

Os projetos de infraestrutura da IIRSA¹ e a violação dos direitos indígenas

The Infrastructure Projects of IIRSA and the Rights Violation of Indigenous Peoples

Joaner Campello de Oliveira Junior e Natália Carolina de Oliveira Vaz

Joaner Campello de Oliveira Junior é mestre em Direito das Relações Internacionais e da Integração Latino-americana pela Universidad de la Empresa (UDE) – Montevidéo/Uruguai. Especialista em Direito Público e Tributário pela AVM Educacional Ltda. Advogado.

joanercampello@hotmail.com

Natália Carolina de Oliveira Vaz é mestre em Desenvolvimento Regional pela Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB). Advogada.

natihvaz@gmail.com

RESUMO

A Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) nasceu da proposta do governo brasileiro, em virtude das comemorações dos 500 (quinhentos) anos do descobrimento do Brasil, por meio do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, de convidar os 12 (doze) mandatários dos países sul-americanos para participar da 1ª Reunião de Presidentes da América do Sul, ocorrida entre os dias 31 de agosto e 01 de setembro de 2000, em Brasília. Neste evento, os mandatários dos países sul-americanos abordaram uma agenda pluralista em que se deu especial atenção à questão da integração regional de infraestrutura. Para o desenvolvimento da infraestrutura regional, como se observará no curso deste trabalho, a IIRSA estabeleceu uma extensa Carteira de Projetos que foram distribuídos em 10 (dez) Eixos de Integração e Desenvolvimento. Ocorre que muitos dos projetos de infraestrutura da IIRSA se localizam em regiões com grande biodiversidade e afetam populações locais, inclusive terras indígenas. Neste contexto, é relevante analisar em que medida os projetos de infraestrutura da IIRSA atingem as populações indígenas. O método empregado será o dedutivo por meio de pesquisa bibliográfica e documental cujas principais fontes de dados foram extraídas do web site da IIRSA, da legislação nacional e de publicações reconhecidamente especializadas no tema.

1. Iniciativa para a Integração Regional de Infraestrutura Sul-Americana



PALAVRAS-CHAVE

IIRSA. Indígenas. Infraestrutura. Integração

ABSTRACT

The Initiative for South American Regional Infrastructure Integration was an initiative of the Brazilian government, under the celebrations of 500 years (five hundred) the discovery of Brazil, through the initiative of Ex-President Fernando Henrique Cardoso to invite the 12 (twelve) representatives of the South American countries to participate in the 1st Meeting of Presidents of South America, which took place between August 31 and September 01, 2000, in Brasília. In this event, the representatives of the South American countries discussed a pluralistic agenda that was given particular attention to the issue of regional infrastructure integration. For the development of regional infrastructure, as will be noted in the course of this work, IIRSA has established an extensive project portfolio that were distributed in 10 (Ten) Integration and Development Axis. It turns out that many of the IIRSA infrastructure projects are located in regions that contain high biodiversity and affect local populations, including indigenous lands. In this context, it is relevant to analyze to what extent the IIRSA infrastructure projects affecting indigenous peoples. To this end, the method used is the deductive through literature and documentary whose main sources of data were extracted from the IIRSA web site, the legislation, and specialized publications on this theme.

KEY WORDS

IIRSA. Indigenous. Infrastructure. Integration.



1. Introdução

A problemática decorrente da insuficiência de infraestrutura física e energética havida em países sul-americanos é notória e significativa. Diante desta insuficiência de infraestrutura no ano 2000 surge a IIRSA como um fórum de diálogo dos governos dos 12 (doze) países da América do Sul, em busca de melhorias do processo de integração sul-americano, mediante uma agenda pluralista em que se deu especial atenção ao incremento da infraestrutura regional física.

Para o incremento de infraestrutura regional de integração se desenvolveu ao longo dos anos uma extensa Carteira de Projetos distribuídos em 10 (dez) Eixos de Integração e Desenvolvimento. Por outro lado, a IIRSA, no Comunicado de Brasília, previu a proteção ao meio ambiente, aplicando o conceito de desenvolvimento sustentável e prescreveu que os projetos de in-

fraestrutura de integração deveriam ser complementados mediante a adoção de regimes normativos e administrativos que facilitassem a interconexão e a operação dos sistemas de energia, de transportes e as comunicações.

Todavia, os projetos de infraestrutura da IIRSA tem influência praticamente sobre todos os grandes biomas da região na qual ela se localiza, com o potencial de criar problemas sociais e ambientais com riscos à manutenção da biodiversidade e à estrutura social das populações tradicionais que nela vivem. Além disso, os Eixos de Integração afetam vasta região Amazônica de distintos países participantes da iniciativa onde comumente vivem inúmeras comunidades indígenas, sendo algumas delas consideradas isoladas de contato.

Diante desse contexto, justifica-se a relevância deste trabalho porque, de um lado, há a pressão de grupos empresariais e governos para a concretização de infraestrutura para o desenvolvimento comercial regional e, de outro lado, estão as populações tradicionais, possivelmente, afetadas por esta estratégia de desenvolvimento. Nesse cenário, o objetivo deste trabalho consiste em analisar se os projetos de infraestrutura da IIRSA violam direitos e causam impactos negativos às comunidades indígenas.



