processos de organização e participação vêm resultando em intensos conflitos socioambientais necessários para as mudanças e transformações dos modelos de gestão territorial. Dessa forma, percebe-se importantes rupturas com a visão naturalizada dos povos da Amazônia como povos aniquilados sob a opressão dos padrões. Percebe-se que a figura do patrão permanece na região, porém, não com a intensidade e representatividade de outrora.

Percebe-se ainda que, de modo geral, os conflitos encontram-se relacionados com questões muito complexas e de difícil resolução como a questão da posse da terra, do direito de propriedade e da proteção dos recursos. Na raiz dos conflitos, encontramos a disputa de grupos que representam interesses antagônicos. De um lado, encontram-se os grupos que insistem na permanência de um modo de vida baseado na relação de interação e interdependência com a floresta e seus recursos assumindo uma atitude de permanente defesa e proteção dos meios de sobrevivência. Do outro

lado, estão os grupos formados pelos interesses econômicos ou os grandes investidores que estabelecem uma relação de apropriação dos recursos naturais baseada nos valores da economia capitalista. Ou seja, trata-se de um conflito de paradigmas antagônicos.

Observamos também que as diversas formas de organização social, tais como a participação nos movimentos socioambientais, na comissão pastoral da terra, no movimento indígena, nas redes de agricultores tradicionais e muitas outras formas de associativismo e engajamento político, tem se apresentado como alternativa de superação das relações de poder e dominação baseada na figura do patrão. De modo geral, percebemos que todas as formas de participação promovem o fortalecimento dos grupos que, aos poucos vão ocupando espaços de tomada de decisão e demonstrando sua capacidade intervenção e transformação. Entretanto, a participação nos referidos espaços de engajamento social e político, também pode representar o acirramento do conflito socioambiental. Isso ocorre porque os povos indígenas e ribeirinhos cada vez mais estudam e conhecem seus direitos e passa a acionar a lei em favor de seus legítimos interesses. Isso representa uma ameaça aos agentes de dominação não acostumados a lidar com resistências e oposições.

Nota-se que indígenas, ribeirinhos, extrativistas, jovens, grupos de mulheres, ONGs, camponeses, integrantes do Ministério Público Federal, pesquisadores(as) e muitos outros segmentos sociais têm oferecido renhida oposição aos projetos desenvolvimentistas e a tudo o que é associado a eles: degradação ambiental, concentração fundiária e expansão dos bolsões de pobreza, entre outros problemas.

Por fim, as diversas formas de resistência representadas nas mais diversificadas formas de participação resultam em tensões e conflitos e abre precedentes para relativizar os discursos anti-indigenistas que acusam os povos indígenas e as populações tradicionais da Amazônia de representarem um entrave para o avanço do progresso defendido pela iniciativa privada e pelo patronado. Para os povos indígenas e ribeirinhos, ou camponeses da Amazônia, o progresso significa a garantia da sobrevivência em condições plenas e o alcance de uma convivência baseada numa relação de respeito e interdependência com a natureza sem prejuízos para nenhuma das partes. Já para os patrões e capitalistas, o progresso significa tão somente o avanço da economia, a dominação e o controle da exploração comercial dos recursos naturais. Esses antagonismos indicam que os conflitos tendem a acirrar-se porque as partes envolvidas não abrem mão de seus valores e interesses.

*Recebido em outubro de 2014, aprovado em dezembro de 2014.*

## *Referências Bibliográficas*

BITTENCOURT, Agnello. Dicionário Amazonense de Biografias. Rio de Janeiro: Conquista, 1973.

CUNHA, Alexandre Mendes. Patronagem, clientelismo e redes clientelares: a aparente duração alargada de um mesmo conceito na história política brasileira. Franca: Revista de História, v. 25, n. 1, 2006

FRANCO, Marcelo Horta M. 2009. Subsistema de saúde indígena e o desmonte das organizações indígenas no Sul do Amazonas. In: <http://nosuldoamazonas.blogspot.com/>

FOUCAULT, Michel. Microfísica do Poder. São Paulo: 2005

HAESBAERT, Rogério. O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

MENEZES, Thereza. Dois destinos para o Purus: Desenvolvimentismo, socioambientalismo e emergência dos povos tradicionais no sul do Amazonas. In: Mendes dos Santos, G.. (Org). Álbum Purus. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2011, v. p. 131-152.

MENEZES, Thereza; BRUNO, A. C. Territórios indígenas na escola: língua e mobilização social no Sul do Amazonas. SURES, v. 3, p. 1-15, 2014.

OLIVEIRA VIANA, Francisco José de. Instituições políticas brasileiras. Rio de Janeiro: Itatiaia/Edusp/ Eduff, 1987.

SILVA, Márcio Ferreira. Antropologia e Movimento Indígena na Amazônia Brasileira. Comunicação apresentada no IX Congresso de Antropologia, Federacion de Asociaciones de Antropologia de Estado Espanol, Barcelona, 2002.

VIANNA, Luiz Weneck. Weber e interpretação do Brasil. São Paulo: Novos Estudos CE- BRAP, (53), 1999.

## ARTIGO

# TRÍPLICE FRONTEIRA BRASIL, PERU E COLÔMBIA E AS IMPLICAÇÕES COM O NARCOTRÁFICO

### Resumo

Na região do Alto Solimões, extremo oeste do Amazonas, localiza-se a chamada Tríplice Fronteira Amazônica, formada pelas cidades de Tabatinga/Brasil, Santa Rosa/Peru e Leticia/Colômbia. Esta zona fronteira é identificada como uma das portas de entrada dos entorpecentes oriundos das zonas produtoras do Peru e Colômbia no território brasileiro. Este artigo objetiva promover a análise das características do narcotráfico na tríplice fronteira amazônica, com uma breve exposição do seu processo de formação histórica, dinâmica da atividade cocaleira e do narcotráfico nesses países vizinhos, além de expor o potencial de produção de cocaína, zonas de cultivo, e logística empregada pelos grupos envolvidos com o tráfico de cocaína destas localidades para o território brasileiro.

### Palavras-Chave:

Narcotráfico; Tríplice fronteira amazônica; Segurança Pública.

### Abstract

*In the Upper Amazon, extreme western Amazonas, it is located the Triple Amazon Border, formed by the cities of Tabatinga/Brazil, Santa Rosa/Peru and Leticia/Colombia. This border area is identified as one of the entry points of narcotics produced in Colombia and Peru in the Brazilian territory. This article aims to analyse the characteristics of drug trafficking in that zone, with a brief statement of its historical formation process, dynamics of coca-growing activity and drug trafficking in those neighboring countries. Furthermore, are also exposed, the production potential of cocaine production, growing areas, and logistics employed by the criminal drugs trafficking groups to smuggle drugs into Brazilian territory.*

### Keywords:

*Drug trafficking; Amazon triple border; Public safety.*

\* Mestre em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos pela Universidade do Estado do Amazonas - UEA; especialista em Direito Penal e Direito Processual Penal pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; graduado em Direito; Delegado de Polícia Civil. E-mail: felipe@vasconcelosdias.com.br

\*\* Doutora em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional (UnB/Flacso/UFRR). Mestre em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia (UFAM). Graduada em Ciências Sociais (UFAM). Professora da Universidade do Estado do Amazonas - UEA, onde coordena o Curso de Mestrado Profissional em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos. E-mail:izaura27@gmail.com

O presente artigo tem por objetivo analisar as características do narcotráfico no Trapézio Amazônico, região fronteira dos territórios do Peru, Colômbia e Brasil. Apresenta os resultados iniciais de uma pesquisa maior, que busca além das características do narcotráfico, avaliar a atuação das forças de segurança naquela região, para assim se obter um panorama da capacidade do Estado brasileiro em reprimir o tráfico de entorpecentes na área mencionada.

Trata-se de uma zona de sensibilidade para as políticas de segurança pública brasileiras, em especial àquelas voltadas ao combate a ilícitos transnacionais, com destaque ainda maior para o enfrentamento ao narcotráfico, uma vez que Colômbia e Peru são os maiores plantadores de folha de coca e produtores mundiais de cocaína.

Assim, este estudo aborda a caracterização da região do Trapézio Amazônico, com uma breve exposição do seu processo de formação histórica. Em seguida, observa-se a dinâmica da atividade cocaleira e do narcotráfico nesses países vizinhos, verificando o potencial de produção de entorpecentes, zonas de cultivo, e logística empregada pelos grupos envolvidos com o tráfico de cocaína destas localidades para o território brasileiro. Com isso, é possível traçar um panorama do narcotráfico na região de fronteira analisada, e dos desafios que este apresenta para as políticas de segurança pública do governo brasileiro.

### *Breves considerações sobre o narcotráfico*

O II Levantamento Nacional de Álcool e Drogas, realizado pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Políticas Públicas do Álcool e Outras Drogas (Inpad) e que teve seus resultados divulgados em 2013, revelou que o Brasil é o segundo maior consumidor de cocaína, atrás apenas dos Estados Unidos e maior consumidor de crack do mundo, evidenciando-se assim a dimensão do problema do uso e tráfico de drogas no Brasil.

O território brasileiro é fronteira aos três países que concentram o cultivo de coca, matéria-prima para a produção de cocaína, Bolívia, Peru e Colômbia. No oeste do Estado do Amazonas, na região do Alto Solimões, localiza-se a zona fronteira denominada Trapézio Amazônico, formada pela confluência dos territórios brasileiro, colombiano e peruano. Esta região é considerada uma das principais portas de entrada de cocaína no território brasileiro, sendo constante objeto de discussões governamentais de planos de segurança voltados para a região.

No entanto, as publicações que analisam de forma científica a problemática do tráfico de entorpecentes na região, em geral o fazem com um enfoque voltado para as áreas da Geografia e das Relações Internacionais.

Com isso, surge a oportunidade de se realizar uma pesquisa com ênfase na área de Segurança Pública, com o objetivo de identificar a dimensão do narcotráfico, finalidade deste artigo, além de avaliar a capacidade do Estado Brasileiro em reprimir esta modalidade criminosa naquela zona fronteiriça.

### *O narcotráfico na região do Trapézio Amazônico*

O Trapézio Amazônico é a denominação dada à região que engloba o ponto de interseção das fronteiras entre Brasil, Peru e Colômbia, e os territórios adjacentes em um raio de aproximadamente sessenta quilômetros, destes três países. Engloba assim, parte do Departamento colombiano do Amazonas, Departamento peruano de Loreto e o estado brasileiro do Amazonas.