2. A Iniciativa para a Integração Regional de Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA)²

Em Brasília, no ano 2000, durante a Primeira Reunião dos Presidentes Sul-americanos, nasceu a IIRSA, instrumentalizada pelo Comunicado de Brasília. Na ocasião, os mandatários dos países participantes discutiram diversos temas interessantes à região, como drogas ilícitas, democracia, comércio etc. No entanto, deu-se especial atenção para a construção de uma agenda comum com o objetivo de impulsionar o processo de integração de infraestrutura de transportes, energia e comunicações. Em dezembro do mesmo ano, realizou-se uma reunião em Montevideu para consolidar a visão integrada sobre as linhas de ação para a ampliação e modernização da infraestrutura na América do Sul, que acarretou o estabelecimento do Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul.

Para atingir as finalidades da iniciativa, foram ratificados em reunião do

2. Desenvolvido anteriormente por Oliveira Junior & Mata Diz (2016)

Comitê de Direção Executiva da IIRSA (CDE), em 2002, os princípios norteadores, que segundo a página web oficial da IIRSA, são o regionalismo aberto, os eixos de integração e desenvolvimento (EID), sustentabilidade econômica, social, ambiental e político institucional, aumento do valor agregado da produção, tecnologias da informação, convergência normativa e coordenação público-privada (Mata Diz e Souza, 2015).

Com o escopo de desenvolver a Carteira de Projetos a IIRSA, estabeleceu-se a criação e a aplicação de um planejamento territorial. Os trabalhos de planejamento e ordenamento territorial geraram resultados pelo agrupamento de projetos com características e/ou finalidades comuns, que permitiu a identificação de grupos de projetos³ dentro de cada EID e, também, possibilitou priorizar aqueles com maior impacto em relação ao desenvolvimento e maior facilidade de realização.

A planificação territorial foi marcada por um aprofundamento e incremento de qualidade no planejamento, principalmente pela criação de novas ferramentas de análise e metodologias de planejamento territorial, representadas pelo sistema de informação georreferenciada – Programa GeoSur; metodologia de integração produtiva e logística (IPrLg); sistema de informação para gestão estratégica (SIGE); Base de dados de projetos, avaliação de projetos transnacionais de infraestrutura e Avaliação social e ambiental com enfoque estratégico (EASE) (Mata Diz e Souza, 2015).

Paralelamente, os projetos foram agrupados de acordo com os Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID), que representam uma franja multinacional de território que inclui certa dotação de recursos naturais, assentamentos humanos, áreas produtivas e serviços logísticos a ser articulada pela infraestrutura de transporte, energia e comunicações, facilitando o fluxo de bens, serviços, pessoas e informação, tanto dentro do seu próprio território quanto com o resto do mundo.

Em 2011, a IIRSA foi incorporada, à UNASUL como parte do fórum técnico do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) (Dabéne, 2014), que representa uma instância de discussão política e estratégica, promovendo a articulação de esforços que viabilizam a integração de

3. Vale destacar que um grupo de projeto é um conjunto interdependente em um determinado espaço geoeconômico, que tem efeitos sinérgicos sobre o desenvolvimento sustentável.



infraestrutura. Sua criação se dá a partir da necessidade de uma estrutura técnico-formal destinada a gerenciar as prioridades e estratégias da Iniciativa.

Portanto, a IIRSA, oficialmente, nasceu como um fórum de diálogo regional, do qual participam os doze países da América do Sul, apresentando como principal objetivo a consolidação de uma estrutura física que possibilite uma rede de conexão viária, aeroportuária e marítima entre os países sul-americanos, proporcionando cooperação e eficiente circulação de mercadorias, informação e energia⁴.

3. A proteção dos direitos dos indígenas na área de influência da IIRSA

Segundo Nunes (2015), na maior parte dos países amazônicos a proteção de comunidades autóctones tem *status* de matéria constitucional. Todavia, a personalidade jurídica coletiva é reconhecida não só em função do sistema normativo interno, mas em virtude dos principais atos internacionais concernentes ao tema, a saber: 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 Civis 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).

No âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica se instituiu uma Comissão Especial de Assuntos Indígenas, em março de 1989. O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) foi firmado, em Brasília, no dia 3 de julho de 1978, pelos oito Estados independentes da região – Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Venezuela e Suriname, trazendo, dentre os vários objetivos, a proteção dos povos indígenas.

4. No mesmo sentido, Carvalho e Rosevics (2013, p.234), para quem “A IIRSA tem, entre seus princípios ordenadores, o objetivo de estabelecer uma integração pautada em um regionalismo aberto, sustentável de maneira econômica, social, ambiental e político-institucional, que possibilite o aumento do valor agregado da produção dos países da região”.