Nele habita uma população heterogênea, de aproximadamente 150 mil pessoas, formada por diferentes etnias indígenas (ticuna, cocamas, yasha-mishara, uitoto e ocaina), mestiços de origem local e migrantes andinos e de outros territórios amazônicos. Esta população concentra-se principalmente nos centros urbanos da região, destacando-se as cidades de Caballocha e Islândia, no Peru; Puerto Nariño e Letícia, na Colômbia; e Atalaia do Norte, Benjamin Constant e Tabatinga, no Brasil (CHAU-MEIL, 2000).



Figura 1 Espaço da Tripla Fronteira entre Brasil, Colômbia e Peru.  
Fonte: Adaptado de Euzébio, 2014 por Luiz Felipe Balieiro



Estas cidades – e a região do Trapézio Amazônico como um todo – acabam por apresentar como características: posicionamento periférico e distanciamento em relação ao poder central de seus países, baixa densidade populacional, população carente de necessidades básicas e ausência do Estado. Desse modo, acabaram por desenvolver ao longo dos anos, uma relação estreita e complementar, de processos sociais e econômicos.

Tome-se, por exemplo, o caso das cidades-gêmeas de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia), maiores cidades do Trapézio Amazônico. Ambas são originárias de processos de colonização militar, que buscavam afirmar a soberania nacional e estabelecer os limites territoriais de Brasil-Peru-Colômbia. Tabatinga surge a partir de um povoado estabelecido nos arredores do Forte de São Sebastião de Xavier, instalado em 1776 na confluência dos rios Javari e Solimões, com o objetivo de fiscalizar o tráfego de embarcações na fronteira. Apesar da destruição do forte, cujas ruínas desapareceram no início do século XX, o povoado se desenvolveu, fazendo inicialmente parte do município de São Paulo de Olivença (1891), Benjamin Constant (1938), até obter a autonomia municipal em 1983.

Já Letícia, teve sua origem quase um século após, com o povoamento nos arredores do Posto Militar de San Antonio, instalado em 1867 pelos peruanos. Passou a compor o território colombiano em 1927, após a assinatura do tratado Salomón-Lozano em 1922, que fixava limites territoriais entre Peru e Colômbia. No entanto, em 1932, um grupo de peruanos se revoltou e invadiu Letícia, reivindicando que o território pertencia ao Peru e dando início a um conflito armado entre os dois países. Apenas dois anos depois, em 1934, negociações de paz estabelecidas no Protocolo do Rio de Janeiro, reafirmaram o estabelecido do tratado de 1922, considerando Letícia como integrante do território colombiano. Em 1930, tornou-se capital da Comisaria del Amazonas, antiga forma de unidade territorial colombiana, sendo elevada à categoria de município em 1963 e tornando-se, em 1991, a capital do recém-criado Departamento do Amazonas.

Durante a segunda metade do século XIX e início do século XX, a economia da região baseou-se no extrativismo de produtos de origem florestal, especialmente do látex extraído das árvores de caucho ali existentes, com maciça exploração da mão-de-obra escrava indígena. Este ciclo durou até meados de 1920, quando a exemplo das demais zonas produtoras de borracha da Amazônia, entrou em decadência em virtude da concorrência do látex produzido nas colônias inglesas localizadas na Ásia.

A partir de então, cresce a importância da exploração madeireira na região, nas regiões colombianas de Tarapacá e La Pedrera, bem como nas terras ao longo do rio

Javari, em território brasileiro, com destaque no município de Benjamin Constant. Com a criação da legislação ambiental, demarcação de terras indígenas e áreas de preservação ambientais, na segunda metade do século XX, a exploração madeireira começa a declinar, gerando uma crise econômica neste setor produtivo (STEIMAN, 2002).

Na década de 70, inicia-se o processo de escalada do cultivo de produção de cocaína, a fim de suprir a demanda do mercado norte-americano. Com isso, a economia derivada do tráfico de drogas, logo passa a ter uma importância primordial na região.

Independente do período analisado deve-se atestar a importância dos corredores hidrográficos formados pelos rios do Trapézio Amazônico, nos processos de desenvolvimento da região. Destacam-se, portanto, as rotas fluviais dos rios Caquetá-Japurá, Putumayo-Içá e Marañon-Amazonas, amplamente utilizados nos períodos que serviram como: rotas do contrabando, no século XVIII; vias de exportação de borracha e madeira, ao longo do século XX; e mais recentemente para o escoamento de entorpecentes provenientes das regiões produtoras do Peru e Colômbia. Além disso, a falta de ligações terrestres dos aglomerados urbanos do Trapézio Amazônico, com as regiões centrais dos países que o compõe, e as limitações impostas pelos custos de transportes aéreos, faz com que os rios ali existentes, sejam o principal meio de deslocamento das suas populações.

Figura 2- Fluxo fluviais no Trapézio Amazônico



Fonte: <http://www.info.lncc.br>

O narcotráfico é uma das modalidades criminosas que mais movimentam dinheiro no mundo. Em 2009, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, divulgou relatório no qual estima que o comércio de cocaína gera uma receita bruta estimada em 84 bilhões de dólares. Desta, a maior parte é gerada na América do Norte (35 bilhões de dólares) e Europa Ocidental e Central (26 bilhões). Além disso, os custos de produção da cocaína foram estimados em 1 bilhão de dólares anuais, que se destinam principalmente aos produtores das regiões andinas.

O mercado de cocaína teve sua expansão iniciada na década de 70 do século XX, de forma a atender à crescente demanda por esta droga, especialmente nos Estados Unidos. No período, surgem as grandes organizações criminosas envolvidas na produção e distribuição de cocaína para aquele país, como os cartéis de Cali e Medellín.

Assim, verifica-se a ampliação do cultivo de coca em diversas áreas dos territórios de Peru, Colômbia e Bolívia, estabelecendo um monopólio da produção da matéria-prima da cocaína que persiste até os dias atuais.

Segundo Machado (2002), os modos de organização territorial do processo produtivo de cocaína podem ser separados em duas formas diferentes. Na primeira, que perdurou até o início dos anos 90, Peru e Bolívia teriam a predominância nos cultivos e produção da pasta de coca, enquanto que a Colômbia se firma como maior produtora e exportadora de cocaína, estabelecendo assim uma divisão transnacional do processo produtivo. Neste período, o papel do território brasileiro como rota de exportação de cocaína não possui grande relevância, uma vez que esta era escoada aos Estados Unidos predominantemente pela costa do Oceano Pacífico, passando pelo Mar do Caribe. Além disso, não se encontra uma base de dados confiável sobre apreensões de entorpecentes, especialmente pasta base e cocaína, no território brasileiro, neste período.

No entanto, a despeito da menor importância nas rotas de exportação internacionais, a região do Trapézio Amazônico, possuía importância estratégica para o transporte da pasta base produzida no Peru e Bolívia para o refino nos laboratórios colombianos localizados nos departamentos de Caquetá, Putumayo e Guaviare, que eram transportados pelas já mencionadas rotas fluviais da região.

Assim, surge na região o Cartel de Letícia, liderado pelo narcotraficante Evaristo Porras Ardila, e que se torna o principal fornecedor de coca para o Cartel de Medellín, liderado por Pablo Escobar.

Impulsionada pela movimentação financeira do narcotráfico, a cidade de Letícia experimenta um desenvolvimento econômico sem precedentes, derivando na expansão do mercado imobiliário, com a construção de hotéis, residências e lojas

comerciais, bem como o aumento da circulação de bens de luxo, como automóveis, lanchas e motos. Além das moedas nacionais de Peru, Colômbia e Brasil, o dólar era amplamente utilizado nas transações comerciais, e surgiram inúmeras casas de câmbio, tanto em Letícia como em Tabatinga.

No período entre 1973 e 1993, a população urbana de Letícia mais que triplicou passando de 5.849 para 17.187 habitantes.

Tabatinga também experimentou ganhos com a economia do narcotráfico. No período, a moeda brasileira encontrava-se desvalorizada ante as demais, fazendo com que os preços do comércio local se tornassem atrativos. De igual modo, a cidade passou por um aumento de sua população local, embora não haja dados estatísticos oficiais que atestem a população no município antes de 1991.

A pujança econômica de Letícia persiste até meados da década de 1990, quando o aumento da repressão ao narcotráfico na Colômbia, resultou na captura ou morte dos principais narcotraficantes do país e o desmantelamento dos grandes cartéis de drogas, a exemplo do Cartel de Letícia, que teve seu líder Evaristo Porras, preso e seus bens confiscados. A partir de então, Letícia passa por uma grave crise financeira, com declínio da atividade comercial até então estimulada pelo tráfico de drogas.

O aumento da repressão ao tráfico de drogas na década de 1990 e seu ápice em 1997 ocasionou a dissolução do Cartel de Letícia, o terceiro mais importante da Colômbia, e levou consigo o padrão de crescimento econômico da cidade até então. Os bens dos traficantes colombianos da cidade foram confiscados (mansões luxuosas, as empresas, centros comerciais, hotéis, etc.), muitos chefes locais foram presos ou fugiram. [...] Por volta de 2000, a situação financeira da Gobernacion del Amazonas e da Municipalidad de Letícia era grave (STEIMAN, 2002, p. 69)

No final dos anos 80 e início dos anos 90, o território colombiano passa a apresentar também grandes áreas de cultivo de coca, passando a concentrar todas as etapas da produção do entorpecente. O mesmo ocorre, em sentido inverso, com Bolívia e Peru, onde se verifica o aumento da produção de cocaína. Desse modo, o caráter transnacional do processo produtivo é substituído por um método de organização que concentra todas as etapas da produção nos limites territoriais de cada país.

In the 1990s, Colombia also became a major producer of coca leaf and coca paste. On the other hand, Peru and Bolivia experienced a decrease in coca leaf production and a trend towards cocaine production. In other words, there seems to be a tendency towards a vertically integrated mode of organisation within the limits of each country (MACHADO, 2002, p.158).

Neste novo período, identifica-se ainda o surgimento de novos mercados consumidores de cocaína, até então concentrados nos Estados Unidos, como a Europa e África. Ante este novo cenário, aumenta também a importância de rotas exportadoras que passam pelo território brasileiro, iniciadas nas regiões de fronteira dos estados do Amazonas, Acre, Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, até atingir os portos da costa brasileira e dali os mercados finais via Oceano Atlântico.

Assim, verifica-se uma mudança na utilização das vias hidrográficas da região no processo de tráfico de entorpecentes. Se antes estas eram utilizadas majoritariamente para o transporte da pasta de coca produzida no Peru e Bolívia para os laboratórios de refino colombianos, agora estas são utilizadas para o escoamento da pasta base e cloridrato de cocaína para o mercado externo.

Ademais, na última década, vem se observando uma mudança do perfil do tráfico de cocaína no Brasil. Este vem deixando de ser um país caracterizado como rota de trânsito, passando a ser um importante mercado consumidor.

O Brasil contém aproximadamente metade da população da América do Sul; é um país que é vulnerável tanto ao tráfico, devido à sua geografia (o que o torna uma área de preparação conveniente para cocaína traficada para a Europa), como ao consumo de cocaína, devido à sua grande população urbana. A última estimativa oficial de prevalência anual do consumo de cocaína no Brasil com base na população geral remonta a 2005. Uma pesquisa mais recente, entre estudantes de ensino superior nas capitais brasileiras, estimou a prevalência de uso de cocaína em pó (de todas as idades) a 3 % em 2009 (UNODC, 2014, p. 143).

Com isso, o tráfico de cocaína mantém-se ativo na região do Trapézio Amazônico, e a sua repressão representa um desafio para o Estado Brasileiro.

### *A produção de coca e sua influência econômica na região do Trapézio Amazônico*

Como já exposto anteriormente, o tráfico de entorpecentes atua como um dos dinamizadores econômicos da região. Assim, torna-se importante tentar mensurar qual o impacto econômico gerado por esta atividade.

Primeiramente deve-se observar que a produção mundial de folhas de coca restringe-se a três países sul-americanos: Colômbia, Peru e Bolívia. A UNODC em parceria com os governos destes países realiza o monitoramento da extensão dos cultivos de coca e divulga os resultados obtidos em suas publicações. A principal de-

las é o World Drug Report, um relatório anual que analisa a problemática das drogas de forma global em suas variadas vertentes (produção, tráfico e consumo), tendo por base os dados mais recentes disponíveis. Na versão 2014 do WDR, que utilizou dados atualizados até fim do ano de 2012, a área total de cultivos de coca foi estimada em 133.700 hectares, apresentando uma área 14% menor que a do ano anterior e 21% menor que a observada no ano de 2002, conforme se observa na tabela abaixo:

Tabela 1 - Cultivos Ilícitos de coca (em hectares)											
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bol.	21.600	23.600	27.700	25.400	27.500	28.900	30.500	30.900	31.000	27.200	25.300
Col.	102.000	86.000	80.000	86.000	78.000	99.000	81.000	73.000	62.000	64.000	48.000
Per.	46.700	44.200	50.300	48.200	51.400	53.700	56.100	59.900	61.200	64.400	60.400
Tot.	170,300	153,800	158,000	159,600	156,900	181,600	167,600	163,800	154,200	155,600	133,700

Fonte: Adaptado de World Drug Report 2014 por Luiz Felipe Balieiro

As reduções nas áreas de cultivo de coca são resultadas de diversos programas de erradicação implementados nos países produtores.

Na Colômbia, a estratégia de redução de oferta de drogas ilícitas, na qual a redução das áreas de cultivo se insere, é realizada por meio de diversas ações que incluem: erradicação manual, erradicação por meio de aspersão aérea de herbicidas e substituição voluntária de cultivos através de programas de desenvolvimento alternativo. Com isso, verifica-se que de 2011 para 2012, houve uma redução de 25% nos cultivos de coca no país (UNODC, 2014).

Na Bolívia, ações de erradicação e programas de desenvolvimento alternativo vêm conseguindo reduzir as áreas de cultivo de coca. No relatório Monitoreo de Cultivos de Coca 2013, produzido pela UNODC em parceria com o Governo da Bolívia, estimou-se em 23.000 hectares de cultivos de coca no país, menor área observada desde o ano de 2003.

No Peru, os esforços do governo carreados pela Comissão Nacional para Desenvolvimento e Vida sem drogas (DEVIDA) conseguiram pelo segundo ano consecutivo reduzir os cultivos de coca, que somaram 49.800ha em dezembro de 2013, ou seja, 17,5% a menos que o ano anterior (60.400ha) ou 22,7% a menos que o registrado em 2011 (64.400ha). Esta redução se deve tanto por ações de erradicação de cultivos ilícitos, bem como ações de desenvolvimento econômico que levam ao abandono dos cultivos cocaleiros. Exemplo disto é a disputa por mão de obra, ocasionada pela demanda gerada por obras públicas de governos locais e regionais ou

ainda por companhias ligadas à exploração do Gás de Camisea, na região Central do Peru (UNODC, 2014).

Tendo-se obtido uma visão geral sobre a produção cocaleira, deve-se agora procurar delimitar as áreas com influência direta sobre a região da Tríplice Fronteira Amazônica.

Primeiramente, devemos observar que embora seja a origem de mais da metade da cocaína apreendida no Brasil, o aprofundamento sobre a produção de coca na Bolívia não deve ser realizado neste estudo. Isto porque, os limites territoriais bolivianos estão distantes da zona fronteiriça ora analisada. Assim, as zonas produtoras de coca e cocaína produzidas na Bolívia e sua posterior entrada em território brasileiro, relacionam-se mais com a região Centro-Oeste de nosso país, notadamente com os estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Já a dinâmica do mercado de cocaína colombiana também se afasta da fronteira, uma vez que o principal destino da droga ali produzida são os Estados Unidos, utilizando como rota de escoamento o Equador, México e países da América Central. Ressalta-se ainda, que em 2013, não foram realizadas ações de erradicação manual ou operações de aspersão de herbicida em cultivos de coca localizados nos departamentos de Vaupés e Amazonas que são aquelas fronteiriças à região oeste do Amazonas, ora estudada. De acordo com o World Drug Report 2013, com informações fornecidas pelo governo brasileiro, no ano de 2011, apenas 7,5% da droga fornecida em território nacional possuía origem colombiana.

Com isso, é possível afirmar que a produção de coca no Peru é a que mais diretamente se relaciona com o narcotráfico na região da Tríplice Fronteira Amazônica. Em 2013, a área de coca cultivada no Departamento de Loreto foi estimada em 5.013ha, apresentando-se assim como a terceira maior região produtora de coca daquele país. Quando se observa apenas a zona do Bajo Amazonas, situada na província de Ramon Castilla, e que faz a fronteira imediata com a região do Alto Solimões, chega-se a um quantitativo 3.070ha de cultivos de coca, percentual 3,8% superior ao ano anterior. Ressalte-se ainda, que o aumento dos campos de coca no Bajo Amazonas só não foi superior devido às operações conjuntas realizadas pelas forças de segurança do Peru e a Polícia Federal do Brasil, principalmente por meio das denominadas Operações Trapézio. No período de 2011-2012, a zona do Bajo Amazonas apresentou o maior percentual de aumento de área planta de coca em todo o Peru, saindo de 1710 ha para 2959 ha, ou seja, um incremento de 73% em apenas 1 ano.

Além disto, não se deve ignorar que outras zonas cocaleiras, como a Alto Huallaga e Marañon, também contribuem para o fluxo de entorpecentes na Tríplice

Fronteira Amazônica. Isto porque as rotas fluviais oriundas destas localidades confluem para o rio Solimões no território brasileiro, formando assim vias naturais para o escoamento de entorpecentes.

A disposição geográfica dos cultivos de coca no Departamento de Loreto, com destaque para a proximidade daqueles localizados na zona do Bajo Amazonas é ilustrada pela figura a seguir apresentada:

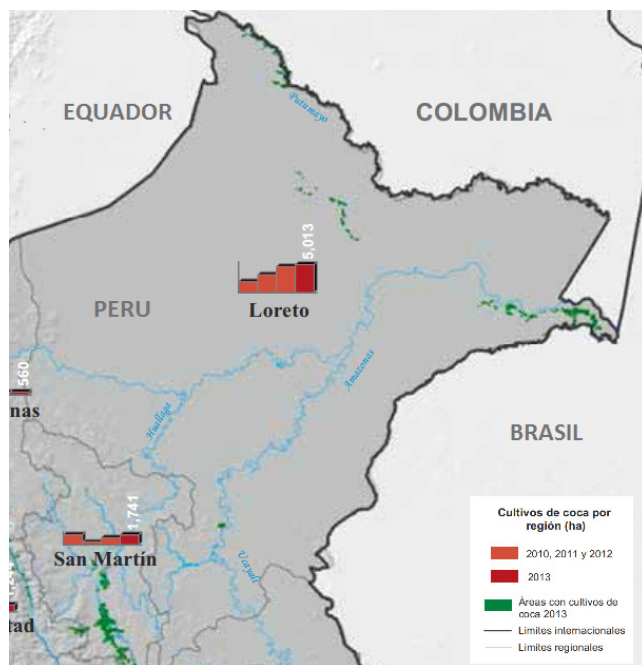


Figura 3- Extensão dos cultivos de coca no Departamento de Loreto-Peru  
 Fonte: Adaptado de Monitoreo de Cultivos de Coca-Peru 2013 por Luiz Felipe Balieiro

Uma vez delimitada a área de produção de coca que se relaciona de forma mais aproximada com o Trapézio Amazônico, busca-se agora mensurar o impacto econômico do tráfico de cocaína na região. Para tanto, algumas premissas iniciais devem ser observadas.

Como exposto anteriormente, foram identificados em 2013, 60.400 hectares de cultivos de coca. Estes cultivos seriam suficientes para a produção de 121.242 toneladas de folhas de coca, das quais 9.000 são utilizadas em costumes tradicionais, uso ancestral ou ainda pela indústria, e o restante é empregado pelo narcotráfico na obtenção de derivados da coca (cloridrato de cocaína, pasta base).



A produtividade dos cultivos de coca varia conforme a zona em que estes são localizados. No Vale dos rios Apurímac e Ene (VRAE), que apresenta os maiores níveis de produção, são obtidas em média 3.627 quilos de folha de coca por hectare plantado. Já na zona de La Convención y Lares, o rendimento médio obtido é de 1.457 kg/ha. Nem todas as zonas cocaleiras do Peru têm a sua produtividade aferida nos relatórios de monitoramento, caso das zonas situadas no Departamento de Loreto, como o Bajo Amazonas e Putumayo. Diante disto, será considerada para os fins de cálculo de insumos disponíveis para o narcotráfico, que estas zonas apresentam uma produtividade de 2.000kg/ha, que nada mais é do que a produtividade média do Peru quando seus cultivos são analisados de forma geral.