No espaço sul-americano, Vaz & Balthazar (2013) destacam que, dentre os 08 (oito) países da região amazônica, em 07 (sete) deles há legislação sobre povos indígenas e, dentre esses, 05 (cinco) países possuem legislação específica para a proteção de povos indígenas isolados e de recente contato. Em matéria constitucional, os autores apontam que as constituições do Brasil, Colômbia, Guiana, Peru e Venezuela fazem referências gerais aos povos indígenas e a seus direitos, e tratam de povos indígenas e de recente contato em normativas infraconstitucionais. Enquanto na Bolívia e no Equador as recentes constituições estabeleceram dispositivos específicos para povos indígenas isolados e de recente contato, as constituições da Guiana e do Suriname não dispõem de regras claras sobre o tema. Mas na Guiana há um Ministério para Assuntos Indígenas (*Ministry of Amerindian Affairs*) e um marco normativo bem avançado em consonância com os principais instrumentos internacionais, o *Amerindian Act*.

3.1 A proteção ao indígena no Brasil

No Brasil, a proteção aos indígenas aparece com a criação do Estatuto do Índio, em 1963. Em 1967, pela Lei nº 5.371 de 1967, para tratar das questões indígenas no país foi criada a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), que substituiu o Serviço de Proteção ao Índio (SPI), criado em 1910.

Posteriormente, a Constituição de 1988, no art. 231, reconheceu os direitos dos povos indígenas sobre as terras que ocupam, dando competência ao Estado para demarcar, proteger e fazer respeitar todos os seus direitos. No § 1º definiu o que são terras tradicionalmente ocupadas por índios e no § 2º estabeleceu que as terras ocupadas por indígenas destinam-se à posse permanente, com o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. Além disso, diversos artigos da Constituição brasileira remetem direta e indiretamente à questão indígena⁵.

5. Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Art. 4º. A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: III – autodeterminação dos povos. Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e a propriedade (...). Art. 20. São bens da União: XI – As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: XIV – populações indígenas; Art. 49. É de competência exclusiva do Congresso Nacional: XVI – autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e a lavra de riquezas minerais; Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: XI – A disputa sobre direitos indígenas. Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: V – defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra. § 1º - A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o caput deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, se refere o caput deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional,



No Brasil, a Convenção 169 da OIT de 1989 foi internalizada na ordem jurídica nacional por meio do Decreto nº 5.051 de 2004, conferindo ampla proteção aos povos indígenas, destacando-se o direito à consulta prévia aos interessados cada vez que sejam adotadas medidas capazes de afetá-los.

Segundo a FUNAI, a Terra Indígena (TI) é uma porção do território nacional, de propriedade da União, habitada por um ou mais povos indígenas, por ele(s) utilizada para suas atividades produtivas, sendo imprescindível à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e necessária à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições, tratando-se de um tipo específico de posse, de natureza originária e coletiva, que não se confunde com o conceito civilista de propriedade privada.

Para Curi (2010), a posse das terras conferida aos índios (§ 2º do art. 231 da Constituição Federal) ultrapassa o conceito comum de posse do Código Civil, uma vez que não se resume no simples poder de fato sobre a coisa para a sua guarda e uso, mas revela o direito de possuir a coisa com a ideia de habitat que os indígenas possuem com as terras que ocupam. O termo “tradicionalmente ocupado” (§ 1º do art. 231) quanto à ocupação significa que os índios têm direito às suas terras desvinculando-se de uma ideia de ocupação imemorial, ou seja, dotada de uma relação temporal, já que os direitos indígenas sobre suas terras são originários, não havendo qualquer título anterior a esse direito. O termo “tradicionalmente” se refere à forma tradicional e às características dos índios de ocuparem e se relacionarem com a terra para a garantia da sobrevivência física e cultural de seu povo.

Assim, oriundo da posse territorial originária dos povos indígenas deriva a sua irremovibilidade de suas terras, uma vez que é vedada a remoção dos índios de suas terras, salvo, *ad referendum* do Congresso Nacional, em

por brasileiros ou empresa brasileira de capital nacional, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas. Art. 210. Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais. § 2º - O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurados às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem. Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. § 1º - O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 67 - A União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição.



caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do país, após deliberação do Congresso Nacional, garantindo, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco. (§ 5º do art. 231 da CF/88).

Ademais, os indígenas têm o direito de utilizar sem restrições os bens e recursos da área para a realização de suas atividades habituais, segundo seus usos, costumes e tradições para assegurar a sua subsistência e a manutenção de sua reprodução física e cultural (§ 2º do art. 231 da CF/88). Entretanto, essa ausência de restrições somente é válida para a utilização dos recursos naturais para que vivam, segundo seus usos e costumes, garantindo sua subsistência e sua cultura. Caso venham a explorar comercialmente os recursos naturais, estarão sujeitos ao cumprimento de exigências e normas legais específicas.

As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios são consideradas terras indígenas independente de demarcação, que ocorre apenas para reconhecê-las como tal e para que possam vir a ser devidamente protegidas. Neste sentido, a demarcação das terras indígenas feita pela União tem o objetivo de precisar a real extensão da posse indígena sobre as terras que tradicionalmente ocupam para que o Estado possa efetivamente proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

A FUNAI destaca que o procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas se reveste de natureza meramente declaratória. A terra indígena não é criada por ato constitutivo, mas reconhecida a partir de requisitos técnicos e legais, nos termos da Constituição Federal de 1988. Entretanto, o prazo de cinco anos determinado pelo Estatuto do Índio (art. 65) para o Poder Executivo completar o processo demarcatório, bem como o prazo estipulado pelo artigo 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, também de cinco anos, não foi ainda hoje cumprido⁶.