Estão sendo revisados pela UNODC os fatores de conversão utilizados para se estimar o potencial de produção de cocaína pura (cloridrato de cocaína) a partir das folhas de coca. Estes fatores levam em consideração: a extensão do cultivo, quantidade de folhas obtidas por hectare plantado, quantitativo de alcaloide encontrado nas folhas e eficiência do processo laboratorial de extração do alcaloide (UNODC, 2010). Com isso, será considerado na presente pesquisa a taxa de conversão de 375 quilos de folha de coca para a obtenção de um quilo de cloridrato de cocaína. Esta taxa foi obtida por meio estudos científicos do US Drug Enforcement Administration (DEA), e utilizada nos WDR até o ano de 2008. Além disso, considerar-se-á que a mesma quantidade de folhas de coca é necessária para produzir um quilo de pasta-base de coca, subproduto anterior ao estado de cloridrato.

O quilo da folha de coca peruana é negociado por um preço médio de 4,3 dólares. Por sua vez, o quilo de pasta-base de cocaína é negociado, em média, por U\$863,00 (oitocentos e sessenta e três dólares), enquanto que o cloridrato de cocaína é negociado por U\$1310/kg. Não se tem disponível uma estatística precisa de quanto de cocaína é comercializada na forma de pasta ou na forma de cloridrato. Deste modo, utilizaremos nesta pesquisa um preço médio de U\$1.000/kg de cocaína.

Com base nas informações apresentadas, pode-se estimar que as vendas de folhas de coca produzidas no Departamento de Loreto gera uma movimentação financeira de cerca de U\$ 43 milhões. Apenas no Departamento de Loreto, seriam produzidas anualmente 26,7 toneladas de cocaína (pasta-base ou cloridrato). Considerando-se o preço de U\$1000/Kg, obtém-se que a vendas anuais de cocaína ali produzida, movimentam U\$26,7 milhões ou 61 milhões de reais. Assim, apenas a cocaína produzida no Departamento de Loreto e cujo destino é o Brasil por meio da Tríplice Fronteira Amazônica, possui um impacto econômico equivalente ao setor agropecuário e superior à atividade industrial nos municípios de Atalaia do Norte, Benjamin Constant

e Tabatinga, que juntos movimentaram, respectivamente, 62 e 58,6 milhões de reais no ano de 2011 (SEPLAN,2013).

Desta forma, observa-se que mesmo utilizando uma estimativa conservadora pode-se afirmar que a atividade do tráfico de entorpecentes possui um elevado impacto econômico na região do Trapézio Amazônico. Evidencia-se assim, que é necessária uma ampla ação do Estado brasileiro, de forma a enfrentar a problemática do narcotráfico de forma adequada, a fim de tentar reduzir o impacto deste sobre a região ora analisada.

### *Considerações Finais*

Conforme exposto ao longo deste artigo, o narcotráfico na região do Trapézio Amazônico caracteriza-se como uma atividade com grande impacto econômico naquela região, apresentando diferentes fases ao longo das últimas décadas do século XX. Este estudo procurou apresentar o processo de evolução histórica desta atividade criminosa na região, identificar quais zonas produtoras de coca que possuem influência no território brasileiro. Assim sendo, foi possível observar que a produção de cocaína no território colombiano não possui grande relevância para o mercado brasileiro. Por outro lado, o território peruano, em especial o Departamento de Loreto, tem a atividade cocaleira diretamente ligada à produção de entorpecentes que adentram ao território brasileiro na região estudada.

A delimitação desta zona de influência, bem como a mensuração de seu impacto econômico, pode servir como instrumento balizador para os projetos voltados para o enfrentamento ao narcotráfico naquela região, a fim de que sejam traçadas políticas que tenham por base a real dimensão que esta atividade criminosa possui no Trapézio Amazônico.

*Recebido em setembro de 2014, aprovado em dezembro de 2014.*

### *Referências Bibliográficas*

ADORNO, S. *Monopólio Estatal da Violência na Sociedade Brasileira Contemporânea*. In: Miceli, S. e outros. (Org.). *O que ler na ciência social brasileira. 1970-2002*. São Paulo: Sumaré, 2002, v. IV, p. 267-307.

AMAZONAS. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. *Produto Interno Bruto dos Municípios do Estado do Amazonas 2002-2011*. Departamento de Estudos, Pesquisas e Informações – DEPI, 2013.

BORBA, V. *Fronteiras e faixa de fronteira: Expansionismo, limites e defesa*. Rio Grande: Historiae.V.4, n. 2, p. 59-78, 2013. Disponível em <[www.secer.furg.br/hist/issue/view/426](http://www.secer.furg.br/hist/issue/view/426)> Acesso em 05 de maio 2014.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado 1988.

CHAUMEIL, J.P. *Visão da fronteira: o caso do Trapézio amazônico*. In: ARAÚJO, R. e LÉNA, P. (Org.) *Desenvolvimento Sustentável e Sociedades na Amazônia*. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi - Mpeg, p.355-377, 2010

FONSECA, Ozorio; BARBOSA, Walmir; MELO, Sandro. *Manual de Normas para elaboração de Monografias, Dissertações e Teses*. Manaus: 2ª edição, 2013.

MACHADO, L. O. *Drug Trafficking and Money Laundering in the Amazon Region. Geoeconomic and Geopolitical Effects*. Em: Ch.Geffray; G.Fabre; Michel Schiray. (Org.). *Globalisation, Drugs and Criminalisation*. CD-ROM ed. Unesco, 2002, p. 151-171.

NOGUEIRA, R. J. B. *Território de Fronteira: Brasil/ Colômbia*. In: VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, 2004, Coimbra - Portugal: Anais do VIII CES, 2004.

PECEQUILO, Cristina S. *Introdução as Relações Internacionais*. São Paulo: Vozes, 2010.

STEIMAN, R. *A geografia das cidades de fronteira: um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Leticia (Colômbia)*. Dissertação de Mestrado UFRJ. Rio de Janeiro, 2002.117 p.

UNODC. *Colombia: Monitoreo de cultivos de coca 2013*.Colombia, 2014. Disponível em <"<http://www.unodc.org/unodc/en/crop-monitoring/index.html>"ht > Acesso em 30 de junho 2014.

UNODC. *Peru: Monitoreo de cultivos de coca 2013*. Lima: Cobol Srl, 2014. Disponível em <"<http://www.unodc.org/unodc/en/crop-monitoring/index.html>"ht > Acesso em 30 de junho 2014.

UNODC. *World Drug Report 2014*. New York: United Nations Publications, 2014. Disponível em “<http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/index.htm?ref=menu>”> Acesso em 14 abril de 2014.

UNODC. *World Drug Report 2013*. New York: United Nations Publications, 2013. Disponível em: “<http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/index.htm?ref=menu>”> Acesso em 14 abril de 2014.

ARTIGO

O MUNDO DA HINTERLÂNDIA E OS AVANÇOS DA  
FRONTEIRA NO ESPAÇO TOCANTINENSE

**Resumo**

As categorias do imaginário responsáveis em munir o ideário nacional da ideia de ser da hinterlândia, atendo-se aqui a formação do estado do Tocantins, apresentavam a região como selvagem, exótica e distante. A hinterlândia, o sertão, não é um lugar, mas uma condição atribuída a variados lugares; um símbolo imposto, uma realidade simbólica. O sertão não pode ser mensurável, já que a fronteira é movimento e seu avanço em prol do desenvolvimento, da valorização do espaço dentro do capital. O uso da terra, forma básica com a qual os homens se territorializam, desenvolvem atividades econômicas, implantam estruturas e sistemas de fixação acabam por tender a uma homogeneidade, e sob estes aspectos o Tocantins consolida-se como um sertão misturado, em que suas diversas temporalidades, criadas pelos diversos atores e suas complexidades históricas, velocidades, conflitos e intencionalidades formam um território integrado ao sistema do capital, mesmo que localizado na margem.

**Palavras-Chave:**

Fronteira; hinterlândia; Tocantins; modernização do espaço.

**Abstract**

*The categories of the imaginary charge the national ideology the idea of being about the hinterland, referring here as the formation of the state of Tocantins, which is presented as a wild, exotic and distant region. The hinterland, "o sertão", is not a place but a condition attributed to places; a symbol, a symbolic reality. "O sertão" cannot be measured, therefore the border is movement and advancement for development, the valuation of the space within the capital. The use of land, basic shape with which men use, organize and change the territory, develop economic activities, deploying structures and fastening systems eventually tend to homogeneity, and under these aspects the state of Tocantins consolidates as a space with multi characteristics, created by the various actors and their historical complexities, different time-space relations, conflict and intentions to form an integrated system of Capital, even if located on the shore territory.*

**Keywords:**

*Frontier; hinterland; Tocantins; space modernization.*

\* Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP; Mestra e graduada (bacharelado e licenciatura) em Geografia pela UNICAMP. Professora visitante da Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP/MG

## Introdução

A hinterlândia<sup>1</sup> pode ser colocada primeiramente como sertão: um espaço para a expansão, incorporação aos fluxos econômicos ou a uma esfera de poder que ainda lhe escapa, em que “conhecer e divulgar um dado espaço desconhecido iniciaria o processo de sua transformação, seu fim enquanto sertão” (MORAES, 2003, p.14). Este movimento do (des)conhecido foge a própria expansão da fronteira, já que os movimentos de incorporação são planejados, seguindo dialogicamente os movimentos da franja pioneira, do movimento de incorporação e consolidação do mercado de terras como descrito por Monbeig (1984).

A “Marcha para Oeste” foi um marco para a expansão da fronteira agrícola, mesmo que tais áreas já fossem conhecidas por brasileiros e estrangeiros<sup>2</sup>, divergindo-se dos movimentos de expansão ocorridos no último quartel do século XIX que ainda ocorreriam a partir de um caráter espontâneo e de um tipo localizado de produção. A borracha, na Amazônia, consolidou o último capítulo da formação territorial do Brasil (SILVA, 2007). A “Marcha para Oeste” apresenta a perspectiva de organizar o espaço dentro da economia capitalista moderna, em que o desejo de especular as terras se sobrepõe ao sentido de colonizar, ocupar.

---

<sup>1</sup> O conceito de hinterlândia aqui é entendido brevemente como terra pouco ocupada, de desenvolvimento reduzido, uma “área subordinada economicamente a um centro urbano.” (Correa, 1998, p.86). O mesmo autor ainda afirma que no panorama da divisão territorial do trabalho, a articulação entre territórios especializados é fundamental ao sistema capitalista (Correa, 1994). O conceito de hinterlândia aqui definido distancia-se das vertentes expostas na revista *Geographical Review*, vol. 31, No. 2 (Apr., 1941), p. 308-311, ligada à uma hinterlândia definida por características naturais litorâneas, ou portuárias econômicas. O termo hinterlândia utilizado no trabalho aproximar-se-ia mais ao termo anglo-saxão *umland*. Concorda-se com Eugene van Cleef apenas o trecho aqui exposto: “Infelizmente, nem “umland” ou “hinterland” podem ser definidos com exatidão. Estes termos se aplicam a atividades humanas e desta feita condicionados por diversas circunstâncias. Talvez “umland” seja menos preciso que “hinterland”. Muitos elementos não geográficos afetam os limites destas regiões em questão. Elementos como taxas logísticas, influências políticas, o “acaso” de convenientes ou inconvenientes do transporte, rivalidades nacionalistas [ou empresariais], contrastes linguísticos, antagonismos sociais, restrições comerciais, e outros diversos fatores” (p.311) (Tradução minha).

<sup>2</sup> A partir de um olhar histórico eurocêntrico tem-se como marco a descoberta do Rio Tocantins pelos franceses instalados nas terras do Maranhão no início do século XVII. O desbravamento do antigo Goiás, hoje Tocantins, também foi impulsionado pelos missionários chefiados pelo Frei Cristóvão de Lisboa, que percorrendo a área do rio Tocantins fundaram a missão religiosa em 1625. Para maior conhecimento das expedições ao longo da hinterlândia no fim do século XIX e início do século XX, em especial aquelas que entrecortaram o Tocantins, ver: BRAZIL, 1876; COUDREAU, 1897, 1899; MOURA, 1910; DOLE, 1973; RODRIGUES, 1978; AUTOS DA DEVASSA, 1986 e FERNANDES NETO, 2012.

A hinterlândia, desta forma, é a região em que as frentes de expansão dariam lugar a frentes pioneiras, movimento de integração do território nacional. José de Souza Martins (1997) corrobora tal questão, em que:

O deslocamento progressivo das frentes de expansão tem sido, na verdade, um dos modos pelos quais se dá o processo de reprodução ampliada do capital, o da sua expansão territorial. Um outro momento desse modo de expansão tem sido o que se dá através do deslocamento das chamadas frentes pioneiras. Ambas, na verdade, são faces e momentos distintos da mesma expansão (MARTINS, 1997, p.27).

Distinguindo os dois conceitos, poder-se-ia dizer que a frente de expansão seria originalmente a expansão da civilização – tendo como desdobramentos o avanço da sociedade nacional, do modo capitalista de produção, não necessariamente guardando uma correlação entre si. Já a frente pioneira teria o econômico como seu movimento, a “reprodução extensiva e territorial essencialmente mediante a conversão da terra em mercadoria e, portanto, em renda capitalizada, como indicava e indica a proliferação de companhias de terras e negócios imobiliários nas áreas de fronteira em que a expansão assume essa forma” (MARTINS, 1997, p.156).

Na obra de Pierre Monbeig (1984), apesar de não haver distinção entre os diversos termos referentes à fronteira, poder-se-ia classificar tais termos em três categorias: espacial, trabalho e atividade, na tentativa de compreender as nuances das questões que envolvem a fronteira, já que a diversidade de expressões acerca da fronteira enfatiza sua multiplicidade de sentidos, que vão além do olhar meramente geográfico<sup>3</sup>. Os termos foram aqui organizados por ordem de apresentação no texto de Monbeig e por relevância:

*Espacial:* regiões pioneiras, novas regiões pioneiras, franja, mancha pioneira (ou mancha dos pioneiros), zona nova, manchas de povoamento pioneiro, frente pioneira, área pioneira, planaltos pioneiros, cidades pioneiras, mundo pioneiro, marcha pioneira, marcha pioneira moderna, *front*, terra nova, zona de sertão, sertão, municípios pioneiros, fronteiras naturais;

*Atividade:* movimento pioneiro, agricultura pioneira, economia pioneira, frente de povoamento, cultura (referente ou cultivo) pioneira, pecuária pioneira, nomadismo pioneiro, povoamento pioneiro, deslocamento pioneiro, produção pioneira, cultura de subsistência pioneira, cereais pioneiros, movimento de expansão;

---

<sup>3</sup> Sobre os diversos estudos sobre fronteira que perpassam a Geografia acessar VIEIRA, Alberto, Bibliografias-Fronteira, Funchal, CEHA, 2013.

*Trabalho:* pioneiro, fazendeiro pioneiro, agricultores pioneiros, massa de pioneiros, senhor do mundo pioneiro, pioneiro moderno;

*Outros:* sociedade pioneira, avanço pioneiro, universo pioneiro, rodovia pioneira, grupos pioneiros.

Monbeig define a “franja pioneira” como uma expressão vaga, onde a fronteira seria uma região instável e incerta, que progride irregularmente e em direções difusas (MONBEIG, 1984, p.165). Leo Waibel é outro autor importante para auxiliar na distinção dos movimentos de expansão, em que o pioneiro não significa somente aquele que vive numa fronteira espacial; ele expande a ocupação do espaço, mas também cria novos padrões e técnicas de vida (SILVA, 2007). Waibel permite diferenciar os conceitos de fronteira e de zona pioneira, considerando que a expansão da fronteira que havia adentrado o país pela pecuária não consolidou um povoamento e nem melhorou o padrão de vida. Deste modo, o pioneiro cria um tipo de paisagem que não é a terra civilizada e nem é mais o sertão, definindo assim a zona pioneira. O cultivo da terra é o que constitui o fundamento econômico da zona pioneira, distanciando-se do padrão da “Marcha para Oeste” norte-americana e colocando o camponês segundo conceituações europeias como o elemento que caracteriza a zona pioneira. Outro aspecto que Waibel aborda justificando sua escolha pelo termo “zona pioneira” é a sua localização em áreas de povoamento mais antigos e próximos às vias de circulação modernas, estradas e ferrovias. Isso demonstra que a economia pioneira era relevante para aos mercados de escalas maiores – a “zona pioneira” representava uma situação de momento, podendo ser uma via eficaz de colonização (SILVA, 2007, p.80). Já as “frentes” (pioneiras, de expansão, de povoamento) podem ser diferenciadas pelo caráter espontâneo ou privado, com mínima intervenção estatal (MACHADO, 1992).

Não cabe nos trabalhos de Waibel<sup>4</sup> a definição sobre fronteira agrícola que transforma o espaço a partir dos elementos de expansão da civilização tecno-mercantil. Lígia Osório Machado (1992, p.35-37) define que as “fronteiras agrícolas” têm padrão espacial estreitamente vinculado à expansão das vias de circulação; atrelados a movimentos espontâneos de imigração e de iniciativa de projetos de colonização oficial ou privado, podendo estar especializadas em um único produto, como o arroz, a soja e o trigo, na policultura, com grau de tecnificação e investimento variado.

A partir do conceito de fronteira agrícola, entende-se que sua expansão no território brasileiro estava vinculada ao aumento de produção com baixo coeficiente de

---

<sup>4</sup> Um fato interessante é que para Waibel (1979, p.309) as regiões Norte e Centro-Oeste não seriam favoráveis à agricultura intensiva devido às condições naturais, afirmando que a ocupação da hinterlândia era de caráter mais geopolítico que econômico.

capitalização, sem criar obstáculos para a acumulação urbano-industrial, expropriando os pequenos produtores e trabalhadores rurais que também avançavam com a fronteira, criando um movimento contraditório do espaço, em que a não ocupação efetiva e intensiva da terra também serve ao capital. Neste sentido, considera-se até a década de 1920 o Estado de Goiás como frente pioneira. O estado permaneceu semi-isolado do restante do país, mantendo vínculos econômicos que se refere ao comércio de gado, em principal para o centro-sul e uma produção agrícola de subsistência. Em 1913 a região foi cortada pela estrada de ferro que alcançou o município de Ipameri-GO e assim passou a receber um fluxo migratório mais intenso. “Esta ocupação desenvolveu-se de duas formas, constituindo-se em ‘frentes pioneiras’ as áreas próximas à estrada de ferro e em alargamento das ‘frentes de expansão’ as áreas mais distantes constituídas por terras devolutas” (CARNEIRO, 1988, p.71). Contudo, esta franja pioneira não alcançava a parte norte do estado goiano, área compreendida pelo atual estado do Tocantins.

Na década de 1940, foi criada a Fundação Brasil Central – FBC, que instrumentalizou a “Marcha para o Oeste”, posteriormente extinta e anexada à Superintendência do Desenvolvimento do Centro Oeste - SUDECO em 1967, um ano depois da criação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM (BRASIL, 2001). Os objetivos destas instituições, e da Marcha para o Oeste, eram atrair capital nacional e estrangeiro e preparar uma estrutura logística para o desenvolvimento desse capital, que não menosprezava a vocação agropecuária, num primeiro momento mais intenso nas margens do rio Araguaia. O Tocantins era caracterizado por “um grande ‘bolsão de miséria’ deslocado e distante do processo de modernização agrícola que dinamizou grande parte do território goiano” (AJARA et al.,1991, p.5).

A crescente vinculação da nação ao território passa paulatinamente a mediar a definição de Estado soberano. Atrelado de forma definitiva à tarefa de delimitação espacial de uma área homogênea, o estado deve estar sob sua jurisdição direta, apontando para as intrincadas interações que se observam entre o espaço construído herdado. Tal espaço é uma rugosidade fruto do desenrolar histórico de ações colonizadoras, que cria construções identitárias de base espacial nascidas em meio ao surgimento e afirmação do nacionalismo (NOGUEIRA, 2012).

As categorias do imaginário responsáveis em munir o ideário nacional da ideia de ser do Tocantins apresentavam a região como selvagem, exótica e distante; povoada por índios, sertanejos e garimpeiros. Um sertão ainda atrasado, não integrado à civilidade brasileira. A ideia de um deserto de homens menospreza o papel desem-



penhado pelas comunidades indígenas, de sertanistas e estrangeiros que também adentraram o sertão tocantinense. A história do sertão remonta à entrada do sistema mercantil exportador associado à expropriação das comunidades tradicionais.