É importante ressaltar que, mesmo diante de um regime jurídico de proteção ao indígena no Brasil, não se pode esquecer que diversas medidas legislativas estão sendo criadas ao longo do tempo e põem em xeque a proteção dessas comunidades, visto que, os empreendimentos realizados nas áreas de influ-



6. O Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996, dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas. O art. 2º determina que: "A demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios será fundamentada em trabalhos desenvolvidos por antropólogos de qualificação reconhecida, que elaborarão (...) estudo antropológico de identificação". No § 3º do mesmo artigo dispõe que: "O grupo indígena envolvido, representado segundo suas próprias formas, participará do procedimento em todas as fases". Além disso, o Decreto nº 1.775 /96 instituiu o princípio do contraditório no procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas.

ência das populações indígenas necessitam de análise previa dos impactos causados pelos projetos de infraestrutura e instrumentos mitigadores.

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 215/2000, de autoria do deputado federal Almir Sá (PL/RR), visa incluir dentre as competências exclusivas do Congresso Nacional a demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios e a ratificação das demarcações já homologadas, retirando do Poder Executivo a função de agente demarcador das terras indígenas. Apenas a essa PEC estão as PECs nº: 579/02, 156/03, 257/04, 275/04, 319/04, 37/07, 117/07, 161/07, 291/08, 411/09 e 415/09. É importante destacar que em várias PECs em apenso à principal se dá atenção à exagerada dimensão das terras ocupadas, proporcionalmente à população existente, embora o direito à posse da terra pelos índios seja originário.

A PEC 237/2013, de autoria do deputado federal Nelson Padovani (PSDB/PR), apresenta o objetivo de criar o art. 176-A na Constituição Federal para tornar possível a posse indireta de terras indígenas a produtores rurais na forma de concessão, contrariando o usufruto exclusivo dos indígenas.

O Projeto de Lei Complementar 227/2012, de autoria **dos deputados federais Homero Pereira (PSD/MT), Reinaldo Azambuja (PSDB/MS) e Carlos Magno (PP/RR)**, visa regulamentar o § 6º do artigo 231 da CF/88⁷ definindo os bens de relevante interesse público da União e, dentre eles inserindo as terras ocupadas pelos índios desde 05 de outubro de 1988.

O Projeto de Lei nº 1610/1996, de autoria do senador Romero Jucá, dispõe sobre a exploração e o aproveitamento de recursos minerais em terras indígenas, de que tratam os artigos 176,§ 1º, e 231,§ 3º, da Constituição Federal. Neste sentido, o PL 1610/1996 tem o objetivo de permitir a pesquisa e a lavra em terra em indígena por meio de iniciativa de interessado que venha a requerer a autorização de lavra.

O Projeto de Lei nº 3729/2004, de autoria dos deputados federais Luciano Zica, Zezéu Ribeiro, Walter Pinheiro e outros, dispõe que, para a instalação de obra, empreendimento ou atividade potencialmente causadora de degradação do meio ambiente, será exigido Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA).

7. O § 6º do art. 231 da CF/88 descreve que: São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.



Entretanto, o Projeto de Lei nº 4429/2016, em apenso, de autoria do deputado Wilson Filho, põe em xeque o projeto de lei, uma vez que propõe um procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional. Além disso, o voto do Relator da Comissão de Finanças e Tributação traz alguns pontos sensíveis ao projeto de lei, se aprovado, como a dispensa e a simplificação do licenciamento; a delegação aos Estados e municípios para a definição de quais empreendimentos estarão sujeitos ao licenciamento ambiental, de acordo com a natureza, porte e potencial poluidor (podendo acarretar guerra nos licenciamentos); a criação da licença ambiental corretiva, que consiste em ato administrativo por meio do qual o órgão licenciador regulariza as atividades e empreendimentos que estão em instalação, implantados ou em operação sem licença ambiental, por meio da fixação de condicionantes que viabilizem sua continuidade e conformidade com as normas ambientais (sem mencionar medidas compensatórias por danos causados); e a dispensa de licença ambiental para as atividades agrossilvipastoris em áreas consolidadas, e de melhoria ou reforço de sistemas de transmissão e distribuição de energia licenciados sem considerar a possibilidade de novos impactos.



A Portaria Interministerial nº 419/2011 contempla prazos curtos para o trabalho e a manifestação da FUNAI e demais órgãos com incumbência de elaborar pareceres em processos de licenciamento ambiental. Essa portaria, de forma clara, tem o condão de agilizar o processo de liberação de obras de infraestrutura em Terras Indígenas. Além disso, deve ser destacado que o inciso X do art. 2º considera Terra Indígena: as áreas ocupadas por povos indígenas, cujo relatório circunstanciado de identificação e delimitação tenha sido aprovado por portaria da FUNAI, publicada no Diário Oficial da União, ou áreas que tenham sido objeto de portaria de interdição expedida pela FUNAI em razão da localização de índios isolados.

Diante disso, notamos que, mesmo com a proteção conferida aos povos indígenas no texto constitucional pátrio, observa-se uma série de medidas legislativas mitigadoras que podem afetá-los e que apresentam o objetivo de facilitar o desenvolvimento econômico, reforçando a tese de Baines (2013, p.41) ao afirmar que uma “aliança no Congresso entre as bancadas ruralistas e evangélicas, constituídas de parlamentares de diferentes partidos, visa

enfraquecer os direitos dos povos indígenas e quilombolas assegurados na Constituição de 1988”.

4. A IIRSA e os impactos nas comunidades indígenas

Atualmente, a IIRSA possui uma carteira de projetos com 581 (quinhentos e oitenta e um) projetos de infraestrutura distribuídos em 10 (dez) Eixos de Integração e Desenvolvimento e uma agenda de implementação consensual de 31 (trinta e um) projetos prioritários, assim definidos pelo seu alto impacto na integração física da América do Sul.

A abrangência territorial dos EIDs segue assim distribuída: Amazonas, extensão de 8,1 (oito vírgula um) milhões de km²; Guianês, extensão de 4 (quatro) milhões de km²; Hidrovia Paraguai-Paraná, extensão de 3,8 (três vírgula oito) milhões de km²; Interoceânico Central, 3,5 (três vírgula cinco) milhões de km²; Mercosul-Chile, 3,2 (três vírgula dois) milhões de km²; Capricórnio, 2,8 (dois vírgula oito) milhões de km²; Andino, 2,6 (dois vírgula seis) milhões de km²; Peru-Bolívia-Brasil, 1,1 (um vírgula um) milhões de km²; Sul, 0,5 (zero vírgula cinco) milhões de km²; e Andino do Sul sem dados fornecidos pela IIRSA.

Sobre a estratégia de integração da IIRSA Mata Diz & Souza (2015, p.5) confirmam que foi desenvolvida a partir da localização das principais riquezas naturais da América do Sul, o modo como poderiam ser utilizadas e a infraestrutura necessária para a sua utilização. Essa observação é reforçada pela própria estruturação dos EIDs que cortam enormes reservas de biodiversidade que, de acordo com Vitte (2005, p.4), são ameaçados pela obsessão de construir redes de transportes com o objetivo de exportar *commodities* por rede capilarizada.

Diante dos interesses privados, das populações atingidas e da biodiversidade surgem os problemas socioambientais e territoriais que envolvem a IIRSA. Nesse prisma, Porto-Gonçalves (2011, p.160-161), ao analisar o aspecto entre população e território, identifica ao longo dos Eixos da IIRSA 1.347 (mil trezentos e quarenta e sete) territorialidades⁸. Todavia, nessa totalidade 664 (seiscentos e sessenta e quatro) são comunidades indígenas, correspondendo aproximadamente a 50% (cinquenta por cento) do total



das territorialidades, e 78% (setenta e oito por cento) dessas territorialidades indígenas estão localizadas em apenas quatro países: Brasil (194), Venezuela (124), Paraguai (120) e Bolívia (80).

Ademais, Wischansky (2009) destaca que a floresta amazônica se estende por território boliviano, brasileiro, colombiano, equatoriano, guianense, peruano, surinamês e venezuelano (além da Guiana Francesa), onde vivem cerca de 33 milhões de pessoas, e engloba uma diversidade socioambiental com mais de 370 povos indígenas.

Claramente, observa-se que a IIRSA abrange de forma significativa território rico em biodiversidade e com inúmeras comunidades indígenas, uma vez que 04 (quatro) Eixos de Integração e Desenvolvimento passam em território amazônico, confirmando o risco dos seus impactos.

Diante do exposto, passamos a analisar, de forma exemplificativa, os impactos dos projetos de infraestrutura da IIRSA para os povos indígenas, uma vez que as populações envolvidas ocupam extensas áreas ricas em biodiversidade e água, constituindo espaços estratégicos ocupados por populações tradicionais, o que impõe sérios desafios.

A BR-163 – MT/PA é um projeto rodoviário integrante do Eixo Amazonas, atualmente em execução que visa à redução dos custos da produção local e à inversão do fluxo de caminhões dos portos de Santos e Paranaguá para o porto fluvial de Santarém/PA. O Plano Básico Ambiental da BR-163, conforme Verdum (2012, p.16), demonstra os riscos a que estão sujeitos os povos e comunidades tradicionais em situações similares. Os Caiapós que vivem na terra indígena Menkragnoti reivindicaram construção de vias de acesso para chegar até a BR-163, uma vez que entendem que facilitaria a sua vida cotidiana. De outro lado, há forte pressão madeireira e garimpeira para entrar na Terra Indígena sem saber de forma clara o modo como os indígenas serão afetados. De acordo com Santos (2012, p.29), a rodovia trespassa 33 (trinta e três) Terras Indígenas.