A primeira metade do século XX desembocou na abertura de estradas, pistas de aviões, fazendas de gado e cidades. Para Monbeig (1984), “quando esta [ferrovia] prolonga os trilhos, embrenha-se o homem mais para dentro do sertão” (p.121). Neste sentido, pode-se afirmar que o sertão não é um lugar, mas uma condição atribuída a variados lugares; um símbolo imposto, uma realidade simbólica (MORAES, 2003). O sertão não pode ser mensurável, já que a fronteira é movimento e seu avanço em prol do desenvolvimento, da valoração do espaço dentro do capital, do “fim do atraso” é a ação de chegar até o sertão e reconfigurá-lo, não necessariamente colocando-o como centralidade, mas certamente transformando-o como homogeneidade no espaço, produzindo-o a partir do mesmo modo de produção<sup>5</sup>, de circulação, de trabalho e de signos. A civilidade pressupunha a incorporação da disciplina do trabalho, hábitos de higiene, de moradia e de costumes considerados tradicionais. A relação entre o sertão e o processo de colonização é estreita. Iluminar o sertão seria imputar o sistema de valor daquilo que nega o sertão, concebido no discurso hegemônico também como um território não urbanizado.

A relação com a natureza e as culturas rurais que vinham se desenvolvendo autarquicamente entra no projeto dominador que as cidades modernizadas levam a cabo, buscando integrar o território nacional sob a norma urbana (RAMA, 1985). A modernidade está associada à racionalização que impõe a destruição das relações sócio-espaciais, costumes e crenças. Portanto, a expansão da fronteira até os rincões do Brasil leva ao outro (representado pelos índios, quilombolas, ribeirinhas e sertanejos) os objetos<sup>6</sup> do urbano, criando uma rede produzida pela inteligência racionalizante que, através da mecanicidade das leis institui a ordem<sup>7</sup> urbana. “*Tais elementos ordenam o mundo físico, normalizam a vida da comunidade e se opõem à fragmentação e ao particularismo de qualquer invenção sensível*” (RAMA, 1985, p.51).

Sobre o viés da unicidade da técnica como processo de hegemonização, Milton Santos apresenta que os objetos mundializados, que participam de um mesmo siste-

---

<sup>5</sup> Entende-se que o modo de produção projeta relações temporais e sociais no espaço (LEFEBVRE, 2006).

<sup>6</sup> O objeto nele mesmo e no seu próprio ser nos levam a ideia de coisa. Mas quando se vê o objeto enquanto representação de outro, a ideia que se tem dele é a de signo. Assim, o signo encerra duas ideias, uma de coisa que representa e outra de coisa representada, e sua natureza consiste em provocar a segunda ideia através da primeira (RAMA, 1985).

<sup>7</sup> “... a ordem dos signos imprimiu sua potencialidade sobre o real, fixando marcas, se não perenes, pelo menos tão vigorosas para que ainda subsistiam hoje e as encontremos em nossas cidades; mais radicalmente, na eminência de ver esgotada sua mensagem demonstrou assombrosa capacidade para rearticular uma nova, sem por isso abandonar sua primazia hierárquica” (RAMA, 1985, p.33).

ma técnico travam um conflito permanente entre o tempo dos atores hegemônicos e dos atores não-hegemônicos (SANTOS, 1994). Entretanto, o Estado planifica o tempo, reduzindo as diferenças, as repetições, as circularidades e particularidades, se impondo como vetor do local e regional ao global.

O uso da terra, forma básica com a qual os homens se territorializam, desenvolvem atividades econômicas, implantam estruturas e sistemas de fixação acabam por tender a homogeneidade, e sob estes aspectos o Tocantins, antigo “nortão goiano”, consolida-se como um sertão misturado, em que suas diversas temporalidades, criadas pelos diversos atores e suas complexidades, velocidades, conflitos e intencionalidades formam um território integrado ao sistema do capital.

### *Tocantins: um espaço multifacetado pertencente ao capital*

A expansão da fronteira está associada diretamente ao aumento da participação governamental no processo de ocupação no interior do país. Este movimento refletiu na legalização e implantação de projetos de colonização, priorizando um fluxo determinado de migração e dando uma crescente complexidade à ocupação do espaço, com reprodução de relações diversas de trabalho.

Assim como observamos que há um processo de consolidação entre as reformas de um poder de fato urbano no Brasil, a constituição do território tocantinense, mesmo com os movimentos separatistas do início do século XIX<sup>8</sup> e que ganharam força na década de 1950 (tendo como marco o ano de 1956, em que foi lançado o Movimento Pró-Criação do Estado do Tocantins, em Porto Nacional), não havia se consolidado. Era necessário que não só a normatização sobre tal espaço fosse mais flexível do que aquela já iniciada pelos planos de desenvolvimento da Amazônia ou para integração nacional, mas que os poderes das elites locais e os grupos que lideravam o movimento pela emancipação do Tocantins fossem rearranjados. A ocupação territorial do Norte Goiano e a criação do Tocantins foram impulsionados pela Política do Governo Vargas, a “Marcha para Oeste” e a construção da Belém-Brasília, na tentativa de interiorizar o desenvolvimento capitalista no Brasil. (LIRA, 2011).

A dinamização de fluxos comerciais foi subsidiária da ocupação de terras, o que possivelmente vem revelar que a finalidade geopolítica, expressão da valorização política do espaço, parece prevalecer ante o aspecto econômico estrito senso da or-

---

<sup>8</sup> O primeiro movimento separatista do Tocantins ocorreu em 1821, ainda quando a região era denominada de São João de Duas Barracas, impulsionado pelos altos impostos e pouco investimento na região, que transportava mercadorias do Vale Araguaia para o Pará. (BRASIL, 2001; LIRA, 2011).

ganização territorial que inclui a região no circuito de trocas desiguais. Neste sentido, a “estrutura oligárquica vem acompanhada da política de controle monopólico de bens de produção, num contexto de altas taxas de analfabetismo, isolamento político-econômico, e burocratização dos recursos, que necessariamente perpassam o poder oligárquico” (EMMI, 1999, p.55). Era imprescindível quebrar o poder oligárquico e permitir que a estrutura federativa estatal permeasse todo o território, de modo que o capital estrangeiro atingisse a célula de acumulação primitiva na hinterlândia.

A organização do espaço centralizado e concentrado serve ao mesmo tempo ao poder político e à produção material, otimizando seus ganhos. Essa centralidade obedece ao modo de produção já preexistente, penetrando e subvertendo as estruturas criadas no espaço para privilegiar um grupo hegemônico que agora se apoia nas vias institucionais. É importante deixar claro que o que houve não foi um rompimento político e sim uma adequação dos interesses do Estado nacional e da oligarquia local para que pudessem caminhar juntos. No Tocantins, ainda aparecem referências a esse poder local caracterizado por um controle paternalista, acompanhado de traços de violência - cujas formas têm variado ao longo da história e se manifestado por mecanismos que envolvem os níveis político, econômico e social.

O aumento intervencionista estatal foi possível com a reinvenção da Amazônia Legal, implantando um centralismo administrativo na região a partir da Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia em 1953 e da SUDAM em 1965. Os planos para a “Amazônia Tocantinense” na década de 1970 e 80 por meio da SUDAM, POLOAMAZÔNIA (Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia), SPEVEA (Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia) PROTERRA (Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste), PRODIAT (Projeto de Desenvolvimento Integrado da Bacia do Araguaia-Tocantins), PRODECER, GETAT9 (Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins) tiveram uma função mais ‘policidora’ do que integradora do território (LIRA, 2011).

Retoma-se o objetivo da expansão da fronteira agrícola: novos polos espaciais de investimento e a integração dos mercados nacionais. Uma frente de expansão maranhense se propagava no sentido norte do Tocantins, em progressivo movimento em direção ao Pará, gerando uma crescente ocupação do norte deste território recoberto à época pela mata de babaçu, dando espaço à rizicultura enquanto outra

---

<sup>9</sup> Apesar de interligados pelos objetivos explicitados do avanço da fronteira na Amazônia, vale ressaltar que planejamento de desenvolvimento e integração, visando a “recuperação” da economia da Bacia Amazônica teve também como objetivo mapear as riquezas amazônicas, especialmente minerais, tal como pode ser analisado no Projeto Carajás.

corrente de ocupação rumava em direção ao sudeste tocantinense motivada pelos garimpeiros maranhenses e piauienses (AJARA et. al, 1991).

A construção Belém-Brasília na década de 1960 repercutiu de imediato na intensificação do fluxo de migrantes nas margens da rodovia que já vinham se deslocando desde a década anterior, num movimento expansionista das frentes extrativista, pastoril e agrícola, e ocupando de modo rarefeito a área do Tocantins-Araguaia. A população aumentou de 328.486 em 1960 para 537.563 em 1970. Além disso, o crescimento do número de cidades e dos aparatos de infra-estrutura e consumo também levaram ao crescimento da população, que ia se modificando para uma população majoritariamente urbana. Desde então, o Tocantins vem mantendo semelhantes taxas de crescimento, chegando a uma população total de 1.478.164 em 2012 (IBGE, 2012). Mais do que o incremento populacional, a rodovia alterou, em grande parte, o sentido de ‘espontâneo’ das frentes de expansão e a direção de ocupação do Tocantins, que agora se aproximava da margem direita do rio. A migração não mais ocorria como um extravasamento de atividades extensivas. Ao contrário, projetava a privatização da terra e a mercantilização da economia regional direcionadas pelo avanço da fronteira agrícola. Assim, a partir da década de 1970 a empresa agrícola se cristaliza, já que o “governo considera impraticável a colonização fundamentada em pequenos e médios proprietários frente à escala de investimentos e da organização empresarial considerados para a rápida ocupação de uma área extensa como Amazônia” (MARTINS, 1997, p.187-188). Estas empresas atraídas por incentivos fiscais se estabelecem neste primeiro momento em especial na parte oeste, ao longo do vale do Araguaia. Os empresários e pecuaristas desejavam ligar Santa Terezinha, no Mato Grosso através da rodovia GO-262, à Belém-Brasília, na altura de Rosalândia do Norte e em Goiás. Mais ao sul, a ilha do Bananal seria cortada por outra rodovia em terras do Município de Formoso do Araguaia, em Mato Grosso, à transversal à Belém-Brasília ao sul de Gurupi (BRASIL, 2001).

A separação do estado do Tocantins torna-se fundamental para a implementação do latifúndio e da empresa agrícola. Embora não seja objeto de análise, a separação política-administrativa revelou que mais do que a expressão espontânea de um anseio separatista de sua população empobrecida de origem nordestina baseada por unidades de produção e padrões de interação de pequena escala que habita o novo estado, a emancipação serviu à legitimação das elites regionais constituídas em grande parte por goianos e mineiros ligados a interesses agropecuaristas (AJARA et. al., 1991, FIRMINO et al, 2009).