O projeto da BR-364/AC está inserido no EID Amazonas e tem o objetivo de construir e pavimentar 349 km de rodovia entre Sena Madureira e Cruzeiro do Sul. Esta rodovia permite a ligação das cidades acreanas às demais



8. Sobre territorialidades ver Porto-Gonçalves (2011, p. 140-142).

regiões do Brasil e aos países Bolívia e Peru por meio da BR-317. De acordo com o Anexo 01 (um) da Nota Técnica 09 (nove), a BR-364 afeta diversas Terras Indígenas: Katukina/Kaxinawa, Kaxinawa da Colônia 27, Igarapé do Caucho, Campinas Katukina. Acrescenta ainda que, além das Terras que estão no traçado da rodovia, também deverão sofrer pressão maior as Terras Indígenas: Alto Rio Purus, Kaxinawá Praia do Carapanã, Rio Gregório e Arara/Igarapé Humaitá. (Verdum, 2012).

A Ferrovia de Integração Centro-Oeste (EF-354) é um projeto da IIRSA do subsetor ferroviário inserida no EID Amazonas. A VALEC informa que a ferrovia se inicia no noroeste do Estado de Goiás, tendo como limite leste a cidade de Uruaçu, sobre o eixo da BR-153; atravessa de leste a oeste todo o Estado de Mato Grosso, acompanhando o alinhamento definido pelas cidades de Cocalinho, sobre o rio Araguaia, Lucas do Rio Verde/MT, sobre a BR-163, até a cidade de Vilhena, em Rondônia, registrando uma diretriz de projeto de aproximadamente 1.700 km. Em relação às terras indígenas, os aproximadamente 1.700 km da ferrovia perpassam a região de contato entre os biomas Cerrado e Floresta Amazônica, na qual vivem os Tapuio, Karajá, Xavante, Xinguanos, Manoki, Paresí, Nambikwara, Enawenê-Nawê, Cinta-Larga, Aikanã, existindo no total 29 (vinte e nove) Terras Indígenas, a maior parte delas já homologadas, com outras em diferentes etapas do processo de reconhecimento. Somam-se 7.588.428 hectares (terras da União), nos quais vivem 12 (doze) mil indígenas, população total que será impactada pela construção e funcionamento da ferrovia.

A Reabilitação da Rodovia Caracas-Manaus é um projeto âncora de natureza binacional entre Brasil e Venezuela, que está inserido no EID do Escudo Guianês com o objetivo de restaurar o pavimento da BR-174/AM/RR por meio da recuperação da BR-174 do lado brasileiro e manutenção da Troncal 10, no lado venezuelano. A construção dessa rodovia foi iniciada em 1977, muito antes do lançamento da IIRSA, e durante a sua construção atravessou terras indígenas tendo como efeito mais devastador a redução da população dos Waimiri-Atroari de mais de 2.000 (duas mil) pessoas para 332 (trezentos e trinta e dois) indivíduos, em 1983. (Rodrigues & Pinheiro 2011, p. 513-528).

O Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira (Hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau) é um projeto integrante do Eixo Peru-Brasil-Bolívia composto de quatro hidrelétricas. Duas estão localizadas no Brasil, próximas à fronteira com



a Bolívia, denominadas Santo Antônio e Jirau; uma em território boliviano, chamada de Cachuela Esperanza; e a represa de Guajará-Mirim, situada em águas binacionais Brasil-Bolívia. Os empreendimentos de Santo Antônio, segundo Silva (2012), põem em risco de extermínio povos indígenas isolados. Além disso, a pressão sobre os territórios indígenas sem a participação desses povos viola a Convenção sobre a Diversidade Biológica, as Diretrizes Akwé: Kon e o art. 231 da Constituição Federal de 1988. O autor ainda destaca a existência de irregularidades nos Estudos de Impacto Ambiental com o subdimensionamento dos impactos para as populações indígenas envolvidas com a realização do projeto hidrelétrico. Nesse aspecto, Leroy & Malerba (2010, p.34) ressaltam a relação entre os povos indígenas afetados e os projetos hidrelétricos na Amazônia, sendo 05 (cinco) povos isolados afetados por Jirau e os Karipuna, Karitiana e Uru Eu Wau Wau por Santo Antônio.

A Estrada do Pacífico é uma estrada binacional que interliga o noroeste do Brasil ao litoral sul do Peru, através do estado brasileiro do Acre. A parte da Estrada do Pacífico que fica dentro do território brasileiro é identificada como BR-317, enquanto no Peru é chamada de *Carretera Interoceánica*. Essa rodovia visa garantir o acesso dos produtos peruanos ao Oceano Atlântico e o acesso dos produtos brasileiros ao Pacífico. Para a concretização dessa rodovia, diversos empreendimentos rodoviários se acrescem com o escopo de interligar ambos os países. Nesse aspecto, um dos exemplos é a construção de uma ponte rodoviária internacional sobre o Rio Acre, unindo as cidades de Assis Brasil (BR-317), no Estado do Acre, e Iñapari, no Departamento de Madre de Dios, incluindo seus acessos e obras complementares e centros de fronteira em ambos os lados da ponte, adequados à implementação de sistemas de controle integrado.