A criação da CONORTE – Comissão de Estudo dos Problemas do Norte Goiano, uma sociedade civil sem fins lucrativos criada em 1981 por um grupo elitista de burocratas e empresários nortenses que tinham suas atividades nas capitais Goiânia e Brasília foi fundamental para a emancipação do estado. O nascimento do estado de Tocantins garantiria à elite local do norte goiano espaço no cenário nacional frente ao estado de Goiás, especialmente àquela do sul do estado representada por Goiânia, que dominava a estrutura de poder e deixava o “nortão goiano” “esquecido”. A CONORTE, marco histórico do ideário separatista, tinha como objetivo técnico diagnosticar o potencial político e econômico da região. O argumento central era de que a economia tocantinense “não se encontrava isolada da economia nacional, mas a ela estava estreitamente vinculada, sobretudo enquanto fornecedora de fatores de produção (mão-de-obra e capital)” (OLIVEIRA, 1998, p. 16). Além disso, na “Carta ao Tocantins” a CONORTE aponta:

O Norte Goiano está consciente de que nenhum desenvolvimento é alcançado se a sua busca não se afirmar na trilogia infra-estrutural: ENERGIA E ESTRADAS, convergindo-se como ponto de apoio à EXPANSÃO AGROPASTORIAL.[...] Agilizar a regularização fundiária constitui assim, ação imediata, que o Norte Goiano reclama dos órgãos governamentais. E sugere, como medida mais urgente, que se acelerem os processos discriminatórios, sem perder de vista também as composições, como instrumentos indispensáveis à incorporação de novas áreas agricultáveis ao sistema produtivo (CONORTE, 1982).

Forjada as raízes históricas e as motivações separatistas a partir de tradições inventadas, nacionalismo e representação coletiva, era necessário “dividir para somar”, garantindo o poder da bancada política do sul goiano e abrindo o território do norte para explorar seu potencial econômico.

A elite que pertence hoje ao Tocantins venceu o embate da emancipação, e desde então vem viabilizando o estado política e economicamente, oferecendo condições políticas e de infraestrutura para a instalação do capital. Para tanto, organiza uma legislação favorável às grandes empresas, especialmente no setor agropecuário moderno. Assim como descrito por Becker (1982), o espaço tocantinense se reorganiza a partir de uma lógica de colonização agrícola, porém ocupada por grandes empresas; uma área de interesse nacional, mas ocupada por multinacionais; área de expansão de pastos, mas de intenso processo de urbanização.

## Considerações Finais

A fronteira agrícola, a partir dos elementos discutidos anteriormente, reflete a (re)produção de um espaço geográfico através de incorporação de terras sob a lógica dos sujeitos hegemônicos do processo de reprodução do capital frente aos espaços marginalizados.

Deste modo, a partir da expansão da frente pioneira em um espaço que se apresenta “receptivo” aos novos fenômenos da urbanização, o Tocantins é visto como um espaço com pouca rugosidade (SANTOS, 2006), poucos investimentos e infra-estruturas que pudessem dificultar a implementação de uma economia moderna. O novo urbano, tendo como “carro-chefe” a agricultura e suas inovações técnicas, se expande rapidamente pelo território a partir das condições criadas no meio *técnico-científico-informacional*<sup>10</sup>. É a agricultura moderna que desencadeia uma nova etapa de urbanização na hinterlândia<sup>11</sup>, modificando as relações espaciais, ampliando as possibilidades de comunicação e circulação no mundo através de fluxos e fixos que aceleram o tempo, ampliando as escalas de relações e configurando espaços-tempos diferenciados (SANTOS, 1993).

Nestas condições, as diversas frações do espaço estão ao alcance dos diversos capitais segundo hierarquizações e lógicas diversas na busca da eficácia do lucro com o auxílio das tecnologias e do trabalho. Quanto maior a diferença entre os tempos de produção e de trabalho, menor é a taxa de lucro da atividade, acentuando a necessi-

---

<sup>10</sup> “Meio técnico-científico-informacional é o meio geográfico do período atual, onde os objetos mais proeminentes são elaborados a partir dos mandamentos da ciência e se servem de uma técnica informacional da qual lhes vem o altocoeficiente de intencionalidade com que servem às diversas modalidades e às diversas etapas da produção” (SANTOS, 2006, p.157).

<sup>11</sup> Não se pode perder de vista que de forma geral que “o desenvolvimento da agricultura e da indústria “periférica” não apenas modificou a dimensão dos fluxos de comércio, mas transformou as estruturas produtivas das diversas regiões, resultando em maior diferenciação do espaço nacional, inclusive com aumento da heterogeneidade interna às regiões e reforço de certas “especializações”. Este fenômeno foi intensificado na última década e meia, em razão dos distintos impactos da crise e do surgimento de pequenas “ilhas” de prosperidade, dentro de um contexto de estagnação. Esta crescente “especialização” foi a contrapartida do processo de integração comandado a partir de São Paulo, uma vez que estavam bloqueadas as possibilidades de industrializações autônomas, capazes de resultar estruturas produtivas à imagem e semelhança da indústria paulista” (PACHECO, 1996, p.130). Santos, em sua obra “Economia Espacial” (1979) sob um prisma um pouco diferente também aponta: “na escala nacional a estrutura centro-periferia também aparece, desde as primeiras etapas do processo de industrialização, como uma verdadeira relação “colonial”: a periferia contribui mais para o crescimento do polo do que dele recebe de volta. A tendência secular dos termos de trocas inter-regionais sempre lhe é desfavorável, e ela permanece como produtora de bens primários, sobretudo agrícolas. Esta periferia só é capaz de acolher indústrias de transformação de matérias primas, e sua importância relativa na atividade industrial do país tende a baixar à medida que este se desenvolve” (p.77).

dade da simultaneidade entre a ordem (global) e a ação em espaços distantes (local).

Sobre a análise da evolução da agricultura na sociedade capitalista, Kautsky (1986) aponta dois pilares: “a propriedade privada com referência à terra e o caráter mercantil dos produtos agrícolas” (p.57). Do ponto de vista geográfico, a fronteira expressa a expansão agrícola em área, a concentração fundiária, a transformação das relações de produção, o êxodo rural, a modernização da base técnico-produtiva, a implantação da rede de fixos (armazéns, indústrias, latifúndios, centros de pesquisa, bancos, cidades, empresas, distribuidoras, portos, etc) e de fluxos de informação, capitais, mercadorias e mão-de-obra, a integração espacial em diversas escalas geográficas, a extensão da fronteira urbano-industrial de um país, os conflitos fundiários (SILVA, 2006). A teoria da expansão da fronteira é um desdobramento da expansão territorial do capital (MARTINS, 1996).

Em suas diversas acepções, a fronteira sempre pressupõe movimento, um embate de forças entre diferentes formas de reprodução da vida. A fronteira agrícola, a partir dos elementos discutidos anteriormente, reflete a reprodução de um espaço geográfico através de incorporação de terras sob a lógica dos sujeitos hegemônicos do processo de reprodução do capital frente aos espaços da hinterlândia.

As mudanças da relação com a terra transformam o sertão, modificam as “terras devolutas” do Estado em grandes propriedades privadas. Com a expansão de um sistema viário e projetos de desenvolvimento o Estado auxilia a entrada do capital nacional e estrangeiro no tanto na Amazônia quanto no território tocantinense. Vale lembrar que a própria construção do Tocantins está calcada em acordos políticos das elites locais para a manutenção do latifúndio, para a permanência dos privilégios de classe e do avanço capitalista no campo.

*Recebido em outubro de 2014, aprovado em dezembro de 2014.*

### *Referências Bibliográficas*

AJARA, C, FIGUEREDO, A. H., BEZERRA, V. M. C., BARBOSA, J. G. *O estado do Tocantins: reinterpretação de um espaço de fronteira*. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, 53 (4): 5 - 48, out./dez. 1991. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Relatório Final do Parque Nacional do Araguaia*. Brasília, 2001. CAVALCANTE, M. do E. S. R. *O discurso autonomista do Tocantins*. EDUSP, Goiânia, 2003.

BECKER, B. *Geopolítica da Amazônia: a nova fronteira de recursos*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

CONORTE, *Comissão de Estudo dos Problemas do Norte Goiano*. 26º lançamento do Manifesto do Movimento Emancipacionista de Porto Nacional. Brasília, DF, 13 de maio de 1982.

EMMI, M. F. *A oligarquia do Tocantins e o domínio dos castanbais*. 2. ed. rev. Belém: UFPA/ Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, 1999.

IBGE. *Censo Demográfico 1940-2010*. Disponível em <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=0&vcodigo=CD90&t=populacao-presente-residente>. Acessado dia 04/10/2013.

LEFEBVRE, H. *A produção do espaço*. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*. 4<sup>e</sup> éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão : início – fev.2006.

LIRA, E. R. *A gênese de Palmas - Tocantins: a geopolítica de (re)ocupação territorial na Amazônia legal*. Goiânia, GO: Kelps, 2011.

MACHADO, L, O. *A fronteira agrícola na Amazônia brasileira*. Revista Brasileira de Geografia, vol. 54, n.2, 1992.

MARTINS, J. S. *Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano*. São Paulo. Editora Hucitec, 1997.

MONBEIG. *Pioneiros e Fazendeiros de São Paulo*. São Paulo: Editora Hucitec, 1984.

MORAES, A. C. R. *O Sertão: um outro geográfico*. Revista Terra Brasilis, Rio de Janeiro, v. 4/5, p. 11-23, 2003.

MORAES, Antonio C. R. *Território e História no Brasil*. São Paulo, Hucitec. 2002.

NOGUEIRA, C. E. *A conquista do Brasil Central: fronteiras e frentes pioneiras no século XIX*. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de noviembre de 2012, vol. XVI, nº 418 (9). Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-418/sn-418-9.htm>>. Acessado em 12/07/2013.

PACHECO, C. A. *Desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional*. Economia e Sociedade, Campinas, (6), p. 113-140, 1996.

OLIVEIRA, R. *O movimento separatista do Tocantins e a CONORTE (1981-1988)*. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, São Paulo, 1998.

RAMA, A. *A Cidade das Letras*. São Paulo. Ed. Braziliense, 1985.

SANTOS, M. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. 4a. ed. 2. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.



SANTOS, M. *Economia Espacial*. Hucitec, 1979.