No Brasil, a BR-317 possui 22,5 km de sua extensão inseridos em Terras Indígenas, 5 km na TI Boca do Acre e outros 17,5 km inseridos na Terra Indígena Apurinã. A rodovia ainda está bem próxima a uma terceira área indígena – Camicuã –, que se localiza a 2 km de seu início, no município de Boca do Acre, no Amazonas. Além disso, a Estrada do Pacífico conforme o Relatório Segurança Pública nas Fronteiras do Ministério da Justiça (2016, p.51): “Intensificou uma conhecida rede de prostituição de jovens e adolescentes brasileiras das zonas rurais e de terras indígenas em direção aos territórios peruano e boliviano (...)”.



Por outro lado, no Peru, há a apresentação do Projeto de Lei nº 00075/2016-CR⁹, que visa declarar a necessidade pública e o interesse nacional do desenvolvimento sustentável da Província de Purus na região de Ucayali, priorizando a conectividade terrestre entre Porto Esperanza e Iñapari. Não obstante, uma moção do Congresso Mundial da Natureza¹⁰ (Havaí, 2016) pede ao Congresso Peruano que archive o referido projeto de lei porque a materialização do projeto afetará de forma severa e irreversível a biodiversidade, em especial, no Parque Nacional Alto Purus, assim como a vida e a integridade de povos indígenas isolados que vivem na Reserva Madre de Dios.

5. Conclusões

O surgimento da Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Sul-Americana se deu em um contexto em que são notórios a insuficiência de infraestrutura regional, os desafios e riscos que envolvem a sustentabilidade para um desenvolvimento global considerado ecologicamente equilibrado, socialmente equitativo e economicamente promissor.

A IIRSA, por meio de um planejamento territorial, desenvolveu ao longo dos anos uma extensa Carteira de Projetos distribuídos em 10 (dez) Eixos de Integração e Desenvolvimento para facilitar o fluxo de bens, serviços, pessoas e informação tanto dentro do seu próprio território e com o resto do mundo.

Todavia, os projetos de infraestrutura da IIRSA têm influência praticamente sobre todos os grandes biomas da região, com o potencial de criar problemas sociais e ambientais com riscos à manutenção da biodiversidade e à estrutura social das populações tradicionais. Além disso, os Eixos de Integração afetam a vasta região amazônica de distintos países participantes da iniciativa, onde comumente vivem inúmeras comunidades indígenas, sendo algumas delas consideradas isoladas de contato.

Nesse contexto em que se objetiva o desenvolvimento regional, conjugando interesses privados e o incremento de grandes projetos de infraestrutura com capacidade para impactar grande biodiversidade, observam-se os



9. Disponível em: <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2016.nsf/641842f7e5d631bd052578e-20058a231/192d48e521fc0154052580140079567d?OpenDocument>. Acesso 01 de dezembro de 2016

10. Disponível em: <https://portals.iucn.org/congress/es/motion/102> Acesso em 01 de dezembro de 2016.

riscos e impactos às comunidades indígenas seriamente ameaçadas pelos projetos da IIRSA.

Embora os povos indígenas gozem de proteção internacional e em grande parte dos países sul-americanos tais povos recebam tratamento constitucional, é possível verificar que os interesses privados no desenvolvimento das obras de infraestrutura e pressões intragovernamentais deixam à revelia a defesa dos direitos dessas populações que, mesmo se auto-organizando, ainda possuem pouca ressonância para suas vozes nas sociedades envolvidas.

Portanto, mesmo com a necessidade de desenvolvimento e as oportunidades que as riquezas nacionais conferem aos países participantes da IIRSA, não se pode, sob a insígnia do desenvolvimento, violar direitos e ameaçar comunidades diante da possibilidade de extinção e destruição de todo um sistema sociocultural ancestral. É preciso, dentro deste conflito de interesses e necessidades, adotar uma saída dialogada, buscando a livre manifestação dessas comunidades, respeitando seus direitos e assim atender à visão de desenvolvimento ecologicamente equilibrado e socialmente equitativo.



6. Referências bibliográficas

BAINES, Stephen G.. Povos indígenas na fronteira Brasil-Guiana e os megaprojetos de integração econômica. *Cienc. Cult.*, São Paulo, v. 65, n. 1, Jan. 2013. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252013000100016&lng=en&nrm=iso. Acesso em 04 de Novembro de 2016.

BRASIL. VALEC. EIA/RIMA para Implantação da Ferrovia EF 354 – Trecho: Uruaçu/GO – Vilhena/RO. Capítulo 06: Análise Integrada. <http://www.valec.gov.br/download/estudosFICO/06-AnaliseIntegrada/Cap%2006%20Analise%20integrada.pdf> Acesso em 01 de dezembro de 2016.

CARVALHO, Glauber Cardoso; ROSEVICS, Larissa. A política externa do governo Lula para a América do Sul: Unasul e Unila. In: *Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI*. Sarti, Ingrid et al. (orgs.). Rio de Janeiro: Perse, 2013.