SILVA, L, O. *Acre em dois tempos*: a luta pela terra na fronteira Ocidental. In: *E-premissas: Revista de Estudos Estratégicos*. Campinas: UNICAMP, p.70-103, 2007.

TOCANTINS, Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Agrário. *Tocantins: Vantagens Produtivas, Potencial de Produção*. Palmas, TO. 2012

VIEIRA, Alberto, 2013, *Bibliografias-Fronteira*, Funchal, CEHA. Disponível em: [http://www.academia.edu/3187587/Bibliografias-Terra\\_de\\_Fronteira](http://www.academia.edu/3187587/Bibliografias-Terra_de_Fronteira). Acessado em 14/10/2013.

## RESENHA

PRETI, O. (Org.). *Educação a distância: sobre discursos e práticas*. 2. ed. Brasília: Liber Livro Editora, 2012. 192 p.

### EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA: SOBRE DISCURSOS E PRÁTICAS

O organizador, Oreste Preti, é Mestre em Educação, professor do Departamento de Teorias e Fundamentos da Educação do Instituto de Educação da Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT e Coordenador do curso de Pedagogia na modalidade Licenciatura para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental do Núcleo de Educação Aberta e a Distância (Nead) da UFMT.

O livro é uma produção conjunta com reflexões, pesquisas e práticas educativas inovadoras valendo-se da modalidade a distância. A obra é dividida em duas partes. A primeira, com o tema, *Formação de Professores*, composto de dois artigos e a segunda, *Práticas Discursivas*, em quatro artigos.

No prefácio à 1ª edição, Onilza Martins, Doutora em Administração da Educação, Coordenadora Geral do Cead/Facinter (Faculdade Internacional de Curitiba), destaca o Ensino a Distância, a partir da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20/12/96), não apenas como instrumento de maior democratização ao acesso às universidades, mas pelas discussões que provoca sobre novos paradigmas educacionais.

\* Mestre em Administração, na área de Gestão e Comportamento Organizacional (UNIEURO), Graduada em Pedagogia e História pela Universidade de Brasília, com especialização em Administração de Ensino pela Universidade de Brasília e especialista em Administração de Recursos Humanos pela Fundação Getúlio Vargas de Brasília.

\*\* Especialização em Educação a Distância (UNB), Graduação em Educação Física - Faculdade Dom Bosco de Educação Física.

A formação de professores é o tema inicial de discussão no livro, com dois artigos. O primeiro, *A formação do professor na modalidade a distância: (dez) construindo metanarrativas e metáforas*, de Oreste Preti discute a (re) qualificação do trabalhador na educação; a Educação a Distância - EaD como uma nova prática ou um novo discurso; e descreve a experiência do Núcleo de Educação Aberta e a Distância (Nead) da Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT. O autor esquadrinha a experiência na UFMT que em construção pelo Nead permitiu (re)construir práticas e (re)significar discursos sobre a formação do professor e a modalidade a distância que trazem no seu bojo o amadurecimento de propostas formativas ensaiadas ao longo de três décadas e são os resultados de possibilidades construídas coletivamente em parceria, que assumiram características nacionais e locais. Ressalta que esses movimentos buscam a consolidação de novos valores, a construção de novos sujeitos, de atores e autores de seu destino, de uma sociedade mais solidária e democrática. Finalizando o seu discurso, conclui que se deve recuperar os vínculos entre educação, trabalho, produção, vida cotidiana e existência. Enaltece que tal vínculo é onde está o educativo e o formativo, não importando se na modalidade presencial ou a distância.

No segundo artigo do tema formação de professores, *Educação a distância e a formação de professores: Possibilidades de mudança paradigmática*, a autora Maria Neder, Doutora em Educação e professora do Departamento de Teorias e Fundamentos da Educação, do Instituto de Educação da UFMT afirma que o essencial da EaD está não somente na sua adjetivação (a distância), mas também naquilo que lhe é substantivo (educação). Assegura que antes de se pensar na organização do projeto pedagógico, se presencial, semipresencial, ou a distância, é necessário pensar sobre o significado conferido à educação. Neder percebe que ao pensar em EaD deve-se pensar antes em educação, como prática social que contribui para construção de significados, reforçando e/ou conformando interesses sociais e políticos, refletindo nas questões contemporâneas como violência, discriminação, desigualdade, exclusão, e na busca de ações práticas que contribuam na formação de uma ética de convivência mais solidária.

A segunda parte do livro apresenta quatro artigos sobre práticas discursivas. O primeiro, *Educação a distância como processo semi-discursivo*, de Lúcia Possari, Doutora em Comunicação e Semiótica, professora do Departamento de Comunicação Social e dos mestrados em Linguagem e em Estudos de Linguagem do Instituto de Letras da UFMT e do mestrado em Educação da Universidade de Cuiabá (Unic), afirma que não se prescinde da presença de um corpo para se fazer significar. Relata sobre dois tipos de leitores, o real que parafraseia, e o virtual que avança e permite que sua

história de leituras amplie os sentidos: o polissêmico Possari, nos diz que na EaD permite-se a construção de aprendizagem cooperativa, com trocas de idéias, imagens e experiências, em redes com textos plurais que propiciam a participação de sujeitos diferentes, com expectativas e níveis culturais diversos. Ressalta que essa interação se dá por meio de textos-signos multifacetados. Concebe a autora que o sujeito-leitor en- “reda” -se para a construção do conhecimento, expandindo sua memória discursiva e sua história de leituras, integrando as redes de conhecimento e tornando-se mais adequado às respostas esperadas.

O segundo artigo sobre práticas discursivas – *A “autonomia” do estudante na educação a distância: entre concepções, desejos, normatizações e práticas*, elaborado por Oreste Preti, versa sobre a construção da autonomia do estudante e a experiência do Núcleo de Educação Aberta e a Distância (Nead/UFMT) que oferece pistas para que o discurso sobre a autonomia do estudante em cursos a distância, se efetive em práticas de autonomia. Preti enfatiza que um dos objetivos principais das instituições de EaD é formar estudantes autônomos, não no sentido de autonomização ou de autodidatismo, mas fazer da autonomia uma construção pessoal e coletiva. O autor interroga: “*Mas como conciliar a individualidade, a diversidade, com um projeto político-pedagógico institucional, coletivo?*” Segundo o autor, a experiência do curso de Pedagogia a distância da UFMT oferece caminhos para compreender as possibilidades da EaD no processo de construção da aprendizagem autônoma do estudante. Preti arremata afirmando que cabe aos educadores envolvidos em cursos a distância, dar conta de sua concretude, de sua existência, apesar das limitações históricas, institucionais e pessoais.

No terceiro artigo sobre práticas discursivas, *A avaliação e a avaliação na educação a distância: algumas notas para reflexão*, desenvolvido por Kátia Alonso, Doutora em Educação, professora do Departamento de Ensino e Organização Escolar e Coordenadora de Educação Aberta e a Distância (Nead/UFMT), afirma que a avaliação é parte integrante da ação educativa, pois se evidencia quando se desenvolve o processo de ensino/aprendizagem, podendo, se necessário, redirecioná-lo ou reelaborá-lo. Alonso compreende que toda avaliação acontece a partir de determinados referenciais, e seus resultados devem ser confrontados com critérios estabelecidos, “juízos de valor”. Alonso, também, certifica que o desafio da avaliação em EaD está em desvincular-se da relação direta professor/aluno, uma vez que o processo ensino/aprendizagem pode ser mediado por diversos meios tecnológicos. Assim, segundo a autora, esses elementos formam novos ambientes de aprendizagem, saindo da sala de aula presencial. Assegura que o processo avaliativo será definido pelos projetos

educativos e os objetivos de formação a serem atingidos, determinando seus critérios e instrumentos.

O quarto e último artigo sobre práticas discursivas, *Os desafios do sistema de gestão em EaD*, de Onilza Martins atesta que as propostas de EaD devem sediar suas organizações, estruturas e processos de gestão de sistemas, em espaços físicos de acesso transparente aos estudantes e à sociedade. Relewa que é necessário garantir, desde o início, a entrega dos materiais aos alunos e todas informações necessárias para o andamento do curso e que pesquisas tem assinalado preocupações dos gestores quanto ao custo-benefício em relação aos resultados alcançados pelos alunos na aprendizagem de qualidade, a diversidade de cursos, causa provável de evasões e a construção de estratégias para superar impasses encontrados pelos estudantes. Encerra sua percepção apontando a importância em reconhecer que o impacto das tecnologias digitais na sociedade e na cultura que vivemos, reacende os debates tanto nos sistemas de ensino a distância, como no presencial.

O livro busca apontar a EaD como uma modalidade adequada à formação de professores; que dentre os seus benefícios, contribui para a expansão e consolidação da educação continuada de seus profissionais, aspecto importante para o bom desempenho docente. Os autores em sua maioria oriundos da Universidade Federal de Mato Grosso relatam em seus artigos experiências vividas naquela instituição de ensino. Por outro lado, eles preocupam-se em identificar elementos que possam facilitar a aplicação da EaD nas mais diversas instituições de ensino, uma vez que a adequação a realidade do contexto social é fortemente mencionado por todos. A provocação no sentido de pensar diferente sobre planejamento político-pedagógico, formação de professores, construção do conhecimento e avaliação foi uma constante em todos os artigos do livro.

A obra apresenta ao longo de seus artigos questões para reflexão e descrição de práticas educativas em EaD que são indispensáveis aos profissionais que trabalham com educação, não só na modalidade a distância como na presencial. Entretanto, a leitura deverá ser feita de forma crítica e contextual evitando a panacéia para solução de todos os males da educação. Com um “olhar” mais perquirido, questões importantes ficaram ausentes na discussão, como: problemas de evasão, qualidade dos cursos, avaliação de aprendizagem, métodos de estudo utilizados pelos estudantes, e a importância do sistema de gestão em EaD. Essa última mesmo tendo um artigo sobre o assunto, não foi suficiente tendo em vista que não houve dados de pesquisas e exemplos sobre o tema.

De qualquer forma, a obra agrega conhecimento colaborativo à *Educação* quando propõe a adoção da EaD na formação de professores e nas atividades de ensino, expondo as possibilidades e dificuldades encontradas para a integração das tecnologias de informação e comunicação no caminho até a sala de aula, propondo ações reflexivas sobre quais serão as transformações necessárias no pensamento pedagógico, nas políticas educacionais e na prática docente para a melhoria da educação usufruindo-se da modalidade a distância.

*Recebido em outubro de 2014, aprovado em dezembro de 2014.*