CURI, Melissa Volpato. Os Direitos Indígenas e a Constituição Federal. In: *Consilium – Revista Eletrônica de Direito*, Brasília n.4, v.1. maio/agosto de 2010. Disponível em: http://www.unieuro.edu.br/sitenovo/revistas/downloads/consilium_04_03.pdf. Acesso em 03 de outubro de 2016.

DABÈNE, Oliver. A quarta onda de regionalismo: Os Desafios do Desenvolvimento da América Latina. In: QUENAN, Carlos; VELUT, Sébastien (orgs.). *Os desafios do desenvolvimento da América Latina: Dinâmicas socioeconômicas e políticas públicas*. França: Agence Française de Développement, 2014.

LEROY, Jean Pierre; MALERBA, Juliana (orgs.). IIRSA, *Energia e Mineração. Ameaças*

e conflitos para as Terras Indígenas na Amazônia brasileira. FASE: Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://fase.org.br/wp-content/uploads/2010/10/IIRSA.pdf>. Acesso de 09 de Setembro de 2016.

MATA DIZ, Jamile Bergamaschine; SOUZA, Laura Felipe de. O desenvolvimento regional e a proteção ambiental: uma análise da iniciativa para a integração da infraestrutura regional Sul-Americana. *Revista de Direito Ambiental: RDA*, v. 20, n. 77. São Paulo: Ed. RT, jan./mar.2015.

NEVES, Alex Jorge das et al. (org.). *Segurança pública nas fronteiras, sumário executivo: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON)* /. Brasília : Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016. 123 p. http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/outras_publicacoes/pagina-3/sumario-executivo_final.pdf. Acesso em 18 de dezembro de 2016.

NUNES, Paulo Henrique Farias. Dificuldade de demarcação da Pan-Amazônia e dos territórios indígenas na região. In: *Textos & Debates: Revista de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Roraima* n. 1. Boa Vista: Editora UFRR, 1995. Disponível em: <http://revista.ufrr.br/textosedebates/article/view/2785> Acesso em 01 de outubro de 2016.

OLIVEIRA JUNIOR, Joaner Campello de; MATA DIZ, Jamile Bergamaschine. A integração regional e os projetos de infraestrutura na América do Sul. Artigo apresentado no V Encontro Internacional do Conselho Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Direito. Montevideú, Uruguai. Setembro/2016

PORTO-GONÇALVES, Carlos Porto. Ou Inventamos ou Erramos – Encruzilhadas da Integração Regional Sul-Americana p. 133-176. In: VIANA, André Rego; BARROS, Pedro Silva; CALIXTRE, André, Bojikian. (orgs.) *Governança global e integração da América do Sul*. IPEA, 2011. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_governancaglobal.pdf. Acesso em 05 de outubro de 2016.

RODRIGUES, Eduardo Paschoal; PINHEIRO, Eduardo da Silva. O desflorestamento ao longo da rodovia BR-174 (Manaus/AM – Boa Vista/RR). In: *Soc. & Nat.*, Uberlândia, ano 23, n. 3. p. 513-528. Setembro/Dezembro, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sn/v23n3/v23n3a11.pdf>. Acesso em 12 de Dezembro de 2016.

SANTOS, Carmen Santana dos. *Promessas Não Cumpridas – Futuro Sombrio. Os Povos Indígenas e a Amazônia têm que pagar pela ganância por recursos naturais?* Suíça: Associação para os Povos Ameaçados, Junho/2012.

SILVA, Daniel Iberê Alves da. *Outro passo na pilhagem, exploração (Des) Integração dos Povos e Territórios Sul-Americanos*. 2012. 346 f. Dissertação. Mestrado em Ciências Sociais. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal- RN.

VAZ; Antenor; BALTHAZAR, Paulo Augusto André. Povos indígenas isolados, autonomia, pluralismo jurídico e direitos da natureza, relações e reciprocidades. In: *Boletín Onteaiken* n. 15 - Maio 2013. P. 85-101. Disponível em: <http://onteaiken.com.ar/ver/boletin15/3-1.pdf>. Acesso em: 01 de outubro de 2016.

VERDUM, Ricardo. *As obras de infraestrutura do PAC e os povos indígenas na Amazônia Brasileira. Nota Técnica 09*. Observatório de Investimentos na Amazônia. INESC, Setembro/2012.

VITTE, Claudete de Castro Silva. *Planejamento Territorial e os impactos sócio-econômicos da IIRSA (Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana) no Território Brasileiro: Atores, Conflitos e Interesses*. 2005. p.1-17. Disponível em: observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/.../Geografiasocioeconomica/Ordenamie Acesso em 25 de abril de 2016

WISCHANSKY, Edileuza. PAN-AMAZONIA: Um foco sobre os projetos da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana na região. In: *Examãpaku. Revista Eletrônica de Ciências Sociais e Relações Internacionais*. v. 2. n. 2. UFRR, 2009. Disponível em: <http://revista.ufrr.br/index.php/examapaku/article/view/1485>. Acesso em 01 de outubro de 2016.

